



LES DIRIGEANT.E.S
DE TERRITOIRES

CITOYENNETÉ INTERCOMMUNALE :

faut-il exhumer l'article 54
de la loi MAPTAM ?



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

MARS 2022

Sommaire

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

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

CHAPITRE 1

DÉMOCRATISATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ : QUELLES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES ?	5
--	----------

• Premier moteur, l'AMGVF.....	7
• Deuxième moteur, la DGCL.....	8
• Les intellectuels, le troisième moteur.....	9
• Un début d'essoufflement des moteurs.....	10
• Les attermoissements du PS.....	11
• La taille plutôt que la citoyenneté.....	12

CHAPITRE 2

DÉPOLITISATION ET RÉGIME DU CONSENSUS : STOP OU ENCORE ?	17
---	-----------

• Un régime de consensus.....	19
• Quel aggiornamento 10 ans plus tard ?.....	20

CHAPITRE 3

ÉLECTIONS LOCALES DE 2020 : L'INTERCOMMUNALITÉ, UNE INVITÉE DISCRÈTE... OU SURPRISE ?	25
--	-----------

• 2008, 2014 : l'intercommunalité, une invitée discrète.....	27
• 2020, l'amorce d'une politisation ?.....	28

CHAPITRE 4

DÉMOCRATISATION DES INSTANCES INTERCOMMUNALES : QUELS SCÉNARIOS ENVISAGER CONCRÈTEMENT ?	34
---	-----------

• Rompre avec la cogestion.....	36
• Élire l'exécutif au suffrage universel.....	37
• Quelles tendances au Sénat ?.....	38

Avant-propos

Présidé par Pascal FORTOUL, président d'honneur de l'ADGCF, le Conseil Scientifique de l'ADGCF est co-animé par Marie-Claude SIVAGNANAM, DGS de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et Jean-Charles de Belly, DGS de la communauté de communes Mad & Moselle.

À ce jour, il réunit : Daniel BEHAR, Clément CARBONNIER, Claire DELPECH, Aurélien DELPIROU, Philippe ESTÈBE, David GUÉRANGER, Rémi LEFEBVRE, Patrick LE LIDEC, Rémy LE SAOUT, Didier LOCATELLI, Françoise NAVARRE, Marine PARENT, Sébastien VIGNON.

Concernant la problématique de la démocratisation de l'intercommunalité : en 2019, 69 % des directeurs généraux d'intercommunalité appelaient de leurs vœux une élection au suffrage universel direct des élus communautaires sur circonscription intercommunale ; en 2022, ils sont 88 % à souhaiter une expérimentation de cette élection sur des territoires test.

ÉDITO

Lors des élections locales de 2020, certaines « luttes » pour la présidence de l'intercommunalité ont largement alimenté la chronique des médias. Décrites comme particulièrement « tendues », d'autres fois comme « rocambolesques », ces confrontations sont apparues comme un florilège des dérives propres au mode de scrutin intercommunal : négociations à huis clos, interruptions de séance, tractations tous azimuts... Force est de constater que l'instauration du fléchage n'a en rien contribué à l'affirmation démocratique des communautés et métropoles et à la responsabilisation de leurs élus. En d'autres termes, au regard de leurs compétences et de leur puissante technostucture, il est peut-être aujourd'hui nécessaire que le législateur se penche à nouveau sur la question de la citoyenneté intercommunale et réhabilite –a minima ?– l'article 54 de la loi MAPTAM qui prévoyait la désignation des conseillers métropolitains à l'échelle de la circonscription intercommunale.

L'enjeu est d'autant plus crucial que, comme on a pu le voir durant la campagne de 2020, la société civile a, elle, largement pris conscience et investi le fait communautaire, prenant peut-être ainsi ses distances avec une classe politique arc-boutée localement autour du fait communal. Cette question, l'ADGCF l'a, elle, tranchée en 2019 en sondant directement ses adhérents. Le résultat : 69% d'entre eux se sont prononcés en faveur d'un scrutin propre à l'intercommunalité, avec l'espoir de mettre enfin en phase le territoire vécu et le territoire électif et de sortir ainsi de la « démocratie du sommeil ».

Le séminaire du Conseil Scientifique de l'ADGCF qui s'est déroulé le 27 mai 2021 était donc consacré à un véritable « serpent de mer » de la « cause » intercommunale, celui de la construction de sa citoyenneté. À cette occasion, il s'agissait de revenir sur les conditions sociohistoriques qui ont fait de la démocratisation de l'intercommunalité un objet de lutte politique, d'échanger également sur la place occupée par l'enjeu intercommunal lors des derniers scrutins locaux et enfin, d'envisager, dans un registre plus prescriptif, les modalités concrètes d'une élection des représentants communautaires et / ou métropolitains sur circonscription intercommunale.

Le document que vous avez entre les mains synthétise les interventions des membres du Conseil Scientifique de l'ADGCF et restitue les principaux débats qui les ont accompagnés. Bonne lecture !

Pascal FORTOUL,
président du Conseil scientifique de l'ADGCF
& Yvonie RAMIS,
présidente de l'ADGCF





CHAPITRE 1

Démocratisation de l'intercommunalité : quelles injonctions contradictoires ?

DISCUTANT

PATRICK LE LIDEC

Chargé de recherche au CNRS

Face à la montée en responsabilité des institutions intercommunales, la question de leur légitimité démocratique revient de manière récurrente dans l'agenda politique depuis près de 30 ans. Comment comprendre la structuration des tensions entre objectifs réformateurs et revendications des élus locaux, de leurs associations et de leurs relais parlementaires ?

Le débat sur la démocratisation de l'intercommunalité est très ancien. Pourquoi cette inscription dans le temps long ? On peut évidemment recourir à une explication qui repose sur le rôle des acteurs institutionnels, qu'il s'agisse de **l'AMF qui évidemment redoute une légitimité concurrente pour les communes, ou du Sénat qui craint les effets de transformation sur son collège électoral**. C'est une explication qui est crédible. On le voit d'ailleurs à la condition émise par le Sénat quant à l'acceptation des communes nouvelles : c'est justement que l'on préserve le collège électoral tel qu'il est, c'est-à-dire que les communes fusionnées conservent leurs délégués en l'état.

Pour autant, cette explication est insuffisante, en tout cas, il est nécessaire de l'enrichir par une meilleure compréhension des prises de position des acteurs qui se sont —ou pas— mobilisés en faveur des transformations. Autrement dit, **il faut prendre en compte les entrepreneurs institutionnels et leur rôle moteur dans la promotion du suffrage dans ses différentes modalités**, dans ses différentes versions : fléchage, circonscription supra communale, circonscription unique... Et donc l'hypothèse simple sur laquelle je pars c'est qu'au fond, ce ne sont pas seulement les freins classiques qui sont responsables de la situation, c'est aussi l'étouffement du moteur ou plutôt d'une partie des moteurs qui contribue à la pérennisation du statu quo. Et si on fait une rapide rétrospective, il y a deux ou trois catégories d'acteurs dont le rôle comme moteur mérite d'être mentionné et qui peut aider à comprendre les raisons pour lesquelles au fond on a cet essoufflement, aujourd'hui, du débat sur la citoyenneté intercommunale. On a bien sûr les associations d'élus, le pôle urbain en particulier, l'administration centrale évidemment avec la DGCL et puis une sorte de collectif d'intellectuels qui a joué aussi un rôle dans ces débats-là.

Premier moteur, l'AMGVF

Si on regarde les 30 dernières années, on voit qu'il y eu **un rôle moteur très important de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) aujourd'hui présente dans France Urbaine.** Au-delà de la loi ATR, il y a eu une mobilisation très forte au moment de ce qu'on a appelé à l'époque la loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 95 (LOADT), dans laquelle était présent un article qui prévoyait un rapport qui devait être adopté pour fixer les conditions je cite « *dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des regroupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui sont membres pourraient être adaptés par référence à la loi Paris Lyon Marseille du 31 décembre 82* ». Donc c'était quand même inscrit dans une loi qui n'a un effectivité pas véritablement connu de débouchés.

Et donc un des éléments qui me semble important pour comprendre le positionnement de l'AMGVF à l'époque, c'est que l'on a une problématique que l'on rencontre aujourd'hui encore qui est **l'impact de la sous-représentation des maires des communes les plus peuplées dans les conseils intercommunaux. Et ce qu'on observe c'est que les plus actifs dans cette mobilisation ce sont les maires de grandes villes à gauche de l'échiquier politique,** avec un courant du parti socialiste qui étend également la critique à la composition des Conseils généraux. Parce qu'en fait, tendanciellement, **la gauche est davantage urbaine et davantage victime des inégalités de représentation liées au découpage cantonal** avec effectivement une croissance urbaine qui a entraîné des déséquilibres très marqués dans la population des cantons puisque même si on crée ponctuellement des cantons supplémentaires dans quelques villes, ça ne suffit pas à résorber ces déséquilibres. C'est évidemment un des facteurs qui alimente les mobilisations critiques en faveur d'une refonte des règles électorales.

Certaines propositions ont cherché à corriger ces distorsions : Jean-Pierre Balligand et son projet de refonte des Conseils départementaux ; et il y a également l'option AMGVF qui consiste à dire qu'il faut créer ce qu'ils appellent à l'époque l'« agglomération ». À travers la notion d'« agglomération » on reconnaît en réalité déjà le visage de la métropole lyonnaise puisque c'est exactement ce projet-là qui consiste, je cite, à « *promouvoir une collectivité territoriale supra communale désigné au suffrage universel direct exerçant les compétences du Conseil général* »¹. Donc là, on a l'agglomération-métropole sous un autre nom et ce projet est porté par l'AMGVF et ensuite par l'ACUF, mais historiquement par l'AMGVF avec sa « baseline », « *Mon pays c'est la ville* ». Donc cette collectivité à part entière dirigée par un conseil d'agglomération dont les membres seraient élus au suffrage universel direct, c'est la feuille de route que portent des gens qui s'appellent Mauroy, Bockel, Destot, Delebarre, Juppé, Rossinot, Ayrault, Sueur et j'en passe.

En 1998, ce sont ces propositions qui seront reprises par le rapport de Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans, *Demain la ville*. C'est là un premier moteur.

1. Cf. *Mon pays c'est la Ville*, AMGVF, 1994.



Deuxième moteur, la DGCL



Un second moteur c'est évidemment le rôle de la DGCL dans la promotion du modèle Paris-Lyon-Marseille (PLM) avec l'idée que l'intercommunalité pourrait servir de support à une restructuration institutionnelle sans supprimer les communes. Au fond, **il s'agissait de convertir les intercommunalités en entités progressivement devenues collectivités supracommunales avec le rêve de voir les communes se transformer en équivalent d'arrondissement.** Cette proposition de la DGCL on la retrouve dans les lois de 92, de 99, et elle circule dans les couloirs de la DATAR. À la DGCL il y a aussi l'idée qu'il faut privilégier l'intégration et l'approfondissement par rapport à l'extension des périmètres. D'autres segments de l'appareil d'État se mobilisent parallèlement à bas bruit : typiquement le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État qui critiquent régulièrement la violation de principes dont ils s'estiment être les gardiens à savoir le principe de l'égalité du droit de suffrage qui est mise à mal par le fonctionnement des intercommunalités.



Le suffrage universel direct
pour les intercommunalités,
c'est la feuille de route que portent
des gens qui s'appellent Mauroy,
Bockel, Destot, Delebarre, Juppé,
Rossinot, Ayrault, Sueur et j'en passe.

Les intellectuels, le troisième moteur

Puis un troisième type de moteur : la mobilisation des intellectuels qui promeuvent l'idée d'un nécessaire dépassement des scrutins indirects. Initialement, c'est **Jacques Caillosse et Christian Lefèvre avec un rapport en 1996 pour l'Institut de la décentralisation qui s'intitulait de *L'intercommunalité fonctionnelle à la supra-communauté citoyenne***. Et puis il y a les générations plus récentes, dont certains représentants sont présents au sein du Conseil Scientifique de l'ADGCF. Le rôle de l'Institut de la décentralisation a été important, dans la mesure où il a animé plusieurs groupes de travail à la fin des années 90 et au début des années 2000 avec un rôle aussi de diffusion de la revue *Pouvoirs Locaux*. Nous avons d'ailleurs reçu une commande avec Daniel Gaxie d'une réflexion sur cette thématique de la démocratisation de l'intercommunalité. Le débat portait sur « est-ce que l'on fait du PLM » ou « est-ce que l'on fait une élection sur circonscription unique » ? Nous avons défendu deux idées : premièrement, la transposition du dispositif dit « PLM » dans d'autres communes que Paris, Lyon et Marseille produira d'autres effets que ceux observés dans ces trois communes. À Paris Lyon et Marseille, la commune est créée **avant** l'arrondissement, qui n'en est qu'un démembrement. Si on transpose le système PLM à l'échelle des intercommunalités, cela produira peu d'effets car les communes resteront dépositaires de la légitimité. Pour renforcer la légitimité de l'intercommunalité, nous avons défendu l'idée **de partir sur une proportion réduite d'élus supra communaux –qui devait progressivement augmenter dans le temps via une loi de programmation. Dit autrement, on commence avec un élu désigné directement par la population –par exemple le Président–, les autres restant désignés par les communes ; puis cette proportion évolue petit à petit à la hausse –ensuite l'exécutif, puis, enfin, tous les membres du conseil communautaire**. Cette proposition a eu peu d'influence législative dans les années 90 et 2000, même si plusieurs articles de loi prévoyaient à chaque fois la production de rapports précisant les enjeux et les modalités du suffrage intercommunal. Ces rapports sont généralement restés lettre morte, sauf sous la mandature précédente où le Gouvernement a bien rendu un rapport...

Un début d'essoufflement des moteurs

En somme, des idées circulent et sont réappropriées par les commissions de réforme à finalité budgétaire dans les années 2000 que l'on retrouve dans les rapports Camdessus, Pébereau, Attali et Balladur bien sûr. Ces rapports s'approprient cette idée de la nécessaire émergence d'une citoyenneté intercommunale non pas dans une perspective tellement de démocratie mais plutôt avec **l'idée que, sur les quatre niveaux de collectivités qui préexistent, il y en a deux qui doivent prévaloir sur les autres : les régions et les intercommunalités au détriment des départements et des communes**, et ce pour faire des économies. **Dans le même temps, on voit apparaître un projet concurrent à ces dynamiques, celui des communes nouvelles.** En effet, dans l'esprit d'une partie de la haute fonction publique, l'intercommunalité ne semble pas répondre à ses promesses ; elle progresse de leur point de vue trop lentement, de manière trop redondante et pas assez économe. Cette déception se nourrit de l'idée qu'il y a trop superposition et pas assez de substitution. Elle amène certains hauts fonctionnaires à se repositionner et à remettre à l'agenda la question des fusions de communes. C'est à ce moment que l'on voit revenir le débat sur la fusion des communes, notamment dans les projets de loi MODELOC en 2008 et RCT en 2010. On peut y voir des étouffements du « moteur » de la démocratisation de l'intercommunalité puisque la DGCL, qui avait porté cette ambition, la porte un peu moins au profit de la fusion de communes. **Dans le débat de la loi RCT, très clairement, c'est une question qui n'est pas du tout portée par l'exécutif parce que ces évolutions ne correspondent pas à l'intérêt politique de la majorité en place. Pour autant, il y a dans le cadre de cette loi quelques ajustements comme le tableau de répartition des sièges entre communes, la désignation des conseillers intercommunaux à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, ce qui était déjà un progrès par rapport à l'existant.** Ces évolutions corrigent certains travers du fonctionnement des intercommunalités et réduisent le nombre des partisans de réformes radicales de démocratisation de l'intercommunalité : en réformant certaines inégalités de représentation, en effectuant des ajustements, ce qui faisait le « scandale » du fonctionnement démocratique des intercommunalités et peut être perçu moins « scandaleux », c'est-à-dire plus « acceptable ».

Les attermoissements du PS

Au cours de la mandature Hollande, on pourrait se dire au fond, pourquoi n'y-a-t-il pas eu davantage de changement dans un contexte où arrivent ou reviennent aux responsabilités précisément les grands maires porteurs de ce projet de démocratisation intercommunale telle que défendu historiquement par l'AMGVF et l'ACUF ? On a en effet un seul « exemplaire » de l'agglomération telle qu'imaginée initialement, c'est la métropole de Lyon et ce, alors même que les freins sont beaucoup moins puissants à ce moment-là. Pour mémoire, c'est Jean-Pierre Sueur qui avait initialement porté cette idée-là est à la présidence de la Commission des lois du Sénat donc **le problème est moins du côté des freins puisque le Sénat, de fait, ne freine plus vraiment à ce moment-là sur cet enjeu de démocratisation**. Pourtant on voit que le moteur n'avance plus. Qu'est ce qui se passe ? Comment peut-on l'expliquer ? D'un côté, on voit de plus en plus d'acteurs s'inquiéter du fait que les dépenses des EPCI à fiscalité propre représentent plus de 50 % de celles des communes qu'ils se sont transformés en employeurs massifs (avec environ 260 000 agents) et en même temps une insatisfaction croissante au plan démocratique. Les hypothèses que l'on peut formuler, c'est d'abord **des hésitations liées à l'incertitude des effets politiques d'une élection supracommunale**. Les simulations faites durant l'été 2012 par le bureau des élections au ministère de l'Intérieur s'avèrent en effet peu concluantes pour les élus qui ambitionnent une élection au suffrage universel direct à l'échelle de leur intercommunalité. Pour le Parti Socialiste, ce n'est pas forcément une très bonne solution, qui pourrait perdre la présidence de nombre d'EPCI : or, un tien vaut mieux que deux tu l'auras. Ensuite, concernant spécifiquement les métropoles, il y a d'autant moins de volonté de faire la fusion verticale avec le département que, premièrement, les compétences sociales sont très coûteuses et que, deuxièmement, le redécoupage cantonal majeur qui a eu lieu avec la loi Valls fait tomber tout d'un coup les projets de fusion des agglomérations avec les Conseils départementaux. Pourquoi ? Parce que **les élus socialistes acquièrent relativement facilement un contrôle indirect sur les Conseils départementaux qui est beaucoup plus avantageux que la fusion**. Typiquement, si on réfléchit à la fusion à Nantes Métropole avec le Département de Loire-Atlantique, on se dit que c'est envisageable mais attention : si on le fait, la majorité du Conseil départemental « résiduel » ne restera pas socialiste et basculera à droite. **Pour le PS, la réforme cantonale est plus avantageuse, donc on a de ce côté-là une autre partie de l'explication de l'étouffement du moteur de la citoyenneté intercommunale.**

La taille plutôt que la citoyenneté

Pour terminer, on peut considérer que **l'étaffement du moteur démocratique de l'intercommunalité est aussi lié à un changement de stratégie politique** puisque, pendant très longtemps, la DGCL avait porté l'idée d'un approfondissement des compétences intercommunales par opposition à l'élargissement des périmètres. Les options défendues par la DGCL sont écartées par Manuel Valls avec l'idée, au contraire, de faire des grandes intercommunalités qui viendraient « manger » le département. Ce changement de stratégie a évidemment beaucoup de conséquences et on assiste à partir de 2014 à une course à la taille. Pourquoi ? Sans doute, la loi sur la délimitation des régions et l'émergence des régions XXL poussent les intercommunalités à étendre leur périmètre. **L'idée de Valls, c'est que les intercommunalités plus vastes s'emparent, à terme, des compétences sociales du Département et assurent aussi l'ingénierie à la place des agences départementales.** La réforme aboutit ainsi à des intercommunalités de taille excessivement diverses parfois très très vastes, puisque certains départements ne comptent plus que quatre intercommunalités alors que, dans d'autres, on reste plutôt sur des périmètres plus restreints. De surcroît, on a une loi NOTRe qui énonce une taille minimum –15 000 habitants– mais pas de taille maximum et qui fait l'objet d'appropriation extrêmement diverses : certains élus se lancent ainsi dans une course à la taille pour franchir le seuil des 30 000 habitants et avoir un strapontin à la CTAP, à une époque où ils pensent encore qu'il va se passer quelque chose dans la CTAP...

Deuxième explication, ce sont des considérations géopolitiques avec une volonté de peser dans les grands ensembles régionaux. On a aussi des parlementaires qui anticipent sur la loi de limitation du cumul des mandats et qui ont l'idée de pousser la maille des intercommunalités pour se rapprocher des frontières de leur circonscription législative. Dernier point, on a aussi des élus municipaux, et ça c'est clairement la stratégie de l'AMF, qui se disent que la meilleure façon de sauver les communes c'est en fait de pousser jusqu'au bout la logique de l'élargissement des périmètres de manière à être sûr qu'il n'y aura pas d'approfondissement de l'intercommunalité : **la communauté XXL sauve la commune comme la région XXL sauve le Département.**

Le résultat de ces stratégies c'est que l'on a une mosaïque d'intercommunalités de taille très diverses ce qui accroît l'hétérogénéité du mouvement intercommunal et ce qui questionne ceux-là même qui avaient été les promoteurs de la démocratisation. Désormais, dans les très grandes intercommunalités, la commune nouvelle apparaît comme une alternative séduisante à une élection supracommunale du conseil communautaire. Des solutions alternatives apparaissent aussi avec le principe de commune-communauté. **En bref, on a plus de mal à concevoir le scrutin supra communal comme une solution généralisable dans les intercommunalités très étendues géographiquement et ça participe de la réhabilitation politique de la commune ; les moteurs s'essouffent finalement au regard de la plus grande hétérogénéité des aspirations des élus. Ainsi, en dépit du fait qu'avec la limitation du cumul des mandats il y ait moins de freins au principe d'une démocratisation de l'intercommunalité, on voit aussi moins d'éléments moteur qui poussent en faveur de cette transformation.**



David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« Notre étude *Quel monde territorial demain ?* publiée en 2019 a bien mis en lumière la problématique de l'extension des périmètres sur la dynamique intercommunale : on a en effet réduit le nombre des intercommunalités de 50 % alors que l'on a seulement diminué de 4 % le nombre des communes. Le bilan, c'est l'émergence des communautés XXL, ingouvernables, ou plutôt gouvernées par les petites communes dans la mesure où le poids de la ville centre est complètement dilué. Ça rebat en effet les cartes du suffrage, c'est-à-dire de ses conditions d'acceptabilité et de mise en œuvre ».

