

Nouveau scrutin intercommunal : l'amorce tranquille

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. Nouveau scrutin intercommunal : l'amorce tranquille. Métropoles, ENTPE, 2015, Une invitée discrète : l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014. hal-01444218

HAL Id: hal-01444218

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01444218>

Submitted on 23 Jan 2017

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.

Nouveau scrutin intercommunal : l'amorce tranquille

Sur Rémy Le Saout et Sébastien Vignon (dir.), *Une invitée discrète : l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris : Berger Levrault, 2015

Par Emmanuel Négrier

Patrick Williams, dans ses travaux anthropologiques sur les manouches, a établi la façon dont, pour à la fois vivre le deuil d'un proche et souder la communauté, on n'évoquait plus jamais celui-ci une fois trépassé, après avoir détruit ses biens¹. À leur manière, Rémy Le Saout et Sébastien Vignon sont les anthropologues de la déférence muette inverse : celle qui touche au naissant, c'est à dire au pouvoir intercommunal. Leur question de recherche est en effet, pour la troisième fois, celle-ci : comment se fait-il que l'intercommunalité ne soit pas plus présente dans la campagne pour les élections municipales, alors qu'elle s'est généralisée sur l'ensemble du territoire ? Cette élection, politisée comme scrutin intermédiaire (deux ans après l'élection présidentielle) pour la première fois depuis longtemps contre la gauche au pouvoir ; qui a connu en quelques endroits la dramatisation de victoires possibles du Front National ; qui a plus que perturbé les structures héréditaires de l'éligibilité en rabaissant le seuil des scrutins de liste à 1000 habitants ; cette élection se paierait le luxe de négliger l'apport majeur pour la démocratisation du bloc local : l'affirmation de l'intercommunalité ? On sent bien qu'il y a là comme un problème dans le questionnement.

Qu'est-ce qu'une intrigue scientifique : une énigme qui se déduit de résolutions antérieures, ouvre sur une incertitude féconde, engage des avancées méthodologiques et substantielles et débouche sur de nouvelles énigmes que l'on considère très vite avec gourmandise. Tout l'enjeu de ce projet est donc dans la réponse à la question : « comment faire un bon livre avec une mauvaise question ? ». En effet, on sent bien que l'interrogation évoquée ci-dessus ne passionnera pas longtemps l'équipe. La résolution de l'intrigue est expédiée dès l'introduction. Elle est un pur prétexte pour parler de tout autre chose : les conditions d'une mutation, incertaine, de l'intercommunalité en échelle politique à part entière. Aucun des articles ne cherche à tromper à cet égard. On rappelle tout d'abord à ceux qui y croiraient encore que la révolution intercommunale est, du point de vue parlementaire, une perspective à domestiquer. Le suffrage universel direct pour des élus communautaires, par un fléchage de certains noms sur le bulletin de vote municipal, est l'aboutissement d'un savant compromis (pour Thomas Procureur, la révolution est pour demain, ou après-demain). La complexité du dispositif qui en résulte – le fléchage – pourrait entrainer la circonspection des citoyens, du moins ceux qui s'intéressent à la question de savoir pour quoi ils votent. Voilà un terrain d'investissement des professionnel(le)s de la communication intercommunale, par ailleurs plutôt jeunes, diplômé(e)s et féminisé(e)s, qui voient dans l'explicitation du fléchage un défi, donc une ressource potentielle (David Guéranger). Dans ces conditions, la communication politique sur la métropole fait l'objet d'une double négation. La première est critique, et remet en question le projet métropolitain à partir de postures de challengers un peu désarmés. La seconde procède par escamotage : l'acquis communautaire est « capturé » par ce que Nicolas Ferran appelle un peu lourdement le

¹ Patrick Williams *« Nous, on n'en parle pas. Les vivants et les morts chez les Manouches, »* éd. de la MSH, 1993

« présidentialisme municipal périurbain », dans son papier consacré à une partie de l'aire montpelliéraine.

Même lorsque l'affaire qui est placée au centre des enjeux électoraux se trouve être un dossier notoirement communautaire, comme le tramway, Myriam Bachir nous montre (d'Amiens) qu'il est systématiquement ramené dans la seule arène qui compte : la municipalité. Ce désalignement entre échelles (de gestion et de controverse) fait la part belle aux opposants, là aussi. L'intercommunalité en campagne semble toujours désigner deux camps : les dominants qui, dans la parenthèse d'une campagne, ne peuvent que taire le fait qu'une bonne part du dossier échappe à leur décision unilatérale ; et les dominés qui vocifèrent contre la grisaille technocratique de l'empire du moindre mal : c'est tellement facile et rentable. C'est ce que démontre aussi Lucie Bargel dans une étude de cas sur les élections municipales dans une vallée de montagne qui avait connu une mobilisation contre le nouveau schéma intercommunal, entre 2010 et 2012 : le premier élu qui propose une vision positivée de l'échelon intercommunal et de son schéma, celui-là même qui avait provoqué mobilisation et référendum avant que d'être consacré avant l'élection, reçoit directement la sanction des urnes : balayé dès le premier tour ! Il ne fait pas bon vanter les mérites communautaires pendant une campagne municipale. L'intercommunalité est trop pour ceux qui n'y gèrent rien, et rien pour ceux qui y gèrent (presque) tout.

Le cas du Pays d'Arles, étudié par François Lannuzel, et celui de Lyon, par Sébastien Gardon et Marie-Clothilde Meillerand, offrent d'autres preuves du relatif « silence des agglos » dans la campagne municipale de 2014. Le premier s'intéresse notamment au destin des petites communes confrontée à un développement inégal mais proche de plusieurs intercommunalités : celle d'Arles, mais aussi celle d'Aix-Marseille et d'Avignon. Pour elles, l'étau se resserre d'autant plus que le département, sur lequel elles s'appuyaient pour résister au fait métropolitain, est considéré comme menacé, à l'instar de ce qu'indique Lucie Bargel.

Les lyonnais s'intéressent à la métropole et ses 59 communes, qui coiffent une part considérable du département du Rhône, au point que le législateur a prévu dans son cas un statut spécial qui lui donne des attributions beaucoup plus larges, puisées notamment dans celles jadis exercées par le conseil général. Sans surprise, la question métropolitaine n'est pas davantage évoquée, sauf en filigrane ou sur des perspectives très générales, par les principaux protagonistes. Mais ici, on se demande si ce n'est pas tout simplement la vie politique qui est comme dévitalisée par le modèle Collomb en évolution. Celui-ci aura en effet multiplié les alliances avec de tout autres partenaires que ceux de la gauche avec laquelle il était sortant, désarçonnant une opposition de droite qu'il aura en partie préemptée. On n'en saura pas plus, et notamment pas ce qui fait la singularité de cette gestion politique « outre-partisane » là. En quoi est-elle différente de ce que l'on observe aussi dans de nombreux fiefs socialistes de la période récente, par rapport à d'autres villes ou métropoles (Nantes, Montpellier, Lille, Strasbourg) mais aussi dans d'autres territoires politiques ?

Doit-on sombrer dans une sorte de fatalisme crypto-municipal ? C'est ici qu'intervient le papier d'Aurélia Troupel. Il résonne comme en écho à l'avertissement de Thomas Procureur : sur le terrain, on voit bien comment il devient complexe de faire croire au grand soir démocratique. La constitution de scrutins de listes paritaires est un parfait

cas d'école de reconstitution de logiques apparemment dépassées, sous les habits neufs de la parité ou du fléchage. Celui-ci aura moins donné lieu à l'affirmation des oppositions qu'à leur neutralisation. Il n'aura pas mis fin au pouvoir du maire sur la désignation des délégués communautaires, mais aura même renforcé son influence, au moment de la constitution des listes. Cette tendance au renforcement du pouvoir des maires, à la neutralisation des effets potentiellement novateurs de la loi, ne seraient, selon l'auteure, que la traduction d'un conservatisme généralisé face aux changements d'échelles politique que la France connaît à tous les niveaux. D'ailleurs, l'observation de la campagne rennaise par Sébastien Ségas conclut même par un paradoxe : alors que l'élection de 2008 avait donné une large place aux enjeux intercommunaux, celle de 2014 les voit décliner. Tout y était pourtant : une dissociation des candidatures entre ville-centre et métropole, l'intégration de nouvelles communes dans le périmètre, avec les enjeux fiscaux et de mutualisation des politiques qu'elle pose à nouveau. Rien n'y fait. Sébastien Ségas tente bien de nous convaincre que l'engagement métropolitain pourrait être une ressource pour les élus, dans cet univers « rationnel » que passe pour être le modèle rennais. Mais y croit-il lui-même ? Tel qu'il est présenté, dans ce papier comme dans la plupart des autres, cet engagement est presque une caricature de la vision thatchérienne de l'Union européenne. Si la campagne encourage le *roll back* intercommunal, on n'en saura pas plus sur le *roll in* éventuel qui se construit entre scrutins, où Rennes est un ban d'essai ancien, riche et plus paradoxal qu'on le croit.

On a, dans l'ensemble des papiers, le sentiment que ces joutes municipales opposent des acteurs qui seraient facilement interchangeables dans leur discours si leur position différait. Tel challenger – et donc contempteur de l'intercommunalité – en serait, au fond, un parfait thuriféraire une fois l'élection acquise. Nous avons tous quelques exemples sur nos terrains de telles conversions. À la lecture, pourtant, on sent que certaines dimensions de l'action (ou de l'inaction), du bruit (ou du silence), échappent à cette lecture exclusivement positionnelle et tactique. Mais il faut bien le reconnaître, ces autres voies restent rares dans l'ouvrage. Une exception de taille se trouve dans le chapitre que Maurice Olive consacre à l'attitude des maires à l'égard de la question métropolitaine aixo-marseillaise. Ici, les protagonistes sont situés dans leur trajectoire, leur capital politique, leur psychologie aussi. Le pari est risqué : celui de prendre une posture (le discours de la perte, la fustigation des sécessionnistes, des absentéistes, des incompetents, etc.) pour autre chose que l'expression des intérêts bien compris ; autrement dit de prendre de simples leviers pour des causes structurelles. C'est ici que se révèle une subtile analyse localisée du politique et des politiques publiques. Elle met en relation les propriétés des protagonistes et leurs positions, sans dénier pour autant la charge émotionnelle, culturelle, territorialement spécifique, de l'irrédentisme municipal et de toute la gamme des réformismes. Dans ce papier, on est toujours sur le fil ténu qui sépare l'univers des stratégies de celui des affects. Maurice Olive en propose une réunion passionnante, mais troublante aussi, tant elle déjoue nos catégories habituelles.

La déférence muette pour l'intercommunalité peut donc prendre différentes formes, que déclinent également Stéphane Cadiou et Marie-Ange Grégory, travaillant sur la première métropole française en termes de statut : Nice. Cela va du silence total (le Front National) à la régression instrumentale (l'intercommunalité comme guichet de politiques demeurant municipales), à la mobilisation contre une dérive possible, ainsi qu'on l'a vu chez bon nombre de challengers, ici notamment chez les élus du Front de Gauche. Le tour des communes métropolitaines auquel se livrent les auteurs rappelle

aussi l'intérêt d'observer de près les profils d'élus, depuis leur rattachement partisan jusqu'aux ressources politiques qui sont les leurs, dans leur fiel communal et dans l'arène communautaire. C'est exactement le même intérêt que l'on trouvera à la lecture du débat nouant l'enjeu électoral municipal et la lutte pour la présidence de la métropole grenobloise, étudiée par David Le Bras et Appoline Prêtre. Ici, on commence à donner beaucoup de crédit, contrairement à d'autres terrains, à la construction métropolitaine. Les principaux protagonistes y inscrivent leurs projets, leurs désaccords, et accèdent, de façon spécifique, la « Métro ». Mais son principal avocat chute à Grenoble (Jérôme Safar) et la compétition pour la présidence dénote le retour à un « référentiel syndical », c'est-à-dire la fin (provisoire ?) du paradigme métropolitain. L'intercommunalité, décidément, c'est l'amère des batailles.

Rien de nouveau sous le soleil intercommunal, donc, même si l'on s'intéresse au « troisième tour » ? Au mieux, on observe une fréquence accrue des oppositions de couleur politique entre ville-centre et intercommunalité, qui conduisent à une « politisation » circonstancielle des affaires communautaires : groupes politiques, conflictualité, fin du consensus tyrannique observé jusque là (Rémy Le Saout et Sébastien Vignon dans leur conclusion). Encore faudra-t-il regarder ce que cette politisation produit à l'échelle d'un mandat. Et si l'on voit les élus s'investir encore plus dans les postes d'influence communautaire, on a compris que c'est pour en tirer des ressources à leur échelle communale. Pour le reste, la loi d'airain de l'oligarchie territoriale est respectée : aux élus les plus dotés en capital politique les meilleurs postes ; lequel capital politique n'est que la traduction, en dernière analyse, d'un capital social inégalement distribué. Les ouvriers ne constituent donc pas – on s'en doutait un peu – un vivier de premier ordre pour embrasser une carrière de conseiller communautaire, et encore moins de délégué ou de vice président d'intercommunalité. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France, rappelle en postface combien le bilan de l'intercommunalité, quantitativement impressionnant en termes de construction institutionnelle et de changement d'échelle de l'action publique, reste politiquement au milieu du gué. Il en est ainsi du flou qui a entouré le compromis sur le mode d'élection des conseillers communautaires, mais aussi du paradoxe suivant : alors que les préoccupations des français à l'égard de la politique (emploi, développement économique) désignent clairement les attributions majeures des intercommunalités, celles-ci restent dans l'ombre, sauf lorsqu'on touche aux périmètres, qui suscitent alors des éclairages violents, mais centrés sur la carte, non sur le territoire, sa vocation, ses politiques.

Comment faire un bon livre avec une mauvaise question ? Trois conditions sont requises, qu'illustrent les auteurs de ce volume. La première est de compter parmi l'équipe réunie des chercheurs de terrain, qui connaissent les territoires observés par une présence de longue durée, et les ont interrogés à d'autres occasions que ce simple moment de campagne. La deuxième condition est d'appuyer les constats sur un panel suffisamment diversifié de cas, qui illustreront les différentes configurations politiques où l'on traite - ou maltraite - l'enjeu intercommunal. De Nice à Amiens, de Grenoble à Rennes, des vallées rurales à la métropole lyonnaise, le spectre est large et autorise une vision d'ensemble. La troisième condition est enfin d'oublier la question initiale. On apprend en effet bien moins des réponses à celle-ci, quelque soit l'orientation sociologique employée, que de ce qu'analysent les auteurs de leur cas particulier, même si l'on n'y hiérarchise pas toujours assez le pur détail local et l'examen d'une singularité

politique. Et ces fragments d'un discours métropolitain contiennent une telle richesse qu'on a du mal à comprendre l'absence, en fin d'ouvrage, d'une réelle synthèse. Celle-ci aurait certes, et très rapidement, rappelé le verdict attendu : plus l'intercommunalité progresse, moins les élus en parlent quand il s'agit de se faire élire à l'échelle municipale. Et plus ils se promettent, ensuite, d'y faire fructifier leur capital politique. Bon, très bien.

Mais l'essentiel n'est pas là, selon nous. Il est dans la prodigieuse différenciation politique des constructions intercommunales qu'il nous est donné de voir dans cet ouvrage, et qui recourent nos constats par ailleurs. Que l'on évoque le régime métropolitain comme tel ou sa déclinaison dans tel ou tel secteur, c'est bien à une pluralité de configurations que l'on assiste. Pour la traiter, il convient alors de sortir des visions stratégiques et des calculs, plus ou moins savants, plus ou moins payants, auxquels se livrent les élus. Il faut mettre en avant les causes de ces « cultures intercommunales différentes » et les apprécier en évolution. Mais il faut alors bousculer quelque peu le jeu huilé des hypothèses et des déductions déjà acquises, et oser une approche plus inductive. C'est par l'élucidation de telles différences que s'éclaire, d'ailleurs, le désarroi du législateur face au prochain scrutin intercommunal, ainsi que l'envisage Nicolas Portier. Si toutes les intercommunalités étaient des construits politiques en gros semblables, la prospective de réforme serait plus simple. Si elle est complexe, c'est qu'elle renvoie à des différences majeures de dynamique politique et d'imaginaire coopératif. Des différences qui conservent l'essentiel de leur mystère en refermant – paradoxe - un ouvrage pourtant pénétré de distinction.