HAL
open science

La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008

Alain Faure

To cite this version:

Alain Faure. La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008. Revue Politique et Parlementaire, 2008, 1047, pp.77-82. halshs-00292874

HAL Id: halshs-00292874

https://shs.hal.science/halshs-00292874

Submitted on 2 Jul 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Article paru in *La Revue Politique et Parlementaire*, n° 1047, avril juin 2008, p.77-82

LA DOUBLE ENIGME INTERCOMMUNALE DES ELECTIONS MUNICIPALES DE MARS 2008

Alain Faure, chercheur CNRS au PACTE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - alain.faure@iep-grenoble.fr

Lors des élections municipales de mars 2008, l'intercommunalité ne s'est que rarement invitée dans les débats de la campagne, et quand ce fut le cas, en général sur des arguments plutôt techniques. Ce simple constat mérite quelques éclaircissements quand on sait que le budget des intercommunalités en France est le double de celui des Régions et que les gouvernements d'agglomération jouent un rôle croissant dans la conduite de politiques structurantes sur le développement économique, la protection de l'environnement, la cohésion sociale (Négrier 2006)… Pour les chercheurs en science politique, ce décalage est compliqué à décoder parce qu'il nécessite de résoudre en même temps deux énigmes de nature différente : l'une pour expliquer pourquoi les candidats aux municipales ont été si peu loquaces sur des enjeux politiques aussi stratégiques, et l'autre pour mesurer les enjeux politiques qui se jouent malgré tout dans la « boite noire » des bureaucraties intercommunales. Il y a là un double travail de dévoilement à engager concernant d'une part la mise en scène du politique et d'autre part les ressources du pouvoir local. Nous tenterons d'éclairer ces questions à partir d'enquêtes menées récemment sur des communautés de communes, des « pays », des communautés d'agglomération et différents dispositifs intercommunaux (PDU, SCOT, programmes européens…).

Un consensus intercommunal ambigu

Un sociologue américain avait utilisé avec justesse au début des années 70 la formule du « consensus ambigu » pour qualifier la rhétorique apolitique des maires ruraux malgré un rôle souvent assez directif de « chef d'orchestre » dans leur commune (Kesselman 1972). On pourrait mobiliser la même métaphore musicale aujourd'hui pour qualifier la mélodie et les concertistes de la partition intercommunale pendant la campagne électorale : quand ils ont évoqué le sujet (ce qui fut rare), les candidats ont le plus souvent fait référence à une arène politique harmonieuse et apaisée, simple espace technique de mutualisation et d'arbitrage au service des communes, loin des passions politiques et des discordes partisanes. D'où vient cette petite musique à la fois consensuelle et discrète alors que les arènes intercommunales sont le théâtre de véritables choix de société en matière d'intervention publique ? Ce paradoxe apparent exige de se pencher d'abord sur le style de communication des candidats, sur la représentation qu'ils se font (et qu'ils ont donné à voir) de l'engagement municipal.

Premier constat : on trouve schématiquement deux catégories de candidats : les orateurs qui avaient déjà une connaissance de l'arène intercommunale (élus sortants ayant eu des responsabilités communautaires) et ceux qui partaient pour la première fois à la conquête du pouvoir local. Les premiers ont le plus souvent adopté un discours *a minima* qui était clairement dicté par la prudence. L'intercommunalité a été peu mise en avant par ces derniers parce qu'ils jugeaient la thématique politiquement trop sensible. Les deux raisons les plus probables sont d'une part la faible lisibilité des enjeux intercommunaux pour l'électeur *lambda* et d'autre part les contradictions potentielles par rapport aux prises de position strictement municipales. La mécanique électorale joue ici un rôle déterminant puisque les frontières de la compétition (l'espace municipal) imposent aux candidats de se concentrer sur la seule focale municipale (même si l'intervention publique se situe ailleurs…). Pour les néo-candidats, c'est plutôt la méconnaissance des enjeux intercommunaux qui explique la faiblesse des propositions à cette échelle de gestion. On retrouve *a posteriori* des indices de cette méconnaissance initiale avec les témoignages de leaders communautaires (présidents et vice-présidents d'EPCI –établissements publics de coopération intercommunale-, présidents de

