

Solidarité territoriale, intégration communautaire et démocratie intercommunale. Les apports et lignes de controverses de la recherche en science politique.

Hélène REIGNER

Chargée de recherches à l'IFSTTAR

mai 2012

Hélène Reigner est diplômée de l'Institut d'Études Politiques de Rennes, docteur en science politique et chargée de recherche à l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux (IFSTTAR). La question des politiques urbaines et de la solidarité territoriale constitue le fil rouge thématique de ses travaux. Elle a notamment publié : *L'État et les grands projets urbains de la politique de la ville* (1998) ; *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires* (2002) ; *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé ?* (2003). Ces dernières années, Ses travaux ont porté sur les politiques urbaines de transport et de déplacements (2006, 2009, 2012) et sur l'intercommunalité urbaine, thème dont l'article rend compte « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire » (2010).

Cette recherche s'inscrit dans un projet de recherche intitulé « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » (projet SOLITER) dirigé par Hélène Reigner et Matthieu Leprince et financé par le programme « Gouverner et Administrer » de l'ANR. Il est également soutenu par la Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne (MSHB).

Les gouvernements intercommunaux parviennent-ils à penser, à produire et à mettre en œuvre « un projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité »¹ ? La science politique s'est attaquée à cette question. Ce texte propose de rendre compte de la façon dont les chercheurs, selon les cadres d'analyse qu'ils mobilisent, qualifient la démocratie urbaine. Schématiquement, on peut identifier deux lignes de controverses.

La première est structurée autour de la question de l'articulation entre intérêts communaux et intérêt communautaire, la nature de cette articulation permettant de qualifier la solidarité intercommunale. Les travaux qui historiquement se sont intéressés au développement de l'intercommunalité et à ses réformes ont fortement désenchanté le mythe intercommunal en dévoilant les pratiques corporatistes des maires en tant que groupe intéressé à la domestication de l'intercommunalité. D'autres recherches, plus sensibles à la fabrique de l'action publique communautaire nuancent fortement ce point de vue pour insister sur l'intégration progressive des intérêts communaux. Alors que les premiers tendent à affirmer que l'intercommunalité est une impasse en matière de solidarité territoriale, les seconds n'excluent pas que les gouvernements intercommunaux puissent servir cet objectif.

¹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Une seconde ligne de controverses a trait à la capacité politique des gouvernements urbains à gouverner la ville dans des économies capitalistes post-fordistes globalisées. Quelle est l'autonomie du local et jusqu'où peut-il s'affranchir des logiques concurrentielles du marché ? Sommairement, pour les tenants de la gouvernance urbaine, ces gouvernements ont une capacité politique qui peut être mise au service des enjeux de solidarité territoriale. D'autres travaux plus critiques insistent sur les processus qui conduisent à une soumission des gouvernements intercommunaux aux impératifs fonctionnels et managériaux du capitalisme globalisé, façonnant des agendas urbains peu sensibles aux objectifs de solidarité.

La solidarité territoriale au prisme de l'articulation entre intérêts communaux et intérêt communautaire

Un consensus existe pour considérer que la réussite quantitative de l'intercommunalité en France est inséparable d'un ménagement des intérêts communaux² : non-élection au premier degré des conseillers communautaires qui transformerait les EPCI en collectivités territoriales, et bousculerait le pouvoir communal ; adhésion volontaire des communes aux EPCI (la commune demeure un espace de souveraineté) ; limites à la domination de la ville-centre ; distribution des fonctions et postes de pouvoir (démultiplication des vice-présidences de manière à satisfaire le plus de maires possibles) ; importance des logiques de couloir (prédominance du Bureau sur l'assemblée communautaire) ; absence fréquente de constitution de groupes politiques dans les assemblées intercommunales (les représentants sont répartis dans l'assemblée par commune).

Une interprétation domine pour expliquer ce déficit démocratique intercommunal : les maires, soucieux de préserver leur mandat et leur circonscription électorale auraient entravé et verrouillé le déploiement des institutions communautaires³. A l'échelle nationale, ils seraient les grands responsables des bégaiements de l'histoire institutionnelle, ponctuée de réformes avortées, dénaturées, édulcorées par eux pour que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ne soient précisément que des EPCI, c'est-à-dire des échelons de coordination de politiques restées fondamentalement communales tant en terme de compétence que de légitimité. Les travaux de recherche ayant procédé à la généalogie de ces réformes avortées insistent sur le rôle joué par des parlementaires, députés ou sénateurs par ailleurs détenteurs d'un mandat de maire. Ces élus cumulant mandat local et mandat parlementaire, organisés au sein de puissantes associations (Association des Maires de France, Association des Départements de France) veillent à ne pas voter de réforme qui limiterait leur « domestication » de l'intercommunalité⁴. Parallèlement, à l'échelle locale, le régime de consensus intercommunal traduirait d'une part le poids des intérêts communaux avides de subsides communautaires et d'autre part, une dépolitisation autorisant les arrangements de

² R. Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 50, 3, 2000. P. Boïno, X. Desjardins, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation française, 2009.

³ D. Gaxie, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de l'intercommunalité » dans CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, Puf, 1997.

⁴ P. Le Lidec, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République : rapports de force et compromis », in R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité - Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997.

coulisse entre pairs⁵. Les compromis intercommunaux, loin de refléter les objectifs communs d'élus partageant une même culture locale, témoigneraient de la volonté des maires de neutraliser l'institution intercommunale grâce à un régime privilégiant la collégialité mayorale ; même sentence pour les armistices partisans, des trompes l'œil justifiés par l'importance des enjeux métropolitains qui imposeraient aux élus un pragmatisme de bon aloi dans un contexte de concurrence entre les territoires. Il serait donc illusoire d'interpréter les consensus communautaires comme les reflets d'une capacité d'action collective intercommunale. On l'aura compris, pour un certain nombre de chercheurs spécialistes des gouvernements intercommunaux, la démocratie intercommunale est une démocratie confisquée par les intérêts communaux dont il ne faut pas attendre grand-chose du point de vue de la solidarité territoriale.

Cette position est déterminée par un cadre analytique centré sur le seul personnel politique au sein duquel les maires sont considérés comme une catégorie homogène partageant un même intérêt corporatiste stable dans le temps. Ce cadre d'analyse est porteur de trois hypothèses sous-jacentes fortes : les intérêts des acteurs sont relativement stables et préexistent aux processus décisionnels et à l'action collective d'une part, la décision est le produit de l'activité d'un décideur, individuel ou collectif d'autre part, la mise en œuvre n'est que l'opérationnalisation mécanique de la décision rationnelle enfin. Or, un faisceau de travaux anciens de référence pour l'analyse de l'action publique a progressivement déconstruit l'idée d'action intentionnelle et la notion de préférence pour insister sur la rationalité limitée des acteurs et de l'action publique⁶.

À maints égards, ces cadres d'analyse sont pertinents pour analyser les processus décisionnels qui caractérisent les gouvernements intercommunaux. Les approches centrées sur les intérêts des élus sont basées sur l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques sociologiques de ces acteurs détermineraient de manière relativement univoque et constante leur intérêt et donc leur mode d'intervention. Or, ne peut-on pas penser, à l'instar de ce Directeur Général des Services d'une Communauté d'Agglomération, que « *ceux qui s'activent beaucoup pour leur commune sont aussi ceux qui s'activent pour la communauté* » ? Autrement dit, la socialisation des élus à l'intercommunalité brouillerait progressivement les lignes de partage entre intérêt communal et intérêt communautaire au profit d'un métissage institutionnel, d'une convergence liée aux interactions fonctionnelles entre élites communales et communautaires. Cette progressive intégration des intérêts serait facilitée par l'incertitude qui caractérise les processus de construction communautaire. Celle-ci aurait pour effet d'accroître la malléabilité des intérêts et des préférences et rendrait partiellement illusoire l'idée même de stratégie et de calcul. Des maires nous ont confié s'être essayés à tout calculer, à tout anticiper lors de leur adhésion à un groupement intercommunal à Taxe Professionnelle Unique afin de ne plus avoir le sentiment d'avancer en « *marchant sur un fil avec les yeux bandés* ». Leur constat est le suivant : personne n'est en mesure d'évaluer précisément l'évolution des paramètres de choix

⁵ F. Desage, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, 22, 2009.

⁶ H.A. Simon, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, LXIX, 1955.

et ce, qu'il s'agisse des représentants communaux ou intercommunaux⁷. L'intercommunalité serait donc un espace de gouvernement incertain au sein duquel le fameux « pot commun » intercommunal n'est qu'un pari sur la croissance future et hypothétique de la taxe professionnelle⁸. Si intégrer une intercommunalité à fiscalité propre est source d'incertitude, pratiquer l'intercommunalité et s'y socialiser serait finalement le meilleur moyen pour les élus communaux de la réduire. Mentionnons enfin que l'intégration des intérêts au sein de gouvernements intercommunaux semble fortement structurée par les enjeux socioéconomiques et fonctionnels des territoires concernés. L'appartenance à une commune prime souvent, c'est vrai, sur l'appartenance partisane pour expliquer la structuration d'une majorité et d'une opposition au sein du conseil communautaire. Mais n'est-ce là que la conséquence des stratégies corporatistes et égoïstes des élus communaux ? N'y a-t-il pas une autre interprétation possible ? Ne peut-on pas y voir le poids des variables socioéconomiques et spatiales qui forgent la spécialisation communale et structurent les débats autant que les alliances entre le « maire de la ville centre », le « maire d'une petite commune pauvre en Taxe Professionnelle », le « maire d'une commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges compte tenu des caractéristiques de sa population », le « maire d'une commune de l'ancien bassin minier »... Ces variables socio-économiques et spatiales, explicitées par les maires pour qualifier la spécialisation communale structurent nettement les débats autour de la définition des priorités communautaires et les alliances dès lors qu'il s'agit de peser en faveur de telle ou telle décision⁹. Si l'on accorde un tant soit peu de crédit à cette autre lecture de ce qu'est l'intérêt d'un représentant d'une commune élu au suffrage universel à cette échelle, alors l'intercommunalité est bien politique. La variable partisane, secondaire mais pas accessoire, peut même retrouver tout son sens dès lors que l'appartenance politique des élus reflète l'histoire socioéconomique de la commune et la sociologie de ses habitants.

Suivant cette perspective, bon an, mal an, l'intégration communautaire serait en marche. L'examen de l'usage de la rhétorique intercommunale dans plusieurs villes françaises lors de la campagne électorale des municipales de 2008 a montré que, certes, la commune demeure l'espace politique de référence d'une majorité de candidats¹⁰. Mais, ces travaux ont montré aussi, et c'est plus nouveau, une métropolisation des enjeux publics débattus à l'occasion des élections municipales¹¹. L'intercommunalité peut trouver ses médiateurs, engagés dans un travail de mise en récit du bien commun urbain. L'enjeu est capital. Il renvoie à celui de la lisibilité des enjeux intercommunaux pour l'électeur¹². Ces travaux de recherche ouvrent la voie à de belles enquêtes pour saisir l'évolution de la place des enjeux intercommunaux lors

⁷ H. Reigner, T. Frinault et C. Guy., « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Revue Politiques et Management Public*, 27, 3, 2010.

⁸ E. Kerrouche, « Gouverner les espaces incertains : le cas des structures intercommunales en France », dans T. Berthet, O. Costa, R. Gouin, X. Itçaina et A. Smith (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique*, Paris, L'Harmattan, 2008.

⁹ H. Reigner, T. Frinault et C. Guy, op cite, 2010.

¹⁰ R. Le Saout, « Introduction. A la recherche de l'intercommunalité », in R. Le Saout (dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

¹¹ T. Frinault, A. Gosmé et C. Le Bart, « Quand l'intercommunalité s'invite aux élections municipales : le contre-exemple rennais », in R. Le Saout, (dir.), *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, PUR, 2010.

¹² A. Faure, « La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008 », in *La Revue Politique et Parlementaire*, 1047, avril-juin, 2008.

des prochains scrutins municipaux, pour appréhender l'impact de l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct, bref, pour réinterroger la nature d'une démocratie intercommunale jeune, fragile, en mouvement... et potentiellement au service de la solidarité territoriale.

Quelle place pour la solidarité dans les agendas urbains des villes capitalistes globalisées ?

Pour le second ensemble de travaux exposés ici, le débat sur le caractère « solidaire » des politiques déployées par les gouvernements intercommunaux serait loin d'être réductible à une socio-histoire des réformes institutionnelles centrée sur l'antagonisme entre intérêts communaux et intérêt communautaire. Le problème serait d'une autre nature. Il renvoie aux inflexions des modes de fabrique des politiques urbaines dans un régime d'accumulation capitaliste post-fordiste qui a profondément rebattu les cartes de la gouvernance territoriale.

Les sociétés urbaines seraient désormais caractérisées par le pluralisme des acteurs et des institutions impliqués dans la gouvernance urbaine. Les acteurs publics ne seraient plus systématiquement les acteurs dominants des processus de fabrique des politiques et des projets urbains. La légitimité offerte par l'élection serait moins centrale ; les ressources mobilisables seraient à la fois plus nombreuses et plus dispersées. Face à ce constat partagé d'extension du pluralisme, les points de vue divergent quant à la gouvernabilité des villes. Pour certains, ce pluralisme serait porteur d'une recomposition de la capacité politique des villes, lieux où s'inventent de nouveaux mécanismes d'agrégation des intérêts, d'intégration des acteurs et d'articulation des ressources¹³. Le projet urbain serait l'un des instruments phares, mobilisé par les édiles urbains pour activer cette gouvernance urbaine pluraliste¹⁴. D'autres insistent sur l'ingouvernabilité des métropoles : les gouvernements métropolitains, sans statut juridique clair, peinent à représenter, structurer et gouverner des sociétés urbaines complexes, fonctionnellement et morphologiquement étalées, composées d'individus mobiles plus que de groupes sociaux identifiables¹⁵.

Pour autant, quel que soit le diagnostic sur la gouvernabilité des métropoles, il y a globalement consensus pour affirmer que les figures mobilisatrices imposées de la gouvernance urbaine (grands projets, grands événements culturels ou sportifs, planification stratégique) semblent d'autant mieux s'épanouir qu'elles s'affranchissent des enceintes de la démocratie représentative. Cependant, à la différence des travaux présentés dans le premier temps de ce texte, cette évasion institutionnelle ne serait pas (ou pas seulement) le produit des stratégies utilitaristes et corporatistes des maires. Elle aurait une dimension fonctionnelle, les projets nécessitant des logiques délibératives d'ajustements réciproques mutuels et nombreux qui ne peuvent s'inscrire au sein des enceintes classiques de la démocratie représentative où la décision, qui prend alors la forme d'une règle de droit, est le produit d'un vote majoritaire clivant. Gilles Pinson voit ainsi dans le succès de structures *ad hoc* telles que les conférences

¹³ P. Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

¹⁴ G. Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

¹⁵ B. Jouve, C. Lefèvre (dir.), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.

consultatives d'agglomération une bonne illustration de la « *subversion de la démocratie représentative qui semble caractériser de plus en plus l'action publique urbaine* »¹⁶. Au sein de ces structures qui visent à produire du consensus, certains enjeux trop conflictuels et certains groupes sociaux porteurs de positions jugées trop radicales seraient d'emblée exclus. Les débats publics organisés dans le cadre de la planification des déplacements urbains fournissent de nombreux exemples d'exclusion de groupes qui au nom d'arguments sociaux ou écologiques contestent trop frontalement, ici le tracé d'une ligne de tramway qui fait la part belle aux hauts lieux de la ville centre et ignore les quartiers périphériques concentrant les populations paupérisés, là un contournement autoroutier coûteux améliorant l'accessibilité à un grand équipement métropolitain. Bref, ceux dont les positions sont inconciliables avec des projets de transport au service du développement et de l'attractivité du territoire seront progressivement marginalisés dans les instances délibératives de la gouvernance urbaine¹⁷.

Ce dépassement de la démocratie représentative fait craindre à certains une dérive oligarchique des gouvernements urbains. Les positions les plus radicales qui avancent la thèse du caractère post-démocratique des gouvernements urbains sont portées par une nouvelle critique urbaine anglophone qui réinvestit les travaux de géographes et sociologues marxistes (y compris français) des années soixante-dix¹⁸. Observant une même tendance des Etats européens à promouvoir des réformes institutionnelles visant à renforcer les échelons infranationaux de gouvernement, Neil Brenner interroge la signification de ce mouvement¹⁹. Il y voit la conséquence de l'adaptation des Etats européens à la mondialisation et à la transition vers un capitalisme post-fordiste. Le post-fordisme désigne un régime d'accumulation capitaliste flexible et mobile en lieu et place d'un régime fordisme caractérisé par le poids de secteurs industriels impliquant de fortes immobilisations du capital sur des espaces dotés de ressources, elles aussi peu mobiles, telles des matières premières ou de la main d'œuvre. Neil Brenner défend l'idée que le rééquilibrage politique (*political rescaling*), organisé par les Etats, en direction des métropoles vise à identifier et à soutenir les territoires économiques de la compétitivité en régime post-fordiste. Telles des firmes, les villes doivent développer des politiques proactives et « entrepreneuriales », d'attraction des investissements et des classes sociales solvables. Leurs politiques urbaines auraient dorénavant pour objectif central de favoriser un climat favorable aux affaires (« *good business climate* ») en ciblant des entreprises et des groupes sociaux nomades et détenteurs de ressources pour le développement économique, l'image et le rayonnement du territoire. La montée en puissance des gouvernements urbains ne serait donc qu'une réponse fonctionnelle permettant de fournir les biens et services requis dans un système d'accumulation capitaliste post-fordiste²⁰. Ces travaux défendent la thèse d'une soumission de fait des gouvernements urbains aux exigences du capitalisme mondialisé, d'une néolibéralisation de

¹⁶ G. Pinson, op cité, p.377.

¹⁷ H. Reigner, F. Hernandez et T. Brenac, « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, 5, 2009.

¹⁸ On en a des aperçus stimulants dans L. Sfez (dir), *L'objet local*, Paris, UGE, col. 10/18, 1977.

¹⁹ N. Brenner, *New States Spaces. Urban governance and the rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004.

²⁰ On voit là nettement la filiation, par ailleurs revendiquée par l'auteur, avec les travaux d'Henri Lefebvre, et notamment la dénonciation par celui-ci des principes d'aménagement fonctionnaliste de l'espace à l'œuvre dans les années soixante et soixante dix au motif que ceux-ci seraient mis au service du régime d'accumulation fordiste.

l'action publique définie comme une stratégie politique explicite d'abandon de l'objectif de redistribution, au profit de celui de mise en valeur voire d'exacerbation des avantages comparatifs locaux.

Cette interprétation du déficit démocratique des gouvernements urbains au service d'un agenda néolibéral est sujette à controverses. Les villes françaises et européennes seraient à l'abri de cette néolibéralisation, protégées par l'histoire longue d'une régulation publique assurée par des institutions locales et nationales²¹. Par ailleurs, la globalisation ne serait pas un processus stable et unifié qui s'imposeraient de manière si univoque aux sociétés locales : les gouvernements locaux auraient une réelle marge de manœuvre (une capacité politique) qu'ils pourraient utiliser pour amortir/réguler les tensions engendrées par la mondialisation grâce à des politiques publiques mises au service d'un « *welfare mix* »²².

On le voit, les contraintes institutionnelles (l'intercommunalité comme gouvernement fédératif à deux niveaux) et économiques (la ville dans une économie post-fordiste globalisée) qui pèsent en défaveur de l'objectif de solidarité intercommunale sont fortes. Il semble que les premières soient en voie de dépassement. Cela semble en tout cas nécessaire pour résister aux secondes et faire en sorte que les enjeux sociaux, de cohésion, de solidarité, de « ville juste » ne disparaissent pas des agendas des métropoles françaises soumises à la quête des canons contemporains des attributs de la métropole attractive et rayonnante.

²¹ P. Le Galès, *Le retour des villes européennes*. Op.cité

²² Y. Kazepov. (dir.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, 2004 ; *Pôle Sud*, « Partenariats contre l'exclusion », n°12, 2000.