



HAL
open science

La représentativité démographique des intercommunalités en Haute-Normandie. Bilan, perspectives et prospectives

Céline Colange, Michel Bussi

► **To cite this version:**

Céline Colange, Michel Bussi. La représentativité démographique des intercommunalités en Haute-Normandie. Bilan, perspectives et prospectives. *Études normandes*, 2015, 64 (1), pp.93-103. 10.3406/etnor.2015.3774 . hal-04620046

HAL Id: hal-04620046

<https://hal.science/hal-04620046v1>

Submitted on 21 Jun 2024

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.



Open licence - etalab

La représentativité démographique des intercommunalités en Haute-Normandie. Bilan, perspectives et prospectives

Céline Colange, Michel Bussi

Citer ce document / Cite this document :

Colange Céline, Bussi Michel. La représentativité démographique des intercommunalités en Haute-Normandie. Bilan, perspectives et prospectives. In: Études Normandes, 64e année, n°1,2015. Seine et navigation. pp. 93-103;

doi : <https://doi.org/10.3406/etnor.2015.3774>

https://www.persee.fr/doc/etnor_0014-2158_2015_num_64_1_3774

Fichier pdf généré le 13/03/2023



La représentativité démocratique des intercommunalités en Haute-Normandie

bilan, perspectives et prospectives

Céline COLANGE
Michel BUSSI
UMR CNRS 6266 IDFFS

Introduction

Pendant longtemps, la Haute-Normandie a accusé un retard dans le domaine de la coopération intercommunale. Dans la région, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a été impulsé dans les années 1990 par la loi Joxe, puis ensuite par les lois Pasqua (1995), Voynet et Chevènement (1999). Mais, bien souvent, l'émergence de ces intercommunalités de projet avait été amorcée au préalable par un travail de collaboration au sein de syndicats (SIVOM, SIVU, SIVOS). En janvier 2013, on dénombrait 72 structures de coopération intercommunale en Haute-Normandie, soit une couverture complète du territoire. Les quelques enclaves communales qui persistaient ont finalement toutes rejoint un Établissement public de coopération intercommunale (ÉPCI). Depuis le 1er janvier 2014, la région Haute-Normandie compte désormais 70 ÉPCI (fig. 1). En effet, dans le département de l'Eure, les communautés de communes (CC) du pays Beaumontais et de la Risle-Charentonne ont fusionné entre elles. Enfin, les CC du Val-d'Avre et du Val-d'Eure-et-Vesgre ont rejoint la communauté d'agglomération (CA) du pays de Dreux.

