

Actes



11^{es} Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité
des 5 et 6 juillet 2018 au Grand Bornand

RÉINVENTER

LE COUPLE COMMUNES-COMMUNAUTÉ :
UN ENJEU D'EFFICACITÉ... ET DE DÉMOCRATIE ?

EN PARTENARIAT AVEC



édito

UN GRAND MILLÉSIME !

Les 11^{es} Universités d'été de l'ADGCF intervenaient sans doute à un moment charnière pour les directeurs généraux de communautés et de métropoles. D'un côté, le sentiment du devoir accompli : une carte intercommunale stabilisée, des processus de transfert et d'harmonisation des compétences quasi achevés et la volonté permanente de mettre à profit cette période de réorganisation pour distiller ici-et-là de l'innovation dans les modes de management. De l'autre, le désir manifeste de prendre maintenant le temps pour imaginer, dans la perspective des élections locales de 2020, un nouveau modèle d'administration, plus efficace et plus démocratique, pour le couple communes-communauté. Bilan : un record d'affluence battu, un débat avec l'historien Pierre Rosanvallon stimulant sur l'intercommunalité comme instrument potentiel de la démocratie post moderne, une réflexion interactive menée par le Club Prospective sur les « métamorphoses » du bloc local au XXI^e siècle, mais aussi des ateliers organisés en partenariat avec le CNFPT reposant sur des mises en situation managériales concrètes et pour finir, une controverse vigoureuse entre Jean-Luc Rigaut, président de l'AdCF et Philippe Laurent, secrétaire national de l'AMF, sur la place de la commune dans l'architecture des pouvoirs locaux en France à l'aune de diverses expériences européennes.

Bref, ce fut un grand millésime qui aura permis aux directeurs généraux d'intercommunalité de participer à un geste architectural majeur : imaginer le devenir de notre organisation territoriale au XXI^e siècle. Un grand merci de ce fait aux élèves administrateurs, Mathilde Barèges, Julien Bonnet, Sophie Geffrotin et Camille Gueneau de la promotion Gaston Monnerville, qui ont su retranscrire mais surtout mettre en perspective nos débats sur le monde territorial de demain.

Pascal FORTOUL
Président de l'ADGCF

Yvonc RAMIS
Secrétaire national
délégué aux Universités d'été

Synthèse analytique

Rédigée par les élèves administrateurs
de l'INET



À la suite de la loi NOTRe¹, la nouvelle carte intercommunale est venue recouvrir le maillage communal. Pour autant cela ne parvient pas à masquer l'inaboutissement des relations au sein du couple communes-communauté.

Lors des Universités d'été du Grand-Bornand 2018 ont été explorés les champs de questionnements qui demeurent, tant en termes de démocratie que d'efficacité.

L'élu communautaire doit-il être un élu municipal ? Faut-il élire l'assemblée communautaire au suffrage universel direct ? Est-ce une si bonne solution au déficit démocratique perçu dans ces instances ? Alors qu'on décrit son inscription dans le paysage local, l'intercommunalité n'est pas si mal connue des citoyens : le nom du Président de l'intercommunalité (42 %) est presque aussi bien (ou mal ?) connu que celui du Maire (51 %) ; l'intercommunalité est bien identifiée par les citoyens mais par des symboles différents : à la différence de la Mairie, l'Hôtel communautaire n'est pas vu comme un symbole fort de l'intercommunalité. En revanche, le réseau de transport public et les équipements culturels ou sportifs emblématiques confèrent une identité réelle, à la fois symbolique et très concrète, aux intercommunalités.

Dans un monde en forte évolution (« 85% des emplois nécessaires en 2030 n'existent pas encore », *Institute for the Future*, 2017), où la fonction publique territoriale aussi se transforme, où le télétravail prendra de plus en plus de place, où peut-être demain la structure intercommunale fera office d'employeur unique pour le compte des communes, l'efficacité de l'organisation du travail et de la production de services publics demeurent des champs de réflexion importants.

Dans un autre registre, ces Universités d'été ont permis d'approcher la question des relations communes-intercommunalité, sous un angle renouvelé, mettant l'accent sur le ressenti. Fidèle à sa tradition d'innovation, l'ADGCF, avec le

1. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

concours du CNFPT, proposait cette année d'approcher les problématiques en jeu à travers les « constellations systémiques ».

Avec cet outil d'animation de groupes, le partage de situations complexes s'extrait de l'expression purement verbale pour resituer des personnages et des notions dans l'espace, mettre en lumière les relations qu'ils tissent entre eux et laisser parler le ressenti de chacun. Ainsi, le système constellaire évolue parce que les acteurs en jeu s'y sentent mal à l'aise, pas à la place qu'ils imaginent leur correspondre.

Issu de la psychanalyse, cet outil adapté et appliqué à notre champ a pu mettre en valeur la richesse que révèle la représentation spatiale de problématiques organisationnelles complexes. Finalement, il arrive souvent que bien-être et efficacité soient deux mêmes questions superposables. Par exemple, l'un des participants se demandait ce qu'il ferait des DGS des communes dans un schéma où le transfert de compétences et la mutualisation sont tellement aboutis qu'on envisage une administration unique au service du couple communes-intercommunalité. Les retours sur ces ateliers originaux sont très positifs, ils ont permis de lire les situations autrement, d'envisager de nouvelles perspectives en s'autorisant à s'intéresser à de simples ressentis.

On remarquera qu'il faut que le couple communes-communauté soit devenu bien complexe et diversifié pour se prêter aussi bien à de tels outils nés dans le sillage de la psychanalyse.

Au point d'étape actuel de l'évolution de l'intercommunalité, il s'agit désormais de redessiner les contours d'une gouvernance au sein des ensembles communes-communauté, où chacun se sente bien, dans son rôle, à sa place. Chacun doit trouver sa bonne place, c'est une autre façon de dire qu'il faut que chacun puisse être efficace dans la gestion du service public local qu'il doit rendre, tout en laissant aussi au citoyen sa juste place pour qu'il puisse s'approprier cette action et y contribuer.

Ainsi démocratie et efficacité sont les horizons nécessaires de l'évolution du couple communes-communauté. Face à la montée de la défiance citoyenne, l'intercommunalité pourrait devenir le laboratoire d'une démocratie vivante au quotidien, faite d'interactions permanentes. Sa réalisation doit s'appuyer sur la diversification des modèles d'organisation et de coopération, vivifiés par la dynamique naissante des communes nouvelles : elles sont un ferment d'optimisation au sein du couple communes-communauté.

Les observations et les analyses qui suivent rendent compte librement des débats suivis par quatre élèves de l'INET lors des Universités d'été 2018 de l'ADGCF, de certaines réactions qu'ils ont pu susciter au sein du public, des réflexions personnelles qu'ils nous ont inspirées.

RÉFÉRENTS :

Yvonick RAMIS, Secrétaire national délégué à l'organisation des Universités d'été
David LE BRAS, Délégué général

RAPPORT RÉDIGÉ PAR :

Mathilde BAREGES, mathilde.bareges@administrateur-inet.org
Julien BONNET, julien.bonnet@administrateur-inet.org
Sophie GEFFROTIN, sophie.geffrotin@administrateur-inet.org
Camille GUENEAU, camille.gueneau@administrateur-inet.org

sommaire

jeudi 5 juillet matin 9

Ouverture des 11 ^{es} Universités d'été.....	11
La refondation démocratique : un désir citoyen manifeste.....	15
Intercommunalité, supracommunalité ou logique matricielle : quels modèles pour l'organisation du bloc local au XXI ^e siècle ?.....	29

jeudi 5 juillet après-midi 37

Réinventer le couple communes-intercommunalités.....	39
--	----

vendredi 6 juillet matin 43

La commune en France : stop ou encore ?.....	45
La commune en Europe : cellule de base de l'administration locale ou lieu de mémoire.....	51

conclusion 58



jeudi
5
juillet

matin



Ouverture des 11^{es} Universités d'été

Pascal FORTOUL
Président de l'ADGCF

« Mes cher(e)s collègues et ami(e)s,

C'est un grand plaisir d'ouvrir ces 11^{es} Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité et de constater que nous avons **battu cette année un record d'affluence**.

Cela démontre,

- **La qualité de nos travaux** : l'exigence permanente d'être en phase avec les préoccupations quotidiennes de nos adhérents mais aussi ambition d'explorer les enjeux de société connectés au fait intercommunal.
- **La vitalité de notre association** : des adhérents mobilisés parce que porteurs d'une vision militante de l'intercommunalité de projet.
- **Notre convivialité et esprit d'ouverture** : éléments constitutifs de l'identité de l'ADGCF.

L'objet de cette 11^e Université d'été des directeurs généraux d'intercommunalité : **réinventer le couple communes-intercommunalité. Autrement dit : imaginer ses « métamorphoses » au XXI^e siècle et ce, à l'aune des grandes mutations sociétales contemporaines.**

- **À l'origine** : l'AG de Nantes où nous avons collectivement pris la décision de mener un travail prospectif opérant une rupture avec l'ordre territorial actuel (ses circonscriptions héritées, son organisation, son mode de fonctionnement).
- **L'objectif d'une trilogie ADGCF** : une démarche qui s'inscrit dans le prolongement de nos réflexions entamées en 2013 avec notre *Manifeste* (vision qu'ont les DG d'intercommunalité d'une République décentralisée efficiente ainsi que de l'exercice de leur métier) et poursuivi en 2017 avec notre *opus* sur le statut de la FP.

■ **Notre ambition** : bâtir une nouvelle vision du monde territorial dans la mesure où les mutations qui affectent aujourd'hui les territoires (métropolisation, assèchement de la ressource, numérique) commandent de revisiter la structure des pouvoirs locaux de notre pays. La question de l'évolution des relations entre communes et intercommunalités, l'hypothèse de nouvelles synergies, la tentation de nouveaux périmètres à tracer, constituent la première étape de notre démarche réflexive.

■ **Notre méthodologie** : articuler, comme à notre habitude, méthodes qualitatives et quantitatives. Ce travail sera présenté et débattu dans chacune de nos délégations régionales afin d'assurer sa légitimité ; nos partenaires seront invités à chacun de ces rendez-vous afin de nous faire bénéficier de leur expertise.





CONCLUSION

■ **En synthèse** : c'est à la création d'un monde nouveau que nous vous proposons de plancher dès aujourd'hui. L'ADGCF, dans **son rôle d'éclaireur**, doit avoir l'ambition d'être davantage précurseur et de contribuer à la définition d'un nouvel ordre territorial.

■ **Un rendu final** : les 12^{es} Universités d'été de l'ADGCF.