David GUÉRANGER,
chercheur, LATTS

« Patrick, tu évoques partiellement un acteur que tu connais bien, l'Association des maires de France. Il y a une tentative de l'AMF de s'afficher depuis quelques temps comme promoteur de l'intercommunalité. En parallèle, est-ce que l'AMF ne fait pas la promotion d'une alternative à la démocratisation intercommunale par l'introduction du suffrage universel, cette alternative étant la promotion de la fusion à l'intérieur ou à l'échelle de la structure intercommunale ? ».

Patrick LE LIDEC,
chercheur, CNRS

« L'AMF s'est repositionnée. Elle s'était initialement opposée au fléchage et s'y est ralliée parce que ses dirigeants ont compris que le fléchage ne changerait pas grand-chose et que la défense excessive du statu quo pouvait éroder la légitimité de l'AMF. Avant le fléchage, on pouvait dire qu'il avait une anomalie ou un scandale démocratique, avec des élus qui, parfois n'étaient même pas choisis au sein d'un conseil municipal ; la fixation conventionnelle des effectifs des assemblées communautaires avant la loi de 2010 permettait bien des manipulations. Dans certaines intercommunalités le nombre de conseillers communautaires avait été calibré pour qu'il n'y ait pas d'opposition politique. L'intercommunalité était devenue dans certains cas un moyen pratique pour les maires de se débarrasser de leurs oppositions municipales. À compter du moment où effectivement on met en œuvre le fléchage, ça change un peu la donne même si c'est une « révolution conservatrice ». Opter pour le fléchage dans un cadre communal permet de se prévaloir d'une démocratisation à peu de frais puisque de nombreux acteurs s'attendent à ce que le fléchage ne produise que peu d'effets.

Faire une réformette peut parfois être le meilleur moyen de se mettre l'abri d'une révolution. L'AMF a décidé de ne pas s'opposer au fléchage et a su même en tirer parti pour réduire le nombre de communes dans lesquelles les règles de panachage et de vote préférentiel s'appliquent. En bref, cette réforme produit un quasi statu quo.

Mais attention un statu quo désormais beaucoup plus légitime que la situation qui prévalait antérieurement où on pouvait quand même critiquer le fait qu'il y ait plus de 30 milliards d'euros de dépenses publiques qui ne fassent pas l'objet d'un contrôle par des assemblées élues directement par les citoyens. De ce point de vue-là, la stratégie de l'AMF été de dire : « on se convertit au fléchage pour désamorcer le potentiel critique », première chose. Le deuxième élément important du repositionnement de l'AMF concerne les communes nouvelles. L'AMF s'était farouchement opposée en 2010 aux communes nouvelles ; sous l'impulsion de Jacques Pélissard, la direction de l'AMF s'est ralliée à la carte de la commune nouvelle. Ce ralliement est intervenu dans un contexte de pression très forte, en faveur du changement, avec des amendements en faveur d'une élection supra communale des conseils communautaires, déposés par des députés socialistes au projet de loi Maptam. À cet égard, l'arrivée des socialistes en 2012 a été vue avec beaucoup d'inquiétude par l'AMF qui était très marginalisée dans ce contexte-là. C'est pourquoi elle a complètement changé de posture. Alors qu'elle s'était très fortement opposée aux communes nouvelles en 2010, elle est devenue au contraire un des fers de lance de la commune nouvelle, parce que dans ce contexte-là, il n'était plus possible de défendre strictement le statu quo. **Sa stratégie a été de dire on va jouer à fond aussi la commune nouvelle pour échapper à une élection supra communale.** La position que l'AMF était en fait moins dans la défense du statu quo stricto sensu que la promotion d'une série de changements limités qui avaient vocation à éviter des changements beaucoup plus importants qui auraient pu avoir lieu autrement ».

Pierrick RAUDE,
vice-président de l'ADGCF,
DGS de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord

« On observe un grand retour du maire depuis la crise des gilets jaunes et il me semble que dans nos constructions administratives, on ne parle pas beaucoup de la place du maire et on ne parle quasiment jamais du rôle des adjoints. Je crois que l'un des blocages dans la construction démocratique des intercommunalités réside aussi dans une absence de vision, une difficulté à penser la place que doit occuper le maire dans une intercommunalité qui serait démocratisée, sachant que la France s'est construite sur deux piliers : l'État et les maires ».



On a réduit le nombre
des intercommunalités de 50 %
alors que l'on a seulement diminué de 4 %
le nombre des communes. Le bilan,
c'est l'émergence des communautés XXL
gouvernées par les petites communes.

Patrick LE LIDEC,
chercheur, CNRS

« Si on analyse la crise des gilets jaunes, on voit que les basculements qu'elle a suscités sont liés en réalité à des phénomènes assez conjoncturels et en particulier à la stratégie qui a été adoptée à l'époque par l'Association des maires ruraux de France (AMRF). À la fin de 2018, la montée de la tension était quand même extrêmement forte et l'isolement du pouvoir central l'a conduit à chercher des alliés. Or, les seuls qui ont eu l'intelligence de se présenter comme alliés potentiels, c'est l'Association des maires ruraux de France. L'AMRF a appelé à la désescalade et a commencé à aller sur les ronds-points discuter avec les gilets jaunes. En quelques semaines, cette association est devenue le principal partenaire du pouvoir central dans la gestion de la crise des gilets jaunes et dans la re-légitimation du pouvoir central. Donc les seuls qui semblaient offrir une solution c'étaient les maires des petites communes et, de fait, la lecture des alliances qui a été faite par l'exécutif a très fortement changé. Il ne faut pas oublier que le Gouvernement faisait face à une forte opposition ; LR avait déjà attisé le feu en attaquant le Gouvernement sur les prix de l'essence et à propos de la proposition de loi sur la limitation de la vitesse sur les routes nationales à 80 km heure. Territoires Unis et plus spécifiquement le président LR de l'AMF ont aussi joué le jeu de l'opposition et de l'agitation. **Les seuls partenaires sur lesquels le pouvoir central a pu s'appuyer dans ce contexte-là c'étaient les maires ruraux.** Ils ont remporté la partie et on a vu une chose qu'on avait d'ailleurs jamais vu auparavant c'est que l'AMRF, considérée jusque-là quand même comme une association de quasi pestiférés dans la République, dont le pouvoir central se méfiait traditionnellement est entrée en grâce ; j'ai vécu des congrès de l'AMF dans les années 90 où au ministère de l'Intérieur on s'inquiétait que le président de l'AMRF puisse devenir le président de l'AMF en disant attention, ces élus-là, ont une rhétorique basiste et ils vont nous emmener droit dans le mur. La rhétorique de François Paour faisait peur aux dirigeants de l'AMF eux-mêmes qui redoutaient que ce dernier puisse prendre la présidence de l'AMF. Très clairement l'AMRF était complètement marginalisée ; avec la crise des gilets jaunes, on a assisté à un retournement de situation spectaculaire. Pour la première fois dans l'histoire de la République, le Premier ministre s'est rendu au congrès de l'AMRF et le président de l'AMF a été décoré de la Légion d'honneur. Dans la foulée, on a eu la loi Engagement et Proximité ; ce basculement est lié au fait que les seuls à avoir joué la désescalade, ce sont les maires ruraux. Ils ont remporté la mise ».

Pierrick RAUDE,
vice-président de l'ADGCF,
DGS de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord

« Ils (l'AMRF) ont bien joué la figure du maire, de sa connaissance et de sa proximité avec la population. Les agglomérations ont beaucoup grossi en termes de compétences et mais elles n'ont quasiment aucune visibilité auprès des usagers ».

Didier LOCATELLI,
directeur de l'Agence NewDeal

« Il faut faire attention à la notion de « proximité » et à cette idée que le maire serait en contact permanent avec les administrés. Je pense que ça, c'est effectivement une forme de défense catégorielle des communes, c'est une construction sociale et politique. Qui voit le maire dans sa commune ? Les maires ont tendance à voir toujours les mêmes personnes, ceux qui ont intérêt à le voir. Cette construction, il faut la questionner, la déconstruire, sans doute en fonction des types de commune. En tout cas, elle justifie la place particulière du maire dans notre architecture territoriale mais du point de vue du citoyen ça ne correspond pas à grand-chose ».

Jean-Charles de BELLY,
co-animateur du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

« Je suis DGS dans un territoire très rural et je peux dire que c'est important d'« incarner » le territoire : **le maire est à portée d'engueulade.** J'aime bien cette expression, dire qu'il est à portée d'engueulade. Le président de l'intercommunalité qui gère énormément de compétences il n'est pas, lui, à portée d'engueulade. Combien d'administrés voient mes maires ? J'ai des communes de 28 habitants et il y en a 7 au Conseil municipal ! ».

David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« Simplement, sur l'expression « le maire est à portée de baffes » de nos concitoyens –je crois qu'elle est attribuée à Jean-Pierre Raffarin– : elle est quand même intéressante cette formule : ça revient, ni plus ni moins, à **privilégier la logique du clientélisme** dans la conduite de l'action municipale il me semble ».

David GUÉRANGER,
chercheur, LATTS

« Sur cette question de la proximité, je ne sais pas si c'est une construction mais il y a quand même beaucoup de travaux universitaires qui s'accumulent sur le travail de maire et sur les rôles sociaux du maire, sur les relations qu'il entretient avec ses clientèles politiques etc. C'est quelque chose qui est quand même relativement bien documentée et, pour ma part, je réalise une enquête auprès de maires et il me renvoie quand même assez clairement le fait que dès qu'ils sortent de chez eux, ils sont interpellés par les citoyens à tous les coins de rue sur tel ou tel dossier. Ils ne peuvent pas vivre en dehors de leur domicile et dans l'espace privé autre chose que l'incarnation de leur rôle de maire ; alors est-ce que ça veut dire qu'ils rencontrent beaucoup de gens sur leur commune ? Ça, je ne sais pas, mais en tout cas, cette figure-là, celle du maire, elle est omniprésente dans l'espace public. Il faudrait sans doute considérer la taille de la commune et les manières d'incarner le rôle qui peuvent être un peu différentes selon les maires. Qu'est-ce que signifie concrètement cet exercice mayoral et la possibilité de déléguer une partie des tâches –ou pas– à des adjoints par exemple dans les quartiers ».

Pierrick RAUDE,
vice-président de l'ADGCF,
DGS de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord

« Je crois qu'il y a aussi un refus d'obstacle du maire en tant que vice-président ou président de l'intercommunalité, parce qu'en réalité, les compétences de proximité les communautés les exercent sur les déchets, sur l'eau, sur le développement économique, voire le social lorsque l'intercommunalité a pris la compétence sociale. Sauf que le vice-président quand il est interpellé, il prend sa casquette de maire il ne prend pas sa casquette de vice-président pour assumer la compétence ».



CHAPITRE 2

Dépolitisation et régime du consensus : stop ou encore ?

DISCUTANT

DAVID GUÉRANGER
LATTS

Les intercommunalités se sont historiquement inscrites dans le registre d'un consensus fondé sur la négociation de compromis dépolitisés entre les maires et excluant, de fait, tout clivage idéologique. La promulgation en 2019 de la loi Engagement et Proximité a semblé conforter la mainmise des maires sur le fait intercommunal ; pour autant, à l'occasion des dernières élections locales, la tension observée au sein de certains territoires et structurée autour de deux modèles de gouvernance – cogestion versus fait majoritaire –, n'est-elle pas annonciatrice d'une remise en cause à venir du consensus intercommunal ?

La problématique de la citoyenneté intercommunale doit être arrimée à l'enjeu de la crise actuelle de la démocratie représentative qui n'est pas seulement liée au suffrage ; c'est, plus largement, **une crise de la participation politique avec une augmentation de l'abstention, un renforcement des défiances, mais aussi une crise de la représentativité sociale des élus...** Ça ne touche d'ailleurs pas seulement la démocratie politique mais aussi d'autres espaces, d'autres univers sociaux, à l'instar du syndicalisme. C'est une manière de dire que l'intercommunalité ne peut pas être tenue pour responsable de cette crise de la démocratie locale mais que, et c'est le sens de l'ouvrage co-écrit avec Fabien Desage, *La politique confisquée*, elle peut être considérée comme un symptôme de cette crise, des tendances, des transformations, des évolutions de notre démocratie.

Un régime de consensus

L'étude que l'on a menée il y a une dizaine d'années visait donc, au prisme de l'intercommunalité, à souligner un certain nombre de processus qui traversent nos régimes politiques et en particulier les espaces politiques locaux. On peut penser à **la professionnalisation politique** c'est-à-dire au renforcement d'un personnel spécialisé et indemnisé qui fonctionne sur la base d'une forme de sélectivité sociale. Un autre processus procède de **l'affaiblissement des espaces de délibération** ; les conseils communautaires bien sûr, mais aussi l'Assemblée Nationale, le Parlement européen illustrent ce recul, au bénéfice de décisions à huis clos. Un autre processus : **la concentration du pouvoir local** qui signe le renforcement de la figure du maire au détriment des espaces comme le Conseil municipal, une autre manifestation du présidentielisme.

Bref, **il ne s'agit pas de considérer que l'intercommunalité est responsable de tout ça mais plutôt qu'elle fournit une matière condensée à ces différents processus**, qu'elle a contribué par exemple à la professionnalisation politique en donnant des ressources financières supplémentaires constituant, d'une certaine manière, l'institution du cumul par excellence pour les élus qui sont à la fois municipaux et intercommunaux. Surtout, **l'intercommunalité illustre l'ascendant pris par le consensus sur le mode de fonctionnement majoritaire**. Ces règles de consensus, qui cadrent le jeu politique, permettent de comprendre la centralité des maires dans le gouvernement des intercommunalités. Certes, ce régime de consensus n'est pas exempt d'affrontements ; il constitue cependant le cœur du réacteur politique de l'intercommunalité. Cette matrice qui structure l'intercommunalité, on la critique avec Fabien Desage sur la base d'un ensemble d'arguments, notamment sur ses effets en matière d'action publique **puisque une des conséquences de ce régime de consensus c'est qu'il rend difficile, voire impossible, la possibilité de mener des politiques redistributives qui nécessitent des arbitrages forts à l'intérieur de l'institution**.

Si on suit cette ligne d'analyse, sur le cœur du réacteur, sur ce régime du consensus, on peut immédiatement remettre à sa place le suffrage. En effet, il n'y a pas besoin de parler du suffrage indirect pour expliquer le fonctionnement de ce régime politique consensuel : les mécanismes de professionnalisation politique, de confinement du débat, de concentration du pouvoir, se déploient aussi dans des espaces municipaux, là où existe pourtant le suffrage universel direct. C'est une manière de dire que penser la démocratisation de l'intercommunalité, c'est aussi poser la question de son insertion dans le temps. Le dispositif du suffrage ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de la démocratisation de ces institutions. Ça c'est pour revenir un peu sur la toile de fond et de façon très brève sur ce qu'on disait avec Fabien dans notre ouvrage il y a dix ans.

Quel aggiornamento 10 ans plus tard ?

Dix ans plus tard, le régime de consensus est-il mis à l'épreuve ? On peut partir du tableau un peu rocambolesque, des débats récents autour de l'élection du président ou de la présidente de l'intercommunalité, en l'absence totale de débat public, qui livrent une image un peu dramatique de la démocratie intercommunale à l'occasion des dernières élections municipales de 2020. Pour ne prendre que quelques exemples, la réélection de Justesse de Patrick Ollier, d'abord dans sa commune et ensuite à la métropole du Grand Paris. La réélection aussi de Damien Castelain, maire classé centre droit, à la métropole de Lille avec le soutien des élus du groupe socialiste ; la défaite de Martine Vassal, candidate à la mairie de Marseille, non seulement dans le 4^e secteur, c'est-à-dire dans les 6^e et 8^e arrondissements, puis à l'échelle de la ville, mais qui ne l'empêche pas de se faire élire finalement présidente de la métropole. Je me propose de mettre en perspective ces quelques exemples avec quelques évolutions plus globales, pour réfléchir aux effets sur le régime de consensus.

La première évolution c'est **l'affaiblissement de la légitimité mayorale** qui ne concerne pas seulement les quelques édiles ci-dessus. Elle se traduit plus généralement par une baisse tendancielle et régulière de la participation politique aux élections municipales avec un niveau d'abstention élevé et qui augmente, en tendance, le nombre de maires mal élus. On peut mettre les taux très élevés des dernières municipales sur le compte de la pandémie de COVID-19 mais on est face à une tendance de fond plus ancienne, puisque l'on a gagné 10 points, pour passer de 57 % à 67 % de maires réélus entre 2001 et 2020. Ce que montrent les exemples ci-dessus, c'est comment **l'intercommunalité offre un surcroît de stabilité aux exécutifs – en l'occurrence à celui ou à celle qui la préside – en lui permettant de survivre ou de surmonter de mauvais résultats aux élections municipales**. On peut supposer, dans le même temps, que l'affaiblissement de ces élus sur le plan municipal ne renforce pas l'importance relative de leurs positions intercommunales et, du même coup, leur disposition à nouer des accords de gouvernement avec l'ensemble des maires, à jouer le jeu du consensus.

Ce qu'illustrent les exemples ci-dessus, c'est aussi l'empilement des échelles de négociation politique (commune, secteurs, intercommunalité), ce qui renvoie à une deuxième évolution globale du gouvernement des institutions intercommunales, **la division accrue du travail politique qui semble s'organiser à l'échelle de leur exécutif** : l'extension des périmètres intercommunaux qui augmente la taille des conférences de maires ; le plafonnement dans le même temps du nombre de vice-présidents depuis 2010 qui resserre les cadres de l'exercice du pouvoir exécutif ; la consécration du rôle central du bureau ou de la conférence des maires, ce qui est notamment étayée dans une enquête que l'AdCF avait fait auprès de ses adhérents en 2019 montrant que 80 % des intercommunalités réunissaient l'ensemble des maires à échéance régulière. Au-delà de la conférence des maires, le gouvernement d'intercommunalités étendues incite à la mise en place d'instances de pilotage restreintes en plus de celles qui existent, réunissant les principaux responsables politiques. Elle incite aussi des regroupements autour d'espaces spécifiques qu'on peut appeler « secteurs » ou « territoires » selon les cas et qui organisent des conférences de maires régulières. Bref, ce processus me semble relever d'une division accrue du travail politique entre différents organes de pilotage politique qui sont des rouages de la machine à fabriquer du consensus.

Le troisième processus que je mentionnerai, c'est **la médiatisation du troisième tour intercommunal, et avec lui de négociations à huis clos difficiles à décrypter, à l'écart du processus électoral**. Si on analyse la presse quotidienne nationale, on recense des articles qui pointent à la fois le transfert des enjeux importants à l'échelon intercommunal mais aussi la façon dont la politique à cette échelle est menée sur le mode, je cite, de « *tractations dans l'ombre derrière les élections municipales* ». Il me semble qu'il y a aujourd'hui **un procès médiatique en légitimité de ces institutions intercommunales qui s'amorce**. Il s'opère de façon chronique, par occultations, en fonction de l'actualité, des élections, etc. Pour autant, il me semble qu'il y a là une façon un peu nouvelle et originale de parler de l'intercommunalité dans les médias, de façon critique, ce qui est susceptible de renforcer l'impératif de confinement qui cimente le régime de consensus.

L'analyse qui est la mienne, et qui a valeur d'hypothèse à ce stade, est donc que diverses transformations globales influencent positivement le régime de consensus : la crise de la représentation favorise les dispositions des maires à réaliser ou à nouer des alliances au niveau intercommunal à mesure que les ressources politiques du niveau municipal s'étiolent ; la division du travail politique au sein des institutions intercommunales a pour effet de créer de nouveaux tamis décisionnels, dans la fabrique du consensus intercommunal ; quant à la médiatisation de l'intercommunalité, peut-être faut-il y voir les signes d'une critique plus forte, mais elle est aussi de nature à renforcer la solidarité entre ceux qui en font l'objet.



L'élection du président ou de la présidente de l'intercommunalité a pu livrer une image un peu dramatique de la démocratie intercommunale lors du scrutin local de 2020.