1. Des intercommunalités hétérogènes

1.1. Des ÉPCI de taille, de forme et de nature multiples

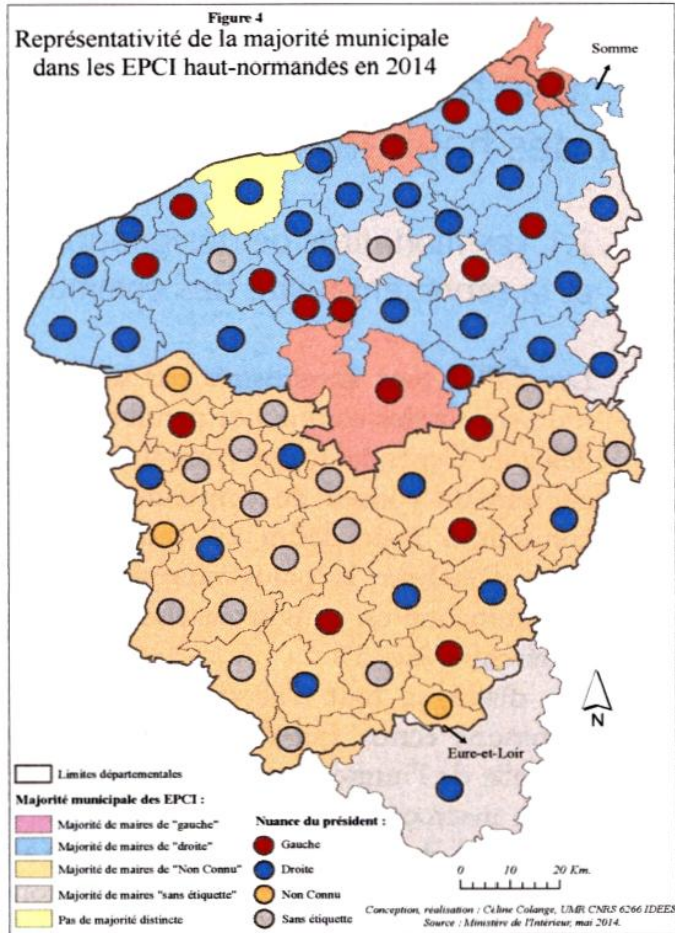
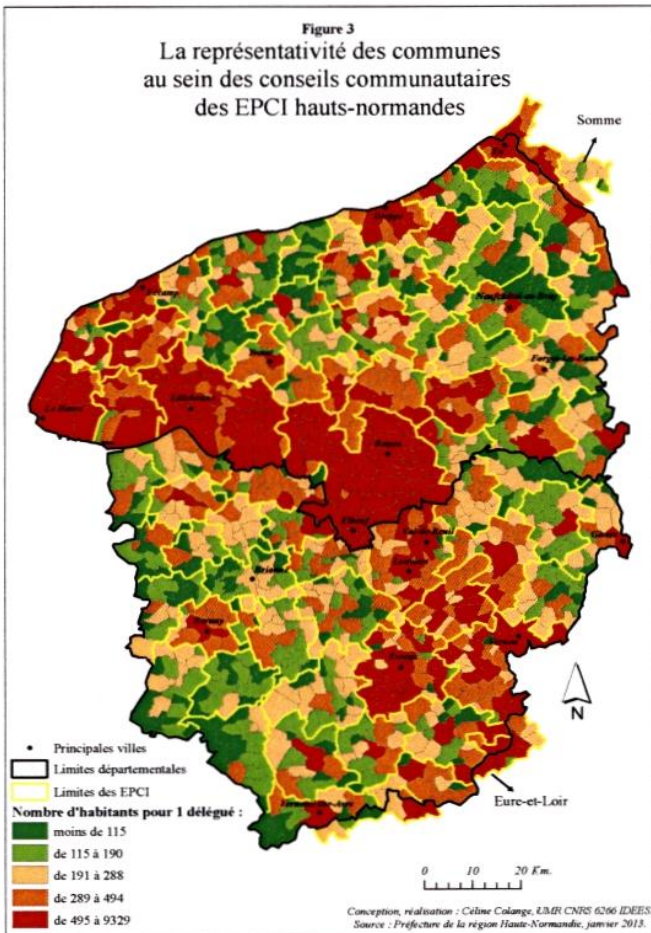
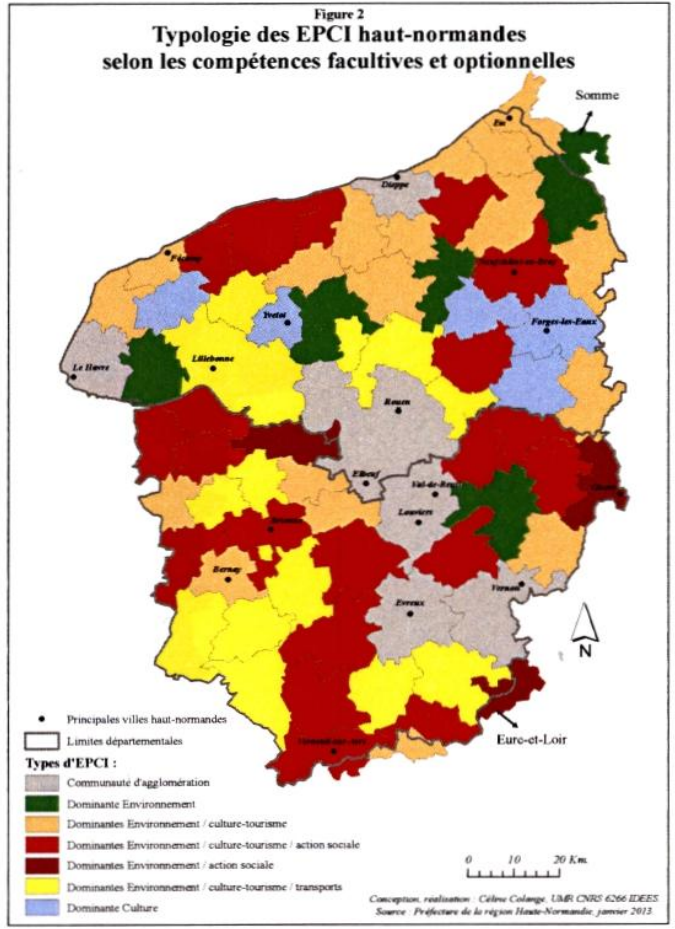
La région Haute-Normandie compte deux grands types d'ÉPCI : les CA et les CC. On recense au total 6 CA et 33 CC réparties à part égales entre les deux départements. Le tracé du périmètre géographique des ÉPCI obéit à des règles strictes définies par le code des collectivités locales. Celui-ci traduit une recomposition territoriale urbaine et rurale et il se réfère à des logiques spatiales, fiscales ou politiques. Ainsi, dans la région, de nombreuses structures intercommunales reprennent les limites des cantons ou des pays, notamment dans le département de l'Eure. Il convient également de noter la composition de plusieurs ÉPCI trans-départementaux, aux frontières entre la Seine-Maritime et la Somme, et entre l'Eure et l'Eure-et-Loir.

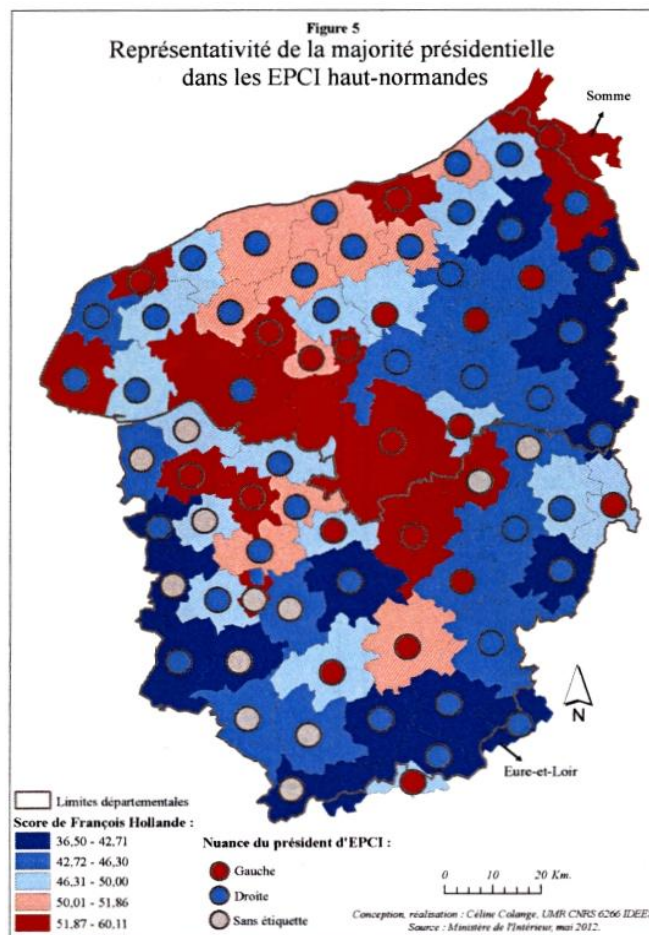
Ces ÉPCI sont de tailles variables. Ainsi, les ÉPCI les plus petits regroupent moins de dix communes (5 communes pour les CC du Val d'Avre et de la Risle-Charentonne, 7 communes pour la CC Caux-Austreberthe) tandis que la CREA (Communauté d'agglomération de Rouen-Elbeuf-Austreberthe) rassemble 70 communes. Sur le plan démographique, les ÉPCI haut-normands sont également très hétérogènes. Cela ne s'explique pas seulement par le nombre de communes membres mais principalement par le poids représentatif de la commune centre au sein de chaque structure intercommunale.

1.2. Des compétences variées

Les ÉPCI exercent plusieurs compétences obligatoires mais aussi des compétences optionnelles et facultatives qui sont définies par la loi et par leur statut. Les compétences obligatoires pour tous sont l'aménagement de l'espace communautaire et le développement économique. Les CA ont aussi à leur charge la gestion de la politique de l'habitat et de la politique de la ville, ainsi que les transports urbains. Les établissements intercommunaux exercent également des compétences optionnelles et facultatives au choix parmi plusieurs thèmes.

La figure 2 présente une typologie des ÉPCI haut-normandes parmi les compétences optionnelles et facultatives choisies. Dans la région, parmi les compétences optionnelles et facultatives, la compétence tourisme, souvent couplée à la culture apparaît comme une compétence souvent prise sur le littoral, sur les marges parisiennes où on trouve beaucoup de résidences secondaires, dans l'estuaire de la Seine. La compétence identifiée « action sociale » est peu présente. Elle est surtout choisie quand on a un président de CC de gauche, plutôt dans un environnement de droite. La dominante « environnement » revient presque toujours. Cela s'explique en partie par le fait qu'elle englobe la gestion des déchets et/ou de l'eau, compétences désormais souvent transférées aux ÉPCI. La dimension culture apparaît dans ce qui peut s'apparenter des CC ressemblant à des « coquilles vides » qui n'ont pas la volonté de développer d'autres projets.





2. Une représentation des communes et des habitants diversifiée

2.1. Les modalités de désignation des conseillers communautaires et la représentativité des communes

Les ÉPCI sont administrés par un conseil communautaire composé de conseillers municipaux des communes membres. Chaque commune doit avoir au minimum un délégué. Cependant, une commune ne peut pas avoir plus de 50 % de représentants au sein du conseil de communauté. Jusqu'à présent, le nombre de délégués par communes était défini en interne et celui-ci variait d'une structure à l'autre. Afin d'analyser le poids représentatif de chaque commune au sein des conseils communautaires, nous avons élaboré une typologie des représentations des communes adhérentes (fig. 3).

On distingue tout d'abord le modèle macrocéphale, c'est-à-dire lorsqu'on a une commune centre qui domine. Celui-ci s'apparente au modèle centre-périphérie à l'échelle de l'intercommunalité. La CC de Fécamp est typiquement organisée sur un mode macrocéphale, avec une commune centre qui pèse pour 67 % de la population. Toutefois, dans les statuts de l'ÉPCI, on a équilibré le processus politique en instaurant un seuil avec un nombre maximal de conseillers pour que la ville Fécamp n'ait ni la

majorité ni la parité au sein du conseil communautaire.

Le système proportionnel se caractérise par un nombre de délégués globalement proportionnel au nombre d'habitants de chaque commune avec cependant quelques distorsions à la règle. La CC du Val d'Avre en est un exemple. Elle a en effet la particularité d'être située à cheval entre l'Île-de-France et la Normandie. Elle ne rassemble pourtant que 5 communes : les 2 communes les plus importantes ont 7 représentants, Nonancourt en a 5, et les 2 plus petites comptent seulement 3 délégués. Finalement, on s'aperçoit que sur les 72 structures, il est assez rare de rencontrer une répartition des conseillers réellement proportionnelle. Souvent, en milieu rural, c'est un statut dérogatoire au statut égalitaire afin de tenir compte du poids représentatif de chacune des communes. Les délégués communautaires sont désignés sur la base du modèle égalitaire et ensuite, on corrige aux marges en fonction des différences démographiques de chaque commune, c'est-à-dire qu'on va mettre un ou deux conseillers de plus pour une commune qui est un peu plus peuplée.

Le troisième modèle comprend un centre et plusieurs communes moyennes. Les CC du Caux-Vallée de Seine ou des Portes de l'Eure illustrent ce type.

Le quatrième type regroupe les ÉPCI composés de deux centres. Souvent, ce sont des chefs-lieux de cantons ou des villes moyennes. Cet ensemble est très proche du modèle proportionnel. La CA Seine-Eure qui regroupe les communes de Val-de-Reuil et de Louviers en est un bon exemple, tout comme la CC de la Bresle-Maritime (Eu-Le Tréport).

Enfin, le dernier type s'organise selon un mode strictement égalitaire. Dix CC sont dans ce cas, avec exactement le même nombre de conseillers quel que soit le nombre d'habitants. Cela est souvent lié à la structure démographique mais pas seulement, ce qui a une incidence forte sur la représentation des communes au sein de la structure intercommunale. La CC du plateau de Martainville, où on a décidé d'avoir un nombre strictement égalitaire de conseillers en est un exemple. C'est une CC typiquement périurbaine à l'est de Rouen. On notera que malgré un rapport démographique allant de 1 à 4 entre la principale commune Préaux (1 600 habitants) et la plus petite, Elbeuf-sur-Andelle (moins de 400 habitants), les élus ont opté pour ce système égalitaire. Si Préaux est une commune importante, elle n'a pas du tout le statut de chef-lieu de canton. C'est typiquement une commune périurbaine plus vaste et plus étendue que les autres, avec en aucun cas une dimension de centralité. Ces CC ne s'apparentent pas à des cantons. On a fait fi des découpages antérieurs. Cette répartition égalitaire entre les communes permet de ne pas considérer la population comme un critère majeur. Celles-ci se définissent comme un ensemble de communes qui s'organisent et se développent autour de projets communs.

Depuis les élections municipales de mars 2014, le nombre de délégués de chaque commune au sein des conseils communautaires sera fonction de la population de celle-ci. Cette réforme a pour but de limiter le poids des petites communes rurales ou périurbaines dans le processus décisionnel.

2.2. La représentativité des citoyens au sein des conseils communautaires

Pour compléter cette analyse sur la représentation au sein des ÉPCI, nous nous sommes

intéressés au nombre d'habitants par délégué communautaire. On notera que le seuil de 200 habitants pour un conseiller est majoritaire dans des zones rurales, éloignées d'un centre. À l'inverse, le seuil de 500 habitants correspond aux CA ou aux CC proches de celles-ci. Cet élément est lié à la surreprésentation des petites communes mais aussi au choix du mode de répartition des conseillers avec souvent des grandes communes qui sont moins bien représentées (mode égalitaire ou proportionnel).

Le tableau no 1 présente quelques exemples caractéristiques. Le premier exemple est celui de la commune du Havre, qui constitue un cas extrême avec 9 300 habitants pour 1 conseiller. On compte ainsi seulement 19 représentants pour une commune de 177 000 habitants.

Le deuxième type correspond aux très grandes villes telles Rouen et les communes de la CREA, y compris les petites. Ainsi, les plus petites communes de la CREA ne comptent qu'un seul représentant.

Le troisième modèle est celui des villes moyennes (Évreux, Dieppe, Val-de-Reuil, Yvetot, Bernay, Gaillon...) qui comptent entre 10 000 et 50 000 habitants. Le nombre de conseillers diminue clairement. Dans cette catégorie de communes, on n'observe pas de différences majeures entre les CA et les CC.

Le quatrième exemple s'apparente à sorte de « ventre mou » autour de 500 habitants qui correspond à des communes moyennes avec un nombre de conseillers variable entre 3 et 1.

Le cas des chefs-lieux de cantons mérite également d'être souligné. Ceux-ci comptent entre 8 000 habitants pour Pont-Audemer, et 2 000 à 2 500 habitants pour des communes plus petites parmi lesquelles Conches, Rugles, Beuzeville, Serquigny, Brionne... Dans ces communes, on compte un conseiller pour 300 à 400 habitants.

Enfin, dans les 6 plus petites communes (moins de 50 habitants), on recense chaque fois 2 conseillers. Elles sont toutes situées dans des CC différentes, en zone rurale. En comparaison avec le cas du Havre, on est loin de la représentation un homme = une voix. Le tableau no 2 présente le calcul entre l'écart du poids démographique des communes et leur poids politique. Des communes qui représentent plus de la moitié de la population de l'ÉPCI représentent souvent autour de 25 % des délégués sur le plan politique. En règle générale, on a une sous-représentation politique de la capitale de l'ÉPCI. On notera toutefois deux exceptions : Fécamp (50 %) et Le Havre (36 %). Par ailleurs, soulignons la surreprésentation de quelques communes rurales (Manéville, Limésy). Cela s'explique notamment par le mode de désignation des conseillers.

3. Des ÉPCI mixtes sur le plan politique

Depuis 2004, la région Haute-Normandie ainsi que les deux départements qui la composent sont gérés par la gauche, de même que la plupart des grandes villes (excepté Le Havre) et pourtant la majorité des ÉPCI sont gérés par la droite à l'exception des CA de la Seine. De même, dans l'Eure, 13 présidents d'ÉPCI se déclarent sans étiquette, notamment dans l'ouest du département, traduisant l'héritage centriste de ce territoire, autour jadis de Ladislas Poniatowski et plus récemment d'Hervé Morin. En 2014, en Seine-Maritime, la plupart des ÉPCI sont gérés par la droite, excepté celles de la basse vallée de la Seine et du littoral du Caux-Maritime. À l'inverse, dans l'Eure, la grande majorité des présidents d'ÉPCI ne sont membres d'aucun parti.

3.1. Maires et présidents d'ÉPCI

En termes de représentation politique, nous nous sommes intéressés en premier lieu à l'étiquette politique des maires, d'après les déclarations de ceux-ci au fichier central des élus pour le ministère de l'Intérieur. Dans la région, on observe une mixité des affinités politiques des maires au sein des ÉPCI. On n'a pas identifié de CC où il y aurait une homogénéité complète des maires. Il y a toujours au moins une commune ou deux gérées par le PS dans chaque structure intercommunale, même très à droite, ce qui est très différent du processus de construction observé en Île-de-France. Même au niveau d'une CC, de fait, il existe des différences idéologiques entre les maires qui obligent à gérer ce consensus à un moment donné, ce qui peut laisser penser qu'une grande partie des CC se fondent sur une coopération mutualiste plus qu'idéologique. La couleur politique des maires ne semble clairement pas être une variable de découpage de l'espace à cette échelle.

Si on compare l'affiliation partisane des maires de chaque commune avec la couleur politique du président des ÉPCI, on s'aperçoit qu'il y a beaucoup plus de structures intercommunales avec une majorité de maires de droite, l'inverse étant rare. Dans l'Eure, on recense beaucoup plus de systèmes indifférenciés liés, notamment à une majorité de maires qui se déclarent sans étiquette. Néanmoins, en général, la couleur de la présidence correspond à la structure majoritaire des maires avec quelques exceptions puisque par exemple dans 8 cas une majorité de maires de droite ont élu un président de gauche (6 fois en Seine-Maritime et 2 fois dans l'Eure). Très souvent, les présidents sans étiquette sont élus dans des ÉPCI où les communes sont plutôt indifférenciées politiquement (dans 7 cas sur 11), comme l'indique la figure 4.

Suite aux élections de 2014, la situation est restée relativement stable en Seine-Maritime. On constate cependant un renforcement de la représentation des élus se déclarant « sans étiquette » ou ne souhaitant pas déclarer officiellement une affiliation partisane, principalement dans le département de l'Eure. Ce phénomène reflète le désintérêt croissant pour les partis de gouvernement, observé depuis plusieurs années chez les électeurs et désormais, depuis 2008, au niveau des élus locaux, notamment dans les communes rurales ou périurbaines. En effet, dans les petites communes, les maires sortants mettent traditionnellement en avant leur ancrage local, le bilan de leur action et leur image publique plutôt qu'un parti.

3.2. Vote et gouvernance au sein des ÉPCI : l'exemple de l'élection présidentielle de 2012

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes également intéressés au lien entre les votes et la gouvernance au sein des ÉPCI. Pour cela, nous avons choisi l'analyse du rapport de force droite/gauche au second tour de l'élection présidentielle de 2012. François Hollande est majoritaire dans la vallée de la Seine et dans les grandes vallées industrielles (la Risle, la Bresle...). Au contraire, l'Eure et le pays de Bray ont voté plutôt à droite, accordant leur préférence à Nicolas Sarkozy. Le pays de Caux est quant à lui beaucoup plus composite en termes de votes.

EPCI	Communes membres	Nombre de représentants	Population en 2009	Popcom PopEPCI	Poids commune dans EPCI	Ecarts Pop
CA Havraise	Le Havre	19	177 259	73,52	36,54	36,98
CC de Fécamp	Fécamp	14	19 348	67,51	48,28	19,23
CA de la Région Dieppoise	Dieppe	19	32 670	64,07	32,76	31,31
CA Grand Evreux Agglomération	Évreux	24	51 193	61,70	31,58	30,13
CC de Bernay et des environs	Bernay	8	10 285	61,29	29,63	31,66
CC Gisors-Epte-Lévière	Gisors	13	11 726	60,78	25,49	35,29
CC de la Région d'Yvetot	Yvetot	10	11 935	54,87	25,00	29,87
CC Caux-Austreberthe	Barentin	6	12 153	52,61	25,00	27,61
CC du Pays de Verneuil-sur-Avre	Verneuil-sur-Avre	12	6 371	50,10	24,49	25,61
CC du Canton de Goumay	Goumay-en-Bray	8	6 386	48,87	18,60	30,26
CA des Portes de l'Eure	Vernon	5	25 323	43,27	8,47	34,79
CC du Pays Neufchâtelois	Neufchâtel-en-Bray	6	4 872	40,45	11,76	28,69
CC du Canton de Brionne	Brionne	22	4 326	37,90	29,33	8,56
CC du Canton d'Aumale	Aumale	4	2 405	33,84	12,50	21,34
CC du Val d'Avre	Saint-Rémy-sur-Avre	7	3 654	33,17	28,00	5,17
CC du Canton de Forges les Eaux	Forges-les-Eaux	9	3 505	31,92	16,98	14,94
CC du Canton de Rugles	Rugles	8	2 375	30,52	15,09	15,42
CC des Monts et Vallées	Saint-Nicolas-d'Aliemont	6	3 684	30,45	13,95	16,50
CC Saint Saëns - Porte de Bray	Saint-Saëns	7	2 499	29,20	17,50	11,70
CC Plateau de Caux - Fleur de Lin	Doudeville	4	2 573	28,28	9,09	19,19
CC de Conches	Conches-en-Ouche	16	5 007	27,16	18,82	8,34
CA Seine-Eure	Louviers	12	17 943	26,74	11,32	15,42
CC Caux-Austreberthe	Pavilly	5	6 169	26,70	20,83	5,87
CC de la Risle-Charentonne	Fontaine-l'Abbé	4	596	13,11	18,18	-5,07
CC Caux-Austreberthe	Villers-Écalles	4	1 786	7,73	16,67	-8,94
CC du Plateau Vert	Carville-la-Folletière	2	364	6,96	10,00	-3,04
CC du Val d'Avre	Dampierre-sur-Avre	3	696	6,32	12,00	-5,68
CC Caux-Austreberthe	Limésy	3	1 417	6,13	12,50	-6,37
CC de la Risle-Charentonne	Carsix	3	254	5,59	13,64	-8,05
CA Havraise	Saint-Martin-du-Manoir	3	1 540	0,64	5,77	-5,13
CC de Varenne et Scie	Les Cent-Acres	2	37	0,51	4,55	-4,03
CC du Canton de Londinières	Puisenval	2	27	0,50	5,41	-4,91
CA Havraise	Manéglise	3	1 152	0,48	5,77	-5,29
CC la Porte Normande	Foucrainville	2	76	0,41	3,28	-2,87

Tableau 1. Écart entre le poids démographique des communes dans les ÉPCI et leur poids politique

EPCI	NATURE EPCI	COGDEO	Communes membres	Nombre de représentants	Population en 2009	Nb d'hab pour 1 délégué
CA Havraise	CA	76351	La Havre	19	177 259	9 329
CA des Portes de l'Eure	CA	27681	Vernon	5	25 323	5 065
CA Havraise	CA	76447	Montivilliers	4	16 454	4 114
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76540	Rouen (du rang 4 au rang 23, CREA)	28	110 688	3 953
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76484	Oissel	3	11 584	3 861
CA Havraise	CA	76305	Gonfreville-l'Orcher	3	9 026	3 009
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76591	Saint-Jacques-sur-Darnétal	1	2 611	2 611
CA Havraise	CA	76552	Sainte-Adresse	3	7 601	2 534
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76391	La Londe	1	2 255	2 255
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76636	Saint-Pierre-de-Varengeville	1	2 239	2 239
CA Grand Evreux Agglomération	CA	27229	Évreux	24	51 193	2 133
CA de la Région Dieppoise	CA	76217	Dieppe	19	32 670	1 719
CA Seine-Eure	CA	27375	Louviers	12	17 943	1 495
CC de Fécamp	CC	76259	Fécamp	14	19 348	1 382
CA Seine-Eure	CA	27701	Val-de-Reuil	10	13 461	1 346
CC de Bernay et des environs	CC	27056	Bernay	8	10 285	1 286
CC de la Région d'Yvetot	CC	76758	Yvetot	10	11 935	1 194
CC du Pays Neufchâtelois	CC	76462	Neufchâtel-en-Bray	6	4 872	812
CC Eure Madrie Seine	CC	27275	Gaillon	9	7 224	803
CC des Andelys et Environs	CC	27016	Les Andelys	11	8 235	749
CA Grand Evreux Agglomération	CA	27282	Gauville-la-Campagne	1	508	508
CA Rouen-Elbeuf-Austreberthe	CA	76237	Épinay-sur-Duclair	1	508	508
CC des Portes Nord-Ouest de Rouen	CC	76245	Eslettes	3	1 519	506
CA Seine-Eure	CA	27348	Igoville	3	1 518	506
CC de Pont-Audemer	CC	27467	Pont-Audemer	17	8 599	506
CC du Pays du Neubourg	CC	27428	Le Neubourg	10	4 172	417
CC du Canton de Forges les Eaux	CC	76276	Forges-les-Eaux	9	3 505	389
CC du Canton de Beuzeville	CC	27065	Beuzeville	11	4 070	370
CC de Conches	CC	27165	Conches-en-Ouche	16	5 007	313
CC de la Risle-Charentonne	CC	27622	Serquigny	7	2 102	300
CC du Canton de Rugles	CC	27502	Rugles	8	2 375	297
CC de Conches	CC	27082	La Bonneville-sur-Iton	8	2 311	289
CC d'Yerville-Plateau de Caux	CC	76752	Yerville	10	2 285	229
CC du Canton de Brionne	CC	27116	Brionne	22	4 326	197
CC d'Yerville-Plateau de Caux	CC	76491	Ouville-l'Abbaye	4	626	157
CC Cœur de Caux	CC	76182	Cliponville	3	252	84
CC Cœur de Caux	CC	76539	Saint-Pierre-Lavis	3	181	60
CC du Vièvre-Lieuvin	CC	27551	Saint-Jean-de-la-Lèqueraye	2	48	24
CC du Canton de Rugles	CC	27143	Champignolles	2	39	20
CC de Varenne et Scie	CC	76168	Les Cent-Acres	2	37	19
CC des Trois Rivières	CC	76274	La Fontelaye	2	32	16
CC du Canton de Londinières	CC	76512	Puisenval	2	27	14
CC de la Côte d'Albâtre	CC	76428	Le Mesnil-Durdent	2	22	11

Tableau 2. Nombre d'habitants par représentants communautaires : les cas extrêmes

La comparaison sur une même carte entre le vote à l'élection présidentielle en 2012 et l'affiliation politique partisane des présidents d'ÉPCI présente deux géographies distinctes (fig. 5). On observe beaucoup plus de cas d'inversion de tendance. On dénombre 12 CC qui ont voté à gauche en 2012 alors qu'elles ont un président de droite. C'est très largement le cas en Seine-Maritime dont le cas emblématique est la CODAI, présidée par le maire UMP du Havre Édouard Philippe. Or, cela n'est pas lié à la sous-représentation urbaine des conseillers. Dans le Caux-Maritime, on a un ensemble homogène de 6 ÉPCI qui ont voté majoritairement pour le candidat socialiste et qui ont pourtant tous un président de droite. On observe aussi l'inverse, c'est-à-dire 8 CC qui ont voté à droite en 2012 et qui ont élu un président de gauche (4 en Seine-Maritime et 4 dans l'Eure).

Si on combine le taux de communes à gauche et le vote Hollande, en termes d'ÉPCI, différents modèles d'organisation se distinguent. Le premier est le modèle très à gauche. L'exemple type est celui de la CREA, qui réunit un nombre de communes gérées par la gauche très supérieur à la moyenne et un vote Hollande massif. La CA de Dieppe appartient aussi à ce modèle. À l'inverse, il existe aussi des structures plus instables politiquement, avec généralement un fort vote Hollande mais un nombre de communes de gauche qui ne dépasse pas le tiers. Dans ces ÉPCI, se manifeste sans doute un lobby de maires de gauche mais qui n'est pas suffisant pour remporter l'adhésion. Il s'agit de structures urbaines classiques (Pont-Audemer, Fécamp). On observe aussi le cas de CC qui ont voté à droite en 2012, avec peu de maires de gauche (pas plus de 15 %) et qui ont pourtant un président de gauche. À chaque fois, le président est un socialiste, voire un communiste comme dans le cas de Gisors. Tous sont conseillers généraux depuis très longtemps, maires d'une ville importante. Jusqu'en 2014, le cas de Gisors était particulièrement emblématique. C'est en effet un canton de droite, mais où le communiste Marcel Larmanou était maire de la commune depuis plus de 30 ans, réélu à chaque fois à la tête de sa mairie avec plus de 70 % des suffrages. Il était aussi conseiller général et, naturellement, la CC ne pouvait pas lui échapper. Au printemps dernier, Marcel Larmanou a été battu par le candidat de l'opposition. Une fois ce leader disparu, la CC a, en toute logique, basculé à droite. On observe un autre cas similaire dans le pays neufchâtelois avec Dany Minel, militant associatif de centre gauche et maire de la commune de Mesnières-en-Bray depuis 1989. Vraisemblablement, après le retrait de Dany Minel, la CC du pays neufchâtelois basculera elle aussi à droite. On observe également des structures dont on peut penser qu'elles sont très orientées politiquement à droite parce qu'elles cumulent plus de 80 % de maires de droite, un fort vote à droite aux élections présidentielles de 2012 et, un président d'ÉPCI de droite. Ces dernières sont souvent situées en milieu rural avec cependant des exceptions comme Neufchâtel-en-Bray. À l'inverse, il existe aussi des cas où on a fortement voté pour François Hollande, mais en raison d'un grand nombre de maires de droite, la CC échappe à la gauche (Le Havre ou Blangy-sur-Bresle par exemple). On notera également des cas où, malgré un grand nombre de maires de droite, la structure intercommunale revient à la gauche (plateau de Martainville, Fécamp).

Conclusion

Cette étude sur la représentativité démocratique des ÉPCI haut-normands montre des distorsions à la règle : un homme = une voix. Le modèle observé est au contraire très proche de celui adopté par l'Union européenne, c'est-à-dire qu'on associe un critère démographique à un critère communal, lequel s'avère souvent prépondérant. Ces distorsions à la structure du principe : un homme = une voix ont des conséquences sur la représentation politique des ÉPCI. Plusieurs pistes possibles permettraient un rééquilibrage.

Quelques éléments de perspectives pour l'avenir...

Pour la première fois en 2014, les conseillers communautaires ont été élus au suffrage universel direct. Les lois organiques et ordinaires du 17 mai 2013 définissent deux modes de scrutin selon que la commune compte plus ou moins de 1 000 habitants. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les représentants au sein des organes décisionnels des ÉPCI sont désormais les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau suivant : le maire, les adjoints puis les conseillers municipaux ayant obtenu le plus de suffrages à l'élection municipale. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct via un système de fléchage dans le cadre de l'élection municipale. L'électeur désigne le même jour, sur le même bulletin de vote, les conseillers municipaux et les conseillers communautaires. Le nombre de sièges pour les conseillers communautaires est réparti selon le même principe que pour les conseillers municipaux. Pour chacune des listes, les sièges sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats en fonction du score obtenu. Ainsi, le nouveau mode de scrutin instauré en 2014, en passant directement par les communes, ne change rien à la situation observée précédemment. Il pourrait même renforcer le poids des petites communes au sein des structures intercommunales puisque celles-ci se sentiront mandatées pour aller défendre leurs intérêts.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) s'inscrit dans le cadre de la réforme de la décentralisation souhaité par le gouvernement. Il prévoit notamment la création de métropoles à compter du 1er janvier 2016. Ces métropoles sont des ÉPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes sur un territoire continu, sans enclaves, qui ont pour vocation de remplacer les ÉPCI existants dans les grandes agglomérations de plus de 400 000 habitants : Aix-Marseille, le Grand Paris, Lyon, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier et Brest, Nice étant la seule métropole créée avant la réforme. Les députés ont adopté en juillet 2013 l'amendement qui instaure l'élection des conseillers des métropoles au suffrage universel direct à partir de 2020. Néanmoins, on peut supposer que celui-ci sera très discuté car les parlementaires de l'opposition (UMP-UDI) et le Front de gauche ont voté contre.

De même, on peut se poser la question de l'idée du modèle féodal des communes : est-ce qu'il faut aller vers une élection au suffrage universel des présidents d'ÉPCI, ce qui, à coup sûr, donnerait une légitimité et une lisibilité aux présidents puisqu'on sait que les Français restent attachés à cette idée du scrutin uninominal, majoritaire à deux tours ? Enfin, il convient de s'interroger sur l'organisation d'une élection des présidents et

des délégués sans passer par le filtre des communes, mais qui se baserait sur d'autres critères, par exemple un scrutin de listes à l'échelle des ÉPCI avec un nombre de conseillers proportionnel au nombre d'habitants. Cela permettrait de faire entrer au sein de l'exécutif des ÉPCI les Verts, l'extrême gauche mais aussi le Front national... Une autre option, celle d'un scrutin majoritaire par quartiers a aussi été parfois évoqué dans le cas des métropoles.

Bibliographie

- BAILLY Guillaume, 2009, *Courants d'aires. Les formes de l'intercommunalité en France et en Haute-Normandie*, thèse de doctorat sous la direction de Michel Bussi, université de Rouen, 567 p.
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe et VANIER Martin, 2011, « Pôles métropolitains : du "faire territoire" au "faire politique" ou la nouvelle bataille de l'intercommunalité », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>
- FRINAULT Thomas, 2014, « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Avancees-et-verrouillages-la.html>
- LE SAOUI Rémy, 2012, « L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-vingt-ans-de.html>
- Préfecture de l'Eure, 2011, *Arrêté préfectoral du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI)*, 28 décembre (adopté par la commission le 12).
- Préfecture de la Seine-Maritime, 2011, *Arrêté préfectoral du schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI)*, 22 décembre.