■ **En point de mire** : les prochaines élections municipales et intercommunales de 2020. Notre objectif : au terme de ce processus, veiller à diffuser et à généraliser en 2019 notre production afin de donner naissance à de nouvelles structures cognitives susceptibles d'inspirer les élus et les équipes techniques qui piloteront nos territoires.



Pierre ROSANVALLON
Historien, Professeur au Collège de France,
Directeur d'études à l'EHESS

Face à la montée de la défiance citoyenne, l'intercommunalité, laboratoire d'une démocratie d'interactions permanentes ?

Synthèse des élèves administrateurs de l'INET

En introduction de ces universités d'été, Pierre Rosanvallon a rappelé que le désenchantement démocratique contemporain peut se lire sous différentes formes, qui affectent notamment les institutions intercommunales (A). Sa « prise de hauteur » nous invite à explorer les moyens de rendre les intercommunalités davantage appropriables par les citoyens (B).

A Un désenchantement des différentes formes de démocratie qui n'épargne pas l'intercommunalité

D'après Pierre Rosanvallon, l'effritement de la démocratie se constate sous trois dimensions différentes (a). En s'appuyant sur sa lecture, nous pouvons observer que ces fragilités se retrouvent dans les institutions intercommunales : les élus bénéficient d'une légitimité fragilisée par le processus d'élection (b) ; les outils de participation citoyenne doivent encore être développés (c) ; enfin, au quotidien, l'action publique communautaire peut encore gagner en transparence et en lisibilité (d).

a. | Institution, décision, gestion : une démocratie fragilisée de toutes parts

Pour Pierre Rosanvallon, dans un contexte de défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, la crise démocratique des sociétés occidentales peut se lire sous trois prismes distincts :

- **La démocratie d'institution** : c'est le pouvoir donné au citoyen par l'exercice du droit de vote, lors des élections, pour décerner des « permis de gouverner » et organiser la représentation. Ce pouvoir est issu de la conquête historique du suffrage universel.
- **La démocratie de décision** : dans cette forme de démocratie, les citoyens sont invités à contribuer eux-mêmes à la décision politique. Cette démocratie peut se retourner en démocratie « négative » (« contre-démocratie ») où le citoyen se place en position d'obstruction voire d'opposition.
- **La démocratie de gestion** : elle porte, au quotidien, sur la qualité de l'action publique.

Ces trois formes de démocratie sont aujourd'hui fragilisées.

La démocratie d'institution, via le mécanisme d'élection, est toujours au cœur du système démocratique. Mais ce cœur est affaibli. L'élection souffre par exemple d'une fragilisation de sa fonction de représentation des territoires et des différents corps sociaux. En particulier, l'élection-reine est celle de l'exécutif : l'élection présidentielle mobilise toujours davantage en France que les élections législatives. Or, par définition, un chef est unique et ne peut pas prétendre incarner la société dans sa totalité.

Par ailleurs l'élection a une prétention à créer de la cohésion et du consensus. Elle doit rassembler la société autour d'un projet partagé qui permet aux citoyens de se projeter dans un avenir commun. Dans une société instable sur tous les plans (économique, social, technologique...), la notion de « programme politique » est elle aussi aujourd'hui remise en cause.

La démocratie de participation est aussi questionnée dans sa prétention à incarner de manière optimale la volonté générale. Sa forme la plus directe, le référendum, se heurte à des difficultés récurrentes de mise en œuvre : l'articulation entre la question posée et la réponse possible est généralement insuffisamment travaillée. Par exemple, lors du référendum de 2005 sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, les conséquences concrètes du « NON » étaient peu explicitées au public.

Par ailleurs, le développement récent de la démocratie participative bute aussi sur la question de la représentation de l'ensemble de la société. En général, d'après Pierre Rosanvallon, seuls 1 à 2 % de la population contribuent effectivement aux initiatives proposées.

Les limites de la démocratie d'institution et de participation pourraient être compensées, au moins partiellement, par l'exercice de la démocratie de gestion. Celle-ci s'exprime après l'élection, par la nature et les conditions de mises en œuvre de l'action publique. En particulier, les citoyens doivent pouvoir contrôler et surveiller l'exercice du pouvoir. Les institutions ne doivent pas être « confisquées » : la responsabilité et la transparence deviennent donc des notions-clés pour que les élus puissent rendre des comptes. L'évaluation de l'action publique est encouragée.

La représentation du peuple, *via* des majorités fragiles, peut ainsi être complétée par des institutions non élues qui incarnent d'autres figures de la volonté générale.

L'objectif est alors de créer une *démocratie d'interactions* laissant toute leur place aux autorités indépendantes, aux associations spécialisées, aux citoyens, pour contribuer, compléter, surveiller l'action publique.

Par ailleurs la démocratie s'individualise : l'individu le plus seul et le plus invisible doit toujours conserver des droits et un statut préservés par la Constitution.

b. | L'élection communautaire, processus démocratique inabouti

La forte montée en compétences des communautés et métropoles après les récentes réformes institutionnelles accentue le besoin d'asseoir la légitimité de leurs élus *via* un mode de scrutin parfaitement lisible pour le citoyen. Aux Universités d'été de l'ADGCF, certains directeurs généraux ont ainsi rappelé que le développement des recettes fiscales des communautés suppose, en contrepartie, que le contribuable puisse élire, en toute conscience, les élus responsables de l'usage de l'impôt².

2. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose ainsi que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Depuis 2014, le mode de scrutin des conseillers communautaires repose, certes, pour une grande majorité de communes (celles de plus de 1 000 habitants), sur un système de fléchage qui garantit la continuité avec le mandat de conseiller municipal. Il constitue d'ores et déjà un **progrès dans la démocratisation des instances intercommunales**. Auparavant les membres des assemblées délibérantes étaient désignés par les conseils municipaux, ce qui posait des problèmes de visibilité pour les citoyens.

Par ailleurs, la légitimité des représentants s'est trouvée d'autant plus renforcée que le système de fléchage a conduit en 2014 à un renforcement majeur de la parité dans les conseils communautaires : 43,7 % des conseillers communautaires représentant les communes de plus de 1 000 habitants sont des femmes contre 34,91 % à l'issue du renouvellement général de 2008.

Pour autant, en l'état, **la commune demeure la circonscription électorale de base**. La campagne s'organise au niveau communal où sont rarement mis à l'honneur les enjeux communautaires et la majorité intercommunale reflète de fait une juxtaposition des scrutins communaux. Cela ne facilite pas l'émergence de projets partagés et interroge l'institution intercommunale dans sa capacité à faire commun, à dépasser les accords d'opportunité et à se présenter comme un territoire à part entière disposant d'une identité propre et reconnaissable.

Le système de représentation au sein du conseil communautaire porte également en lui l'empreinte forte de la commune. Le Conseil constitutionnel a reconnu en effet à la loi la possibilité de déroger au principe de respect des équilibres démographiques en attribuant de *facto* à chaque commune un siège au sein de l'assemblée intercommunale. Or, ce qui a été perçu par les communes comme un gage de représentativité a généré un certain nombre d'intercommunalités ingouvernables, marquées par des écarts de représentativité démographique peu satisfaisants et particulièrement observables dans les métropoles³.

3. Les écarts de représentativité démographique entre la commune la moins peuplée et la commune la plus peuplée de l'EPCI étaient en 2014 de 1/6668 à Aix-Marseille, 1/3423 à Nice, 1/2028 à Grenoble, 1/1894 à Toulouse, 1/1333 à Paris, 1/1029 à Lille, 1/294 à Rennes, 1/282 à Montpellier, 1/282 à Rouen, 1/242 à Bordeaux, 1/217 à Strasbourg et 1/183 à Nantes.

c. | **Au niveau de la communauté, de nouveaux outils pour développer la participation citoyenne**

Dans de nombreuses intercommunalités, **la commune demeure la porte d'entrée identifiée par les citoyens – et donc privilégiée – pour la démocratie de proximité**, *via* notamment les conseils de quartiers, les dispositifs d'interpellation citoyenne, les concertations sur des projets urbains, etc. Pour l'heure, les budgets participatifs se développent par exemple prioritairement dans des villes de tailles et de territoires contrastés (Firminy, Grande-Synthe, Rennes, Paris...) plutôt qu'à l'échelle intercommunale.

Pourtant, **l'intercommunalité conserve sa valeur ajoutée** par sa capacité à dépasser les frontières communales pour favoriser la cohérence des politiques publiques mises en œuvre. À l'échelle du quartier, elle permet de mobiliser les citoyens sur des projets qui concernent des secteurs de communes voisines, ou qui répondent à des enjeux déjà portés dans d'autres quartiers de la communauté. C'est tout le sens des conseils citoyens constitués dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et impulsés conjointement par la communauté et les communes référentes⁴. Les outils numériques offrent de nouvelles opportunités pour dupliquer ces initiatives et les faire travailler de concert, au-delà des limites communales, sous réserve de veiller en parallèle à favoriser l'inclusion numérique des populations les plus éloignées de ces outils.

Par ailleurs, **la mobilisation des citoyens sur des projets « structurants » (cadre de vie, logement, mobilités, aménagement...) devrait en théorie se développer à l'échelle du bassin** de vie, malgré le risque de perdre en degré de proximité entre le citoyen, l'élu et l'administration. En ce sens, les conseils de développement sont des outils potentiels pour stimuler et inspirer les représentants de la société civile à l'échelle intercommunale, dans leur diversité économique, sociale, culturelle, éducative, scientifique, environnementale et associative. Désormais obligatoires dans les intercommunalités de plus de 20 000 habitants et/ou les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), ils ont pour rôle de donner leur avis sur le projet de territoire et, pour les communautés, sur les documents de prospective et de planification qui en découlent. Au-delà, le conseil peut être consulté sur toute question intéressant le territoire et se saisir d'enjeux tels que l'animation du débat public⁵.

4. Voir infra I) B) b) « Le numérique, source de nouvelles opportunités pour les citoyens ».

5. #Voir par exemple Caroline Megglé « Les conseils de développement, un levier pour la démocratie intercommunale », *Localtis*, 27/10/2017.

Dans la pratique, la plus-value de ces instances pour mettre en valeur l'expertise citoyenne demeure fragile et tributaire du volontarisme des élus locaux. Il faudra probablement plusieurs années pour que les propositions de ces conseils bénéficient d'un poids accru dans le débat public local.

d. | **L'action publique communautaire doit gagner en transparence et en lisibilité**

Si l'on reprend la lecture de Pierre Rosanvallon, sur la démocratie de gestion, force est de constater qu'il existe pour l'heure peu de contre-pouvoirs, externes aux intercommunalités, constitués *spécifiquement* pour contrebalancer l'exercice local de leur pouvoir. Des associations, ONG, partis, agences, chambres régionales des comptes, préfetures, etc. jouent certes ce rôle, mais ce sont généralement des contre-pouvoirs organisés à l'échelle nationale et dont l'action est déclinée localement. L'existence de médias locaux indépendants exerçant un regard critique n'est par ailleurs pas assurée dans tous les bassins de vie.