Pascal FORTOUL,
président du Conseil Scientifique de l'ADGCF

« A-t-on une analyse sur le profil des nouveaux maires ? Si le nombre de maires réélus a augmenté, il reste une proportion de nouveaux maires élus, entre ceux qui étaient dans l'équipe précédente et ceux qui sont complètement nouveaux. Qu'est-ce que ça représente ? Et les compléments nouveaux, d'où viennent-ils ? J'ai le sentiment que la porosité entre le monde associatif communal et les fonctions au niveau municipal est plus importante, laissant penser d'ailleurs que ces nouveaux maires, lorsqu'ils sont issus de ce monde associatif, que la commune peut être le creuset où tout peut se résoudre comme au niveau des associations qu'ils pouvaient présider. Ça donne un poids à l'action communale très important au regard des compétences exercées par l'intercommunalité mais ce n'est qu'un ressenti ».

David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« Tout d'abord, sur la première partie où tu es revenu sur la question du consensus David, tu dis que le suffrage n'est pas l'alpha et l'oméga de la démocratie intercommunale. C'est une question extrêmement importante : comment on fait vivre la démocratie intercommunale en dehors des moments électifs, c'est-à-dire comment on rythme la démocratie intercommunale en dehors des élections ? Ensuite, sur la question de l'affaiblissement de la légitimité mayorale, qu'est-ce que ça veut dire ? Comment est-ce que tu interprètes par exemple ce qui a été évoqué par Patrick concernant le retour du maire et la loi Engagement et Proximité ? Pour toi, ce retour au centre du jeu local du maire est-ce que c'est, en somme, le dernier soubresaut de la bête ? Les intercommunalités auraient gagné et il ne resterait effectivement que la question du suffrage qui demeure essentielle. Enfin, sur l'enjeu de la médiatisation, la presse quotidienne régionale a fait un vrai saut qualitatif lors de ces élections avec des analyses des scrutins intercommunaux et avec des focus sur quelques points chauds, tu as cité Marseille, Paris, il y a eu aussi Grenoble ou Orléans. On était quand même sur des métropoles et le procès médiatique qui est fait, je le perçois sur des intercommunalités plutôt métropolitaines ».

Jean-Charles de BELLY,
co-animateur du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

« Je voudrais revenir sur la professionnalisation des élus. Je suis dans un territoire rural, 20 000 habitants et 48 communes. Dans les petites communes, le maire il est maire, mais aussi secrétaire général, il monte les dossiers de subvention, il fait les mandats et les titres, il fait tout, c'est un canif. Au niveau de l'intercommunalité, on a l'ingénierie donc, pour eux, c'est technocratique. C'est ça qui est le plus compliqué, c'est d'expliquer aux maires de petites communes que l'on est une autre échelle et que nous sommes là pour les aider. Mais **on a vraiment un décalage entre le rôle de maire dans leur commune où ils sont vraiment multitâches et à l'intercommunalité où ils jouent leur vrai rôle, celui de décideur** ».

Pierrick RAUDE,
vice-président de l'ADGCF,
DGS de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord

« **Les maires n'arrivent pas à accepter le fait qu'ils ne sont pas omniscients sur tout ce qui se passe dans l'intercommunalité comme ils peuvent l'être dans leur commune.** Et cette omniscience, elle est très difficile techniquement et administrativement à organiser parce que les compétences des communautés sont larges et les élus n'ont plus la connaissance de tout ce qui se passe sur leur territoire ; avant, c'étaient eux les responsables des compétences. On a dépossédé les maires des compétences et de la connaissance de l'actualité qui va avec ; aujourd'hui, ils n'ont plus cette information immédiate sur tout ce qui se passe sur leur territoire et dans leur commune et je pense que ça, ils l'acceptent très mal ».

David GUÉRANGER,
chercheur, LATTS

« Pour revenir sur la médiatisation, la question est de savoir si la médiatisation des points chauds, notamment dans certaines métropoles, a eu des conséquences sur l'image qui est renvoyée de l'intercommunalité ailleurs. Est-ce que l'image de l'intercommunalité est affectée par ce qui se passe à la métropole de Paris, ce qui se passe à la métropole de Marseille ou ce qui se passe à la métropole de Lyon ? Lyon a été un objet particulièrement médiatisé sur les attitudes vertueuses, les bonnes manières de faire sur le plan démocratique, donc laissant aux autres métropoles le mauvais rôle dans ce processus de démocratisation. On peut imaginer que la médiatisation de ces points chauds a eu des conséquences au-delà du simple périmètre des métropoles concernées.

Après, sur l'expression joliment brutale, « est-ce que c'est le dernier soubresaut de la bête ? », alors, moi, j'enlèverais « dernier ». Et puis, de quels soubresauts est-ce qu'il s'agit ? C'est bien comme ça que j'avais interprété ce qui s'est passé aux municipales de 2020, cette mise en avant de la difficulté à exercer les mandats qui prend une forme très « corpo », « défense de la corporation des maires », et qui consiste à dire on va démissionner, vous allez voir ce que vous allez voir, etc. D'accord c'est de bonne guerre, c'est le jeu classique de l'AMF. Mais le soubresaut a aussi d'autres formes localement, comme le fait que les adjoints démissionnent massivement et que la possibilité de trouver des adjoints qui restent durablement dans les communes de petite taille, ça devient très compliqué. La composition des listes dans les communes de petite taille, ça devient très compliqué aussi. La possibilité de passer la main dans les communes de petite taille, ça devient également très compliqué.

Mon interprétation, c'est qu'il y a eu à ce moment-là un soubresaut, en effet, mais qui ne concernait pas l'intégralité des maires, plutôt une fraction des maires qui sont ceux qui sont les plus embarrassés par la nécessité de composer des listes par une institution intercommunale qui porte un discours très technique, très embarrassés face aux demandes qui sont formulées, la faiblesse des moyens pour y répondre, la difficulté pour remplir des fonctions qui se sont considérablement complexifiées sur la base d'évolutions réglementaires, techniques, bureaucratiques qui cadrent beaucoup plus l'exercice du mandat. Les vieux maires avaient des ressources pour déléguer ce type d'activité à des auxiliaires techniques, mais elles se sont gentiment effritées avec le temps. Je pense aux services municipaux qu'il a fallu transférer à l'intercommunalité, aux services de l'État aussi qui pouvaient remplir ces missions d'assistance pour les communes plus petites. Donc oui il y a quelque chose qui ressemble à un soubresaut David, mais pas à un soubresaut de l'ensemble des maires, plutôt ceux des petites communes, dont l'AMF ou l'AMRF a pu tirer parti ».

Patrick LE LIDEC,
chercheur, CNRS

« Ma remarque renvoie à la difficulté de trouver des candidats sur des fonctions mayorales ou sur des fonctions d'adjoint. Il me semble que lorsque ce problème se pose, la réponse consisterait à jouer le jeu de la commune nouvelle ».

David GUÉRANGER,
chercheur, LATTS

« C'est exact, et du coup la fusion est une perspective qui les tient sur le mandat. À cet égard, je pense au maire d'une commune de quelques centaines d'habitants qui annonce depuis deux mandats qu'il va démissionner et puis qui, au dernier moment, se représente parce qu'il n'arrive pas à passer la main, à être l'architecte de la composition de la liste qui va lui succéder et qui dit que pour rien au monde il ne démissionnera ou laissera la commune sans maire ou sans candidat. Pourquoi ? Parce que c'est ce qu'attendrait le Préfet pour, précisément, la faire fusionner. Ce qui est intéressant là, c'est que **le ressort ou la perspective de la fusion ne favorise pas le départ, mais fonctionne au contraire comme une motivation pour se représenter**. La fusion joue de ce point de vue à contre-emploi : sa perspective maintient en vie la petite commune plutôt qu'elle ne la fait disparaître. Il faut sociologiser bien sûr ce point de vue, qui est celui d'un maire qui a été élu conseiller municipal dans les années 70, on parle de quelqu'un qui a plus de 80 ans, qui a toujours vécu sur sa commune donc je ne peux pas généraliser. Mais on pourrait faire l'hypothèse que la fusion a aussi un effet mobilisateur pour le niveau municipal. C'est aussi ça le « soubresaut de la bête ».



CHAPITRE 3

Élections locales de 2020 : l'intercommunalité, une invitée discrète... ou surprise ?

DISCUTANTS

RÉMY LE SAOUT

Université de Nantes

SÉBASTIEN VIGNON

Université de Picardie

Loin de mettre en lumière des professions de foi traçant des perspectives pour la dynamique communautaire locale, les campagnes municipales de 2008 et 2014 ont plutôt eu tendance à souligner les logiques d'imputabilité communale vis-à-vis de nos concitoyens. Les premières analyses du scrutin de 2020 confirment-elles cette relative « discrétion » de l'enjeu intercommunal ? Quels ont été les « points chauds » du « troisième tour » des dernières élections locales ?

Rémy Le Saout : Le sujet que l'on discute aujourd'hui, ce lien entre intercommunalité et démocratie, est, on l'a dit, un véritable serpent de mer. Dès 2001, avec Patrick Le Lidec et Jacques Caillosse, nous avons écrit un article dans *Pouvoirs Locaux* intitulé « Le procès en légitimité démocratique des EPCI » et cet article se terminait par la phrase suivante : « Il serait naïf de croire que d'éventuelles élections de représentants intercommunaux au suffrage universel direct régleraient comme par miracle la question de la démocratie intercommunale ». **On sait très bien qu'il y a d'autres formes d'association des citoyens à l'action publique locale qu'uniquement celle qui passe par la démocratie représentative. Pour autant, c'est principalement sur cette forme, celle de la démocratie représentative, que se cristallisent les débats entre intercommunalité et démocratie.** On pourrait même dire que cet enjeu sature les débats, même si tout cela reste assez confidentiel pour le grand public. Mais d'un sujet central, celle de la place du citoyen dans l'action intercommunale, on passe très vite à des questions de technique électorale, quel mode de scrutin mettre en œuvre, comment l'organiser, comment classer les candidats, quel périmètre retenir... Ce n'est pas anodin, mais ça engage le débat dans une forme de technicité normative.

2008, 2014 : l'intercommunalité, une invitée discrète

Pour se décaler par rapport à cet enjeu normatif, j'ai engagé en 2008 et 2013 deux recherches collectives qui ne s'intéressaient pas à la meilleure méthode pour atteindre le Graal démocratique, mais qui considéraient qu'une publicité autour d'enjeux communautaires pouvait permettre au citoyen de se saisir un peu mieux des questions posées par l'intercommunalité. Il s'agissait, comme sociologue, de voir si l'intercommunalité était construite comme un sujet de campagne électorale. Ces travaux ont donné lieu à deux livres, le premier intitulé *L'intercommunalité en campagne* et le second, *Une invitée discrète*, co-dirigé avec Sébastien Vignon et publié en 2015. En schématisant, l'ouvrage consacré aux élections de 2008 est arrivé à la conclusion que **la thématique de l'intercommunalité était absente des campagnes électorales, voire que cette thématique pouvait être un sujet électoral contre-productif pour les élus qui s'en saisissaient** puisque les élus en campagne cherchaient avant tout à gommer ou à euphémiser les références à l'intercommunalité. Bien sûr, c'est à nuancer, mais c'était quand même le principal enseignement des élections municipales de 2008 dans leur rapport à l'intercommunalité.

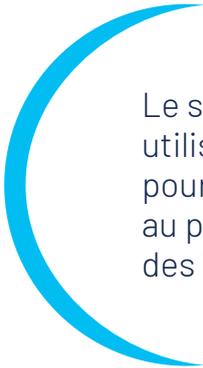
En 2014, c'est un petit peu différent, **l'introduction du scrutin fléché a participé à la mise à l'agenda dans les campagnes municipales de la question intercommunale**, ne serait-ce que dans un souci pédagogique pour indiquer aux électeurs les raisons de l'existence de ce fléchage. **Mais ce travail pédagogique, plus ou moins fait d'ailleurs selon les territoires, a souvent réduit l'intercommunalité à des questions institutionnelles –comment voter, qui sera sur les listes, etc.– et a même renforcé l'idée que les EPCI étaient des organisations complexes, distantes, technos**, mais, tout de même, des structures existantes. D'où le titre du livre, *Une invitée discrète*. Dans cet ouvrage, les différentes monographies réalisées ont permis de montrer que **cette discrétion se réduisait à mesure que l'on s'éloignait du centre. Dit autrement, les débats sur le rôle et les modes de fonctionnement de l'intercommunalité étaient plus saillants dans les campagnes électorales des communes situées plutôt aux marges des intercommunalités, en tout cas, plus que dans les villes centres où l'intercommunalité est souvent assimilée à la ville centre même**. Il y avait ce deuxième élément dans les analyses.

En bref, les élections de 2014 ont montré une présence un peu plus marquée de la thématique intercommunale dans les campagnes mais qui restait toujours dans le registre de la discrétion. Le scrutin fléché n'a pas généré de débats sur les enjeux démocratiques de l'intercommunalité ; il a surtout été utilisé par les élus comme un moyen pour apporter une réponse visible au procès en légitimité démocratique des intercommunalités. On peut finalement considérer que si depuis 2014 il y a eu peu d'avancées sur le plan législatif, c'est sûrement parce que les élus s'en accommodent.

2020, l'amorce d'une politisation ?

Sébastien Vignon : Alors qu'en est-il en 2020 ? Je vais évoquer un troisième programme de recherche coordonné avec Rémi Lefebvre, dont l'ADGCF est partenaire. Les élections municipales de 2020 ont permis de repérer quelques tendances nouvelles et de timides ferments de politisation de l'enjeu intercommunal. Le premier point que l'on a pu observer, **c'est la médiatisation nouvelle puisqu'effectivement la presse accorde en 2020 un intérêt plus marqué aux élections intercommunales même si son attention reste largement centrée sur l'arène municipale**. La presse évoque souvent un scrutin décisif mais peu publicisé. Il est question plus particulièrement d'évaluer les changements potentiels que les élections municipales produiront sur la gouvernance intercommunale, sur la conquête des exécutifs métropolitains et communautaires. Ça, c'est une tendance qui est apparue plus précocement qu'en 2008 et 2014. Les prétendants à la présidence des structures intercommunales sont plus aisément identifiés dans la presse, avant même le vote des élections municipales. On peut même ajouter que les prétendants à la ville centre sont régulièrement interrogés par les journalistes sur leurs intentions par rapport à l'intercommunalité, cumul, non-cumul, binôme, etc.

Deuxième point qui a été observé, c'est ce qu'on pourrait appeler **une écologisation et une métropolisation des agendas**. L'intercommunalité, comme échelle d'action publique privilégiée, s'est invitée plus directement dans la campagne lorsque ont été abordées des thématiques qui ne peuvent se réaliser qu'à l'échelle intercommunale : la gestion de l'eau, la collecte des déchets ou encore les mobilités, lorsque des candidats ont proposé la gratuité des transports notamment.



Le scrutin fléché a surtout été utilisé par les élus comme un moyen pour apporter une réponse visible au procès en légitimité démocratique des intercommunalités.

Troisième point qui ressort de ces observations collectives, c'est **le renforcement de l'interpellation citoyenne. On repère une politisation de l'enjeu intercommunal par des acteurs de la société civile ou encore par des collectifs de citoyens, par des listes citoyennes** qui se sont multipliées lors de cette dernière élection municipale. Si on prend par exemple la métropole européenne de Lille, le MEDEF local par exemple a produit un texte de 50 propositions métropolitaines, visant à peser dans le débat public et à interpeller les acteurs politiques en campagne. Au nom de la transparence démocratique, on observe aussi dans certaines villes des listes citoyennes qui vont déployer un travail pédagogique sur le fonctionnement des institutions locales et qui tentent de proposer aux électeurs une alternative aux politiques métropolitaines. C'est par exemple le cas du collectif « Les communes en commun » basé à Nantes et qui fédère un nombre de communes périphériques de la métropole de Nantes.

Dernier point qui a pu être observé dans le cadre de ces élections municipales et intercommunales de 2020, **ce sont des enjeux intercommunaux qui ont été parfois plus explicites que précédemment**. Les stratégies d'alliance locales ont été parfois échafaudées précocement sur certains territoires et ont parfois permis de proposer un véritable projet métropolitain associant la ville centre et des communes périphériques de la métropole. C'était par exemple le cas lors de la construction du programme pour la métropole européenne de Lille. Mais c'est aussi le cas à Rennes où on a vu un regroupement de vingt-six candidates et candidats têtes de liste aux élections municipales dans cette agglomération, au sein d'un collectif qui portait la candidature de la maire socialiste de la ville centre à la tête de Rennes métropole et qui a ainsi publicisé des enjeux d'action publique saillants à l'échelle communautaire, là encore, la question environnementale, les mobilités, le développement économique, etc.

Pour conclure, on peut dire que **si les compétences stratégiques des intercommunalités semblent plus présentes dans les débats qu'en 2008 et 2014, les programmes, eux, restent finalement peu précis sur les prérogatives respectives de la municipalité et de la métropole ou de la communauté**. En dévoilant de manière fine et minutieuse les enjeux et les conséquences pour la commune du renforcement du rôle des métropoles et des communautés, les candidats craignent d'affaiblir aussi la croyance en la capacité d'action des maires sur la réalité et donc ils craignent aussi de nuire à la mobilisation des citoyens autour du scrutin municipal. Évidemment l'analyse de la participation a été fortement impactée par la crise sanitaire, pour autant les scrutins municipaux se caractérisent encore plus fortement depuis quelques décennies, par une baisse tendancielle de la participation électorale. Les campagnes électorales municipales en 2020 n'ont pas produit les conditions d'un débat démocratique inédit sur l'intercommunalité, puisque les programmes de campagne ne se réfèrent que très rarement au levier d'action des EPCI et s'attachent plutôt à placer le citoyen encore à distance de la réalité des pratiques de l'action publique communautaire.



David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« En somme, si je synthétise les propos de Rémy et de Sébastien, je dirais que l'intercommunalité aujourd'hui, par rapport aux travaux qui avaient été conduits en 2008 et 2013, est **un peu plus visible mais qu'elle n'est toujours pas plus intelligible**. Au-delà, on a quand même vu une politisation un peu plus importante, j'ai pu en tout cas l'observer à Grenoble, mais je pense aussi à Bordeaux, avec de vrais débats qui se sont engagés au moment de l'élection du président autour de deux modèles, celui de la cogestion ou celui du fait majoritaire. À cette occasion, les luttes pour le pouvoir métropolitain ont été extrêmement médiatisées. Avez-vous identifié d'autres territoires qui ont vu ce type d'affrontement et une forte médiatisation en retour ? ».

Jean-François DAUVERGNE,
communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien,
trésorier de l'ADGCF, maire de Régný

« Je prends la parole en tant que maire. J'ai participé à une campagne électorale municipale durant laquelle l'objet communautaire a été déterminant. Comme beaucoup de maires, je n'ai pas eu beaucoup de difficulté à me faire réélire parce que dans une commune de 400 habitants, il n'y avait qu'une liste. En revanche, il y a eu un débat intercommunal fort ; il y a eu un changement de présidence dans l'intercommunalité sur une vraie réorientation du projet communautaire. Ça a été présent dans le débat des municipales et il y a eu une bagarre au niveau communautaire avec une élection qui s'est jouée à une voix près. Ça fait regretter qu'il n'y ait pas une fois pour toutes une élection au suffrage universel direct avec une liste communautaire à l'échelle de l'intercommunalité ; après, il faudra trouver l'articulation avec les communes. On a déjà des outils finalement, notamment le pacte de gouvernance et la conférence des maires. **Je pense qu'une intercommunalité élue au suffrage universel direct avec une conférence des maires qui aurait un vrai pouvoir institutionnel qui pourrait d'ailleurs être défini par la charte de gouvernance, ça pourrait être très opérant** ».

Didier LOCATELLI,
directeur de l'Agence NewDeal

« Avant les élections, on avait le sentiment que l'intercommunalité allait être très présente dans le débat. Au moment de la campagne, finalement elle ne l'est pas autant que ça. Une deuxième idée, c'est qu'effectivement **pour la première fois, on a vu des déclarations de candidats à l'élection intercommunale avant même l'issue du scrutin municipal.** Et enfin, ce qui m'a étonné, c'est que lorsque l'intercommunalité était présente dans le débat, c'était moins le projet communautaire qui était débattu que finalement l'équilibre communes / intercommunalité. C'est-à-dire que le débat, certes après la loi Engagement et proximité, tournait beaucoup autour du fait que les élus ne voulaient pas d'une intercommunalité qui dévitalise les communes. **Donc l'enjeu ce n'était pas le projet, ce n'était pas où on veut emmener le territoire ou ce que l'on veut en faire. Le débat était centré sur une problématique d'élus qui était comment conserver un équilibre entre les communes et les communautés** ».

Florence RAVEL,
DGS de la communauté de communes du Pays de Mornant,
secrétaire général adjointe de l'ADGCF

« Chez nous, l'intercommunalité n'a pas été présente dans les débats et pas du tout médiatisée. Les élus ont plutôt eu tendance à reprendre au compte des communes l'action de l'intercommunalité. À la rigueur, peu importe. L'essentiel c'est que le boulot soit bien fait et que pour la population le service soit rendu. Par qui, après c'est un autre sujet. Chez nous, il y a vraiment un discours très fort sur l'intercommunalité au service des communes. Plus largement, je constate un recul de la place de l'intercommunalité dans les esprits, un désamour de l'intercommunalité. **On a le sentiment qu'on revient en fait à l'intercommunalité de moyens plus que de projet malheureusement.** Et comme l'intercommunalité a subi comme toutes les collectivités publiques de grosses baisses de dotations tout en absorbant de nouvelles compétences, l'effet ciseaux est terrible et, d'un coup, l'intercommunalité apparaît moins sympa aux yeux des maires ».

