démocratieS
le média critique de la participation

Les intercommunalités en quête de démocratie

Vincent Béal
Enseignant-chercheur en science politique



Les intercommunalités doivent se démocratiser pour mieux faire face aux inégalités sociales. L'action reste dominée par les intérêts communaux, relève le politiste Vincent Béal.

Le troisième tour des élections municipales, avec la désignation des exécutifs intercommunaux, est réputé le plus décisif et pourtant le moins anticipé. Est-ce un défi pour les candidats ?

Il est difficile pour les candidats de parler d'intercommunalité dans la campagne municipale. Ce n'est pas un

problème nouveau mais il prend de l'ampleur à mesure que les intercommunalités se renforcent. On l'a vu en 2020, avec les débats houleux sur la désignation de certains exécutifs, parfois construits autour d'alliances visant à contrer les résultats issus des urnes. Prenons l'exemple de Mulhouse Alsace Agglomération avec ses 39 communes et 280 000 habitants : le maire d'une commune de 1300 habitants est président de l'agglomération à la suite d'un conflit avec les élus de la ville de Mulhouse. L'agglomération est traversée par cette tension entre les communes périphériques dynamiques, qui ont pris le pouvoir, et une ville-centre déclinante qui manque de ressources. Lors des prochaines élections municipales, les candidats ne sauront pas à l'avance si les équilibres, les arrangements entre communes, leur permettront de porter certains projets.

Tout dépend de la taille des intercommunalités, du niveau d'intégration ou de conflit avec la ville-centre, de la nature même des dossiers. Les logiques de coopération sont plus compliquées sur les sujets hautement politiques, ceux qui touchent à l'identité des communes, au peuplement, à la régulation de l'urbanisation, à la solidarité économique et fiscale, tout ce qui a justifié les intercommunalités au départ.

Anticiper le troisième tour n'est possible que dans des intercommunalités très intégrées, où l'on sait à l'avance qui va contrôler les structures intercommunales. Ce sont souvent celles dont le périmètre est le moins large et a le moins évolué. Prenez l'Eurométropole de Strasbourg, son périmètre a peu changé depuis 1967. Alors que Mulhouse Alsace Agglomération, c'était d'abord six communes, puis dix dans les années 2000, puis trente-neuf après l'entrée en vigueur de la loi NOTRe de 2015. La commune-centre n'est plus du tout dominante d'un point de vue démographique, les équilibres changent complètement.

À Strasbourg, Lille ou Nantes, personne ne vient contester l'hégémonie de la ville-centre. Ce n'est pas vrai à Mulhouse, Saint-Étienne ou Montbéliard... Cela pose des questions politiques différentes.

Est-ce plus facile de coopérer sur quelques sujets ?

Les politiques énergétiques progressent, avec la rénovation des bâtiments ou l'éolien. Les questions d'agriculture et l'alimentation avancent également. Toutefois, comme l'ont montré Christèle Lagier, Alice Mazeaud et Jessica Sainty , les politiques environnementales sont toujours ramenées à leurs enjeux municipaux. Ce constat structurel est bien documenté par les politistes et les sociologues : l'intercommunalité n'arrive pas à dépasser sa base municipale. L'échelle communale reste dominante, même dans les intercommunalités les plus intégrées. Ce problème démocratique explique souvent la façon dont les grands enjeux sont cadrés.

Ces intercommunalités sont-elles devenues, comme on le leur reproche souvent, des instruments techniques à repolitiser ?

Sur ce point, il faut distinguer deux discours critiques qui n'obéissent pas aux mêmes agendas. Le premier est un discours très présent chez les maires de petites communes qui se plaignent de perdre leur pouvoir et qui plaident pour le retour en arrière. Pourquoi pas ? Mais rien ne dit que les choses seraient gérées différemment. Et surtout, on perdra la capacité de construire des solidarités territoriales à une échelle large. Les questions essentielles sur

le plan social et écologique, comme le contrôle de l'urbanisation ou les processus de gentrification, ne se travailleront pas en revenant en arrière avec des configurations où les maires ont tous les pouvoirs.

Le second discours critique émane de forces progressistes. C'est le cas du mouvement municipaliste qui reproche à la métropole d'étouffer l'innovation démocratique tentée par les listes citoyennes participatives ; ou de favoriser des politiques d'attractivité agressives qui ont des effets inégalitaires sur les populations et destructeurs pour l'environnement. Ce discours est intéressant car il porte sur les contenus et les référentiels des politiques intercommunales.

L'élection des exécutifs intercommunaux au suffrage universel direct, mesure qui divise, vous parait-elle souhaitable ?

C'est l'une des mesures qui pourraient permettre une plus forte politisation de l'institution. Mais ce n'est pas certain que ce soit suffisant. L'expérience menée à Lyon lors des élections de 2020 ne montre pas un changement significatif. Stéphane Cadiou et Clément Desrumaux , deux chercheurs en science politique lyonnais, ont mis en évidence que la double élection avait permis, certes, d'autonomiser un peu les questions intercommunales, mais que la scène politique municipale restait dominante.

Comment traiter les problèmes démocratiques de l'intercommunalité ?

Certains conseils de développement se saisissent de sujets importants, mais globalement, ces instances participatives sont moribondes . Parmi les récentes réformes, le pacte de gouvernance a été approprié de façon inégale, davantage pour organiser des rapports plus horizontaux entre élus que pour impliquer réellement les citoyens. Grenoble a travaillé la participation citoyenne dans son pacte de gouvernance, mais c'est un cas assez rare.

Contrairement au début de la décennie 2010 où l'intercommunalité avait le vent en poupe (notamment sous le mandat de François Hollande avec les lois NOTRe et MAPTAM) le climat général est peu propice au changement . Ce qui caractérise Emmanuel Macron, c'est son très faible ancrage territorial. Les contestations des élus locaux ont été fortes et le gouvernement se garde bien de toucher au pouvoir des maires et à la place de la commune. Voire, il rebrousse chemin. L'intercommunalité, sur le plan législatif, est devenue une question explosive.

Peut-on espérer démocratiser sans instaurer de contrôle citoyen sur l'action ?

Je crois important de partir des attentes des gens, des sujets qui touchent leur existence : les déchets, les permis de construire, le peuplement, ce que va devenir le territoire dans les dix prochaines années. Ce n'est pas simple de travailler la participation à l'échelle intercommunale, je pense qu'on ne fera pas l'économie d'une réforme

autorisant le référendum à cet échelon. Il faudra accorder un poids décisionnel aux citoyens et aller au-delà des budgets participatifs. Enfin, il faudra faire débattre les citoyens sur les controverses majeures.

Pour (re)politiser l'intercommunalité, ce sont moins les solutions de design institutionnel qui comptent que la façon de cadrer les débats et de poser les enjeux.

Comment les métropoles avancent-elles dans cette voie ?

Il y a des initiatives intéressantes. Lyon essaie de rompre avec la culture de l'attractivité à tout prix, en associant des territoires extérieurs pour atteindre un rééquilibrage à plus grande échelle. Strasbourg établit aussi des liens pour renforcer certaines filières, en passant des contrats avec des territoires des Vosges sur l'approvisionnement en bois.

Des choses fonctionnent sur le développement, les filières énergétiques, les transports, les équipements... là où le consensus n'est pas trop difficile à construire. Mais les blocages restent nombreux sur les sujets majeurs générant les inégalités sociales et territoriales. Les intercommunalités échouent lorsque des intérêts territoriaux s'opposent . Par exemple, la mise en œuvre de la loi Égalité et citoyenneté de 2017, qui visait à lutter contre la ségrégation par des dispositifs de déconcentration de la pauvreté, s'est révélée très difficile dans de nombreuses agglomérations. Elle a fait apparaître des tensions autour de l'accueil des populations les plus défavorisées.

La démocratie participative peut-elle aider à construire des politiques publiques plus justes ?

Les politiques publiques doivent en effet se construire autrement. Actuellement, elles marginalisent certaines représentations du monde social et survalorisent d'autres intérêts. Les décisions gagneraient à se prendre moins autour de la figure du maire et plus par des instances participatives thématiques en faisant appel aux acteurs de la société civile, à des collectifs associatifs, des habitants. Ce serait une tout autre hygiène démocratique car cela permettrait d'ouvrir le débat sur les inégalités, sur l'impact différencié de telles ou telles solutions sur des territoires et sur des groupes sociaux. Bref, de prendre en compte le fait qu'à l'échelle locale aussi, il doit y avoir de la conflictualité entre intérêts divergents. C'est quelque chose qui manque aux intercommunalités depuis le début.

Propos recueillis par ***Valérie Urman***

[1] Fabien Jordan, maire de Berrwiller (Haut-Rhin).

[2] Christèle Lagier, Alice Mazeaud et Jessica Sainty. L'enjeu intercommunal, variable d'ajustement « discrète » des équilibres politiques locaux. Analyse croisée des cas d'Avignon et de La Rochelle. in : *Politiser l'intercommunalité ? Le cas des élections locales de 2020.* Presses universitaires du Septentrion, 2023

openedition.org.

[3] Rémi Lefebvre et Sébastien Vignon (dir.) *Politiser l'intercommunalité ? Le cas des élections locales de 2020.* Presses universitaires du Septentrion, 2023 openedition.org.

[4] Stéphane Cadiou et Clément Desrumaux. « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections » in : *Politiser l'intercommunalité ? Le cas des élections locales de 2020.* Presses universitaires du Septentrion, 2023 openedition.org.

[5] Cette appréciation de Vincent Béal a donné lieu à un communiqué de la Coordination nationale des conseils de développement que nous vous invitons à consulter dans la rubrique Vous et nous [note de la rédaction].

[6] La loi NOTRe est la loi portant la Nouvelle organisation territoriale de la République (2015). Elle augmente les compétences régionales (développement économique, aménagement durable) et transfère aux intercommunalités des compétences communales (énergie, eau et assainissement). La loi MAPTAM est la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014).

[7] Gilles Pinson et Marine Luce. *La métropole incontestable ? Métropolisations et mobilisations à Bordeaux*. Éditions Autrement, 2023 autrement.com.

[8] Collectif API et al. « Impossible déségrégation ? La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises ». *Gouvernement et action publique*, 12(2), 65-92. 2023 cairn.info.



Vincent Béal

Vincent Béal est maître de conférences en science politique. Il est directeur du Département d'Études Politiques et Territoriales de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne et chercheur au laboratoire Triangle (UMR CNRS 5206). Ses recherches portent sur les villes, les politiques urbaines et le gouvernement des territoires. Il s'intéresse plus particulièrement au déclin urbain et aux territoires dits délaissés qu'il étudie dans une perspective comparée (France, Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni).