



HAL
open science

“ Responsabiliser les intercommunalités intégrées : la question de la responsabilité politique ”, CEP

Patricia Demaye-Simoni

► To cite this version:

Patricia Demaye-Simoni. “ Responsabiliser les intercommunalités intégrées : la question de la responsabilité politique ”, CEP. 2002. hal-04169031

HAL Id: hal-04169031

<https://univ-artois.hal.science/hal-04169031>

Preprint submitted on 27 Jul 2023

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 ISSU D'UNE CONFERENCE DONNEE A DOUAI EN 2002
(CENTRE ETHIQUE ET PROCEDURES)**

Remarque : cet article aurait dû faire l'objet d'une publication dans un ouvrage collectif du CEP (lequel n'a jamais été finalisé).

**RESPONSABILISER LES INTERCOMMUNALITES INTEGrees :
LA QUESTION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE**

Par Patricia DEMAYE-SIMONI

Maître de conférences à la faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai
(C.E.P.)

La constellation communale française¹ et le refus de s'engager dans une réforme territoriale ouverte ont débouché sur une progression non linéaire de la coopération intercommunale sur le territoire national, témoignage –s'il en faut – des hésitations entre une approche fonctionnelle et une approche territoriale dans la résolution du problème de l'émiettement des communes. On s'accorde à observer que le nécessaire dépassement des cadres territoriaux hérités de l'histoire, accentué par la redistribution des compétences réalisée par les lois Defferre, trouve un écho dans la démultiplication des institutions intercommunales. Pour autant, jusqu'en 1999, la diversité des catégories d'intercommunalités et la liberté laissée aux cellules de base pour s'engager ensemble dans la réalisation de projets communs n'ont pas permis de rationaliser la progression de l'intercommunalité. Force est de constater que, dans les années quatre-vingt-dix, la dynamique intercommunale a été le fait du milieu rural plus que du milieu urbain alors même que la lutte contre les inégalités et la ségrégation sociale suppose une échelle d'action pertinente : l'agglomération. En fait, le démarrage spectaculaire de l'intercommunalité en milieu urbain a été provoqué par la loi Chevènement dont on rappellera qu'elle a révisé la panoplie des outils intercommunaux² et hiérarchisé entre elles les formes de coopération intégrée disposant d'une fiscalité propre (communauté urbaine ; communauté d'agglomération ; communauté de communes)³. Ambitionnant de résoudre la crise sociale à l'échelle

¹ Avec ses 36.763 communes dont 89 % compte moins de 2.000 habitants.

² Les districts et les communautés, dont la disparition avait été programmée par la loi du 12 juillet 1999, n'existent plus depuis le 1^{er} janvier 2002.

³ Les communautés de communes ont été créées par la loi du 6 février 1992 mais le législateur n'avait pas réussi à redessiner en profondeur la panoplie des outils intercommunaux. Avec la loi du 12 juillet 1999, le législateur a revu les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et hiérarchisé ces dernières. Si on laisse de côté le cas des syndicats d'agglomération nouvelle, on dénombre trois catégories d'intercommunalités à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. La communauté urbaine, créée en 1966, se présente comme la catégorie d'intercommunalité la plus

de l'agglomération⁴, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁵ a permis la montée en puissance de l'intercommunalité urbaine. Aujourd'hui, 3 français sur 4 sont concernés par l'intercommunalité à fiscalité propre. Et, au 1^{er} janvier 2002, la Direction générale des collectivités locales (D.G.C.L.) recensait 2.175 groupements de communes à fiscalité propre constitués par 27.000 communes⁶ et rassemblant près de 45 millions d'habitants⁷. En d'autres termes, dans la ligne amorcée par le législateur en 1992⁸ et poursuivie en 1999, on assiste à une recomposition institutionnelle des territoires infra-départementaux sous la forme des communautés.

Compte-tenu des objectifs définis par le gouvernement de l'époque, visant « à l'horizon de cinq ans au moins 40 % de la cible potentielle, soit une bonne cinquantaine de communautés d'agglomération »⁹, la loi du 12 juillet 1999 connaît un succès remarquable puisque 72 % des aires urbaines de plus de 50.000 habitants sont engagées dans une démarche intercommunale dite intégrée. On le voit, le nombre de création de communautés d'agglomération dépasse toutes les espérances du ministère de l'Intérieur puisqu'en trois années seulement, ce ne sont pas moins de 120 communautés d'agglomération qui ont déjà vu le jour. Réduite à l'origine à la coopération technique (les constructions scolaires, l'électricité ou le ramassage des déchets ménagers, par exemple), revêtant le plus souvent une forme syndicale, la coopération intercommunale prend désormais une nouvelle dimension tant en milieu rural qu'en milieu urbain : elle est devenue le lieu de définition et de mise en œuvre des politiques publiques locales.

Le succès quantitatif de l'intercommunalité et son essor en milieu urbain reposent sur des ingrédients bien connus : une dose d'incitation financière au travers de la dotation globale de fonctionnement (on peut très rapidement rappeler que pour inciter à la création de communautés d'agglomération, le législateur a bonifié la dotation globale de fonctionnement versée aux

intégrée. Dorénavant, cette formule s'adresse aux agglomérations de plus de 500.000 habitants. La communauté d'agglomération est une nouvelle venue dans la panoplie intercommunale : elle peut être mise en place dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, dotées d'une ville centre de 15.000 habitants. Quant à la communauté de communes, elle a vocation à fleurir en milieu rural.

⁴ DEMAYE P., *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?* thèse de droit public, Amiens, 2000, p. 386 et s.

⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *J.O.L.D.*, 13 juillet 1999, p. 10361.

⁶ Soit 72,7% des communes françaises.

⁷ Plus exactement, 44,9 millions d'habitants (soit 72,8% de la population totale).

⁸ Avec la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République créant les communautés de communes et les communautés de villes, *J.O.L.D.* du 8 février 1992, p. 2064.

⁹ Débats de l'Ass. Nat., *J.O.*, 1^{ère} séance du 4 février 1999, p. 953. Très brièvement, rappelons que la définition de l'agglomération, retenue par la loi Chevènement, correspond à une aire urbaine regroupant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15.000 habitants. Cette définition s'appuie sur la notion d'aire urbaine à laquelle certaines retouches ont été apportées : sur les 361 aires urbaines recensées en 1997 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), 142 d'entre elles comptent au moins 50.000 habitants et, à l'exception d'une seule, toutes ces aires urbaines de plus de 50.000 habitants sont dotées d'une ville centre de plus de 15.000 habitants. C'est sur ces 141 aires urbaines que Jean-Pierre Chevènement espérait développer l'intercommunalité urbaine. Pour de plus amples développements, cf. DEMAYE P., *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ? op. cit.*, pp. 395-398.

communautés d'agglomération créées *ex-nihilo* avant le 1^{er} janvier 2005¹⁰ à hauteur de 250 francs par habitant), des stratégies territoriales développées et la présence d'un leader politique local (c'est-à-dire d'une personne écoutée et reconnue par les autres acteurs locaux) ainsi que l'accompagnement étatique *via* l'institution préfectorale (sachant que les rôles préfectoraux varient selon l'attitude des édiles locaux). En effet, comme le soulignent E. Négrier et F. Baraize, l'Etat confirme sa présence en participant aux configurations territoriales, soit comme un facilitateur de la mise en relation d'une ville-centre et de sa périphérie (ce qui recouvre la figure de « l'assureur »), soit comme un « entrepreneur » lorsqu'il se trouve en présence de relations conflictuelles dans la reconnaissance du leadership local nécessitant parfois son intervention autoritaire pour fixer le périmètre de l'institution, soit comme un « épargnant » en ce sens où face à des conflits politiques ouverts, son rôle sera d'enrayer les projets d'intercommunalité défensive (imaginés pour éviter une intégration des communes dans une future communauté) ou de promouvoir des liens de solidarité appelés par la suite à s'étendre¹¹.

Si l'essor de l'intercommunalité peut être salué, il faut se garder d'un engouement trop hâtif pour rendre compte des progrès de la coopération intercommunale à fiscalité propre. L'application de la loi témoigne d'un certain succès du point de vue quantitatif mais l'on ne saurait assimiler l'effectivité et l'efficacité du texte. Ainsi, soulignant les anomalies répétées constatées au niveau de la constitution et du fonctionnement des communautés¹², la circulaire du 5 juillet 2001¹³ appelle l'attention des préfets sur le rôle qui leur revient dans la définition de périmètres pertinents et dans le respect des principes du droit de l'intercommunalité que sont les principes d'exclusivité et de dessaisissement¹⁴. Dans ce contexte, bien que le paysage intercommunal soit transformé, on ne peut pas encore véritablement parler de « révolution intercommunale » car l'efficacité du texte reste tributaire des tractations locales et d'une définition précise des transferts de compétences assurées par

¹⁰ La loi de 1999 a prévu que le financement de la dotation est assuré par un prélèvement sur les recettes fiscales nettes de l'Etat dans la limite d'un plafond de 500 millions de francs.

¹¹ Catégories présentées par BARAIZE F. et NEGRIER E., « Communautés d'agglomération et développement politique », in NEMERY J.-C. (éd), *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne*, L'Harmattan, 2001, pp. 99-113.

¹² Elle rappelle la définition de compétences trop larges ou modulées par rapport à la typologie requise, l'imprécision de la définition de l'intérêt communautaire (souvent limitée à une liste d'équipements), l'absence durable d'une telle définition, l'approximation du transfert de la compétence « élimination des déchets ménagers », l'obsolescence des statuts des établissements publics de coopération intercommunale ou encore le recours systématique par un établissement public de coopération intercommunale à la délégation de maîtrise d'ouvrage.

¹³ Circulaire NOR/INT/B/01/00197/C du Ministre de l'Intérieur relative à la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹⁴ Le transfert d'une compétence communale à un établissement public de coopération intercommunale dessaisit les communes adhérentes de l'exercice de cette compétence (C.E., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, *rec.* p. 583). L'exercice concurrentiel d'une même compétence entre le niveau communal et le niveau intercommunal n'est pas admis.

les communautés¹⁵, les rôles endossés par les préfets variant selon les territoires sur lesquels ils sont amenés à intervenir. Et la diversité des réappropriations dont est l'objet législatif nourrit des interrogations sur une éventuelle confirmation des perspectives dessinées par la D.A.T.A.R.¹⁶ lorsqu'elle envisage une France découpée en une quinzaine de communautés urbaines, avec environ 140 aires urbaines de plus de 50.000 habitants institutionnalisées sous la forme de communautés d'agglomération et 2.500 communautés de communes de la taille d'un bassin de vie quotidienne, « soit, au total, une France de 2020 (ou avant) composée d'environ 2.800 collectivités locales regroupées en quelques 500 pays »¹⁷. Mais il est vrai que si les institutions intercommunales ne sont encore pour le moment que des établissements publics, l'adoption du suffrage universel direct – qui responsabiliserait véritablement les dirigeants intercommunaux devant les électeurs – pourrait les laisser évoluer en collectivités territoriales. Pour ce faire, un préalable affirmé nettement dans le rapport Mauroy reste encore à réaliser : l'intercommunalité à fiscalité propre doit être implantée sur l'ensemble du territoire d'ici 2007¹⁸. L'apparition du principe de continuité territoriale dans le droit de l'intercommunalité¹⁹ devrait cependant faciliter cette entreprise²⁰. Reste que la « révolution intercommunale » sera pleinement consacrée lorsque d'une part, les institutions intercommunales intégrées couvriront l'ensemble du territoire national et que d'autre part, le principe de l'élection de leurs dirigeants au suffrage universel direct aura été posé par les représentants du peuple français²¹.

¹⁵ Devant le 84^{ème} congrès de l'Association des maires de France et des présidents de communautés de France, le 21 novembre 2001, le président du Sénat, M. Christian Poncelet, a parlé de « véritable révolution de velours » de l'intercommunalité.

¹⁶ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

¹⁷ D.A.T.A.R., *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La documentation française, 2^e édition, février 2002, p. 73. Les projections pour 2010-2015 du rapport Mauroy portent sur une organisation autour de 3.500 communautés de communes, 130 communautés d'agglomération et 20 communautés urbaines, Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, 17 octobre 2000, p. 25.

¹⁸ « Le principe d'une nécessaire appartenance de chaque commune à une intercommunalité à fiscalité propre doit être posé dès à présent », Rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, *ibid.*, p. 31.

¹⁹ Ce principe introduit par la loi du 12 juillet 1999 s'applique aux catégories d'intercommunalités revêtant une forme communautaire. Intervenant en cassation sur un litige survenu à l'occasion de la création d'une communauté de communes intervenue avant la promulgation de la loi du 12 juillet 1999, le Conseil d'Etat a pu juger que l'absence de continuité territoriale entre une commune et d'autres communes comprises dans le périmètre d'une communauté de communes ne faisait pas obstacle à ce que la commune concernée soit incluse dans la communauté (Affaire « Commune de Saint-Ceneri-le-Gerei », 15 octobre 1999, req. n° 195689). Toutefois, aujourd'hui, la rédaction donnée par la loi du 12 juillet 1999 à l'article L. 5214-1 du C.G.C.T. impose le respect du principe de continuité territoriale lors de la création d'une communauté de communes.

²⁰ Avec la loi Chevènement, le principe de continuité territoriale a fait son entrée dans le droit de l'intercommunalité. Les communautés, créées après la promulgation de la loi, doivent être assises sur des territoires constitués sans enclave et d'un seul tenant (art. L. 5214-1 du C.G.C.T. pour les communautés de communes, art. L. 5215-1 du C.G.C.T. pour les communautés urbaines et art. L. 5216-1 du C.G.C.T. pour les communautés d'agglomération).

²¹ Le rapport du Sénat « Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité » (J.-P. Delevoye – M. Mercier), doc. Sénat, n° 447, 1999-2000, proposait d'introduire le suffrage universel direct au niveau communautaire « une fois acquis le développement de l'intercommunalité de projet autour des structures à fiscalité propre », p. 485.

Pour le moment, l'on ne peut constater que l'existence d'un déficit démocratique dans l'organisation et le fonctionnement des intercommunalités. Et ce déficit démocratique remplit plusieurs fonctions latentes décrites par E. Négrier et F. Baraize²². En premier lieu, s'il évite la reconnaissance pleine et entière d'un pouvoir intercommunal, il assure aussi une répartition des rôles et des fonctions consensuelles au niveau local²³. Il contraint, même symboliquement, les responsables intercommunaux à dénier leur pouvoir car l'élection au suffrage universel direct reste le référentiel de la logique de distribution du pouvoir local²⁴. Alors même que le principe de spécialité – toujours applicable aux établissements publics de coopération intercommunale – donne lieu à une lecture extensive, vidant les compétences communales, l'élection au second degré des dirigeants intercommunaux maintient, dans les représentations dominantes, la suprématie du pouvoir communal sur le pouvoir intercommunal. En second lieu, l'intercommunalité fonctionnelle permet l'adoption de décisions potentiellement impopulaires car fortement coûteuses pour le contribuable ou l'utilisateur²⁵ ou bien politiquement sujettes à controverses. De façon générale, le système actuel est basé sur des compromis : il accorde une place plus importante à la commune qu'à la communauté et fonctionne sur la base d'une série d'échanges, de concessions et de cadeaux consentis pour obtenir les majorités nécessaires à l'adoption des décisions au niveau intercommunal.

La dilution des responsabilités entre les différents échelons territoriaux, si souvent et régulièrement déplorée, est une conséquence directe de ce pouvoir intercommunal « anonyme » difficilement repérable pour les citoyens. Toujours est-il que si un consensus existe pour affirmer que les progrès de l'intercommunalité supposent transitoirement le maintien de ce déficit démocratique, la visibilité des politiques intercommunales ne pourra durablement justifier le maintien de cette solution de compromis.

L'existence d'un pouvoir intercommunal, assis sur la levée des impôts sur le contribuable et/ou l'entreprise²⁶, sur la compétence pour définir de l'intérieur les compétences exercées par les

²² Présentées par BARAIZE F. et NEGRIER E., « Les communautés d'agglomération et développement politique », *op. cit.*, pp. 109-110 ; voir également, BARAIZE F. et NEGRIER E., *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, 2001 (tout particulièrement la contribution d'E. Négrier, « L'invention politique de l'agglomération », pp. 275-298).

²³ Par un repli sur le caractère fonctionnel des établissements publics de coopération intercommunale, DEMAYE P., « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, P.U.F., 1999, p. 262.

²⁴ LE SAOULT R., *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements publics intercommunaux*, Cahiers du laboratoire des collectivités locales, n° 2, 2000, p. 71 et p. 87.

²⁵ Avec l'application des directives européennes, les collectivités et leurs établissements publics sont confrontés à des obligations qui peuvent être onéreuses en matière d'assainissement ou encore de collecte sélective des déchets ménagers.

²⁶ Toutes les formes communautaires de coopération disposent d'une fiscalité propre, qu'elle soit de superposition ou de substitution. Le respect du principe du consentement à l'impôt suppose l'élection au suffrage universel direct même si un conflit de légitimité entre le niveau communal et intercommunal pourrait se présenter. En effet, l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « tous

intercommunalités urbaines et celle d'élaborer les politiques s'imposant aux communes, nécessite une sanction démocratique directe des responsables intercommunaux. L'évolution du centre décisionnel de la commune vers l'intercommunalité intégrée (les formes communautaires de coopération) (I) doit être assortie d'une véritable démocratisation des établissements publics de coopération intercommunale et de la mise en place du suffrage universel direct au niveau communautaire (II).

I. Les intercommunalités intégrées : des organes de coopération « omnivalents²⁷ »

Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 concrétisent l'adoption d'un nouveau modèle de coopération intercommunale tendant à l'absorption des communes dans l'institution communautaire.

En effet, en 2002, les communautés urbaines interviennent dans 19 domaines de compétences réunis dans 6 groupes que sont le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la gestion de services d'intérêt collectif et la protection de l'environnement²⁸. Les communautés d'agglomération exercent des compétences dans au moins 7 groupes de compétences²⁹ et les communautés de communes doivent exercer au minimum des compétences dans 3 groupes de compétences³⁰.

Par ailleurs, dans les institutions intercommunales urbaines, la limite de la répartition des compétences entre les communes et la communauté est tracée par le conseil communautaire, ce qui nous éloigne de la conception traditionnelle de l'établissement public dont l'action reste subordonnée à la volonté de ses fondateurs. L'application du principe de subsidiarité (A) et le choix de l'agglomération comme lieu de définition et de mise en œuvre des politiques publiques au niveau local (B) attestent de la volonté de donner une place prédominante à l'intercommunalité intégrée.

A. L'application du principe de subsidiarité

L'intérêt communautaire – notion non définie par la loi du 12 juillet 1999³¹ – est une application du principe de subsidiarité selon lequel le transfert de compétences doit être guidé par la

les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». S'il est vrai que juridiquement le pouvoir fiscal local est limité et s'exerce dans les limites fixées par les représentants des citoyens, dans les limites de la loi, les citoyens ne peuvent pas sanctionner directement les errances des politiques communautaires ni les choix financiers qui en découlent.

²⁷ BOURJOL M., *La réforme municipale*, Berger-Levrault, 1975, p. 327.

²⁸ Art. L. 5215-20 du C.G.C.T.

²⁹ Art. L. 5216-5 du C.G.C.T.

³⁰ Art. L. 5214-16 du C.G.C.T.

³¹ Pourtant, au cours de la discussion parlementaire, il avait été proposé que l'intérêt communautaire soit déterminé dans les trois mois suivant la création de la communauté d'agglomération (à la majorité des deux tiers

recherche de l'efficacité. La loi du 6 février 1992 avait déjà esquissé « *une forme discrète mais réelle de subsidiarisation de l'action publique locale* »³². En effet, avec les transferts de compétences par groupes obligatoires et optionnels qui accompagnent les créations de communautés de communes et de villes, il est, dès ce moment, admis que les groupements de communes peuvent assurer plus efficacement la gestion de services publics au niveau intercommunal que les communes prises individuellement³³. La répartition des compétences entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale s'appuyait alors sur « *la conduite d'actions d'intérêt communautaire* »³⁴ définies à la majorité qualifiée par les communes³⁵.

Avec la loi Chevènement, l'intérêt communautaire est devenu la clef de répartition des compétences entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes. Dans la liste des compétences des communautés d'agglomération, de communes et, dans une moindre mesure, des communautés urbaines³⁶, certaines compétences ne peuvent être assurées par les différentes communautés qu'à la condition de revêtir un intérêt communautaire. Dans les communautés à destination du milieu urbain (communautés d'agglomération et communautés urbaines), hormis le cas des compétences ne pouvant être assurées à un autre niveau que l'échelon intercommunal³⁷, le partage des compétences entre les communes et l'institution intercommunale procède de la volonté de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, et non des communes membres³⁸.

du conseil communautaire). Des « *critères financiers, de superficie, de nombre de lots ou de logements, de fréquentation, ainsi que de tout autre critère quantifiable* » auraient pu être retenus pour distinguer les actions et opérations dont l'exercice est indissociable du développement, de l'aménagement, de la politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine de l'agglomération, amendement n° 502 présenté par le Gouvernement, déb. du Sénat, *J.O.*, séance du 7 avril 1999, p. 2206.

³² FAURE A., « La subsidiarité rampante des territoires en politique », in FAURE A. (éd.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997, p. 247.

³³ En ce sens, BORRAZ O., « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? », in FAURE A. (éd.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, *ibid.*, p. 51.

³⁴ Article L. 5214-16 du C.G.C.T. pour les communautés de communes et ancien art. L. 5216-16 pour les communautés de villes.

³⁵ Deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

³⁶ Sont visés la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ; les actions en matière de politique du logement d'intérêt communautaire ; les actions de réhabilitation du logement d'intérêt communautaire (article L. 5215-20 du C.G.C.T.). Dans les communautés d'agglomération, l'exercice des compétences comprises dans les domaines de compétence obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville) est presque systématiquement conditionné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Ce dernier intervient encore dans la répartition des compétences entre les communes et les communautés dans deux des cinq domaines de compétences optionnelles proposées par la loi (article L. 5216-5 du C.G.C.T.). Enfin, pour les communautés de communes, l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles prévues par la loi est limité à la conduite d'actions d'intérêt communautaire (article L. 5214-16 du C.G.C.T.).

³⁷ Par exemple, le schéma de cohérence territoriale.

³⁸ En 2002, les collectivités de base conservent la maîtrise des transferts de compétences dans les communautés de communes.

Les établissements publics qui sont des institutions à caractère fondatif³⁹ prennent assurément les traits des institutions à caractère corporatif. Ils ne sont plus subordonnés à la volonté des communes : comme les corporations, leurs activités sont délimitées de l'intérieur. En effet, c'est le groupement lui-même qui définit les compétences dont l'exercice permettra de réaliser l'œuvre commune pour laquelle il a été créé en précisant le contenu de l'intérêt communautaire. Dès lors, les communautés implantées en milieu urbain n'ont plus seulement des compétences d'attribution, des compétences matérielles, mais tendent, comme les collectivités territoriales, à l'exercice de compétences générales, voire même personnelles⁴⁰. Ce pouvoir reconnu aux institutions intercommunales urbaines est porteur d'une autonomisation accrue des intercommunalités. Il faut toutefois immédiatement tempérer ce propos car la composition des organes délibérants des institutions intercommunales laisse les élus communaux - qui ont également la casquette de représentants communautaires - participer à la définition de l'intérêt communautaire. De surcroît, la pratique malmène la notion. C'est la raison pour laquelle les modalités de sa définition ont été orientées par le ministère de l'Intérieur. Pour les communautés de communes, le contenu précis des têtes de chapitres génériques énoncés par la loi est défini par les communes membres : selon l'interprétation donnée par le ministère de l'Intérieur, il appartient donc au pacte statutaire et ne saurait se réduire à l'énoncé d'une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétences⁴¹. Bien qu'aucun critère de définition de l'intérêt communautaire n'ait été fixé par la loi, le ministère de l'Intérieur suggère de retenir des critères de nature financière (seuils), des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements...), des critères géographiques ou encore des critères qualitatifs définis précisément, tels la fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, la fréquentation d'un équipement par jour ou par semaine...⁴². L'intérêt communautaire est défini lors de la création de la communauté (ou de l'extension de compétences)⁴³, sachant que la majorité requise doit

³⁹ Léon MICHOUD relevait que « *nos établissements publics présentent les caractères d'une fondation faite par l'Etat ou la commune. Ils sont destinés, comme les fondations de droit privé, à subvenir aux besoins d'un groupe qui ne participe pas ou qui participe peu à leur direction* », in *La théorie de la personnalité morale et son application en droit administratif français*, Première partie, L.G.D.J., 1906, pp. 224-225. Voir également, DOUENCE J.C., « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *R.D.P.*, juillet-août 1972, p. 766.

⁴⁰ Pour Charles EISENMANN, les collectivités territoriales ont une compétence personnelle mesurée « *par le cercle de personnes* » sur lesquelles elles peuvent agir, in *Centralisation et décentralisation*, L.G.D.J., 1948, p. 13.

⁴¹ Réponse du Ministre de l'Intérieur à la question n° 37155 posée par le député Dominique Paillé, *J.O.* du 28/02/2000. Pour le ministère de l'Intérieur, une telle liste ne correspond pas à l'objet même des communautés de communes, à savoir l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale. En outre, l'utilisation d'une telle méthode obligerait la communauté de communes à modifier ses statuts pour toute nouvelle intervention non comprise dans cette liste.

⁴² Circulaire NOR/B/01/00197/C du ministre de l'Intérieur en date du 5 juillet 2001 relative à la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999.

⁴³ Mais le Conseil d'Etat a jugé « *qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1999 dont elles sont issues, que si la décision institutive d'une communauté de communes doit définir les compétences de la communauté relevant des groupes figurant au I et au II de l'article L 5214-16 précité, la définition des opérations d'intérêt communautaire menées par la communauté*

nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée⁴⁴. Pour les communautés à destination du milieu urbain, le pouvoir de définition de l'intérêt communautaire étant transféré à l'institution intercommunale, cette définition n'intervient pas lors de la création de la communauté mais ultérieurement. En pratique, cette situation est critiquable : elle débouche parfois sur l'absence de définition de l'intérêt communautaire, et par voie de conséquence, sur l'absence de prise en charge de certaines compétences par la communauté. La liberté de définition de l'intérêt communautaire fait donc l'objet de tentatives de recadrage par l'Etat. D'autant que la protection de l'intérêt communautaire est placée, dans un premier temps, entre les mains du préfet : le représentant de l'Etat contrôle l'intérêt communautaire défini par les communes ou l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est ainsi qu'il est appelé à vérifier que l'intérêt communautaire et la forme juridique revêtue par l'établissement public de coopération intercommunal correspondent⁴⁵. Le juge administratif n'intervient qu'en second lieu, éventuellement pour sanctionner l'éventuelle trop grande bienveillance du préfet ou le refus du dialogue opposé par une communauté⁴⁶.

Le recours à la notion d'intérêt communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale à caractère urbain permet de travailler de l'intérieur les contours de la spécialité du groupement. Même si, sur le terrain, la notion d'intérêt communautaire peut faire l'objet d'interprétations plus ou moins extensives, la capacité reconnue aux intercommunalités urbaines de préciser elles-mêmes les limites de leur intervention est une manifestation du pouvoir intercommunal et de l'autonomisation de ces institutions fortement intégrées. La question de la légitimité du pouvoir d'agglomération apparaît d'autant plus cruciale que l'institution énonce le contenu d'un intérêt général local au travers de l'intérêt communautaire : cette définition l'autorise à décider des orientations stratégiques dans lesquelles les communes sont impliquées.

B. La définition des politiques locales au niveau intercommunal

dans le cadre de ces compétences peut quant à elle intervenir postérieurement à sa création », Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, Commune de Berchères-Saint-Germain, n° 234332.

⁴⁴ Réponse du ministre de l'Intérieur à la question n° 37382 posée par la députée Marie-Jo Zimmermann, *J.O.* du 10 janvier 2000.

⁴⁵ La circulaire du 5 juillet 2001 souligne qu'« *il appartient au préfet d'apprécier, dans le cadre du contrôle de légalité, si les critères retenus, de quelque nature qu'ils soient, correspondent bien à l'intérêt communautaire, eu égard à la catégorie et à la taille de l'établissement public de coopération intercommunale, à ses perspectives de développement, et, plus généralement, aux enjeux économiques et sociaux s'y rapportant. De manière générale, doivent être reconnus d'intérêt communautaire toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de la communauté, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune* ».

⁴⁶ Ainsi, le juge administratif peut décider qu'une communauté de communes n'est pas compétente pour s'engager dans la réalisation de travaux sur les éléments de la voirie de deux communes car la portée du transfert de compétences en matière de voirie intercommunale n'avait pas été définie.

Si d'aucuns affirment que l'Etat n'a plus réellement les moyens de concevoir des politiques innovatrices et bien que ce dernier soit devenu un partenaire des collectivités locales dans les politiques qu'il initie⁴⁷, il est parvenu – au travers des réformes Chevènement, Voynet et Gayssot⁴⁸ – à poser l'agglomération comme niveau de définition des politiques locales. Les intercommunalités répondent non seulement à une logique managériale⁴⁹ (par la mise en commun de moyens, la réalisation d'économies d'échelle ou la réduction des doubles emplois) mais aussi à une logique territoriale : l'action publique locale contractuelle est réorientée, redirigée et re-territorialisée par référence à l'agglomération. L'agglomération devient le lieu de cristallisation des rapports de force locaux et étatiques. Ce sont, en effet, les agglomérations qui sont les véritables acteurs des politiques locales ainsi que de leur contractualisation. De cette façon, l'offre de contractualisation présente dans la loi Voynet du 25 juin 1999 vaut exclusivement pour les communautés d'agglomération et pour les communautés urbaines⁵⁰. Autrement dit, la possibilité de passer un contrat particulier dans le cadre du contrat de plan Etat-région est laissée, dans les aires urbaines, aux seules communautés d'agglomération et aux communautés urbaines. Par ailleurs, la circulaire du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération insiste sur la prise en compte du fait urbain dans la territorialisation des politiques publiques. La mise en cohérence de l'action publique locale, que ce soit pour les politiques territoriales ou pour les politiques sectorielles, passe donc par l'agglomération⁵¹. Par exemple, les contrats de ville se sont vus pleinement reconnaître une dimension communautaire⁵² : dans les aires urbaines, ils s'intègrent dans les contrats d'agglomération pour en constituer « le volet de cohésion sociale et territoriale ». Ensuite, l'inscription de la politique de la ville dans les compétences des communautés d'agglomération et des communautés urbaines est assortie du transfert

⁴⁷ LECA J., « L'Etat creux », in *La France au delà du siècle*, datar/éditions de l'aube, 1994, p. 99.

⁴⁸ La loi Voynet est la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *J.O.L.D.* du 29 juin 1999, p. 9515 ; la loi Gayssot est la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.L.D.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

⁴⁹ MAZERES J.-A., REGOURD S., « Du modèle communautaire au modèle fonctionnel de l'entreprise », in BOURJOL M. (éd), *La commune, l'Etat et le droit*, L.G.D.J., 1990, pp. 292-314 ; REGOURD S., « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie », *R.D.P.*, 1990, particulièrement pp. 983-984 ;

⁵⁰ La circulaire du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération précise que l'article 26 de la loi du 25 juin 1999 « consacre l'agglomération comme nouveau champ de la contractualisation ». L'article 26 de la loi Voynet oblige les agglomérations qui souhaitent contractualiser à s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique comptant au moins 50.000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centres de plus de 15.000 habitants. Toutefois, cet article autorise de façon transitoire les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, faisant partie d'une même agglomération, compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, à signer des contrats particuliers. La rédaction des dispositions de l'article 26 est ici volontariste car cette signature vaut engagement pour les communes de l'agglomération de se constituer en communauté dotée de la taxe professionnelle unique (la communauté devant compter au moins 50.000 habitants et être dotée d'une commune centre de plus de 15.000 habitants).

⁵¹ La circulaire insiste sur le rôle joué par le préfet dans la définition du périmètre de l'agglomération et sur les conditions à remplir pour pouvoir transitoirement conclure un contrat particulier avec l'Etat et la région sans pour autant être d'emblée constitué en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine.

⁵² Les contrats de ville permettent à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs partenaires de s'engager à mettre en œuvre de façon concertée les politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires des villes (circulaire n° 14-153 du 31 décembre 1998).

de compétence pour les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance (sous réserve pour la communauté d'agglomération de la reconnaissance de leur intérêt communautaire). Aussi, les contrats locaux de sécurité initiés par la circulaire du 28 octobre 1997 (et précisés par la circulaire du 7 juin 1999) prennent une dimension communautaire. Ils s'inscrivent dans le volet thématique « prévention et sécurité » lorsqu'un contrat de ville est signé. De même, les communautés peuvent signer les contrats éducatifs locaux – lancés par la circulaire du 9 juillet 1998⁵³ – dont on peut penser qu'ils s'inscrivent dans les domaines de compétences visés par la politique de la ville. En effet, dès lors qu'un contrat de ville existe, le contrat d'éducation locale constitue un élément du volet éducation et du volet culture des contrats de ville⁵⁴.

Bien qu'elle ne puisse valoir dans tous les domaines, on assiste à une quête pour obtenir une adéquation entre le découpage institutionnel du territoire et les espaces d'échange, entre les découpages administratifs et les espaces fonctionnels : il s'agit de l'éternelle recherche de l'optimum dimensionnel territorial⁵⁵. Systématisant la contractualisation à une même échelle, les politiques territoriales et les politiques sectorielles se rejoignent. L'existence de compétences partagées entre les différentes collectivités publiques et l'impossibilité pour l'Etat d'assurer seul le coût des objectifs qu'il se fixe ont bel et bien inscrit le partenariat⁵⁶ comme mode privilégié de l'action publique avec pour corollaire un affaiblissement de la responsabilité de chacune des collectivités engagées dans la démarche contractuelle. Un nouveau modèle d'action publique, fondé sur le contrat et la coopération, a succédé au modèle de la régulation croisée⁵⁷. Toutefois, loin d'être égalitaires, les relations nourries entre l'Etat et les collectivités publiques autorisent le premier à encadrer l'action publique locale grâce à la présence renforcée des agents de l'Etat dans les dispositifs imaginés, que ce soit au niveau de la négociation (de la concertation) ou à celui de la mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, indubitablement, l'ouverture de nouvelles hypothèses de substitution du représentant de l'Etat aux collectivités locales réfléchit une empreinte plus marquée de l'Etat au niveau local⁵⁸.

La tentative de rationalisation de la définition des politiques publiques oriente donc le choix de l'agglomération comme lieu de contractualisation, d'autant que ce sont les communautés qui exercent

⁵³ Circulaire n°98-144 du 9 juillet 1998, Aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires.

⁵⁴ Ces contrats visent à favoriser l'accès des jeunes (enfants et adolescents) à la diversité des connaissances, des lieux de savoir et des pratiques.

⁵⁵ ORTIZ L., « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel » in NEMERY J.-C. (éd), *Le renouveau de l'aménagement du territoire*, Economica, 1994, pp. 183-200.

⁵⁶ HEMERY V., « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *R.F.D.A.*, 14 (2), mars-avril 1998, p. 348.

⁵⁷ DURAN P., THOENIG J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *R.F.S.P.*, août 1996, vol. 46, pp. 580-623.

⁵⁸ Par exemple, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain autorise l'Etat à se substituer aux communes défailtantes pour conclure une convention avec un organisme pour construire des logements sociaux ou les acquérir afin de concrétiser les objectifs de solidarité sociale fixés dans la loi, DESCHAMPS E., « Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défailtantes dans la réalisation des logements sociaux », *A.J.D.A.*, mars 2002, pp. 218-223.

réellement les compétences dans des domaines décisifs – tels que la politique de la ville, le développement économique, l’environnement ou encore l’aménagement de l’espace -.

Incontestablement, les communautés deviennent des lieux de pouvoir convoités par les élus locaux même si les discours publics atténuent l’importance politique du phénomène intercommunal. Les communautés urbaines et les communautés d’agglomération ont modifié la donne politique locale. Les intercommunalités sont des fiefs intermédiaires, permettant à certains élus de petites villes de s’affirmer comme des leaders et de devenir des interlocuteurs incontournables des autres niveaux de gouvernement. Dans les agglomérations, la direction des intercommunalités conforte les positions de pouvoir occupées par les édiles locaux. Pour les élus, elle remédie même parfois aux effets de la limitation du cumul des mandats⁵⁹. Il est vrai que les compromis ayant suivi les élections municipales de 2001 ont montré que l’occupation du poste de président de l’une de ces structures est un enjeu politique faisant l’objet de négociations préalables. De façon générale, le profil-type idéal du président de communauté est un homme⁶⁰, le plus souvent maire de la ville-centre (ce qui atteste du centralisme communal)⁶¹ et bénéficiant d’une multipositionnalité dans les arènes politiques. Pour autant, cela ne signifie pas que les élus n’assurant pas de fonction exécutive locale n’ont strictement aucune chance de parvenir à occuper un poste de président : par exemple, les cumulants peuvent contourner la législation sur le cumul des mandats en se faisant élire simplement conseiller municipal puis lors du « 4^e tour » des élections municipales en parvenant à occuper la présidence d’une intercommunalité (la capitalisation de l’expérience politique sur les champs politiques locaux et nationaux facilite cette entreprise)⁶². Or, les politiques intercommunales sont encore souvent absentes des débats lors des campagnes électorales pour les élections municipales. Lorsqu’ils évoquent l’intercommunalité, les argumentaires des maires des communes rurales sont avant tout centrés sur les services que procurent l’intercommunalité aux communes et aux populations. Pour les habitants de ces territoires, les enjeux de l’aménagement du territoire sont éloignés de leur préoccupations quotidiennes, lesquelles portent plus volontiers sur la réfection de la chaussée ou la mise en place d’équipements sportifs. 2001 a cependant permis une percée de l’intercommunalité dans l’argumentaire des candidats aux élections municipales. Dans certaines villes, l’enjeu intercommunal est apparu dès l’investiture pour les

⁵⁹ En dépit de la reprise de ligne de conduite qui avait été fixée en 1997, ce phénomène s’observe même au niveau ministériel. De cette manière, certains ministres du gouvernement Raffarin se sont accrochés à leur poste de président (ou de vice-président) de communauté : « Les communautés d’agglomération, refuges des interdits de mairie » par Jean-Michel BEZAT, *Le monde*, 21 juin 2002.

⁶⁰ Suite aux élections municipales de 2001, 47,5% de femmes ont été élues au sein des conseils municipaux de plus de 3 500 habitants. Mais la loi sur la parité restant muette sur l’exécutif, les maires-femmes sont présentes dans seulement 44 villes de plus de 15.000 habitants et, de façon plus générale, elles ne représentent que 6,9% des maires. En 2001, seulement 5 % des E.P.C.I. à fiscalité propre étaient présidés par des femmes, A.D.C.F., 15 avril 2002, « Le profil-type du nouveau président de communautés d’agglomération et urbaines », site Intercommunalités.com et Béatrice JEROME, « La parité s’arrête aux portes de l’intercommunalité », *Le Monde*, 27 mars 2002.

⁶¹ 77 % des présidents sont également maires de la ville-centre contre 23 % qui sont maires de communes périphériques.

⁶² Ils représentaient 8.6 % des présidents de communautés d’agglomération et urbaine en 2001.

candidatures aux élections municipales⁶³. Cependant, même si l'intercommunalité revient de façon plus systématique⁶⁴ dans les discours, la coopération intercommunale est instrumentalisée, personnalisée et récupérée par les candidats qui s'affrontent sur la scène communale.

Aujourd'hui, les représentants intercommunaux exercent les responsabilités initialement confiées aux communes sans que le citoyen en ait une conscience claire. Ne connaissant ni le degré d'engagement des communes dans les formes intercommunales ni les partages de responsabilités induits par les transferts de compétences au niveau intercommunal, le citoyen présente ses doléances au niveau de proximité : le niveau communal. L'introduction de l'élection au suffrage universel direct des représentants intercommunaux pourrait consacrer pleinement la réalité politique des intercommunalités intégrées. Une telle évolution permettrait probablement aux citoyens de mieux différencier le contenu des actions conduites par le niveau communal de celles menées au niveau communautaire.

II. Vers une responsabilité politique des intercommunalités

L'existence d'un pouvoir intercommunal ne saurait durablement faire l'économie du renforcement de mécanismes de contrôle de l'action de l'exécutif, de mécanismes de démocratie véritablement participative et de la mise en place du suffrage universel direct. Certes, il est indéniable que les modalités de fonctionnement du local ont fait l'objet de retouches démocratiques. Pour autant, elles ne sauraient être suffisantes pour suffire à établir une pleine responsabilité politique devant les électeurs des décideurs intercommunaux.

A. La démocratisation du fonctionnement des institutions intercommunales

Les réformes engagées depuis plus de dix ans ont permis d'améliorer la transparence, l'information et la participation des citoyens aux décisions prises par les établissements publics de coopération intercommunale. Transparence et participation sont devenus les *leitmotivs* du gouvernement local qui ne saurait plus se contenter d'une approche seulement représentative de la démocratie. Démocratie participative et gouvernance évoquent une même tendance : désormais, la

⁶³ BACHELET F., « Démocratie locale et coopération intercommunale (L'intercommunalité saisie par la compétition électorale) », in *Annuaire des collectivités locales 2001*, éd. CNRS, 2001, p. 12.

⁶⁴ La communication communale et intercommunale est plus marquée dans les villes que dans les communes rurales. La variété des compétences exercées par les communautés implantées en milieu urbain débouche sur une plus grande prise de conscience par la population de l'action intercommunale.

définition des politiques est collective. La société civile est associée à l'élaboration des politiques locales et aux décisions publiques : l'institutionnel réfléchit et négocie avec le non-institutionnel pour promouvoir des principes d'action communs. Car la gouvernance caractérise une manière de gouverner par laquelle les rapports entretenus entre les citoyens et l'administration sont revisités au travers du dialogue et de la négociation.

Néanmoins, la démocratie représentative n'est pas supplantée par des formes de démocratie administrative et participative puisque, pour le moment, la consultation des citoyens - formelle ou informelle - n'implique pas le partage des responsabilités et des décisions. « *On a veillé, cela est clair, à préserver les équilibres du pouvoir local* »⁶⁵.

Certes, alors qu'auparavant, la logique de répartition des pouvoirs entre les élus communaux retenait seule l'attention, le droit à l'information est désormais pleinement reconnu pour les citoyens et pour les conseillers municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Sur ce point, on se limitera à rappeler que le droit à l'information reconnu aux citoyens a été consacré par la loi n° 92.125 du 6 février 1992. Celle-ci pose, en effet, dans son article 10 que « *le droit des habitants de la commune à être informé des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* ».

Le principe de participation reste néanmoins soumis à la volonté des représentants des communautés et autres intercommunalités. Trois illustrations suffiront à rendre compte de cette seconde affirmation : d'une part, la mise en place des comités consultatifs et les commissions consultatives ; d'autre part, la réglementation de l'usage des consultations locales « *référendaires* » ; enfin, la composition des conseils de développement.

La présidentialisation du pouvoir local permet aux exécutifs de contrôler l'ouverture du processus d'association à la décision. Ce sont en effet les exécutifs intercommunaux qui proposent les noms des personnes désignées par l'assemblée délibérante⁶⁶ pour composer les comités consultatifs locaux susceptibles d'intervenir sur les affaires d'intérêt intercommunal (art. L. 5211-49-1 du C.G.C.T.). Ces instances de l'administration consultative ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel : les comités émettent des avis simples sur les questions intéressant les services publics et les équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués. De même, si le législateur avait imposé la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée dans

⁶⁵ AUBY J.-B., « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », RFDA 1993, p. 37 s.

⁶⁶ Les comités consultatifs peuvent être créés sur toute affaire d'intérêt intercommunal relevant de la compétence de l'E.P.C.I. La loi ne précise pas dans le détail la composition de ces comités. L'article L. 5211-49-1 du C.G.C.T. indique simplement qu'ils comprennent des personnes désignées pour une année par l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif, lesquelles sont choisies en raison de leur représentativité ou de leur compétence (ce qui suppose la présence des associations locales). Présidés par un membre de l'organe délibérant, ces comités disposent d'un pouvoir consultatif simple et d'un pouvoir de proposition pour les affaires d'intérêt intercommunal relevant de leur compétence.

les intercommunalités comprenant une commune de plus de 3.500 habitants, l'organe délibérant décidait du degré d'association des représentants des associations d'usagers ou des services concernés⁶⁷. Théoriquement obligatoires, ces commissions consultatives - dont les missions et les fonctions n'avaient pas été clairement déclinées - n'avaient pas toujours été instituées au niveau local. Aussi, la loi du 27 février 2002 a modifié les règles applicables aux commissions consultatives⁶⁸. Mais les nouvelles dispositions codifiées à l'article L. 1413-1 du C.G.C.T. ne sont pas exemptes de tout reproche. Alors que sous l'empire du droit antérieur à la promulgation de la loi « démocratie de proximité », ces commissions étaient mises en place dans les groupements de communes comportant une commune de 3.500 habitants, le seuil au delà duquel elles s'imposent est désormais porté à 50.000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale⁶⁹. Même si la loi précise que ces commissions sont composées pour moitié de membres de l'assemblée délibérante⁷⁰ et pour moitié des représentants des associations, ce sont toujours les organes délibérants qui nomment ces derniers sur proposition de l'exécutif. Quant à la portée de leur rôle, elle n'est pas strictement définie : les dispositions de la loi indiquent simplement que la commission « examine » chaque année le rapport du délégataire du service public, les rapports imposés par l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales (dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement et des déchets ménagers) et le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Les conséquences de cet examen ne sont pas posées. Enfin, bien que la consultation de la commission sur tout projet de délégation de service public ou de gestion en régie apparaisse être une formalité substantielle à remplir, l'avis rendu demeure un avis simple.

Les consultations intercommunales⁷¹ ont été ouvertes par la loi du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. Apparemment mises en place pour élargir le processus décisionnel local aux citoyens, les consultations sont en fait contrôlées par les dirigeants des institutions intercommunales. Les verrous posés par le dispositif législatif empêchent toute dérive politicienne dans le recours au « référendum » local et toute décharge de responsabilité sur le citoyen : non seulement, la possibilité de mettre en place des consultations locales est étroitement enfermée⁷²

⁶⁷ Le dernier alinéa de l'art. L. 5211-49-1 du C.G.C.T. a été abrogé par la loi du 27 février 2002.

⁶⁸ Article 5 de la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, *J.O.L.D.* du 28 février 2002, p. 3808 et s.

⁶⁹ De même, les syndicats mixtes comprenant une commune de plus de 10.000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux.

⁷⁰ Lesquels doivent être choisis en respectant le principe de la représentation proportionnelle.

⁷¹ Pour de plus amples développements sur ce point, voir DEMAYE P., « La recherche de la démocratie intercommunale », *op. cit.*, pp. 247-255.

⁷² Les verrous existants, posés à l'article L. 5211-52 du C.G.C.T., peuvent être rappelés brièvement : l'usage du référendum est interdit à compter du 1^{er} janvier de l'année où il est procédé au renouvellement général des conseils municipaux (à la suite duquel les délégués intercommunaux sont élus) ainsi que durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Par ailleurs, les conseils communaux ou intercommunaux ne peuvent organiser une consultation portant sur le même objet dans un délai inférieur à deux ans. Cette disposition tend à éviter un recours systématique au référendum par les édiles locaux, ce que confirme le dernier alinéa de l'article L. 5211-52 du C.G.C.T. puisqu'un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations.

mais la consultation est analysée en une demande d'avis ne liant pas juridiquement l'organe délibérant⁷³. En outre, les limitations de l'usage du référendum portent également sur la matière sur laquelle les électeurs peuvent être interrogés : seules des questions ayant trait à l'aménagement⁷⁴ peuvent être posées aux électeurs⁷⁵.

Enfin, les conseils de développement, dont la création a été prévue par la loi Voynet du 25 juin 1999⁷⁶, interviennent dans la définition du projet d'agglomération. S'ils sont associés à l'élaboration du projet d'agglomération, la circulaire du 7 juin 2001 rappelle que l'élaboration du projet reste placée sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales⁷⁷. Ils sont consultés sur toute question relative à l'aménagement et au développement de l'agglomération. Mais leur composition n'est pas précisée dans le détail par la loi. Dès lors, les organes délibérants des communautés d'agglomération et des communautés urbaines restent libres dans la détermination de la composition de ces conseils (pour fixer le nombre de personnes les composant ou participer au choix de la présidence), sous réserve de faire néanmoins appel à des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs⁷⁸. Les affinités interpersonnelles peuvent donc jouer dans la composition de ces lieux de concertation avec la société civile.

Aujourd'hui, les mécanismes de contrôle de l'action des dirigeants intercommunaux sont encore insuffisants et perfectibles. Certes, la loi du 12 juillet 1999 reconnaît aux conseillers municipaux des communes membres un droit à l'information sur les activités intercommunales. Elle a

⁷³ Art. L. 5211-49 du C.G.C.T.

⁷⁴ Si l'on se réfère à l'article L. 300-1, al. 1, du code de l'urbanisme, les opérations d'aménagement sont des actions ou des opérations qui ont pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Une interprétation extensive de la notion d'opération d'aménagement permet d'envisager l'organisation d'une consultation intercommunale en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace (domaines de compétences obligatoires pour les communautés), d'équilibre de l'habitat, de protection de l'environnement et d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

⁷⁵ Lors des débats sur le projet de loi « démocratie de proximité », la possibilité de consulter les habitants –et non plus les électeurs des communes membres de l'E.P.C.I.- a été repoussée par la commission du Sénat pour plusieurs raisons : tout d'abord, la collectivité ou le groupement aurait été confronté au problème de la tenue des listes d'habitants et donc à son actualisation ; ensuite, bien que l'argument ne soit pas pleinement convaincant, la commission s'est appuyée sur le refus de dissocier le public susceptible d'être consulté et le corps électoral lui-même, Rapport Hoeffel, doc. Sénat n° 156, session ordinaire de 2001-2002, p. 150.

⁷⁶ Voir les articles 25 pour les pays et 26 pour les agglomérations de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et de développement durable du territoire modifiant la rédaction des articles 22 et 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, *J.O.L.D.* du 29 juin 1999, pp. 9521-9522.

⁷⁷ Circulaire du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération, non publiée au *J.O.*

⁷⁸ Le décret du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*J.O.L.D.* du 22 décembre 2000, p. 20391) a seulement posé, en son article 1^{er}, que les délibérations décidant d'élaborer un projet d'agglomération peuvent également créer le conseil de développement (à défaut, il sera créé ultérieurement). Ce sont ces délibérations qui arrêtent la composition initiale du conseil de développement en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine. Ces mêmes délibérations doivent régler les modalités de désignation des membres du conseil de développement.

amélioré le droit à l'information des conseillers municipaux des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale de deux façons : d'une part en imposant au président du groupement d'adresser, avant le 30 septembre de chaque année, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale, lequel est assorti du compte administratif⁷⁹ et, d'autre part en obligeant les délégués du conseil municipal à rendre compte au moins deux fois par an de l'activité du groupement⁸⁰. Mais si les conseillers municipaux se voient ainsi reconnaître un véritable droit à être informés des activités de l'établissement public de coopération intercommunale, il n'en demeure pas moins que leur association au groupement de communes et les moyens de contrôle du groupement restent limités. Par exemple, un amendement présenté par le groupe communiste à l'Assemblée nationale, proposant un débat sur les orientations générales du budget de la communauté au sein de chaque conseil municipal (lequel aurait été sanctionné par un vote) a été rejeté⁸¹. En fait, en matière de consultation, seules les consultations des exécutifs municipaux⁸² ont été admises par les parlementaires : désormais, le président du groupement de communes peut consulter les maires de toutes les communes membres, soit à la demande du tiers des maires, soit à la demande de l'organe délibérant du groupement.

Certaines dispositions contenues dans la loi « démocratie de proximité » répondent à l'exigence de démocratisation des institutions locales. Cette loi complète les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 en améliorant les mécanismes de contrôle de l'exécutif local et les droits de l'opposition⁸³. S'il est vrai que le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale s'appuie encore pour le moment sur une logique consensuelle faisant fi des étiquettes politiques, la commission mixte paritaire a étendu aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant plus de 50.000 habitants les dispositions de la loi relatives à la création d'une mission d'information et d'évaluation⁸⁴ ; de même, les dispositions réservant un espace à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité lorsqu'un bulletin d'information générale portant sur les réalisations et la gestion du conseil est réalisé ont été étendues aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et

⁷⁹ Ce rapport est ensuite présenté par le maire en conseil municipal, en séance publique, les délégués de la commune dans le groupement étant entendus à cette occasion. De même, le président de l'établissement public de coopération peut être entendu à sa demande ou à celle du conseil municipal, art. L. 5211-39, al. 1 du C.G.C.T.

⁸⁰ Art. 40 codifié à l'art. L. 5211-39, al. 2 du C.G.C.T.

⁸¹ L'argument essentiel opposé à cette procédure a été sa lourdeur, déb. Ass. nat., J.O., 1^{ère} séance du 10 février 1999, p. 1191.

⁸² Art. 40 de la loi, codifié à l'art. L. 5211-40 du C.G.C.T.

⁸³ MULLER-QUOY I., « L'élu local : nouveau statut, nouveau droit », *A.J.D.A.*, avril 2002, pp. 283-290 ; MELLA E. et KISSANGOULA J., « Le vrai visage de la décentralisation », *R.G.C.T.*, n° 23, mai-juin 2002, pp. 179-189.

⁸⁴ La loi du 27 février 2002 a introduit l'article L. 2121-22-1 du C.G.C.T. relatif à la création dans les communes de 50.000 habitants d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. L'article 21 de cette même loi a rendu ces dispositions applicables aux intercommunalités de plus de 50.000 habitants (nouvelle rédaction de l'art. L. 5211-1 du C.G.C.T.).

plus⁸⁵. On peut toutefois se demander quelle sera la place accordée à ces dispositions dans les groupements de communes dont souvent les équipes dirigeantes tendent à occulter les divisions internes. Plus précisément, une telle reconnaissance du pluralisme politique au niveau communautaire n'implique-t-elle pas encore une plus grande visibilité du pouvoir intercommunal avec la mise en place du suffrage universel direct au niveau communautaire.

B. L'élection au suffrage universel direct des dirigeants intercommunaux : une condition de leur réelle responsabilité politique

Comment peut-on accepter que des responsabilités importantes soient transférées au niveau intercommunal (en matière de développement économique, de politique de la ville, d'aménagement de l'espace, d'environnement...) alors que les représentants de ces communautés ne sont pas confrontés directement au contrôle du citoyen ? Parce que l'évolution de la coopération intercommunale permet de déceler le passage de l'intercommunalité fonctionnelle à une intercommunalité plus politique, de l'intercommunalité à la supracommunalité⁸⁶, le mode de désignation des représentants communautaires nécessite inévitablement d'être réformé. Dès lors que leur action renvoie à une pluralité de compétences assurées sur un vaste territoire notamment grâce à leurs prérogatives financières, les institutions supracommunales doivent disposer d'une légitimité politique directe et leurs représentants doivent être choisis par les citoyens en toute connaissance de cause.

L'élection au second degré des délégués intercommunaux a pu satisfaire les élus locaux pour plusieurs séries de raisons tenant à l'alourdissement de la contrainte politique locale, à la politisation d'une intercommunalité présentée plutôt comme fonctionnelle, à la remise en cause d'un échelon territorial existant, au risque d'une dépendance communale par rapport à l'échelon intercommunal que provoquerait la remise à plat du mode d'élection des représentants de l'intercommunalité, à la régression de la dynamique intercommunale, aux conséquences induites par le choix du mode de scrutin que l'on envisage d'appliquer ou encore à l'inégal degré d'intégration des communes dans les communautés. Mais des transformations sont à l'œuvre dans la perception que se font les élus de l'intercommunalité communautaire. Les élus – particulièrement en milieu urbain - sont assurément de plus en plus nombreux à se déclarer favorables à la réforme du mode d'élection des représentants communautaires⁸⁷. Désormais, les débats sur l'instauration du suffrage universel direct au niveau

⁸⁵ Les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du C.G.C.T. introduites par l'article 9 de la loi « démocratie de proximité » ont été étendues aux établissements publics de coopération intercommunale comportant une commune de plus de 3.500 habitants par l'article 21 de la loi qui modifie la rédaction du second alinéa de l'article L. 5211-1 du C.G.C.T.

⁸⁶ LEFEVRE Ch., « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne », in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, La découverte, 1996, p. 107.

⁸⁷ Un sondage, réalisé à l'occasion du dernier Congrès de l'Association des maires de France en novembre 2001, témoigne du partage des maires, toutes strates de population confondues, sur cette question puisque 50 % d'entre

communautaire bénéficient d'une audience plus large. On voit même des figures importantes des différents partis de gouvernement se positionner sur cette question. De cette manière, lors de la déclaration du Gouvernement, présentée à l'Assemblée nationale, le 17 janvier 2001, Lionel Jospin déclarait que « *les exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à partir du moment où ils peuvent lever l'impôt, doivent être responsables directement devant les électeurs, conformément à la tradition républicaine* ». A cette occasion, il annonçait la préparation d'un projet tendant à instituer l'élection des conseillers de communautés au suffrage universel direct en même temps que celle des conseillers municipaux pour 2007, proposition qui était déjà contenue dans le rapport Mauroy du 17 octobre 2000⁸⁸. Par ailleurs, c'est à l'initiative du député Bernard Roman (parti socialiste) que la commission de l'Assemblée nationale avait introduit un article posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des communautés⁸⁹ lors de la discussion du projet de loi « démocratie de proximité ». Cet amendement, repoussé par le Sénat - comme le fut l'amendement qui avait introduit le principe de l'élection au suffrage universel direct des représentants des communautés urbaines dans le projet de loi sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité⁹⁰ - précisait simplement que l'élection devait se dérouler le même jour que celle des conseillers municipaux, dans le respect des règles de la parité. Les modalités de désignation des représentants des organismes intercommunaux devaient être précisées ultérieurement. Si les sénateurs ont refusé de s'engager dans cette voie, la commission des lois du Sénat n'avait pas rejeté une telle évolution : afin de préserver la place des communes, cellules par excellence de la démocratie de proximité, la commission avait proposé que ce scrutin intervienne le même jour que les élections municipales, que chaque commune constitue la circonscription électorale pour l'élection d'au moins un délégué et que tous les délégués soient aussi membres du conseil municipal de la commune qu'ils représentent (article 7 *ter*)⁹¹. Mais encore une fois, en dépit des précautions posées, le spectre de la disparition de ces collectivités dont on se plaît à rappeler si souvent le caractère indispensable a été agité par les sénateurs qui ont supprimé cette disposition du texte de loi⁹². L'attention des sénateurs s'est alors focalisée sur les conséquences de l'adoption du principe de l'élection au suffrage universel direct sur le devenir des communes et sur le risque de régression de la dynamique intercommunale. Les suspicions résultant du remplacement du suffrage

eux sont favorables à l'élection des membres des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (contre 48 % qui expriment un avis contraire). Mais une enquête réalisée par l'Association des maires des petites villes de France auprès des communes de 3.000 à 20.000 habitants laisse apparaître que 62 % des maires des communes de petite et moyenne importance sont encore opposés au suffrage universel direct (*Le Monde*, 9 octobre 2002).

⁸⁸ Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, Rapport remis le 17 octobre 2000 au premier Ministre par Pierre Mauroy, p. 2

⁸⁹ Article additionnel à l'article 7 introduit par la commission, Rapport n° 3113 présenté par B. Derosier, Assemblée nationale, 6 juin 2001, p. 85.

⁹⁰ Cf. DEMAYE P., *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, op. cit., pp. 521-523.

⁹¹ Rapport Hoeffel, doc. Sénat, n° 156, session ordinaire de 2001-2002, p. 153 et s.

⁹² Débats du Sénat, séance du 10 janvier 2002.

universel indirect par le suffrage universel direct ont même abouti au ralliement d'une partie des sénateurs à l'idée d'inscrire dans le texte de loi les liens de dépendance entre l'institution intercommunale et les communes⁹³. *In fine*, une nouvelle fois, les parlementaires se sont gardés d'inscrire le principe de l'élection au suffrage universel direct des représentants des intercommunalités dans le texte de loi définitif. Il semble néanmoins désormais acquis que la mise en place du suffrage universel direct est un objectif à réaliser à plus ou moins longue échéance. Car si l'appel à une nécessaire évolution du système vers le contrôle direct des citoyens nourrit les controverses et fait l'objet d'appréciations contradictoires⁹⁴, il émane d'hommes politiques de gauche comme d'hommes politiques de droite. A cet égard, Jacques Chirac, a affirmé à plusieurs reprises qu'il souhaitait une refonte des structures aboutissant, entre autre, à l'élection au suffrage universel direct des représentants intercommunaux suivant le mécanisme de Paris-Lyon-Marseille⁹⁵. Une telle perspective était déjà apparue dans le discours prononcé par le chef de l'Etat à Rennes le 4 décembre 1998⁹⁶. De façon générale, si l'on excepte le cas des élus communistes qui restent de fervents défenseurs de l'échelon communal⁹⁷, des voix émanant des différents courants politiques de gouvernement s'accordent pour réclamer l'instauration du suffrage universel direct au niveau communautaire. L'Union pour la Démocratie française préconise même l'élection au suffrage universel direct par les citoyens de l'exécutif, c'est-à-dire du président des communautés⁹⁸. Cette position reste toutefois minoritaire. Il est vrai que la concurrence de légitimité de l'assemblée et de l'exécutif pourrait soulever des problèmes de fonctionnement des institutions intercommunales⁹⁹. Cette situation pourrait être d'autant plus improductive et nuire à la gestion de l'établissement public de coopération intercommunale que les délégués intercommunaux n'auraient pas choisi cet état. Imaginant un scénario catastrophe, on peut même écrire, qu'à terme, les difficultés de fonctionnement seraient susceptibles d'entraîner la dissolution de la communauté. Car si la procédure de dissolution varie selon

⁹³ « *Les établissements publics de coopération intercommunale sont l'émanation des communes. Leur avenir est fondé sur le respect de la commune et le maintien de la relation de confiance entre les communes et ces établissements. [...]* », Projet de loi voté par le sénat en première lecture, doc. Ass. Nat., n° 3556, article 7 ter, nouvelle rédaction.

⁹⁴ Avant sa nomination comme Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin s'était déclaré « *hostile au supra-communal* », ajoutant que « *la commune est l'espace premier de la République. La communauté de communes doit rester d'inspiration collégiale* », propos de Jean-Pierre Raffarin recueillis par Jean-Marc Ohnet, *Pouvoirs locaux*, n° 51, III/2001, p. 75.

⁹⁵ HAEGEL F., « *Le RPR décentralisateur ?* », *Pouvoirs locaux*, n° 51, III/2001, p. 45.

⁹⁶ « *L'avenir sera à des agglomérations et à des communautés rurales, constituées volontairement et sans aucune contrainte, et administrées par des conseils élus au suffrage universel direct* », discours reproduit dans *La gazette des communes* du 14 décembre 1998, p. 52.

⁹⁷ Les positions individuelles peuvent ne pas être aussi tranchées. Lors de la séance du 10 janvier 2002 au cours de laquelle était discuté le projet de loi « *démocratie de proximité* », le sénateur Robert Bret soulignait ne pas être opposé à l'idée d'élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct tout en regrettant que les modalités de scrutin ne soient pas précisées dans le texte. Par contre, au cours de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, Robert Hue s'est déclaré contre le suffrage universel direct au niveau communautaire, *Le Monde*, 6 avril 2002.

⁹⁸ SAUGER N., « *Modérés et libéraux : modèle régional ou modèle fédéral ?* », *Pouvoirs locaux*, n° 50, III/2001, p. 51.

⁹⁹ CALATAYUD-BOUTET B., « *Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires* », *L.P.A.*, n° 3, 2002, p. 16.

les formes communautaires et si elle est plus improbable pour les intercommunalités urbaines, aucun des régimes particuliers de dissolution prévus par le code général des collectivités locales ne s'oppose à la disparition de l'institution¹⁰⁰.

En tant qu'espaces de solidarité et lieux de définition des orientations stratégiques impliquant leurs communes membres, il n'est plus concevable de présenter les communautés comme de simples outils de gestion des services publics locaux. Les communautés ont acquis une dimension politique : elles supplantent les territoires traditionnels existants dans la définition des projets locaux. Dès lors, parce que l'élection au second degré des délégués intercommunaux favorise le parasitage des représentations et conforte le décalage entre la perception et la réalité de l'exercice des compétences, la légitimité de ces nouveaux territoires ne saurait se fonder sur une représentation de second degré, même assurée par des conseillers municipaux. En effet, bien que la loi du 12 juillet 1999 ait pu être interprétée comme une loi renforçant les principes démocratiques puisqu'elle impose que les conseillers communautaires aient la qualité de conseillers municipaux¹⁰¹, la sanction du suffrage universel n'intervient qu'indirectement. Par ailleurs, elle souffre de deux exceptions. Les délégués des communes dans les syndicats – dont la vocation fonctionnelle est nettement affichée – continuent de pouvoir être choisis parmi les citoyens remplissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal¹⁰². Ensuite, à Marseille et à Lyon, la loi n° 2000-1232 du 15 décembre 2000¹⁰³ ouvre au conseil municipal de ces deux communes la faculté de désigner des conseillers d'arrondissement pour siéger au conseil communautaire.

Aussi, de nombreuses réflexions ont été engagées sur les voies que pourraient emprunter l'introduction du suffrage universel direct au niveau communautaire et la mise en place d'une responsabilité directe des dirigeants intercommunaux devant les citoyens¹⁰⁴. Parmi les solutions qui pourraient être retenues, un système inspiré du mode d'élection applicable à Paris-Lyon-Marseille - donc reposant sur le couple commune-intercommunalité - semble être le plus consensuel. D'emblée, on peut souligner que cette voie préserve la commune : les électeurs sont appelés à voter pour les élus

¹⁰⁰ Dès lors que les conditions exigées par l'art. L. 5216-9 du C.G.C.T. (applicable aux communautés d'agglomération) sont remplies, l'Etat semble avoir compétence liée pour procéder à cette dissolution alors que les termes de l'art. L. 5215-42 du C.G.C.T. laissent à l'Etat son pouvoir d'appréciation même si les conditions exigées sont réunies.

¹⁰¹ Art. L. 5211-6 du C.G.C.T.

¹⁰² Art. L. 5212-7 du C.G.C.T.

¹⁰³ Codifiée à l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁴ Voir notamment CAILLOSSE J., Le LIDEC P., LE SAOULT R., « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, I/2001, pp. 91-97 ; DOLEZ B., « Le choix délicat des modalités électorales », *Pouvoirs Locaux*, n° 48, I/2001, pp. 99-106 ; MARCOU G., « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations ? », *A.J.D.A.*, avril 2002, pp. 322-325 ; CALATAYUD-BOUTET B., « Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires », *L.P.A.*, n° 3, 2002, pp. 13-19.

communaux et les représentants des intercommunalités en même temps, le même jour. Leur choix du représentant communautaire étant guidé par celui qu'ils portent pour les conseillers municipaux.

Pour mémoire, rappelons que dès le milieu des années 90, l'option du vote préférentiel est apparue comme une solution applicable dans toutes les communes. Selon ce système, l'électeur choisit, au cours d'une même opération, parmi les candidats d'une liste ceux qui emportent leur préférence pour devenir conseiller communautaire. C'est ce système que le rapport du Conseil économique et social intitulé « La décentralisation et le citoyen » proposait de retenir¹⁰⁵. Affinées, les réflexions ont ensuite porté sur la transposition du système Paris-Marseille-Lyon aux structures intercommunales (proposition contenue dans le rapport Mauroy¹⁰⁶) – même adaptée afin de doter les petites communes d'un nombre minimal de sièges –. Cette option approfondirait la lisibilité du système mais s'avère inadaptée aux communes de moins de 3.500 habitants. En effet, dans les communes de moins de 3.500 habitants, les conseillers municipaux sont élus au scrutin plurinominal majoritaire à deux tours¹⁰⁷. C'est néanmoins l'option que le projet de loi « démocratie de proximité », tel qu'amendé par la commission des lois du sénat, proposait de retenir. Afin de garantir de manière certaine la représentation de chaque commune sans exception et que toute commune choisisse seule ses représentants, les conseillers communautaires auraient pu être élus dans le cadre d'une circonscription électorale communale. Le système envisagé maintenait donc le lien entre la commune et l'intercommunalité, d'autant que la commission des lois du Sénat proposait que les conseillers communautaires soient tous des élus municipaux. La commission suggérait que le mode de scrutin municipal à Paris, Marseille et Lyon, où les électeurs désignent par un même vote les conseillers de la ville et ceux de l'arrondissement, pourrait servir d'orientation, du moins dans les communes de plus de 3.500 habitants. Ce mode de scrutin pourrait en effet assurer effectivement à la commune une représentation conforme à l'orientation municipale qu'elle s'est choisie, tout en garantissant une représentation de la minorité municipale. De leur côté, les communes rurales – éventuellement regroupées par secteurs - seraient alors obligées de prendre position : la rhétorique de l'apolitisme céderait face aux prises de position affichées sur les politiques communautaires même si l'on ne peut ignorer l'éventualité d'un mélange entre les campagnes municipales et intercommunales.

¹⁰⁵ « Il semble inéluctable que les élections des membres des EPCI à fiscalité propre seront à plus ou moins brève échéance réalisées au suffrage universel direct. Cette élection pourrait avoir lieu selon le système du vote préférentiel à l'occasion des élections municipales. Ce jour-là, les électeurs des communes choisiraient nommément le ou les conseillers municipaux qui les représenteront au sein du conseil de communauté », in Conseil Economique et Social, *La décentralisation et le citoyen*, séance du conseil économique et social des 20 et 21 juin 2000, *J.O.* du 28 juin 2000, I-17.

¹⁰⁶ « A l'horizon 2007, les différents établissements publics de coopération, qui draineront une part significative de la taxe professionnelle et réaliseront l'essentiel des investissements ruraux comme urbains, devront être issus d'un scrutin démocratique. Les conseils intercommunaux seront à cette date élus au suffrage universel direct selon un mode de scrutin inspiré des principes de la loi dite P.L.M. », Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, op. cit., p. 2.

¹⁰⁷ Une solution pourrait être d'attribuer les sièges aux candidats ayant reçu le plus de suffrages. Mais, comme le souligne B. DOLEZ, « l'on sait, par expérience, que la tête de liste n'est pas toujours le candidat qui rallie le plus de suffrages. Dans ce cas, le maire serait écarté du conseil de communauté », in « Agglomérations. Le choix délicat des modalités électorales », *Pouvoirs locaux*, n° 48, I/2001, p. 104.

Si le système P.L.M. n'est pas une panacée, il est souvent présenté comme une option moins déstabilisante pour les communes que celle consistant à séparer nettement les institutions communales et intercommunales. Proposée dans le rapport Balligand de mars 1997 (Pour un acte II de la décentralisation et de développement d'un territoire solidaire)¹⁰⁸ – lequel suggérait déjà la mise en place de communautés d'agglomération dotées d'une taxe professionnelle unique dans les agglomérations de 50.000 habitants¹⁰⁹-, l'option du découplage commune-intercommunalité distingue la circonscription électorale communale et intercommunale. Quant au rapport sur la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'Etat, établi par des groupes d'études réunis à la D.A.T.A.R. en octobre 1996, il énonçait qu'il existe une exigence prioritaire : celle de s'avancer vers l'instauration du suffrage universel direct des membres du conseil communautaire au scrutin proportionnel avec un correctif majoritaire dans le cadre de l'agglomération¹¹⁰. Mais le scrutin de liste dans une circonscription intercommunale – même assorti de l'obligation pour chaque commune d'avoir un représentant – est souvent rejeté car il est susceptible de diviser la représentation communale et la représentation intercommunale (bien qu'un candidat aux élections municipales puisse se présenter sur une liste communautaire). L'enjeu sous-jacent est bien la reconnaissance publique de l'avancée vers la supracommunalité. Ce scrutin communautaire serait assorti d'une absorption des communes dans l'institution communautaire et n'emporte pas la préférence des tenants du suffrage universel direct. Il s'appuierait sur une logique de disparition des communes alors que les gouvernants ont pris acte de l'existence des communes.

En dehors de ces deux grandes options, des voies médianes ont été envisagées. Elles seront rappelées brièvement ici. Dans une proposition de loi sénatoriale tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre présentée le 20 juin 2001, il a été suggéré d'organiser les élections municipales et intercommunales de façon concomitante tout en les distinguant par des bulletins distincts¹¹¹. Les modes de scrutin auraient pu être différenciés en fonction de l'importance des communes. Le scrutin majoritaire à deux tours s'imposait pour les communes de moins de 3.500 habitants et pour les communes disposant de 4 sièges et moins au

¹⁰⁸ Rapport de la Commission nationale de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du parti socialiste, *Pour un acte II de la décentralisation et du développement d'un territoire solidaire*, mars 1997, p. 10.

¹⁰⁹ Rapport de la Commission nationale de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du parti socialiste, *Ibid.*, p.14. L'expression apparaît également dans *Le rapport sur la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire et la réforme de l'Etat*, coord. LEFEBVRE F., L'Harmattan, publié en 1998 et établi en octobre 1996, p. 249.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 261.

¹¹¹ Proposition de loi tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, n° 400, doc. Sénat, Session ordinaire de 2000-2001, annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 2001.

conseil communautaire. Le scrutin à la proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage s'imposait pour les communes dont la population était supérieure ou égale à 3.500 habitants ou disposant d'au moins 5 sièges. La circonscription électorale était la commune mais le principe d'une déclaration obligatoire de candidature aurait permis de distinguer les campagnes municipales et intercommunales. Une autre voie a également été envisagée. Au cours des travaux de la commission mixte paritaire sur le projet de loi démocratie de proximité, Bernard Roman avait proposé l'établissement de deux collèges électoraux, l'un composé des maires, l'autre de l'ensemble des électeurs de l'intercommunalité. Déjà relevée par Daniel Gaxie dans sa contribution au rapport Lefevre, cette voie réalise un compromis entre les revendications de ceux qui affirment la nécessité du maintien d'un lien entre la commune et l'intercommunalité et ceux qui sont favorables à une déconnexion entre les deux niveaux.

En conclusion, on soulignera que les taux d'abstention aux élections qui, en principe, mobilisent le plus les citoyens (les élections présidentielles et les élections municipales) ne sauraient justifier le maintien de la solution actuelle : le suffrage universel direct n'est peut-être pas une solution miracle à la reconnaissance d'une pleine responsabilité politique des dirigeants intercommunaux mais il est au fondement du système démocratique. Aujourd'hui, défenseurs et détracteurs de l'instauration du suffrage universel direct se retrouvent dans les différents partis politiques. Si le Président de la République plaide pour un choix direct des citoyens des représentants communautaires, la nomination de Jean-Pierre Raffarin en tant que Premier ministre laisse pointer des interrogations sur la question de l'introduction du suffrage universel direct au niveau communautaire, ne serait-ce que dans son principe. En effet, le Premier ministre entend introduire une réforme constitutionnelle renouvelant les fondements de la décentralisation¹¹², laquelle sera suivie d'une révision des textes sur l'intercommunalité, l'aménagement du territoire, la solidarité urbaine et la démocratie de proximité¹¹³. Cependant, le grand chantier que se propose d'ouvrir le Premier ministre semble privilégier deux piliers que sont, d'une part la région, d'autre part le couple commune-département. Dorénavant, il est acquis que le département sera préservé en tant que collectivité territoriale. Et, si l'on rappelle que pour le Premier ministre, l'élection de « *supermaires* » aboutirait en milieu rural à la disparition des autres maires¹¹⁴, l'inscription de l'élection au suffrage universel direct des représentants communautaires dans un texte pourrait bien être encore une fois reportée.

Contribution écrite et déposée en 2002.

¹¹² Qui devrait être présentée en conseil des ministres le 16 octobre 2002.

¹¹³ Déclaration de politique générale du Gouvernement Raffarin, séance du 3 juillet 2002, Assemblée nationale, session extraordinaire 2001-2002.

¹¹⁴ Intervention de Jean-Pierre Raffarin lors de la séance qui s'est tenue au Sénat le 10 janvier 2002.