Jean-Charles de BELLY,
co-animateur du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

« Chez nous, l'intercommunalité n'est pas du tout apparue dans le débat, fléchage ou pas, ça n'a rien changé. Après, nous avons 40 % de nouveaux élus, je ne sais pas si ça correspond à la moyenne nationale. Moi je ne suis pas très inquiet parce que globalement tout se complexifie et que, de ce fait, les communes se tournent naturellement vers nous. Comme l'État va devoir serrer les boulons tellement dur pour payer les milliards déversés sur la crise sanitaire, je pense que les maires vont se tourner encore plus vers nous parce qu'ils n'auront plus de moyens et ils auront besoin d'ingénierie et de mutualisation. **De ce point de vue, la crise sanitaire est positive pour l'intercommunalité, elle a renforcé sa légitimité** ».

Marie-Claude SIVAGNANAM,
co-animatrice du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté d'agglomération de Cergy

« Je partage cet optimisme qui vient de la contrainte avec beaucoup de petites communes qui ne s'en sortent plus et qui voient dans l'agglomération une aide et une capacité à faire. Chez nous, il y a eu un phénomène un petit peu étonnant puisqu'on a vu l'élaboration d'un manifeste qui a été fait pour l'intercommunalité par les « gauches » du territoire, que ce soit celles qui étaient au pouvoir dans des mairies ou celles qui ne l'étaient pas. Donc un manifeste pour l'agglomération qui est venu nourrir le projet politique de la gauche pour les élections, la droite mettant moins en avant l'intercommunalité dans ses programmes. Pour autant, celui qui est devenu président, il y a beau y avoir eu un manifeste de la gauche, on aurait pu croire que ça allait politiser l'agglomération, mais il s'est finalement inscrit dans la lignée de ce qu'avait été l'intercommunalité jusque-là, très consensuelle gauche/droite tout en ayant la volonté de travailler beaucoup plus avec les communes. Il y a une vraie prise de conscience que si on ne fait pas ensemble, on n'y arrivera pas en fait on ne fera pas tout ce qu'il y a de prévu. Mais il y a ce paradoxe entre ce qui s'est passé au niveau des élections et ce qui finalement se passe au niveau de la réalité de la conduite de l'agglomération aujourd'hui ».

Patrick LE LIDEC,
chercheur CNRS

« Est-ce qu'on n'observe pas sur cette séquence électorale une plus forte incongruence entre la présidence des intercommunalités et la ville centre et pas seulement en cas d'extension de périmètre mais aussi comme un des effets du jeu politique ? Ce qui me frappe, c'est que dans plusieurs territoires, on a quand même des maires de ville centre qui sont désormais minoritaires à l'échelon métropolitain ou communautaire ; c'est un des éléments du paysage intercommunal d'aujourd'hui ».

Sébastien VIGNON,
Université de Picardie

« Un des chercheurs de l'équipe a travaillé sur cette thématique. Dans un contexte de limitation du cumul des mandats à l'échelle nationale, comment s'opèrent les cumuls intercommunaux avec d'autres types de mandats locaux. Il travaille sur tous les cumuls des conseillers communautaires et surtout des présidents et des vice-présidents, sur toutes les intercommunalités en France, c'est-à-dire sur comment se construit le capital politique pour ces élus locaux ».



On a aujourd'hui beaucoup de projets communautaires qui ne sont plus sur la ville centre et finalement des villes centres qui finissent par essayer de vivre leur vie toute seule. Ça change le rapport à l'intercommunalité.

Patrick LE LIDEC,
chercheur, CNRS

« Mon interrogation porte sur les effets de cette rupture, c'est-à-dire que **je vois une tentation des villes centres qui ne maîtrisent plus la présidence de l'intercommunalité, de se réarmer et de reconstituer une administration communale, de démutualiser**. Avant, elles pouvaient faire appel à l'échelon communautaire, désormais l'échelon communautaire est passé entre des mains adverses en quelque sorte. Le territoire emblématique de cette dynamique c'est Marseille. Il y a certainement d'autres configurations dans lesquelles ça se produit aussi ; probablement aussi avec la poussée des élus verts dans un certain nombre de villes. Il faudrait dénombrer les configurations dans lesquelles des élus Verts ont remporté les villes centres mais restent minoritaires à l'échelle de l'agglomération ».

David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« On a en effet des exemples de repli sur soi de la ville centre, de processus de démutualisation, de maires qui ne veulent plus siéger à l'intercommunalité du fait qu'elle soit passée justement à l'ennemi et qui vont déléguer des 3^{es} ou 4^{es} couteaux, avec un vrai désinvestissement. Ce serait intéressant de documenter ces dynamiques, voire de les quantifier ».

Patrick LE LIDEC,
chercheur, CNRS

« Ces comportements de maires de ville centre introduisent quand même des tensions sur la question de la gouvernance puisqu'en fait, il y a des conflits de légitimité à trancher et des conflits sur l'allocation des ressources de manière très tendue, ça durcit le jeu. On sort dans ces configurations là des approches consensuelles qui pouvaient prévaloir auparavant ».

Didier LOCATELLI,
directeur de l'Agence NewDeal

« On voit en effet la tentation des villes centres de se réarmer, avec de nombreux projets de démutualisation, notamment ville centre / agglomération. Il y a aussi un autre élément, on a divisé par deux le nombre d'intercommunalités et de 4 % de nombre de communes et on a aujourd'hui beaucoup de projets communautaires qui ne sont plus sur la ville centre et finalement ces villes centres qui finissent par essayer de vivre leur vie toute seule. Ça change le rapport à l'intercommunalité ».



CHAPITRE 4

Démocratisation des instances intercommunales : quels scénarios envisager concrètement ?

DISCUTANT

ÉRIC KERROUCHE

Sénateur des Landes, CNRS

Au-delà du fléchage, l'enjeu d'une citoyenneté communautaire et métropolitaine suppose de définir, au préalable, les principes opérationnels d'un scrutin à l'échelle de la circonscription intercommunale. Quelles options envisager (processus distinct de la désignation des conseils municipaux, élection du seul président, modèles différents selon les catégories d'intercommunalité, etc.). Quelles latitudes à l'aune des traditionnelles réticences de la Haute-Assemblée face à une potentielle « émancipation » politique de l'intercommunalité ?

On peut partir de la base et dresser le constat d'une atomisation de nos communes en France depuis le projet de municipalité de canton 1793. On n'arrive pas à solutionner cette configuration communale française qui est spécifique alors qu'elle a évolué dans l'ensemble des pays occidentaux. De fait, il y a autant de maires que de situations locales et en fonction de la taille de la commune, un maire ne fait pas du tout pas du tout la même chose parce qu'il n'a pas les mêmes moyens, pas les mêmes services donc pas les mêmes possibilités.

La question des rapports entre intercommunalités et communes est toujours compliquée, mais en étant un peu provocateur, je rappelle que **c'est bien l'intercommunalité qui a sauvé les communes, parce qu'elle a permis la généralisation de services et la production de politiques publiques sur tout le périmètre intercommunal alors que sinon cela n'aurait pas été envisageables**. D'une certaine façon, l'extension récente des périmètres a également sauvé les communes qui auraient pu être concernées par une intégration plus importante ; l'intercommunalité évite la solution des fusions communales qui, selon moi, est une erreur. S'agissant des communes nouvelles, il faut quand même relativiser dans la mesure où il y a peu de communes importantes qui sont concernées. Il faut par ailleurs rappeler une évidence : la mise en place d'une commune nouvelle suppose une quasi-disparition de fait des communes préexistantes, et cet aspect ne doit jamais être négligé. C'est pourquoi le Sénat leur a donc donné la capacité de faire un mandat supplémentaire avec des assemblées pléthoriques ; je ne pense pas que ce soit la meilleure façon pour gouverner...

Rompre avec la cogestion

J'en viens à ma proposition concernant l'élection des intercommunalités. **On a un problème qui a des conséquences démocratiques en France et qui est atypique par rapport à l'ensemble des pays occidentaux, c'est le présidentialisme local. Il n'y a pas de séparation des pouvoirs au niveau local en France.** Il y a une séparation entre l'opposition et la majorité mais il n'y a pas de séparation des pouvoirs comme on l'a dans d'autres pays occidentaux entre un organe législatif local et un organe exécutif local. C'est un problème fondamental qui amène des difficultés avec notamment une marginalisation extrêmement forte des oppositions, quand elles existent, c'est-à-dire essentiellement dans les communes au-dessus de 1000 habitants. Ce présidentialisme local qui a été calé à tous les niveaux, puisque par mimétisme il s'applique aux intercommunalités, aux départements et aux régions, a une autre conséquence : il fragmente et il polarise autour d'affrontements qui sont avant tout des affrontements de périmètre. **Dit autrement, chacun se reconnaît avant tout compétent dans son périmètre et accepte assez peu que les autres interagissent avec celui-ci. Ce qui pose des problèmes de complémentarité évidente de politiques publiques.**

Par ailleurs, suite à la promulgation de la loi NOTRe et la disparition de la moitié des présidences, **il y a eu une concentration du pouvoir exécutif au sein des intercommunalités.** Avec la fin du cumul des mandats, les responsabilités intercommunales sont mêmes devenues extrêmement enviables en termes de capacité de faire, de capacité d'investissement et de capacité d'agir, certains de ces grands exécutifs intercommunaux, comme les grands exécutifs régionaux ou départementaux, représentant désormais une voie alternative au cursus habituel qui était un cursus plutôt du local vers le national. Donc, si l'on veut rompre avec cette situation qui n'est pas satisfaisante d'un point de vue démocratique, il faut aller vers une réforme radicale. En la matière, il y a des options auxquelles je ne crois pas. Il y a la métropole de Lyon : je ne pense pas que la superposition d'assemblées locales communale et intercommunale soit efficiente. Après il y a celle qui consisterait à éliminer de fait la commune du niveau intercommunal et pour moi ce n'est pas non plus quelque chose de souhaitable. Autant on peut inciter les maires à aller vers les communes nouvelles, autant on peut considérer comme le pensent certains sénateurs que la commune nouvelle est l'incarnation ultime à la fois de la commune et de l'intercommunalité autant je ne suis pas sûr que ce soit quelque chose qui soit aisément répliquable sur l'ensemble du territoire.

À mes yeux, **l'enjeu est de sortir du régime de la cogestion qui dépolitise l'intercommunalité et qui écarte les citoyens** qui ne sont jamais en situation avant les élections de savoir ce qui va se passer au niveau intercommunal alors que du point de vue des capacités, du point de vue des moyens financiers dont dispose la plupart du temps l'échelon intercommunal c'est bien lui qui a la possibilité de transformer la trajectoire du territoire. D'où la nécessité, dans une société démocratique, que les citoyens de l'ensemble des communes aient une vision sur ce que sera leur trajectoire intercommunale pendant le mandat à venir.

Élire l'exécutif au suffrage universel

J'en viens à la proposition que je défends et qui est celle d'une **élection de l'exécutif intercommunal, présidents et vice-présidents, au suffrage universel**. Alors pourquoi ce choix ? D'abord, parce qu'on a un problème autour de la parité dans les intercommunalités avec un déplacement des sphères de pouvoir masculin vers la sphère intercommunale. Ensuite parce qu'on pourrait construire une liste avec un président ou une présidente et des vice-président(e)s avec une **meilleure distribution spatiale et donc une meilleure représentativité des membres de l'exécutif même si elle ne sera jamais parfaite**. Et puis, surtout, **cette élection obligerait à un débat entre projets intercommunaux qui se ferait à l'issue de la campagne électorale municipale puisque l'élection des présidents et vice-présidents se déroulerait une à deux semaines après l'échéance municipale**. Il serait possible ici que la majorité de l'exécutif élu ne corresponde pas à la majorité des conseillers communautaires mais, pour moi, ça n'est absolument pas une difficulté. Il y a deux possibilités : soit on sera obligé de construire des consensus comme on le fait actuellement, soit les majorités coïncideront et il n'y aura pas de problème. Cette solution doit s'imposer parce que, de fait, le fléchage n'a constitué qu'une évolution en demi-teinte. Ce mode de scrutin a eu des effets extrêmement limités du point de vue de la gouvernance. Donc il faut un peu radicaliser les choix pour que l'on puisse avancer. Tout cela doit bien sûr s'assortir d'autres évolutions comme la fin du cumul dans le temps et la limitation à trois mandats successifs maximum, la construction concomitante d'un statut de l'élu qui permette de faire d'une responsabilité politique une étape dans une carrière professionnelle comme une autre. Et puis, ce faisant, il s'agirait aussi d'améliorer la démocratie locale en adjoignant des procédures de concertation au niveau intercommunal. Il faut que l'on rafraîchisse notre façon de concevoir la démocratie locale et surtout que l'on arrive à une démocratie intercommunale qui, pour l'instant, est inexistante.



D'où la nécessité, dans une société démocratique, que les citoyens de l'ensemble des communes aient une vision sur ce que sera leur trajectoire intercommunale pendant le mandat à venir.

Quelles tendances au Sénat ?

Dernier point, lorsque je pose le problème dans différentes enquêtes auprès des élus, cette proposition qui ne recevait qu'un tiers d'acquiescements il y a quelques années, reçoit maintenant, auprès des maires, un acquiescement majoritaire. Je ne dis pas que c'est le meilleur système, je dis juste qu'il faut trouver un moyen de faire un saut qualitatif et quantitatif et que c'est une proposition qui permettrait de le faire. Je termine sur les possibilités de ce type de proposition au Sénat. On y retrouve un courant « communaliste », marqué par des problèmes, qu'il ne faut pas nier, de mise en œuvre de la loi NOTRe dans certains territoires. Pour objectiver les choses on voit que sans les enquêtes disponibles, il y a 15 %, au maximum 20 %, des intercommunalités qui posent des difficultés suite aux fusions effectuées depuis 2015. Pour autant, je constate que les possibilités offertes par la loi Engagement et proximité sur les « défusions » n'ont pas été employées de façon massive depuis le renouvellement. En face, il y a une autre tendance, plus favorable à l'intercommunalité, mais avec cette crainte que les communes ne se délitent définitivement, ce qu'il faut éviter, sachant que d'ores et déjà certaines communes les moins peuplées n'ont plus les moyens d'agir.

En bref, il y a ces deux tendances au Sénat, l'une majoritaire qui est plus communaliste en ce moment et l'autre qui tient à maintenir les acquis de l'intercommunalité dans les avancées qu'elle a pu donner en termes de services à la population et de politiques publiques généralisées à tout un territoire.



On voit que sans les enquêtes disponibles, il y a 15 %, au maximum 20 %, des intercommunalités qui posent des difficultés suite aux fusions effectuées depuis 2015.



Jean-Charles de BELLY,
co-animateur du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

« Ça me paraît compliqué d'élire un bureau communautaire au suffrage universel et un conseil communautaire qui serait lui constitué des représentants des communes. Je trouve que la question de la légitimité des deux instances sera complètement différente. **Pourquoi n'envisagez-vous pas plutôt que le collège des délégués communautaires soit divisé en deux, c'est-à-dire une moitié élue sur scrutin de liste à l'échelle intercommunale et l'autre moitié issue directement des représentants des communes ?** De manière concrète, les intercommunalités reposent sur deux piliers : tout d'abord, les communes, dont elles sont issues institutionnellement et, ensuite, le bouquet de services qu'elles dispensent à la population. Donc on a cette double légitimité qu'il faudrait retrouver dans la constitution du conseil communautaire ».

Patrick LE LIDEC,
chercheur CNRS

« Mon questionnement est sur la possibilité de se trouver dans des situations dans lesquelles on aurait des candidats qui se retrouveraient au sein de l'exécutif sur des positions de vice-président alors même qu'ils auraient été battus de manière cinglante à l'échelle municipale. Il y aurait là une situation complexe à gérer et un conflit de légitimité difficile à résoudre ».

Jean-François DAUVERGNE,
communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien,
trésorier de l'ADGCF, maire de Régnv

« Pourquoi ne pas avoir une **assemblée complète élue au suffrage universel direct**, avec une majorité et des oppositions, voire un peu de représentation proportionnelle et **avoir une autre forme de bicamérisme** qui serait une conférence des maires à qui on donnerait un vrai pouvoir, une espèce de Sénat territorial ? ».

David LE BRAS,
délégué général de l'ADGCF

« Je trouve que le système que vous proposez est extrêmement intéressant en tout cas il a le mérite de faire avancer concrètement le sujet de la démocratisation de l'intercommunalité. Je me pose simplement la question de la construction d'une double légitimité, l'une qui viendrait du haut et une autre qui viendrait du bas : est-ce que vous avez poussé la réflexion jusqu'aux instances de régulation qui permettraient d'articuler cette double légitimité ? Et puis le système que vous imaginez, est-il gradué, c'est-à-dire est-ce qu'il est pour toutes les intercommunalités ou est-ce que vous imaginez par exemple dans un premier temps les métropoles et les communautés urbaines et dans un deuxième temps les communautés d'agglomération et éventuellement les communautés de communes ? ».

Didier LOCATELLI,
directeur de l'Agence NewDeal

« La proposition du sénateur Kerrouche elle est très intéressante à plusieurs titres. D'abord je pense qu'il y a un point qui est important, c'est de garder un lien fort entre les communes, c'est-à-dire de pas faire des intercommunalités des collectivités territoriales de plein exercice. On voit bien que dans le déploiement des politiques publiques le lien à l'intercommunalité est vraiment important. Donc il faut garder ce lien avec la commune. Et le deuxième point qui est important c'est cette distinction entre l'exécutif et le délibératif. Qu'est-ce que nous disent aujourd'hui les élus ? C'est qu'il n'y a pas de mise en débat. Aujourd'hui, la gouvernance des intercommunalités se résume à l'exécutif. De ce point de vue-là, poser la question de la nécessité d'avoir ces deux dimensions c'est vraiment très stimulant ».

Éric KERROUCHE,
sénateur des Landes, CNRS

« Je pense que j'ai été mal compris mais c'est parce que j'ai été trop rapide. Dans le système que je propose, on a toujours une élection par fléchage au niveau municipal qui donne donc un conseil communautaire. Ne peuvent ensuite se présenter à l'élection de l'exécutif, donc président et vice-présidents, que ceux qui sont déjà élus conseillers communautaires, parce que sinon il y aurait effectivement une rupture. Ça, c'est le premier point. Le deuxième, j'entends tout à fait Patrick ce que tu dis sur le fait que certains dans la liste pourraient être élus quand bien même ils auraient été battus localement. J'aurais tendance à dire, enfin moi j'ai quelques exemples dans les Landes, ça existe déjà. Je ne néglige pas les difficultés que ça peut avoir, mais de mon point de vue, c'est un moindre mal.

Par ailleurs, je pense que la solution évoquée qui serait celle d'une élection au suffrage universel d'une assemblée communautaire posera forcément des problèmes de fonctionnement avec la commune, parce qu'on n'aura pas que des conseillers municipaux et que tous les conseillers ne seront pas impliqués de la même façon dans les instances intercommunales. Quant à la conférence des maires, elle peut être de droit parce que ce sont les maires, mais moi je pense qu'il faut donner une légitimité supplémentaire à l'exécutif intercommunal parce que c'est lui qui doit décider sous le contrôle d'une assemblée élue. Ça semble important de garder cet équilibre. Je ne prétends pas que le système que je propose soit parfait, mais c'est le seul moyen d'aller vers une évolution qualitative et quantitative.

À qui ça pourrait s'appliquer ? J'aurais tendance à dire en première analyse à tout le monde. Je ne crois pas qu'il faille faire différemment entre les catégories d'intercommunalité. Après, sur les instances de régulation ce sont vraiment des questions statutaires. Il faut les penser, mais je ne suis pas allé aussi loin pour le moment ».

Jean-Charles de BELLY,
co-animateur du Conseil Scientifique de l'ADGCF,
DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

« Je reviens sur ma proposition, celle d'un conseil communautaire dont la moitié serait élue au suffrage universel et l'autre moitié serait issue des communes. Dans cette hypothèse, on abandonnerait le fléchage qui d'ailleurs n'est pas appliqué dans les communes de moins de 1000 habitants ».

Éric KERROUCHE,
sénateur des Landes, directeur de recherche, CNRS

« Je ne suis pas sûr qu'il faille mélanger les deux légitimités au sein d'une même assemblée, une issue des communes et une autre propre à l'intercommunalité. Mais il y a une réelle question pour les communes de moins de 1000 habitants. Il faut que le mode d'élection pour les communes de moins de 1000 habitants disparaisse, d'ailleurs je ne comprends pas qu'il soit encore maintenu. Il faut le même mode de scrutin pour l'ensemble des communes françaises. L'avantage aussi de ma proposition, c'est que si on élit l'ensemble de l'exécutif intercommunal, la liste est forcément paritaire et ça, ça obligera aussi à un passage quantitatif et qualitatif en la matière. Si on ne prend pas des mesures fortes, on continuera à avoir un espace réservé aux hommes au niveau intercommunal où il n'y a que 25 % de femmes qui sont vice-présidentes ».



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

22 rue Joubert . 75009 Paris

01 55 04 88 19

Contact : david.lebras@adgcf.fr

www.adgcf.fr