commissions) qui avaient découvert l'intercommunalité à l'issue des élections municipales de 1995 et de 2001. Nombre d'entre eux nous ont confié (avec délice et quelque effroi rétrospectif) la complexité insoupçonnée des compétences et l'immensité des responsabilités gestionnaires qu'ils ont dû concrètement assumer à cet échelon. Notons que ce sentiment de vertige n'est pas l'exclusivité des délégués des communautés d'agglomération car ces institutions sont dotées d'administrations étoffées en techniciens et en experts qui ont souvent facilité les apprentissages pour les nouveaux élus. En revanche, les délégués des communautés de communes périurbaines et rurales n'ont pas eu cette chance et ils ont souvent pâti, dans les premières années d'exercice, d'un réel déficit en personnel qualifié pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Il faut noter aussi que cette période de flottement gestionnaire (1995-2008), souvent épinglée par la Cour des Comptes, a été accentuée par le progressif retrait des services déconcentrés de l'Etat en matière de conseil aux communes.

Deuxième constat : dans les discours de campagne, l'horizon intercommunal ne parvient jamais à déclencher une ferveur et un enthousiasme militant comparables aux motivations exprimées pour défendre la « cause municipale ». La discrétion et la tiédeur des discours sur les enjeux intercommunaux reflètent la réelle difficulté, pour les candidats, à exprimer en termes simples la valeur ajoutée des services publics intercommunaux. Presque partout en France pourtant, la coopération entre les communes fait écho à une longue histoire de partenariats entre les services municipaux et départementaux à l'échelle des cantons, des micro régions, des bourgs… Mais ces collaborations techniques ne correspondent que partiellement aux découpages politico-administratifs inscrits dans le marbre suite aux lois Joxe (1992), Voynet et Chevènement (1999). Tout se passe comme si ces réformes, plutôt que de transcender des clivages anciens et de valoriser des dynamiques identitaires, avaient surtout heurté (voire blessé) la mémoire interterritoriale des communes. En quelques années, tous les conseils municipaux ont en effet dû faire adhérer leur commune à un EPCI à fiscalité propre (et un seul), avec des compétences assez vastes et sur un périmètre délimité « d'un seul tenant et sans enclave » (c'est la loi qui l'impose, mettant fin aux coopérations à géométrie variable). Il faut impérativement lire la situation intercommunale de 2008 au filtre des tensions, des déchirements et des alliances qui ont scellé ce mouvement d'institutionnalisation. Pour tous les candidats aux municipales, les frontières de l'intercommunalité sont empreintes de cette nouvelle façon de concevoir l'intercommunalité, soit un tournant pour l'instant inachevé (Le Saout Madoré 2004) et souvent réalisé sans entrain ni consultation publique. Au moment du ralliement à une intercommunalité à fiscalité propre, chaque municipalité a dû expliciter avec les communes voisines la place qu'elle occupait dans le gouvernement intercommunal. Cette place reflétait alors une position nécessairement située et asymétrique : au centre ou à la périphérie, avec tel ou tel type d'habitat, de population, d'infrastructures, de patrimoine, à partir de tel ou tel compromis politique… Gardons donc en mémoire que l'intercommunalité n'est entrée que récemment en politique avec ces trois réformes, et que cet apprentissage, comme celui de l'Union européenne pour les gouvernements nationaux, exige du temps et des compromis.

Troisième constat enfin : les limites du consensus intercommunal en trompe l'œil sont visibles en creux, c'est-à-dire à l'étude des slogans de campagne qui étaient vigoureusement centrés sur l'identité municipale comme levier du pragmatisme et de la citoyenneté. Ces plaidoyers ont été particulièrement présents dans les communes situées en périphérie des grandes agglomérations, celles qui se sentaient peut-être les plus désemparées devant l'ampleur des défis publics de maîtrise de l'expansion urbaine. Nombre de professions de foi ont fait de la surenchère rhétorique pour dénoncer les symboles repoussoirs de la ville (la densité, l'anonymat, la pollution, l'insécurité…). Le *credo* participatif sur la proximité citoyenne a alors été utilisé comme une façon de redonner la parole aux simples habitants. Souvent, les plaidoyers insistaient sur l'idée que la démocratie de quartier (ou de village) constituait le meilleur rempart face aux turbulences et aux déséquilibres des grandes régions urbaines. On est là au cœur du principal paradoxe métropolitain : l'intercommunalité a alors été assimilée à l'hégémonie des villes centre alors même que la plupart de ses outils ont été conçus pour permettre une action publique plus équilibrée et moins fragmentée, plus solidaire et moins ségrégative…