L'émergence de contre-pouvoirs locaux, érigés spécifiquement à l'échelle des bassins de vie, apparaît ainsi comme un enjeu à approfondir pour favoriser la lisibilité et la transparence de l'action publique communautaire. Les décideurs locaux ont eux-mêmes un rôle à jouer : ils peuvent par exemple être proactifs dans l'association des citoyens à l'évaluation de leurs propres politiques publiques. Comme le rappelle le récent rapport du comité Action publique 2022, « utiliser l'avis des usagers (est) un critère de performance et de pilotage. Le taux de satisfaction de ceux qui utilisent effectivement les services publics est nettement supérieur à l'opinion que les citoyens s'en font a priori. La publication des résultats rendra ainsi justice à la qualité du travail des agents. »⁶

6. *Comité Action Publique 2022*, « Service public. Se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018.

Par ailleurs, à l'intérieur de l'institution, une logique similaire ne mériterait-elle pas d'être développée ?

Dans les collectivités locales, les assemblées délibérantes bénéficient d'un pouvoir limité face à l'exécutif. Par exemple, la mise en œuvre du droit d'amendement et du droit d'expression des élus se heurte à certaines conditions pratiques : les élus – éventuellement regroupés en groupes politiques – subissent un ordre du jour fixé par l'exécutif, doivent prendre connaissance des délibérations en temps contraint, s'appuient sur des moyens humains et matériels limités, etc. « Le conseil municipal est une chambre d'enregistrement », synthétise ainsi le maire de Vesoul Alain Chrétien dans un récent article de « La Gazette »⁷.

Dans les intercommunalités, cette asymétrie est potentiellement encore plus prégnante : les clivages partisans sont atténués par l'association fréquente de différentes sensibilités politiques au sein d'un même exécutif. Les négociations politiques se fondent, de manière substantielle, sur la conciliation des différents intérêts communaux. Les « conférences des maires » sont des instances de régulation qui concurrencent fortement l'assemblée délibérante dans la prise de décision.

En 2011, les sociologues Fabien Desage et David Guéranger ont été très critiques sur cette « Politique confisquée »⁸ : dans la gouvernance intercommunale, de nombreuses décisions sont prises en coulisses, hors des débats publics de l'assemblée communautaire. La prétendue « technicité » des compétences communautaires favorise aussi leur discussion en cénacles restreints.

Dans ce contexte, l'approfondissement de la « démocratie de gestion » à l'échelon intercommunal suppose probablement toujours une clarification de la gouvernance interne des communautés et une meilleure lisibilité des mécanismes de pouvoir qui les traversent, dans une logique de renforcement du pouvoir effectif de l'assemblée délibérante.

En continuité avec les propos de Pierre Rosanvallon, l'échelon intercommunal pourrait pourtant être le laboratoire d'une démocratie « appropriable » à condition de générer de l'interaction permanente.

7. « Le premier magistrat, patron incontesté de la commune », *La Gazette des Communes*, 9 juillet 2018.

8. Fabien Desage, David Guéranger, « La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales », *Le Croquant*, 2011.

B Rendre l'intercommunalité davantage appropriable par les citoyens

Encouragées par le législateur vers plus de transparence (a), les intercommunalités disposent d'ores et déjà de leviers qui sous l'effet du volontarisme des élus locaux peuvent donner du relief à l'action locale : le numérique (b) et le projet de territoire (c). Par ailleurs, aller plus loin dans la démocratie de représentation interroge la capacité des communautés et métropoles à dépasser l'échelon communal (d).

a. Une transparence favorisée par les évolutions législatives récentes

Les mécanismes de renforcement de la transparence au niveau local se développent aujourd'hui, notamment sous la pression du législateur. Les lois relatives à la transparence de la vie publique (2013), à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (2016), pour la confiance dans la vie politique (2017) ont notamment systématisé les **déclarations d'intérêts** pour les responsables publics, contribuent à mieux protéger les **lanceurs d'alerte**, régulent l'emploi de proches familiaux au service des élus. Elles devraient renforcer la crédibilité des responsables locaux quant aux conditions pratiques de l'exercice de leurs fonctions.

La transparence de l'action publique auprès des citoyens devrait, elle aussi, être sensiblement consolidée - au moins à moyen terme - par la mise en œuvre de la loi pour une République numérique (2016), qui généralise l'**Open Data par défaut**⁹ au sein des collectivités et encourage la mise en place d'un **service public de la donnée**, qui peut notamment être pensé à l'échelle du bassin de vie.

Pour rappel, parmi les 22 propositions du rapport de la mission Action publique 2022 déposé en juin 2018, ces préoccupations figurent en troisième position, sous l'intitulé « investir dans le numérique pour fournir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers. » L'usage concret de ces outils juridiques dépend en large part du volontarisme des élus municipaux et intercommunaux, comme de la mobilisation des citoyens et des acteurs de la société civile. Ces derniers se sont d'ailleurs parfois dotés de longue date de bonnes pratiques et d'outils propres.

9. Au 1^{er} octobre 2018, les collectivités de plus de 3500 habitants comptant au moins 50 agents sont tenues d'ouvrir leurs données communicables.

b. | Le numérique, source de nouvelles opportunités pour les citoyens

Le numérique a été perçu comme l'**événement le plus susceptible d'impacter l'organisation spatiale des territoires** par 47 % des Directeurs généraux présents aux Universités d'été cette année. Dans l'organisation interne des administrations, cette évolution est déjà à l'œuvre : communication, dématérialisation des actes et des procédures ou télétravail.

À l'égard des habitants, le numérique est porteur de nombreux espoirs qui entrent en cohérence avec les nouvelles exigences de la démocratie de gestion en termes de **qualité de service**. Les téléprocédures et l'ouverture des données par exemple se présentent comme les vecteurs d'une meilleure efficacité et d'une plus grande transparence des services publics locaux.

La prise de conscience progressive par les élus locaux des opportunités du numérique prend la forme des « **Smart Territories** », ces territoires qui utilisent les technologies de l'information et de la communication pour piloter à distance et coordonner un ensemble de services tels que la mobilité, l'énergie, les déchets, l'eau ou la sécurité. À Dijon Métropole par exemple, l'habitant dispose d'une information en temps réel sur la température, le niveau de pollution et les nuisances sonores dans le territoire.

Les résultats présentés le 21 mars 2018 par l'Observatoire des territoires¹⁰ témoignent toutefois d'une **difficulté d'appréhender ce sujet nouveau** : 250 collectivités à ce jour ont publié leurs données soit 5 % des 4 500 collectivités concernées par l'obligation Open data par défaut. Parmi les EPCI, on compte 15 métropoles, 2 communautés urbaines, 24 communautés d'agglomération et 19 communautés de communes. La marge de progression est grande et **l'échelon intercommunal doit permettre de mutualiser cet effort**.

Selon l'étude publiée en juillet 2018 par l'ADGCF¹¹, les principaux points de blocage au sein des intercommunalités sont le manque de budget (62 %) et l'absence de portage politique du projet (43 %).

10. « L'Observatoire open data des territoires » a été lancé le 21 mars 2018 par la Caisse des Dépôts et l'association OpenDataFrance.

11. « La transformation digitale des territoires, enjeux, leviers et plan d'action pour les intercommunalités », ADGCF, juillet 2018.

S'il ne fait aucun doute que le **numérique facilite l'accès à l'information et le contrôle de l'action publique par le citoyen**, encore faut-il s'assurer de l'appropriation de l'outil par tous les citoyens. Or, pour nombre d'individus touchés la précarité, le fil social et culturel a été rompu et **Internet est un frein** supplémentaire à leur vie citoyenne.

Aussi, pour être tout à fait démocratique, un projet numérique doit-il avant tout être inclusif. Si comme le formule Pierre Rosanvallon, la « démocratie est le régime qui donne sa dignité à tous », faciliter son appropriation suppose d'en rendre l'exercice visible « par tous et n'importe qui » jusqu'aux citoyens les plus invisibles.



c. | Concilier action et interaction via le projet de territoire

Dans la **loi du 25 juin 1999 dite Voynet** où il fait sa première apparition, le projet de territoire est, selon la catégorie d'EPCI, un « projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » (communautés d'agglomération) ou « projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire » (communautés urbaines).

Non contraignant, bénéficiant d'un **cadre juridique très souple**, le projet de territoire laisse toute latitude aux intercommunalités pour penser leur intervention et ce, au-delà même des compétences qui leur ont été transférées. Sans déroger au principe de spécialité, il ne leur est pas interdit de faire mention des actions menées par leurs partenaires et de s'inscrire en complémentarité.

Dans les faits, les projets de territoire ont été formalisés en particulier dans les régions où le fait intercommunal était historiquement développé comme en Bretagne ou dans l'ancienne région Rhône-Alpes. D'où il ressort que **la maturité du territoire est un élément important** de faisabilité.

Pour autant, dans un contexte post loi MAPTAM¹² et NOTRe de fusions-extensions et de transfert de compétences nouvelles comme le plan local d'urbanisme, le projet de territoire peut s'avérer un **outil précieux de construction d'une identité**. En effet, si, comme le soutient Giuseppe Bettoni, Professeur à l'Université de Rome, l'identité est affaire d'invention plus que d'évidence et, faute pour beaucoup d'intercommunalités de disposer d'un territoire en adéquation avec le bassin de vie, le projet de territoire est une opportunité à saisir pour personifier l'action et la rendre visible.

La relation avec les citoyens pourrait s'incarner de manière indirecte dans ce document : à l'échelle intercommunale le pilotage, la cohérence des politiques publiques, la péréquation infra communautaire et donc la solidarité des territoires et des habitants, et aux communes la relation directe aux habitants dans le cadre général défini par le Conseil communautaire.

12. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Dans cette optique de démocratisation du niveau intercommunal, l'utilisation de la méthode de concertation pour l'élaboration du projet de territoire peut s'avérer payante. À Nantes Métropole par exemple, **la démarche s'est effectuée en lien étroit avec le Conseil de développement**. Le rôle de ce dernier dans la démarche a conduit, selon son Président Philippe Audic, à créer en son sein « un espace de prospective permanente, de veille et d'alerte pour les décideurs.¹³ » Dans son témoignage, Philippe Audic insiste sur le passage du « je » au « nous » de la pensée collective et du long terme que peut porter le Conseil de développement.

d. | Une dissociation nécessaire des élections communales et intercommunales ?

Dans la démocratie dite de gestion et d'interaction, **les élus s'engagent à rendre compte** de leur action auprès des citoyens. Le rendez-vous électoral est à ce titre doublement significatif. Il constitue toujours l'outil principal d'évaluation du bilan de mandat. Par ailleurs, il doit conférer aux élus une légitimité suffisante pour se prévaloir de leur fonction de représentation du territoire.

La difficulté soulignée plus haut s'agissant des intercommunalités est proprement l'identification de leur territoire de projet. Il est possible de percevoir à quel point aujourd'hui **la formalisation d'une ambition intercommunale dépend fortement des volontés communales** et témoigne de leur droit de s'administrer librement.

Lors des Universités d'été, les directeurs généraux ont été interrogés sur la question de l'instauration de l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires. 68 % d'entre eux ont répondu positivement. 21 % ont répondu non. Sans nul doute, il y a des difficultés à construire une vision politique partagée au niveau des élus communautaires et cela peut être un frein au pilotage et à l'organisation des administrations.

Aussi, la poursuite de la réflexion autour de la **démocratisation des institutions communautaires** doit-elle s'autoriser à dépasser ce qui apparaît aujourd'hui comme une limite infranchissable : la commune.

13. «Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées», Étude de l'Association des Communautés de France, mars 2015.

Le Gouvernement a initié cette démarche au titre de l'article 54 de la loi MAPTAM¹⁴. Dans un rapport rendu public en mars 2017, il a présenté trois hypothèses d'évolution du mode de scrutin pour les élections métropolitaines de 2020. Bien que le niveau métropolitain présente des **problématiques de représentativité démographique** plus importantes que les autres intercommunalités (*cf supra*), cette réflexion doit être une source d'inspiration pour l'ensemble des élus intercommunaux et pour leurs représentants.

À considérer que les enjeux majeurs de l'élection sont la représentation de la population, l'adoption d'un projet politique, l'intelligibilité pour l'électeur et la constitution de majorités stables, et dès lors que l'intercommunalité n'est qu'une émanation de collectivités territoriales, la troisième hypothèse présentée par le Gouvernement peut sembler la plus équilibrée : élire une assemblée dans le cadre d'une **circonscription unique dotée de sections électorales de niveau communal**.

Cette solution ne manque pas de susciter des interrogations liées notamment à la difficulté de constituer des listes intercommunales et le Sénat a fait connaître récemment sa position en faveur du maintien du fléchage. Elle présente néanmoins l'avantage de replacer la campagne et le projet politique au niveau intercommunal.

Le mouvement législatif de rationalisation de la carte intercommunale de ces dernières années a produit son lot de résistances locales à une nouvelle intervention de l'État. Les collectivités et leurs groupements en appellent à la libre administration comme symbole de la confiance dont elles doivent pouvoir bénéficier pour inventer, faire vivre et gérer au plus près des territoires caractérisés par leur grande diversité. Des initiatives ici et là donnent à penser qu'en matière d'efficacité de l'action publique, l'échelon intercommunal doit, comme dans sa relation aux citoyens, continuer de faire lui-même ses preuves.

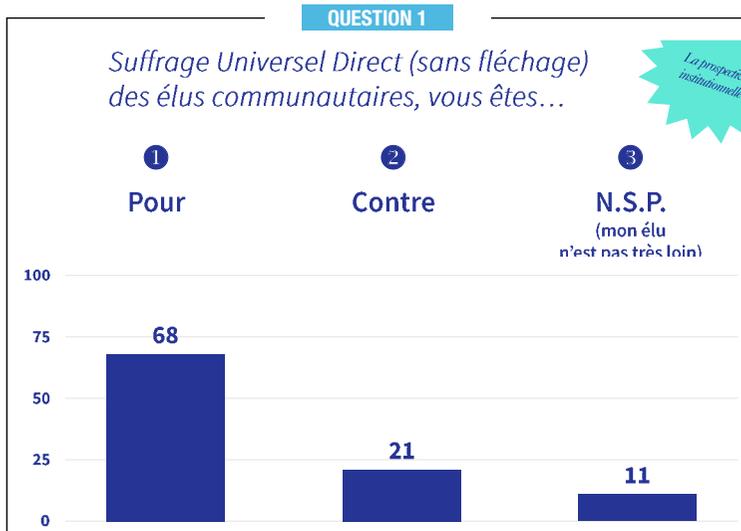
14. « [...] le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines. »



Radia DAOUD
Grenoble Alpes Métropole
Marie-Camille LEVIONNAIS
Metz Métropole
François PEZZOLI
Communauté d'agglomération Grand Besançon

Intercommunalité, supracommunalité ou logique matricielle : quels modèles pour l'organisation du bloc local au XXI^e siècle ?

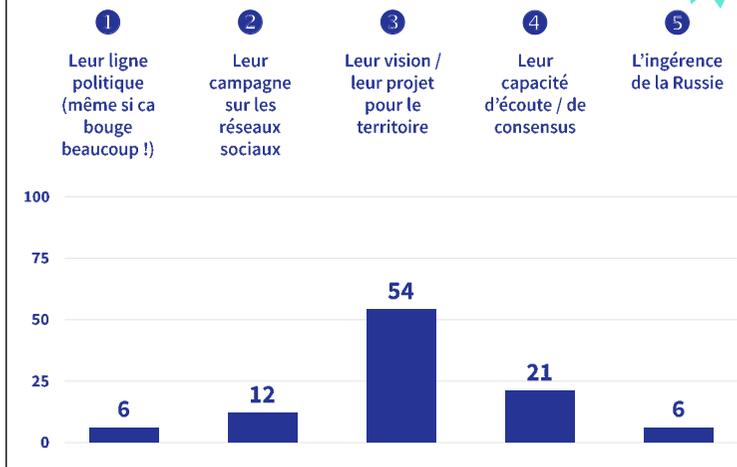
Le Club Prospective (réseau des praticiens de l'action stratégique et prospective) a réalisé à l'occasion des 11^{es} Universités de l'ADGCF un sondage *in situ*. L'objectif : recueillir le point de vue des congressistes sur les évolutions organisationnelles et démocratiques du bloc local. Le tout, avec une pointe d'humour !



QUESTION 2

Demain, sur quel critère principal seront désignés les élus locaux ?

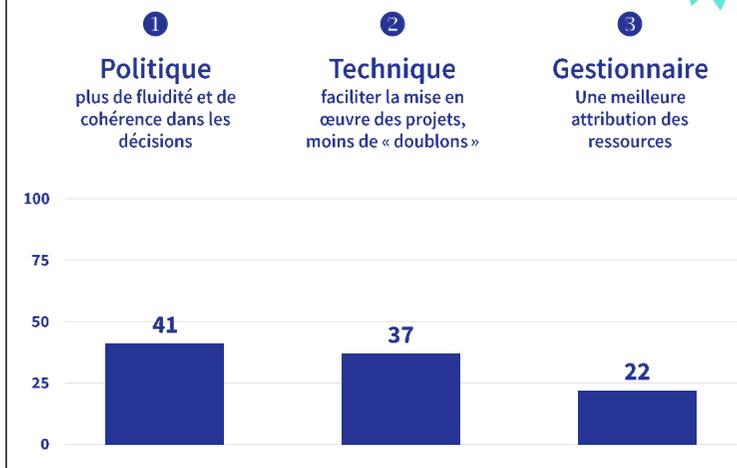
La prospective institutionnelle



QUESTION 3

Selon vous, quel est le principal avantage à mutualiser la fonction de DGS entre ville-centre et communauté ?

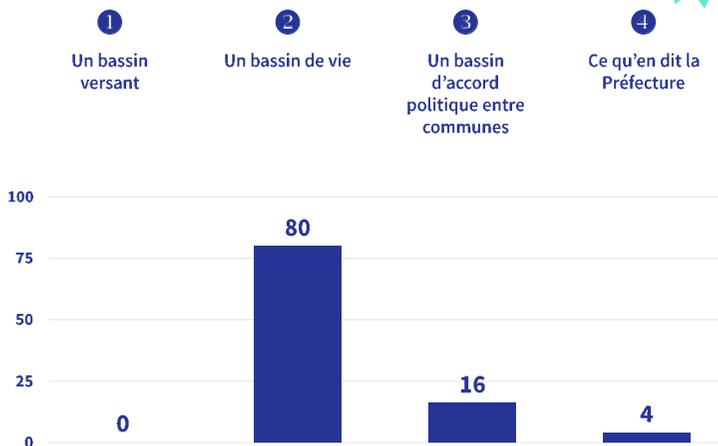
La prospective institutionnelle



QUESTION 4

Le périmètre pertinent d'une communauté, c'est plutôt...

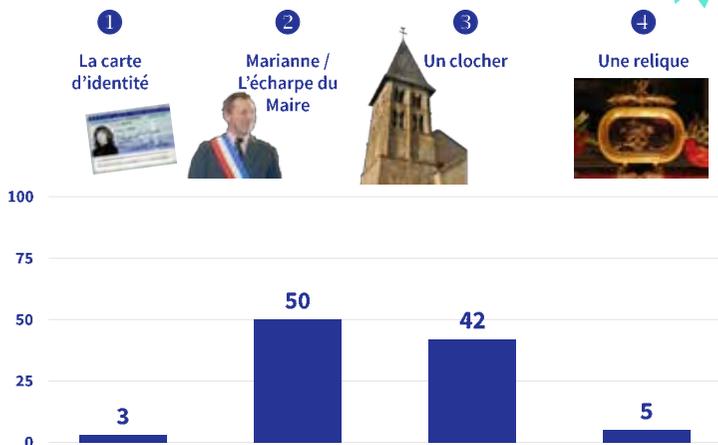
La prospective territoriale



QUESTION 5

Quelle image représente le plus la commune ?

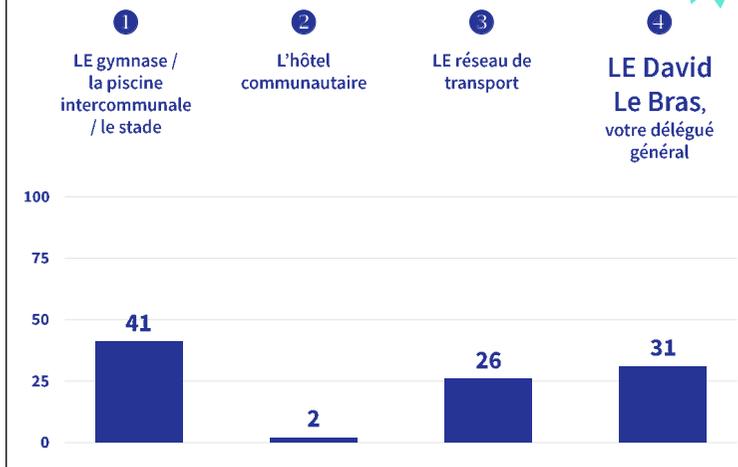
La prospective territoriale



QUESTION 6

... et quel pourrait être le symbole de l'intercommunalité ?

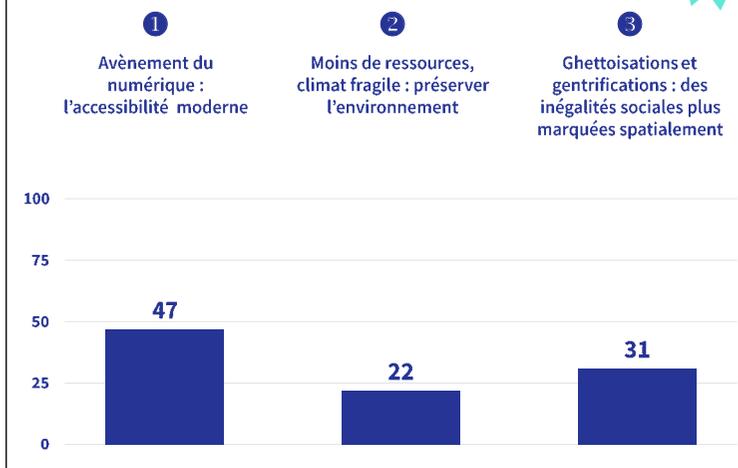
La prospective territoriale



QUESTION 7

Quelle « tendance » actuelle de mode de vie va le plus impacter l'organisation spatiale des territoires ?

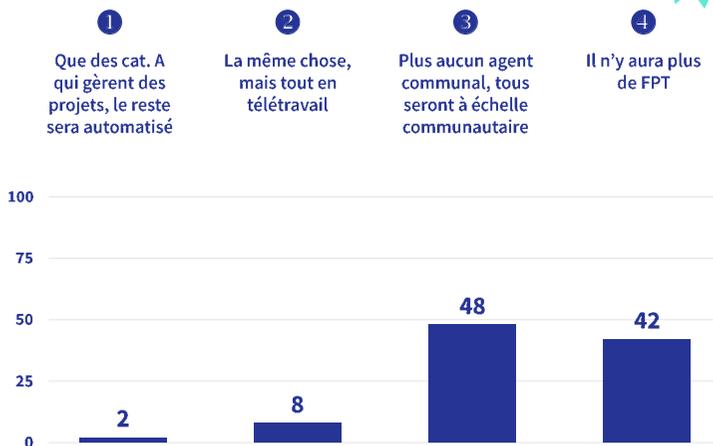
La prospective territoriale



QUESTION 8

Qu'est-ce qui caractérisera le plus la FPT en 2030 ?

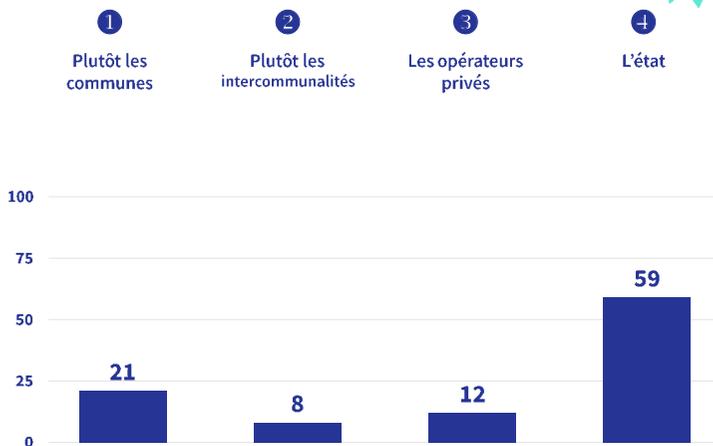
La prospective sociale



QUESTION 9

Dans un contexte de contrainte budgétaire, qui doit faire des efforts de gestion ?

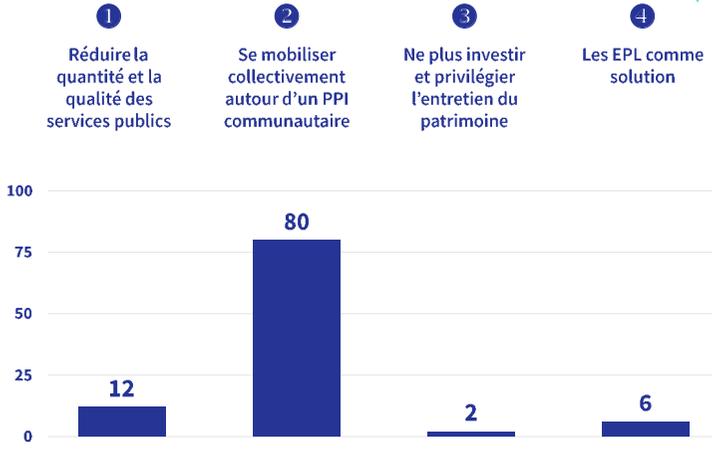
La prospective financière RH



QUESTION 10

Comment maîtriser les dépenses de fonctionnement tout en continuant à investir ?

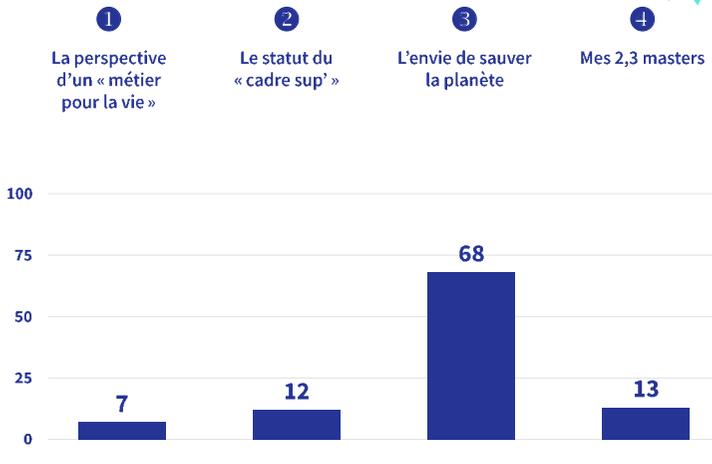
La prospective
Innovative
RH



QUESTION 11

Qu'est-ce qui a guidé votre parcours ?

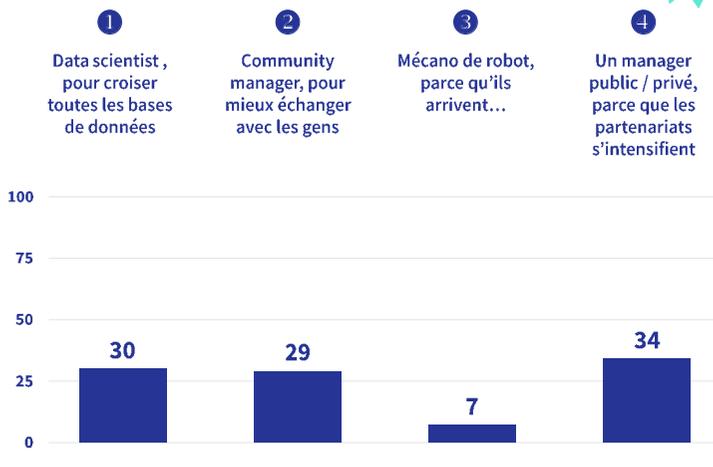
La prospective
Innovative
RH



QUESTION 12

Quelle nouvelle fonction allez-vous prochainement recruter ?

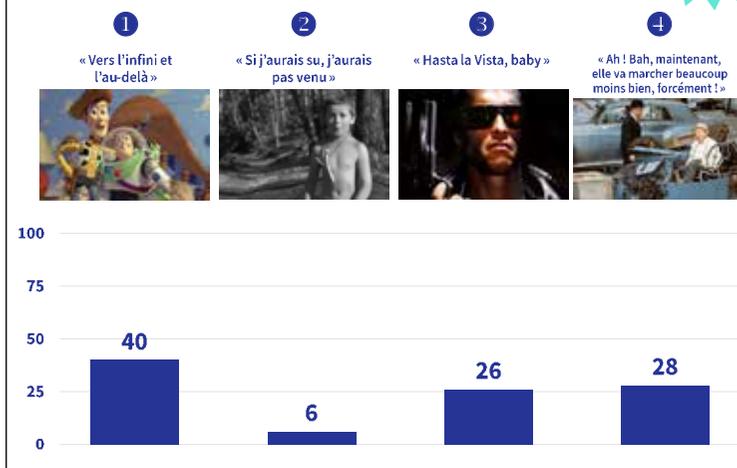
La prospective
Innov'et
RH



QUESTION 13

La « réplique » qui résumerait votre vision prospective du couple commune-intercommunalité :

Question
Amus





jeudi
5
juillet

après-midi



Pascale CHELIN-ALLANIC
Cheffe du service accompagnement des dynamiques territoriales du CNFPT
Denis CRISTOL
Directeur de l'ingénierie et des dispositifs de formation du CNFPT

Réinventer le couple communes-intercommunalités

Ateliers constellations en partenariat avec le CNFPT
et la participation des DGS animateurs facilitateurs :
Stéphanie BAFFOU, Cécile BISCAIS (élève administrateur), Jean-Luc BORDENAVE,
Hervé BOULLE, Isabelle CAZAUNAU (CNFPT/INET), Emmanuelle CHAMBARD,
Mathieu CHARTRON, Thierry COT, Dominique GARNIER, Maëtte GULDENER,
Stéphane ROCHON (élève administrateur), Boris SOLODKI (élève administrateur), Jean-Paul VOGEL

La thématique générale des 11^{es} Universités d'Été du Grand Bornand a porté sur le couple communes-communautés, sujet sensible... depuis la naissance des intercommunalités et dont la problématique est aujourd'hui renouvelée par l'extension des périmètres intercommunaux, le développement des communes nouvelles et la raréfaction des ressources.

Comment aborder en atelier ce sujet récurrent, source de tensions et de conflits ? La petite équipe de DGS pilotée par Yvonie Ramis, forte de l'expérience de partenariat avec la Direction de l'Ingénierie du CNFPT qui a permis de mettre en place depuis 2 ans des dispositifs innovants de réflexion autour de thématiques (histoires inspirantes, backcasting), a accepté (avec quelques doutes et inquiétudes) de se prêter à l'animation d'un dispositif original issu du modèle des constellations familiales, **les constellations systémiques**.

