HAL
open science

A propos de Desage et Géranger (2011) , la politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales

Hélène Reigner

To cite this version:

Hélène Reigner. A propos de Desage et Géranger (2011) , la politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales. Métropoles, 2011, 9, 5p. hal-00851103

HAL Id: hal-00851103

https://hal.science/hal-00851103v1

Submitted on 12 Aug 2013

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 en ligne sur http://metropoles.revues.org/

Version auteur

REIGNER H. 2011, « A propos de Desage et Géranger (2011) , la politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales », Revue Métropoles, à paraître, automne.

Hélène REIGNER
Helene.reigner@ifsttar.fr

« L'intercommunalité comme la démocratie sont des affaires trop sérieuses pour être laissées aux seuls élus. » (p.229). Le ton est donné et c'est toute la thèse des auteurs, Fabien Desage et David Guéranguer, qui est synthétisée là. Ces derniers se placent sur le registre de l'intervention pour dénoncer l'absence de publicité qui caractérise selon eux le fonctionnement politique de gouvernements intercommunaux « invisibles ». Pour ce faire, ils mutualisent dans cet ouvrage leurs travaux de recherche initiés par deux thèses de science politique s'intéressant au déploiement des réformes intercommunales au sein de la Communauté Urbaine de Lille (Desage, 2005) et de la Communauté d'Agglomération de Chambéry (Guéranger, 2003).

La première partie de l'ouvrage retrace l'histoire de l'intercommunalité comme objet de réforme. Le parti pris annoncé par les auteurs est de privilégier une analyse localisée mettant l'accent sur les appropriations et traductions locales des réformes et sur le fonctionnement concret des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Selon eux, en effet, on ne peut comprendre le développement de l'intercommunalité par le seul regard porté sur la religion de la réforme et son élaboration nationale. En dépit de ce parti pris affiché, les trois premiers chapitres sont globalement consacrés à la généalogie de la production des réformes nationales dans une perspective socio-historique. Les auteurs insistent sur le fait que la volonté de regrouper les communes en France est un projet politique presque aussi ancien que les communes elles-mêmes et que ce projet s'est toujours heurté aux stratégies des maires. Ces élus locaux (99% des élus locaux sont des maires en France) se sont organisés et mobilisés pour neutraliser les réformes successives. Leur conversion progressive à la réforme intercommunale témoigne de ce qu'ils ont su domestiquer localement les institutions intercommunales. L'intercommunalité serait donc une révolution silencieuse conservatrice, dont le développement quantitatif ne serait qu'un trompe-l'œil et qui aboutit à la concentration du pouvoir dans les mains des maires. Dans ces conditions, nous disent les auteurs, les EPCI n'ont ni les moyens de réaliser des économies d'échelle, ni ceux de déployer des politiques redistributives sur leur périmètre de « solidarité ». L'EPCI n'est guère plus qu'un guichet auprès duquel les maires vont chercher à maximiser l'obtention de ressources pour leur commune. L'organisation collégiale transpartisane et la recherche du consensus communautaire qui caractérisent les gouvernements intercommunaux témoignent de cette réalité en même temps qu'elles la rendent possible.

C'est tout l'enjeu de la seconde partie de l'ouvrage que de présenter aux lecteurs le sens réel de cette « microphysique des consensus » et les « cens cachés » de l'intercommunalité. Quel est donc le sens du consensus communautaire ? Serait-il le produit naturel d'un génie des lieux, d'une culture locale du compromis ? Une conséquence du mode d'élection au suffrage universel indirect des représentants intercommunaux ? La conséquence de la technicité des politiques intercommunales ? Le résultat d'une mobilisation collective autour d'un projet communautaire dans un contexte de concurrence entre territoires, comme l'affirment les tenants de la gouvernance ? Rien de tout cela !

Selon les auteurs, les consensus communautaires trouvent leur origine dans la mise en place d'une cogestion de l'institution par les élus municipaux pour s'en partager les ressources. Les quatre chapitres (5 à 8) visant à étayer ce point de vue constituent le cœur de l'ouvrage et en font l'originalité.

Ainsi, Fabien Desage et David Guéranger insistent sur le fait que l'intercommunalité est un régime politique singulier caractérisé par des arrangements interpartisans et au sein duquel la quasi-unanimité est préférée à la règle majoritaire et à l'arithmétique électorale. Alors même que ces élus locaux de droite et de gauche bataillent à l'échelle nationale, ils font alliance et scellent des compromis au sein de leurs gouvernements intercommunaux. Les exécutifs communautaires incluent les opposants, à la proportionnelle, en célébrant le rassemblement. L'exemple de Pierre Mauroy, promoteur du programme commun de la gauche qui réintègre les maires des communes de droite au sein du régime intercommunal lillois, fournit une bonne illustration de cette tendance. Pour les auteurs, l'explication en termes de « culture locale du compromis » est d'autant moins convaincante qu'on la retrouve partout. Dès lors, « les compromis qui scellent le sort des intercommunalités reposent moins sur des objectifs partagés que sur la volonté commune de neutraliser l'institution naissante, de la cantonner dans ses plates-bandes » (p.131) grâce à un régime privilégiant la collégialité mayorale. Ces « armistices partisans » (p.147) seraient justifiés par l'importance des enjeux métropolitains qui imposeraient aux élus un pragmatisme de bon aloi dans un contexte de concurrence entre les territoires où la « politique politicienne » n'a pas sa place. Las, nous disent les auteurs, les consensus communautaires ne sont pas le reflet d'une capacité d'action collective. « La solidarité intercommunale est un vain mot, un mythe réformateur de plus, tant les logiques de décision semblent atomisées et fragmentées » (p.149).

Toute la machine communautaire serait donc réglée pour fabriquer du compromis, du consensus à la faveur des logiques municipalistes. C'est le sens que les auteurs donnent à « l'absence de fausse note lors des séances publiques » ou encore « aux votes presque toujours unanimes qui ponctuent les conseils communautaires » (p.177). Ces assemblées, policées et prévisibles, ne sont pas des lieux de débat. Le travail de neutralisation des conflits se fait en amont des conseils communautaires au sein d'organes filtres. Parmi eux, le Bureau, qui rassemble les vice-présidents et les maires (soit une cinquantaine de personnes à la Communauté Urbaine de Lille), est à la fois le plus central et le moins visible. Il est le lieu discret du troc intercommunal, de la régulation politique collégiale où se nouent des compromis publiquement inavouables dans un « entre-soi confortable » (p.188) qui rappellent les « mœurs courtoises des hommes de Cour de Norbert Elias » (p.188). Le procès en légitimité démocratique des EPCI, souvent envisagé uniquement sous l'angle du mode de scrutin (le suffrage universel indirect, « troisième tour » des municipales), mérite pour les auteurs d'être élargi à cet ensemble de processus qui consacre les maires et réactive le « présidentialisme municipal ». L'intercommunalité offre aux maires une opportunité de professionnalisation politique à travers l'accès aux fonctions de vice-présidents, généreusement distribuées et statutairement intéressantes car échappant aux règles sur le cumul des mandats. On l'aura compris, pour les auteurs, « la démocratie représentative ne sort pas grandie des réformes intercommunales » (p.219).

Une brèche s'ouvre pourtant, en toute fin du livre, dans la démonstration des auteurs. En effet, alors même que tout au long de l'ouvrage, l'intercommunalité est présentée comme un régime singulier, F. Desage et D. Guéranger affirment, dans leur conclusion, que la multiplication de lieux de décision discrets et de réunions confinées est une tendance lourde du fonctionnement des gouvernements démocratiques contemporains et que cette tendance alimente un processus dangereux d'autonomisation des élites politiques repérable à toutes les échelles de gouvernement. On se prend alors à se demander si la virulente critique faite aux gouvernements intercommunaux ne s'est pas trompée de cible. Poursuivons. Les auteurs nous invitent à une analyse localisée pour comprendre les appropriations locales des réformes intercommunales. Suivant cette perspective, on aurait pu s'attendre à ce que mention soit faite dans l'ouvrage aux intercommunalités ayant fait le choix de l'intégration en l'absence de contraintes ou d'incitations juridiques fortes de l'Etat : qu'est-ce-qui

pousse les maires des Communautés Urbaines volontaires de 1971 ou des districts intégrés anciens à s'unir ? Des travaux existent sur la CU de Dunkerque, le district de Rennes, par exemple, qui auraient permis une lecture moins univoque des appropriations locales des réformes intercommunales.

Le chapitre 4 de l'ouvrage est de ce point de vue très intéressant. Les auteurs y présentent comme un paradoxe le fait d'avoir observé une tendance à l'intégration intercommunale à distance de la temporalité des réformes. Les moments de réforme sont toujours des moments de secousses et de crispations, mais que voient les auteurs dans les phases plus routinisées du fonctionnement des intercommunalités ? Une intégration par les fonctionnaires communautaires, jeunes, diplômés et indépendants des communes, qui s'appuient sur leur expertise technique, sur l'usage stratégique de la menace du risque juridique, sur le soutien des Chambres Régionales des Comptes et sur des critères techniques opposables pour freiner les logiques de guichet des maires auprès de l'EPCI et la pratique des enveloppes « automatiques » (au prorata de la population ou des kilomètres de voirie communales par exemple) ; une implication croissante des vice-présidents dans leur délégation technique ; le déploiement de grands projets et de grands réseaux que les seules communes ne pourraient financer et qui profitent à tous ; une intégration intercommunale par les élus alimentée par la volonté de s'affirmer vis-à-vis de l'Etat, très présent *via* la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq dans le cas lillois ; une spécialisation fonctionnelle dans des commissions thématiques où se socialisent et se forment les maires au contact des fonctionnaires intercommunaux experts. Autant de signes qui pourraient conduire les auteurs à constater que l'intercommunalité finit par brouiller la frontière entre intérêts communaux et intérêt communautaire. Les auteurs tentent d'articuler ces éléments, en décalage avec la thèse de l'ouvrage, en affirmant que cette intégration intercommunale est subie par les maires. Quand bien même elle le serait pour un certain nombre d'entre eux, on s'étonne, au vu du tableau dressé par les auteurs d'une mainmise des maires sur les institutions intercommunales et de la neutralisation de l'intercommunalité qui en découle, que des forces concurrentes puissent malgré tout pousser à l'intégration. La remarque n'est pas anodine. Elle signifie que les auteurs, prisonniers d'un cadre analytique centré sur le seul personnel politique local qui réifie *a priori* les maires comme catégorie homogène partageant un même intérêt corporatiste, sous-estiment les conflits internes à ce groupe, d'une part, et l'influence d'autres forces dans la structuration et le règlement de ces conflits, d'autre part. Ainsi, alors que les auteurs expliquent (chapitre 7) que le bureau et les commissions thématiques sont les lieux de la mise à plat des différends et du troc intercommunal, ils ne nous disent rien sur la nature de ces différends et sur ce qui s'échange pour les résoudre. Le lecteur saura juste que la résolution des conflits aboutit à sceller en ces lieux des « compromis publiquement inavouables » (p.178). Le caractère tranché du propos aurait mérité démonstration plus convaincante. L'examen de la fabrique des politiques intercommunales aurait probablement fourni un matériau intéressant pour discuter cette thèse.

C'est précisément lorsque, dans le chapitre 6, les auteurs abordent la question des effets pervers du consensus sur les politiques publiques intercommunales que leur démonstration d'ensemble trouve sa limite. Dans ce chapitre, les auteurs affirment que les intercommunalités sont dans l'incapacité de mener des politiques redistributives ou planificatrices (p.148). Les tenants de la gouvernance sont visés, qui livreraient une vision éthérée de l'action publique locale. Sûrement est-il nécessaire en effet de s'intéresser à la substance de l'action publique produite et non pas seulement à la capacité d'agir. Mais c'est sur cette question, décisive au demeurant, que les auteurs achoppent. Tantôt ils mobilisent des sources de seconde main pour fustiger la planification à Rennes et Nantes parce qu'elle s'oriente vers un développement démographique et économique diffus et maillé plutôt que concentré sur quelques communes. La lutte contre l'étalement urbain et la concentration du développement assorti d'axes lourds en transport public auraient-ils été plus « justes », plus redistributifs ? Rien n'est moins sûr à lire les nombreux débats critiques qui animent les études urbaines à propos des mots d'ordre de densité (Charmes, 2010), d'évaluation de l'impact sur les prix fonciers des infrastructures de transport (métro, tramway) et leurs conséquences dans l'entretien des ségrégations sociospatiales dans la ville. Il y a là un vrai champ de recherche et une littérature passionnante sur le caractère redistributif ou amplificateur d'inégalités de l'action publique urbaine

et intercommunale. Ce n'est pas ce qui intéresse les auteurs. Tantôt encore, ils s'appuient sur l'exemple des « enveloppes voirie » pour illustrer le phénomène de rétrocession aux communes d'une compétence transférée à la communauté. Mais on peut aussi observer la situation inverse de mise en place par l'intercommunalité, au fil du temps, de cahiers des charges communautaires visant à orienter les politiques restées dans le giron municipal. C'est fréquent dans le cas de la compétence voirie où les intercommunalités, par le biais de leur compétence obligatoire en matière de transport et de déplacements, conditionnent le subventionnement de travaux de voirie au respect de cahiers des charges parfois stricts. La Communauté d'Agglomération de Grenoble, notamment, a beaucoup usé de ce type d'outils, pour inciter les communes à rénover leur voirie dans le sens d'une modération des vitesses et de promotion des modes de déplacements alternatifs à l'automobile. Dernier point et non des moindres, les auteurs épinglent, au service de leur démonstration, un dispositif précis : la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) et ses modalités de distribution entre communes, emblématique selon eux des limites de la redistribution intercommunale, au motif que cette dernière est utilisée pour compenser en partie les pertes liées au transfert de la Taxe Professionnelle à l'EPCI. La DSC serait donc dépouillée de toute capacité redistributive car « elle dédommage les communes les plus attractives économiquement au détriment des communes pauvres » (p.83-84) par le biais d'un critère d'intéressement au développement économique. Les auteurs omettent d'abord de mentionner que cette DSC compte d'autres critères de répartition péréquateurs tels le pourcentage de logements sociaux sur la commune ou le potentiel fiscal par habitant par exemple. Plus encore, ils font preuve d'une certaine mauvaise foi quand ils retournent l'argument, toujours au service de leur thèse, pour expliquer, à juste titre, les réticences des maires élus dans des communes riches économiquement (en Taxe Professionnelle) et pauvres socialement (en population) à jouer la carte de la forte intégration dans l'ECPI (Estèbe, 2004). Ils ne voient pas (ou ne veulent pas voir) que, compte tenu de cette situation bien réelle, le critère d'intéressement économique prend alors lui aussi un caractère redistributif : il vient soutenir les communes industrielles riches en Taxe Professionnelle mais pauvres socialement qui, d'une certaine manière, financent les politiques communautaires déployées dans les environnements préservés des activités économiques que sont les communes résidentielles socialement huppées. Affirmer que les politiques intercommunales ne sont pas redistributives en mobilisant l'exemple du partage de la DSC est donc inexact (Reigner, Frinault, Guy, 2010).

En rentrant dans la discussion des éléments censés apporter la preuve que les gouvernements intercommunaux ne parviennent pas à déployer des politiques publiques redistributives sur leur périmètre, on mesure à quel point les enjeux socioéconomiques et fonctionnels s'invitent dans le fonctionnement d'une machine communautaire faussement consensuelle. Certes, la variable partisane ne donne pas lieu à la structuration d'une majorité et d'une opposition au sein du conseil communautaire qui serait assortie d'une discipline de vote. L'appartenance à une commune prime souvent, c'est vrai, sur l'appartenance partisane. Mais n'est-ce là que la conséquence des stratégies corporatistes et égoïstes des élus communaux ? N'y a-t-il pas une autre interprétation possible ? Ne peut-on pas y voir le poids des variables socioéconomiques et spatiales qui forgent la spécialisation communale et structurent les débats autant que les alliances entre le « maire de la ville-centre », le « maire d'une petite commune pauvre en Taxe Professionnelle », le « maire d'une commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges compte tenu des caractéristiques de sa population », le « maire d'une commune de l'ancien bassin minier »… Si l'on accorde un tant soit peu de crédit à cette autre lecture de ce qu'est l'intérêt d'un représentant d'une commune élu au suffrage universel à cette échelle, alors l'intercommunalité est bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, peut même retrouver tout son sens dès lors que l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socioéconomique de la commune et la sociologie de ses habitants.

Au final, on partage avec les auteurs l'idée selon laquelle les gouvernements intercommunaux méritent à la fois l'intérêt citoyen et l'attention des chercheurs. On leur saura gré, à travers cet ouvrage, de présenter un point de vue tranché qui ouvre la voie à de belles controverses scientifiques. Cet ouvrage offre une réflexion intéressante sur des tendances lourdes de l'évolution

de la compétition politique oligarchique, élitiste, qui mérite d'être alimentée tant par les chercheurs s'intéressant centralement aux modalités de la compétition politique (*politics*) que par ceux qui privilégient une entrée par les modes de fabrique de l'action publique (*policies*). Entre les deux se joue la question du contenu substantiel de l'action publique. Un gouvernement élitiste peut-il déployer des politiques publiques redistributives ? Un gouvernement pluraliste est-il nécessairement initiateur de politiques publiques justes ? Si les auteurs nous livrent dans cet ouvrage une vision désenchantée de l'intercommunalité, c'est peut-être aussi parce qu'ils enchantent un fonctionnement démocratique idéal fait de publicisation pure et parfaite. L'intercommunalité, pas plus (mais peut être pas moins non plus) qu'un autre niveau de gouvernement, n'atteint ce niveau d'exigence démocratique. Publicisons donc ces résultats de recherche stimulants et poursuivons la controverse pour mieux comprendre les arrimages différenciés entre « politics » et « policies ».

Références :

Charmes E. coord.,(2010), « La densification en débat », *Etudes foncières*, n°145, mai-juin.

Fabien Desage, David Géranger (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 247p.

Estèbe P. (2004), « Le territoire est-il un bon instrument de redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », *Lien social et politiques*, 52, p. 13-25.

Reigner H., Frinault T., Guy C. (2010), « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Revue Politiques et Management Public,* vol 27, n°3, p.3-30.