Une « boite noire » en plein effervescence

Ce constat implique de s'attaquer à une seconde énigme intercommunale, celle de la « boite noire » des gouvernements d'agglomération. La première chose qui frappe l'observateur à l'étude des institutions intercommunales, c'est l'effervescence souterraine des acteurs impliqués dans ce monde spécialisé. L'intercommunalité traverse une période de transition qui semble entraîner une multitude de mini révolutions : les nouvelles compétences exigent des recrutements sur des postes qualifiés, la transversalité de certaines missions bouscule les hiérarchies administratives en place, les expertises issus de l'extérieur deviennent monnaie courante, le travail de délibération avec l'ensemble des communes impose des formes de débat renouvelés, la création des conseils de développement (obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines) perturbe le lien des élus avec les corps intermédiaires et avec la société civile, on observe aussi une forte technicisation des profils d'élus… Toutes ces micro évolutions ont pour point commun de formuler aussi l'hypothèse du « consensus ambigu » sur un versant plus gestionnaire et plus politique : malgré les apparences d'un long fleuve tranquille, l'intercommunalité est un espace où les ressources de pouvoir affluent et où les enjeux de management public sont de plus en plus prégnants. On mentionnera ici, à titre exploratoire, deux surprises que l'étude de la « boite noire » intercommunale confirme à l'occasion des élections municipales : l'indicibilité de l'intérêt communautaire d'une part, la professionnalisation et la politisation des controverses d'autre part.

Première surprise : les élites des intercommunalités ne parviennent pas à formuler distinctement leur conception de l'intérêt général. C'est en effet au nom du principe d'intérêt communautaire que les EPCI doivent mettre en œuvre les compétences qui relèvent spécifiquement de leur autorité et de leur échelle de gestion. La question est certes traitée sur le plan juridique (dans les statuts) et dans les textes d'intention (comme par exemple les « projets d'agglomération » en milieu urbain). Mais force est de constater pour l'instant l'extrême difficulté que les délégués intercommunaux éprouvent pour évoquer de façon publique et médiatisée la notion d'intérêt communautaire. La situation est particulièrement prononcée dans les communautés d'agglomération, et surtout lorsque ces dernières ont choisi d'opérer des transferts de compétences très massifs. Ces structures sont dorénavant souveraines sur des pans entiers de gestion (transports publics, urbanisme, déchets, logement social, politiques culturelles…) mais tout se passe comme s'il s'agissait d'une simple agence de moyens. Les municipalités, et tout particulièrement les villes centre, restent perçues dans l'opinion publique comme les vrais lieux de la décision. Or les enquêtes montrent que tel n'est plus le cas. La concentration de l'expertise intercommunale a progressivement dessaisi les bureaucraties municipales de tous les dossiers stratégiques avec l'émergence de dispositifs et de procédures supracommunales (SCOT, PDU, pôles de compétitivité, schémas sectoriels…). Pourquoi la mise en récit de ces transferts de matière grise et de maîtrise d'ouvrage reste-t-elle à ce point indicible, y compris sur des dossiers à forte charge symbolique comme la politique de la ville ou les politiques culturelles ? L'étude des élections municipales de mars 2008 permet de confirmer l'hypothèse classique selon laquelle les changements dans les priorités d'action publique impliquent des mots et des médiateurs (Desage Godard 2005) ! En science politique, on sait depuis longtemps qu'un problème ne devient une priorité collective légitime qu'au terme d'un travail explicite de médiation reliant l'administration, les représentants élus, les corps intermédiaires et les usagers. Des travaux récents ont constaté qu'avec l'affaiblissement des Etats nation comme acteurs providentiels et avec l'enchevêtrement des échelles d'action publique (Faure Leresche Muller Nahrath 2007), ce travail de médiation exigeait dorénavant une « mise en intrigue » agençant dans un même discours des événements, des priorités et des émotions (Salmon 2007). Si l'on suit cette piste, on voit bien que les leaders intercommunaux ne s'aventurent guère, pour l'instant, sur la piste des symboles enchanteurs de l'intérêt communautaire. Les gouvernements d'agglomération ne deviendront sans doute visibles aux yeux de l'opinion publique que lorsque leurs leaders s'engageront dans ce travail de mise en récit explicite du bien commun urbain.