Par la mise en scène dans l'espace d'un système, les constellations permettent de prendre du recul, de décoder et de rendre explicite la dynamique implicite d'une organisation ou d'une relation, de disposer de clés de lecture qui vont au-delà des constructions mentales habituelles mais s'appuient sur le vécu de l'organisation observée et le ressenti des acteurs. Cette représentation ouvre une brèche pour recevoir et concevoir des idées qui ne sont pas issues de la logique cartésienne mais naissent d'intuitions, de perceptions, de représentations spontanées. Ainsi, le processus créatif favorise le déploiement d'une possible résolution du problème.

Rendre des DGS facilitateurs d'un dispositif qui repose sur les principes de la systémique (interactions, équilibre du système), de la phénoménologie (centration sur ce qui apparaît, ce qui émerge), du psychodrame (mise en scène d'un scénario joué par les participants), qui mobilise les ressources de l'intelligence émotionnelle, un défi ? oui.

Les facilitateurs ont dû inviter les participants, expliquer et guider le déroulement de la constellation, garantir le bon fonctionnement du dispositif, recadrer si nécessaire, bref un rôle exigeant ! C'est pour cela que nous nous sommes donné les moyens : 3 jours de formation étalés de janvier à juin, une demi-journée de répétition générale la veille de l'atelier.

Nous avons fait appel à une formatrice spécialiste des constellations, Chantal Motto, qui nous a aidé à adapter et construire la forme de notre dispositif : choix de caler en amont les sujets avec des porteurs de situation, déroulé... et nous nous sommes entraînés, dans la curiosité, l'envie de relever le défi et un peu d'appréhension. Les porteurs de situation ont été cooptés, les situations ont été définies et travaillées en amont par les facilitateurs.

Au total, 13 mises en situation concrètes dont voici quelques exemples :

- Comment faire en sorte que la ville centre ne bloque pas une procédure de transfert bénéfique aux 8 autres communes ?
- Comment favoriser l'équilibre entre 2 bourgs centre après fusion ?
- Comment mutualiser les fonctions ressources auprès des communes ?,
- Développer la légitimité de l'intercommunalité en s'appuyant sur la rénovation de la base nautique ?
- Organiser une gestion de proximité avec les communes en suivant une stratégie décidée au niveau communautaire.

Après une petite séance de brise-glace visant à créer la dynamique de groupe et un exercice visant à familiariser les participants à la représentation dans l'espace d'un objectif la prise en compte du corporel et des ressentis, la constellation s'est déroulée sur 1 h30 en plusieurs temps : clarification de la problématique et choix des éléments à consteller (acteurs-clé et aussi concepts tels que intérêt général, argent, justice...), choix par le porteur de situation des participants qui vont représenter ces éléments y compris lui-même, positionnement dans l'espace des éléments qui forment une configuration spatiale, expression des participants sur ce qu'ils ressentent de leur position de représentants, tests

successifs pour expérimenter de nouvelles positions et faire évoluer au mieux le système, expression des ressentis sur les repositionnements, debriefing sur l'expérience.

Au final, des facilitateurs ravis : « mon groupe a remarquablement joué le jeu, et tout s'est passé de manière extrêmement fluide », « immense plaisir à animer la séance et surtout à constater ce qu'elle a pu produire auprès des collègues », « une vraie fierté du résultat ».

Cette réussite est liée à l'investissement de chacun dans la formation, au respect du protocole précis, à la préparation en amont avec le porteur de situation.

À noter que les porteurs de situation un peu déroutés au démarrage de l'exercice, se sont sentis en sécurité grâce au guidage du facilitateur. Ils ont souligné « la qualité des échanges entre pairs et leur bienveillance », « l'importance de l'occupation spatiale pour décrire et illustrer les situations, les rapports de force, les enjeux, et accélérer ainsi de façon intuitive la compréhension des choses », et ont retiré de l'exercice « une compréhension beaucoup plus fine des éléments de blocage mais aussi une vue d'ensemble de la problématique beaucoup plus complète ».

Les participants représentants ont surpris voire bluffé les facilitateurs comme les porteurs de situation par « leur capacité à endosser leur rôle », « à comprendre rapidement les enjeux et les problématiques, à percevoir finement les rapports de forces », « à exprimer leur ressenti ». Ils semblent avoir pris du plaisir à cet exercice.

La réussite de l'atelier a déclenché des prises de conscience et des envies : prises de conscience de l'intérêt de regarder les choses différemment, de recueillir les remontées et remarques des collègues, de se familiariser à des méthodes d'intelligence collective qui laissent émerger par le mouvement et le positionnement des pistes de solutions ; envies de transposer ces méthodes en situation de travail.

Le partenariat ADGCF et CNFPT va donc se poursuivre par une proposition de formation.



vendredi
6
juillet

matin

Live tweet : #GrandBo2018@



Philippe LAURENT
Secrétaire national de l'AMF

Jean-Luc RIGAUT
Président de l'AdCF

La diversification des modèles d'organisation et de coopération, pour optimiser l'efficacité du couple communes-communauté

Synthèse des élèves administrateurs de l'INET

Alors qu'il pouvait sembler stabilisé, le schéma d'organisation entre les communes et les intercommunalités est entré dans une nouvelle phase de mutation (A). L'évolution des périmètres interroge la gouvernance administrative et politique, les modes de représentation et la répartition des compétences au sein du couple communes-communauté (B).

A De nouvelles formes de coopération émergent à partir des expériences des territoires

Le constat d'inachèvement de l'organisation du bloc local a traversé l'ensemble des débats des Universités d'été 2018 de l'ADGCF. En effet, la carte intercommunale redessinée au 1^{er} janvier 2017 porte en elle de nombreuses transformations, dont une diversification des profils communautaires (a). Le mouvement de regroupement des communes, développé en France grâce à la loi de 2015 sur la commune nouvelle¹⁵, pourrait revivifier le couple communes-communauté (b). Dans d'autres pays en Europe, la réduction massive du nombre de communes a été entreprise dès les années 1970. Pour autant, ces pays continuent à s'interroger sur l'organisation territoriale la plus adaptée (c).

15. Loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (16 mars 2015).

a. Une diversification des profils communautaires

La loi NOTRe a renforcé l'échelon intercommunal en relevant le seuil des intercommunalités à fiscalité propre à 15 000 habitants, sauf dérogations. L'enjeu était notamment de mettre en cohérence le périmètre des intercommunalités avec les bassins de vie, autrement dit avec la façon dont vivent les habitants et les acteurs économiques sur le territoire.

Si cette obligation d'extension a été mal vécue par certaines intercommunalités, elle a fait émerger des modèles inédits de coopération locale, dont les communautés « XXL » représentent l'exemple le plus marquant. L'étude de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), « Fusions 2017 : bilan des SDCl et nouvelle typologie des communautés », donne des clés de lecture de la recomposition des intercommunalités. Elle montre que les différences entre statuts (communautés de communes, d'agglomération, urbaines...) tendent à s'effacer – elles ont toutes peu ou prou les mêmes compétences – et que chaque communauté se singularise, en choisissant l'organisation la mieux adaptée à son territoire.

L'intercommunalité s'inscrit bien dans un mouvement global de différenciation territoriale, qui donne plus de place à l'expérimentation et à l'innovation locales, tout en respectant le principe d'égalité.

La typologie dressée par l'AdCF donne à voir un maillage territorial qui dépasse de loin les oppositions binaires urbain/rural :

- **l'hyper rural** (183 communautés, 3 % de la population) : EPCI éloignés des pôles urbains, avec une faible densité de population ⇒ communauté de communes Mont-Lozère (Lozère) par exemple ;
- **les bassins de vie de petites villes ou bourgs centres** (850 communautés, 32 % de la population) : type le plus répandu ⇒ communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans (Drôme) par exemple ;
- **les pôles intermédiaires** (126 communautés, 15 % de la population) : bassins de vie structurés autour de villes petites et moyennes, dans l'aire d'influence de pôles régionaux ⇒ communauté d'agglomération Royan Atlantique (Charente-Maritime) par exemple ;



■ **les relais de croissance régionaux** (57 communautés, 12% de la population) : grand pôle urbain entouré d'espaces ruraux. Des communautés d'agglomération se sont ainsi étendues à des communes jusqu'alors regroupées dans des EPCI à dominante rurale : on parle alors de « ruralisation » des agglomérations ou de « pôles ruralo-urbains » ⇒ communauté d'agglomération du Cotentin (autour de Cherbourg, Manche) par exemple ;

■ **le grand urbain** (46 communautés, 38 % de la population) : rayonnement important, fonctions métropolitaines ⇒ Toulouse métropole (Haute-Garonne) par exemple.

À cette typologie s'ajoute la banalisation des communautés « XXL » (plus de 50 communes), un nouveau type d'intercommunalité qui concerne des métropoles comme des communautés de communes, dans toute la France.

Inversement, la France conserve 342 communautés de moins de 15 000 habitants, dérogation accordée par la loi aux EPCI peu densément peuplés, situés en zone de montagne ou correspondant à un territoire insulaire.

b. Une dynamique naissante de regroupement de communes

Dans ce paysage institutionnel, la création de communes nouvelles pourrait redistribuer les cartes. C'est bien cette analyse qui est au fondement du programme des Universités d'été 2018 de l'ADGCF : si l'intercommunalité ne cesse d'évoluer, certaines communes ont également engagé leur mue, et cela modifie nécessairement les rôles au sein du couple communes-communauté.

Rappelons que **ce mouvement est récent, encore balbutiant et d'ampleur inégale suivant les régions françaises**. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a remplacé la procédure de fusion de communes de la loi Marcellin de 1971 ¹⁶ (qui a été un échec) par la création de « communes nouvelles ». Mais seules 13 communes nouvelles ont été créées en quatre ans. La loi de 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a mis en place des incitations (maintien des dotations de l'État, communes déléguées...) qui ont permis un certain essor des communes nouvelles.

Ainsi entre 2010 et 2017, 542 communes nouvelles ont été créées, fusionnant 1 830 communes, essentiellement des petites communes rurales. Cependant, **le succès de la commune nouvelle se concentre dans le grand ouest (en particulier en Normandie et en Maine-et-Loire) qui avait déjà été pionnier en matière d'intercommunalité** dans les années 1990. Au-delà des intérêts objectifs à fusionner, la culture locale de la coopération (ou non) joue donc un rôle déterminant dans la dynamique de réduction du nombre de communes en France.

À ce titre, Philippe Laurent, Secrétaire national de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), a rappelé lors du débat sur « la commune en France : stop ou encore ? » avec Jean-Luc Rigaut, Président de l'AdCF, que l'attachement des habitants à l'identité de leur commune pouvait être un obstacle à la création de communes nouvelles. Alors même que la fusion de Sceaux et Bourg-la-Reine permettrait d'économiser plusieurs millions d'euros par an au bout de trois ans, selon les estimations des deux villes, les habitants ont refusé de mettre en œuvre le projet.

16. Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Lors de ce débat, **Philippe Laurent et Jean-Luc Rigaut se sont accordés sur l'importance de préserver le fait communal et donc de maintenir des compétences à l'échelle de la commune, pourvu que celle-ci soit de taille suffisante pour gérer des services publics.** La commune nouvelle apparaît ainsi comme un outil pragmatique et efficace pour rééquilibrer le couple communes-communauté, en particulier sur des territoires urbains ou périurbains. Dans l'hyper rural, où les communes sont déjà de grande superficie bien que faiblement peuplées, ce qui génère de longs temps de trajet, la commune nouvelle n'apportera pas systématiquement des moyens renforcés pour la production de services publics, mais peut faciliter la gouvernance des communautés.

Selon Philippe Laurent, il est essentiel de faire confiance aux communes pour décider elles-mêmes de projets de fusion. Imposer la création de communes nouvelles susciterait une levée de boucliers et bloquerait le processus.

Dans d'autres pays en Europe, la réduction du nombre de communes a été plus rapide et moins respectueuse du volontariat.





Giuseppe BETTONI

Professeur de géopolitique, Université de Rome Tor Vergata

Klaus BRODBECK

Consultant auprès des collectivités,
ancien Maire de Renchen et Administrateur de district de l'Ortenaukreis (Allemagne)

Jean-François HUSSON

Secrétaire général du Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance,
Universités de Louvain et de Liège (Belgique)

La commune en Europe : cellule de base de l'administration locale ou lieu de mémoire

Synthèse des élèves administrateurs de l'INET

A

Ailleurs en Europe, des fusions de communes plus abouties, combinées à des interrogations persistantes sur l'organisation territoriale

Le débat relatif à « la commune en Europe : cellule de base de l'administration locale ou lieu de mémoire ? » a rappelé que la France faisait figure d'exception parmi ses voisins européens. Elle est le pays d'Europe ayant de loin le plus grand nombre de communes, malgré le passage sous le seuil des 36 000 communes en 2016.

Comme exposé par Jean-François Husson, Maître en sciences économiques, sociales et politiques aux universités de Namur et Louvain, **la Belgique a connu une fusion obligatoire et à grande échelle des communes en 1976, après l'échec d'une fusion volontaire.**

Cette réforme a fait l'objet d'oppositions mais a eu un effet spectaculaire : la Belgique est passée de 2 739 communes en 1 831 à 589 en 1976, soit en moyenne 18 845 habitants par commune.

Pour autant, le découpage administratif n'est pas exempt de critiques et d'interrogations. La coexistence de communes, d'intercommunales, d'agglomérations, de provinces, de communautés et de régions, aux côtés de l'État fédéral, est décrite comme une « lasagne » territoriale complexe. Le débat actuel porte notamment sur l'éventuelle suppression des provinces, héritées des départements. En outre, dans certaines grandes communes, des « districts » élus ont dû être créés au niveau infracommunal pour redonner du pouvoir de décision à une échelle appropriable.

L'Allemagne a également connu une fusion autoritaire de communes. La réforme a eu lieu dans les années 1970 pour les anciens länder de la RFA, à partir de la réunification en RDA. Selon Andreas Ueber, Directeur général du district d'Emmendingen, **beaucoup de petites communes allemandes sont encore confrontées à la question : coopérer ou fusionner ?** Les domaines de pertinence de la coopération intercommunale varient suivant les territoires. Dans les villes et agglomérations, l'intercommunalité permet une meilleure efficacité en matière d'aménagement du territoire, de transports et de développement économique, tandis que dans les espaces ruraux, ce sont avant tout les services d'eau, d'assainissement et d'énergie ainsi que l'éducation qui profitent de cette dynamique.

En Italie, le maillage communal demeure très hétérogène suivant les territoires. Le nord de l'Italie est plus densément peuplé et le maillage plus fin, tandis que les communes sont plus grandes et moins peuplées dans le Sud.

In fine, la comparaison entre les modèles français, belge, allemand et italien fait naître **plusieurs axes de réflexion :**

- **le volontariat est-il toujours préférable à des réformes « autoritaires » de la part de l'État central ?** Certaines oppositions à la fusion peuvent perdurer dans le temps, tandis que des communes fusionnées parviennent à s'entendre ;
- **il est délicat de combiner un fonctionnement optimal à la fois des communes et des intercommunalités.** En Belgique par exemple, l'extension des périmètres des communes semble avoir renforcé la complexité des intercommunales, nécessairement encore plus grandes ;
- **le maillage communal doit prendre en compte la densité de population**, et à cet égard il n'est pas certain qu'une « taille critique » même modeste (2 000 habitants, par exemple) soit source de plus d'efficacité et de démocratie dans certains territoires français très peu peuplés.

B Les couples communes-communautés, en quête d'efficacité, questionnent leur gouvernance, leurs compétences, la complémentarité de leurs administrations

L'efficacité au sein du couple communes-communauté implique que chacun trouve sa place afin que puisse s'établir un dialogue constructif et complémentaire. Cela passe par la recherche permanente d'un équilibre en termes de gouvernance, de compétences et de mutualisation.

a. Des modes de gouvernance complexes, qui invitent à la création de communes nouvelles

Les fusions d'intercommunalités intervenues suite à la loi NOTRe ont promu des **territoires regroupés autour de bassins de vie**, intégrant un seuil minimal de population (15 000 habitants). Il en ressort des organisations qui ont certes souvent des territoires plus pertinents pour la définition et l'exécution de nombreuses politiques publiques, mais aussi globalement plus difficiles à gouverner. De l'alliance de quelques maires à proximité les uns des autres qui avait prévalu dans l'intercommunalité qui s'est mise en place dans le dernier quart du XX^e siècle, on est passé à une phase de maturité de l'intercommunalité qui s'organise avant tout en fonction de territoires. Il en ressort une **multiplication de « communautés XXL »** (près de 200), qui rassemblent plus de 50 communes.

Cette évolution majeure vient réinterroger l'essence de l'intercommunalité : elle s'était créée comme un regroupement de communes, dirigé par les maires et leurs équipes au sein d'un conseil communautaire, surreprésentant souvent les petites communes. La règle de représentation de droit de chaque commune au conseil communautaire, dérogoratoire au critère démographique contribue à constituer **des assemblées qui atteignent fréquemment plus de 100 représentants. Cela rend de toute évidence la délibération fort complexe.**

Cela interroge la gouvernance des communautés. Certaines créent un conseil des maires, d'autres tel le Pays Basque inventent un système bi-caméral comprenant un conseil communautaire, constituant « l'assemblée de la population », et un conseil des maires, constituant une sorte de « sénat des territoires ». Ailleurs, on invente une commission des petites communes, ou encore on définit des secteurs géographiques permettant une construction plus fine des politiques publiques.

La commune nouvelle naît dans ce sillage et elle peut représenter, à beaucoup d'égards, une solution pour alléger la gouvernance des intercommunalités. En effet, les communautés composées de communes nouvelles plus grandes que les actuelles communes pourraient faire perdurer ce modèle de l'intercommunalité, où des maires qui disposent d'une légitimité démocratique et d'une bonne identification par les citoyens, participent ensemble à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques sur un territoire plus large.

Si l'AMF et l'AdCF, ainsi que nous l'a montré le débat du 5 juillet entre Philippe Laurent et Jean-Luc Rigaut, s'entendent sur la perspective de commune nouvelle comme horizon du renouvellement de ce couple communes-communauté, de l'avis de tous les acteurs, ce processus sera long, car il doit rester sur la base du volontariat. Il ne dispense donc nullement dans cette phase de transition d'inventer, et pourquoi pas de stabiliser des modes de gouvernance adaptés.

La proposition de loi récemment portée par Philippe Bas (LR) en juin dernier¹⁷, et soutenue par différents groupes politiques au Sénat, ouvre des portes sur **l'assouplissement des systèmes intercommunaux**. Si elle a peu de chance d'intégrer à court terme un ordre du jour législatif, elle témoigne cependant des réflexions en cours :

- création de **pôles territoriaux** permettant de déléguer partiellement des compétences, afin de faciliter l'exercice de services de proximité ;
- institution d'une **conférence des maires** dans les intercommunalités de plus de 20 communes ;
- possibilité offerte au sein d'une communauté de grande taille de le **scinder par départ de plusieurs communes contiguës**, sous réserve de ne pas créer d'enclave ou de discontinuité territoriale.

La simplification de la gouvernance par la diminution du nombre de communes, au travers de l'outil des communes nouvelles, semble bien être l'horizon pour les communautés, bien plus que celui de couper son lien vital avec les communes en devenant une collectivité territoriale comme une autre. Cette perspective permet de renouveler la vision de la répartition des compétences entre communes et communautés.

17. « Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale » déposée au Sénat le 30 avril 2018.

b. Réinventer la répartition des compétences dans le couple communes-communauté

Jusqu'ici, le législateur a considéré que les communautés devaient prendre les compétences que les communes ne pouvaient pas assumer car trop petites. Et ce schéma a eu tendance à être appliqué à l'ensemble du territoire, même dans les groupements constitués de grandes communes (en milieu urbain notamment) qui étaient pourtant en capacité d'assurer des services par elles-mêmes.

C'est donc sous le prisme des économies d'échelle, de la massification et de la technicité que s'est d'abord faite la répartition des compétences. Les communautés se sont vues confier les services techniques urbains (déchets, eau potable, assainissement, transports...) difficiles à gérer sur des territoires trop petits et sans structuration des ressources. Puis, on leur a confié la gestion de **gros équipements** (sport, culture...) nécessitant des moyens structurés pour assurer leur fonctionnement, et les investissements nécessaires à leur renouvellement.

En devenant territoires de projet, les structures intercommunales se sont vu confier des compétences relevant de l'aménagement et du développement : développement économique, PLUi, PLH, promotion touristique...

À Annecy, ce nouveau contexte a permis de redistribuer les rôles, non plus sous le seul prisme financier, mais sous un prisme plus fonctionnel et identitaire : **l'intercommunalité prend en charge les politiques structurantes, la commune gère la proximité**. Cela suppose d'avoir des communes avec une structure administrative professionnelle, et donc d'atteindre une taille critique, pour être en capacité d'assurer le service public de proximité (entretien de la voirie, équipements culturels, équipements sportifs...).

La communauté d'agglomération d'Annecy regroupait, jusqu'au 1^{er} janvier 2017, 12 communes et 145 579 habitants. Elle s'est regroupée avec quatre autres communautés de communes pour créer Grand Annecy Agglomération. Forte de 34 communes et 205 000 habitants, son poids s'est accru dans le département de Haute-Savoie. La commune nouvelle d'Annecy regroupe les six communes de l'aire urbaine d'Annecy et compte 128 000 habitants. Un pacte de gouvernance a été conclu par tous les conseils municipaux et a permis, au-delà des clivages politiques, de trouver un accord de gestion.

Ce modèle de répartition des compétences est d'autant plus intéressant qu'il permet aux maires de se sentir à l'aise dans un rôle de gestionnaire de la proximité qu'ils ont toujours revendiqué.

Pour autant, dans des intercommunalités rurales sans ville-centre, atteindre une taille critique de commune paraît un horizon difficilement atteignable. Ainsi, l'EPCI est plus enclin à territorialiser ses structures administratives pour assurer la nécessaire proximité. Et en territorialisant, on trouve d'autant plus de raisons de mutualiser les services des communes et des communautés.

c. | Des institutions en quête d'efficience qui testent des mutualisations à la carte

Incitées par l'obligation de réaliser un schéma de mutualisation au sein de chaque EPCI, les communautés et leurs communes respectives ont testé **différentes formes de mutualisation** : services fonctionnels, services opérationnels, DGS mutualisé avec la ville centre, jusqu'à l'extrémité la plus aboutie de la mutualisation, l'administration unique pour deux exécutifs, celui de la commune et celui de la communauté.

La mutualisation des services fonctionnels, notamment ressources humaines, finances, systèmes d'information permet des économies d'échelle importantes. Elle peut être descendante ou montante (c'est-à-dire assurée par la communauté ou par la ville centre pour le compte de l'autre). Dans les intercommunalités de petites communes rurales, la mutualisation a permis de construire des systèmes administratifs plus professionnels, et de différencier les postes. La coordination des RH, des finances, des affaires juridiques, peut s'organiser sous une spécialisation des uns et des autres, garante de meilleures performances.

La mutualisation de services opérationnels est aussi apparue comme un moyen de pallier la baisse de ressources. La mutualisation des parcs d'engins de voirie, ou des fonds documentaires de bibliothèque, permet à tous de profiter des investissements de chacun.

Dans nombre d'intercommunalités qui disposent d'une ville centre, le DGS est mutualisé. Ce système permet une cohérence entre les actions des deux collectivités, et un dialogue permanent entre les deux collectivités, évitant ainsi bien des coûts liés au partage de l'information et à sa déperdition.

Pour autant, cette mutualisation a aussi ses limites. Elle place le DGS dans la situation de devoir concilier des visions et des intérêts qui peuvent parfois diverger. Elle pose la question d'une survalorisation de la ville-centre par rapport aux petites communes.

Enfin, elle interroge sur l'autonomie de chaque couple DGS/exécutif. En effet, si le système fonctionne plutôt bien lorsque le maire de la ville-centre est président de l'EPCI, il devient plus difficile à faire fonctionner de façon équilibrée lorsque les deux exécutifs sont représentés par deux personnes différentes. Le risque est grand que l'un des deux se sente moins bien accompagné dans son mandat. En outre, en termes contractuels, il pose la question de la faisabilité de la séparation entre le DGS et l'exécutif, pour rupture du lien de confiance : si l'un veut se séparer de son DGS, il risque d'obliger l'autre à s'en séparer aussi, à moins que ce dernier ne soit en mesure financièrement de reprendre à temps plein le poste du DGS dont il ne portait qu'un mi-temps.

Dans les communautés très intégrées, notamment en milieu rural, quand les communes disposent de peu de moyens pour assurer un service, elles ont transféré de nombreuses compétences, ont mutualisé beaucoup d'autres. Et certaines se retrouvent aujourd'hui à la croisée des chemins : **prêtes à franchir le pas d'une administration unique, pour partie en pleine compétence, pour partie en mutualisation pour le compte des petites communes**, au service de plusieurs exécutifs, celui de la communauté et ceux des communes membres.

Dans ces schémas, la question n'est plus de répartir les compétences entre communes et communauté, puisque la communauté assure le service tant pour elle que pour ses communes membres (par le biais de la mutualisation). La question redevient celle de la gouvernance de ces ensembles, et invite à redéfinir le rôle du maire et des conseillers municipaux. Dans ces schémas, la plus-value communale n'est peut-être pas tant celle de la capacité à organiser un service de proximité au plus près des besoins et des usages, que celle de fournir, à travers la figure du Maire, le premier des citoyens, le plus engagé sans doute, une sorte de porte d'entrée vers le service public, vers tous les services. La principale compétence de la commune serait alors celle du guichet unique, qui induit aussi pour les élus communaux et le Maire en particulier de pouvoir effectivement accéder à des moyens de suivi et de contrôle des prestations assurées par la communauté.

La préservation d'un rôle éminent pour le maire est sans doute au cœur des enjeux démocratiques dans l'évolution du couple communes-communautés.

CONCLUSION

Rédigée par les élèves administrateurs
de l'INET

Les Universités d'été 2018 de l'ADGCF ont été riches en débats, en interactions, en croisement d'idées théoriques et de témoignages locaux. Elles ont montré une capacité des participants et intervenants à dépasser les positionnements institutionnels pour rechercher la complémentarité entre les échelons, comme en témoigne le débat finalement consensuel entre Philippe Laurent et Jean-Luc Rigaut.

Il ressort de ces Universités d'été une certitude, et beaucoup d'interrogations. Certitude : la commune doit rester une collectivité territoriale vivante, exerçant des compétences utiles à la vie quotidienne, et non un « lieu de mémoire » ou un simple réceptacle des plaintes des habitants. En effet, dans un contexte de désenchantement à l'égard du politique, la commune demeure l'un des rares échelons auxquels les citoyens s'identifient et expriment un certain attachement. Et pourtant, la « cellule de base de la démocratie locale » ne peut qu'évoluer. Le passage sous le seuil des 36 000 communes apparaît symbolique quand on sait que 30 000 communes comptent moins de 2 000 habitants en France, et ne disposent donc que de très peu de moyens. La création de communes nouvelles, de l'avis de tous les participants, doit être encouragée pour renforcer le premier maillon de l'action publique locale.

Le chemin à suivre est apparu nettement plus débattu concernant les intercommunalités. Quel équilibre trouver entre la représentation démographique (la plus juste démocratiquement) et la représentation des communes (cohérente avec l'ADN des intercommunalités) dans le système décisionnel,



en particulier des communautés «XXL» ? Comment rendre plus démocratiques ces « établissements publics » (on ne peut même pas les appeler collectivités territoriales) dont les budgets cumulés dépassent ceux des régions et que les citoyens connaissent pourtant très mal ? 68 % des Directeurs généraux interrogés pendant les ateliers prospectifs estiment qu'il faudrait élire au suffrage universel direct les élus communautaires. Cela suffira-t-il à rendre l'intercommunalité « appropriable », à passer du « je » au « nous » autour de réels projets de territoire ? Est-il raisonnable d'instaurer une élection supplémentaire au regard des taux d'abstention actuels ? Dans un contexte d'affaiblissement de la démocratie représentative, tel que dépeint par Pierre Rosanvallon, l'élection ne peut en tout état de cause être un outil unique et suffisant.

Le développement d'une démocratie de gestion, plus partagée, critique et permanente, apparaît comme une piste de réflexion stimulante. Pour cela, les schémas de pensée doivent évoluer, tant chez les citoyens, les élus que dans l'administration : rompre l'illusion de la représentativité d'une seule personne (le maire ou président) et donner plus de pouvoir aux assemblées délibérantes ; ne pas focaliser les débats sur les périmètres institutionnels autour des questions d'identité ; accepter que les citoyens puissent savoir, proposer (*via* le numérique par exemple) et contrôler l'action de l'administration et des élus, et que chacun y gagnera ; diversifier les lieux de débat et d'émergence de nouvelles idées.



BANQUE des
TERRITOIRES



L'intérêt général a choisi sa banque



Pour moderniser les territoires et lutter contre les inégalités qui les touchent, pour agir concrètement au service de l'intérêt général et faire que la transformation de notre pays profite à tous, la Caisse des Dépôts crée une structure unique : la Banque des Territoires.

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.

[banquedesterritoires.fr](https://www.banquedesterritoires.fr)



@BanqueDesTerr



BANQUE des
TERRITOIRES

GRUPE



Le réseau des directions régionales

ANTILLES-GUYANE

Pascal HOFFMANN

Guadeloupe

Tél. : 05 90 21 18 68

Guyane

Tél. : 05 94 38 30 55

Martinique

Tél. : 05 96 72 84 00

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Philippe BLANQUEFORT

Délégation de Lyon

Tél. : 04 72 11 49 48

Délégation de Chambéry

Tél. : 04 72 11 49 48

Antenne de Grenoble

Tél. : 04 38 21 04 00

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

Christian BAUDOT

(Directeur régional adjoint)

Tél. : 02 38 79 18 00

CORSE

Julie-Agathe BAKALOWICZ

Tél. : 04 95 10 40 00

Antenne de Bastia

Tél. : 04 95 35 95 30

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

ILE-DE-FRANCE

Marianne LOURADOUR

Tél. : 01 49 55 68 00

NORMANDIE

Florence MAS

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

Dominique MIRADA

Tél. : 01 58 50 92 63

Antenne de Nouméa

Tél. : (687) 25 47 91

PAYS DE LA LOIRE

Philippe LAMBERT

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

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
général
d'intercommunalités.

Des groupes de travail thématiques

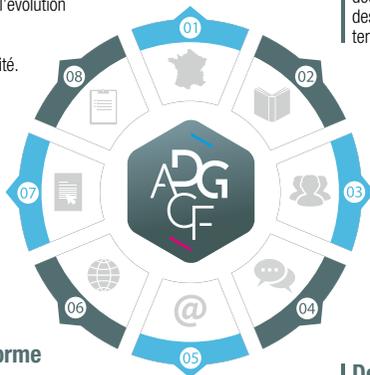
sur les grands enjeux
intercommunaux
(transferts de compétences,
métropolisation,
problématiques RH...).

Un site internet

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

Une application web

pour recevoir toute
l'actualité de l'association.



Nouveauté !

**En 2019, les UE de l'ADGCF
à Deauville.**

Rendez-vous pour les
12^{es} Universités d'été de l'ADGCF
les 4 et 5 juillet 2019
au Centre International
de Deauville.





**ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNES
DE FRANCE**

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

www.adgcf.fr