Seconde surprise : la professionnalisation des bureaucraties intercommunales pouvait laisser prévoir un double mouvement de standardisation des priorités publiques et de dépolitisation des tournois locaux. Ici aussi, les enquêtes nous obligent à réviser le jugement. La professionnalisation est certes effective, elle est même amplifiée par l'arrivée en 1995 et en 2001 d'élus communautaires au profil socioprofessionnel diplômé et très orienté sur des compétences techniques (Guéranger 2004).

Mais ce mouvement s'accompagne d'une politisation des dossiers, au sens où cette hyper compétence des élus les incite à peser sur les orientations gestionnaires, à tenter de marquer de leur empreinte les dossiers intercommunaux. Dans les agglomérations notamment, le phénomène est particulièrement sensible sur les questions environnementales et sur les enjeux de rayonnement international, et il prend de l'ampleur sur les politiques de cohésion sociale : les vice-présidents sont en quelque sorte gagnés par l'effervescence mentionnée plus haut car ils deviennent les arbitres des projets de société défendus par les groupes d'intérêts qui « font la ville » à l'échelon intercommunal (urbanistes, environnementalistes, travailleurs sociaux, artistes, promoteurs, entrepreneurs, syndicalistes, responsables associatifs…). L'échelle de l'agglomération est en passe de s'imposer comme le cadre où les nouveaux tournois de l'action publique s'organisent, où les priorités se hiérarchisent et où des transversalités et des partenariats inter institutionnels s'expérimentent. A cet égard, les élections municipales de mars 2008 confirment incontestablement la tendance. Tout d'abord, il semble que de nombreux candidats issus de la société civile organisée (les corps intermédiaires) ont accepté de figurer sur une liste parce qu'ils avaient obtenu la promesse d'accéder à des responsabilités intercommunales. Ensuite, les têtes de liste ont souvent cherché à négocier, au sein des instances partisanes, des clauses spécifiques pour s'assurer de la compatibilité de leur projet municipal avec des orientations projetées à l'échelon intercommunal. Enfin, les principaux candidats à la présidence du gouvernement intercommunal ont pris soin d'adresser aux élites techniques et administratives de leur territoire des signaux explicites sur leurs intentions de réformes. A la suite des élections, tous ces indices ont été largement confirmés lors de l'élection des conseils communautaires. Presque partout en France, on a noté un frémissement politique (et parfois partisan) contredisant la rhétorique consensuelle apolitique. Il y a eu quelques grosses surprises, comme à Marseille où la gauche s'est emparée de la présidence alors qu'elle n'était pas parvenue à conquérir la ville centre. Mais les résultats de ces élections de second niveau permettent surtout d'une part de confirmer l'appétit communautaire des grands leaders (comme à Lille où la nouvelle présidente a d'emblée annoncé qu'elle voulait « rompre avec la gouvernance » consensuelle traditionnelle) et d'autre part la qualification accrue des vice présidents (l'attribution des postes permettant de constater aussi un rajeunissement et une féminisation des profils). Les maires sont certes toujours omniprésents dans ces structures, perpétuant le mythe d'une représentation consensuelle de toutes les communes, mais la composition des nouvelles équipes dirigeantes confirme sans ambiguïté que les gouvernements d'agglomérations gagnent en autonomie et en souveraineté malgré l'illisibilité de cette progression auprès de l'électorat.

En définitive, la double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008 préfigure peut-être des transformations plus radicales dans les façons de faire de la politique et d'encadrer les politiques publiques en France. Que se passera-t-il si, demain, les tournois d'agglomération prennent une place centrale dans le pilotage des politiques publiques nationales et internationales, et si leurs leaders parviennent à défendre avec panache et ferveur les actions concrètes en matière de cohésion sociale et de développement durable ?… Dans ce scénario de fiction, la démocratie deviendrait singulièrement « différentielle », au sens où chaque intercommunalité tirerait sa légitimité et sa puissance de sa capacité à inventer ses propres réponses publiques face aux grands désordres métropolitains. Et cette métropolisation des enjeux publics ne manquerait pas de prendre de l'ampleur avec une réforme des modes de scrutin permettant d'élire les « maires d'agglomération » au suffrage universel direct…

Références bibliographiques

Fabien Desage, Jérôme Godard, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4,

Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath, 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan

David Guéranger, 2004, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n°111

Mark Kesselman, 1972, *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Paris, Cujas

Emmanuel Négrier, 2005, *La question métropolitaine*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium

Christian Salmon, 2007, *Storytelling : la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte

Rémi Le Saout, François Madoré, 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes