

## **Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un « ralliement » non annoncé**

**Nicolas Bué**, maître de conférences en science politique à l'université de Nice/ERMES  
**Fabien Desage**, maître de conférences en science politique à l'université Lille 2/CERAPS,  
titulaire de la Chaire d'études de la France contemporaine du CERIU/UdeM

Bien que les travaux sur le communisme local et ses élus soient nombreux, aucun ne porte sur leur exercice des mandats intercommunaux ni sur la position du PCF à l'égard de ces institutions. Cette absence surprend, alors que l'usage des syndicats intercommunaux y fait débat dès l'entre-deux-guerres et que le rôle de ces structures n'a cessé de s'étendre depuis. Des années 1960 au milieu des années 2000, la position nationale du PCF sur l'intercommunalité paraît claire : une hostilité à toute forme de coopération menaçant les prérogatives et l'autonomie des communes. Derrière ce discours constant, les inflexions sont néanmoins sensibles. On constate ainsi un décalage croissant – surtout à partir de la fin des années 1990 – entre le maintien de l'opposition nationale aux grandes réformes (visible dans les votes au parlement) et des positionnements locaux faits de participations aux exécutifs intercommunaux, voire d'implications dans la création d'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour comprendre ce processus de ralliement du PCF à l'intercommunalité, nous proposons une analyse localisée des formes d'engagement des élus communistes dans deux EPCI, des années 1960 à 2008. Nous croiserons ainsi le matériau recueilli sur deux terrains, les agglomérations lilloise et calaisienne [DESAGE, 2005 ; BUE, 2006], qui offrent des configurations contrastées : à Lille, les élus du PCF sont très minoritaires dans une vaste Communauté urbaine (CU) de 85 communes et de plus d'un million d'habitants ; à Calais, ils dirigent une Communauté d'agglomération (CA) bien plus petite (5 communes, 100 000 habitants) où la ville-centre est prédominante (78 000 habitants). La Communauté urbaine de Lille (CUDL) est créée en 1966 par la loi, dans un contexte où le PCF local est à son sommet électoral même si ses élus sont peu représentés dans l'instance intercommunale, et où la SFIO est dominante. La Communauté d'agglomération du Calais (CAC) est créée quant à elle en 2001, dans un contexte de faiblesse nationale du PCF mais de domination locale relative et ancienne.

Si les formes de ralliement varient d'un terrain à l'autre, dans les deux cas l'investissement de l'intercommunalité par les élus communistes se traduit par leur acceptation progressive des règles de fonctionnement politiques atypiques propres à ces instances. Au cours des quatre dernières décennies, la position du PCF à l'égard de l'intercommunalité a oscillé entre opposition extérieure aux nouvelles structures dans les années 1960, tentative de politisation de l'intérieur à la fin des années 1970 et participation aux exécutifs intercommunaux interpartisans depuis les années 1990. Cette évolution fait écho à certaines tensions qui ont travaillé le PCF ces dernières années et témoigne de sa difficulté croissante à politiser la gestion locale.

### **De l'opposition à la défense de l'existant**

Si l'on peut conclure à un ralliement « progressif du PCF à l'intercommunalité, ce n'est pas tant que les communistes ont abandonné la défense des prérogatives municipales<sup>1</sup>, mais que la réforme intercommunale elle-même a pris un tour municipaliste [DESAGE, GUERANGER, 2011] plus conforme à leurs attentes.

### ***Une coopération intercommunale « librement consentie »***

Depuis l'entre-deux-guerres, les communes ont été progressivement promues foyers de résistance au capitalisme et vitrines du communisme [DUCLOS, 1956 ; MILCH, 1975]. Cette position municipaliste n'empêche pas la participation des élus communistes à des structures intercommunales, mais selon des formes précises et limitées. Dès les années 1930, les maires communistes investissent ainsi les syndicats intercommunaux à vocation unique pour mener des politiques d'équipement [BELLANGER, 2002]. Dans le même temps, et jusqu'à la fin des années 1980, le PCF se distingue des autres partis par la constance de son discours d'opposition au renforcement des structures intercommunales, discours réactivé lors des grandes réformes. Les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) et districts créés en 1959 sont ainsi fustigés comme des « attaques contre l'institution communale » et présentés comme des avatars du pouvoir personnel du général de Gaulle [VALLIN, 1967 : 48]. De même, la création des CU en 1966 est-elle accusée de transformer les maires en « maires d'arrondissement privés de tout pouvoir réel » (*ibid.*). Cette opposition au renforcement de l'intercommunalité, corollaire d'une volonté de politiser l'action publique locale, se heurte à la présentation « technicienne » et gestionnaire des EPCI par les réformateurs centraux, proches du pouvoir gaulliste. Toute coopération entre communes n'est pas rejetée pour autant : celle qui permet des économies d'échelle sans limiter le pouvoir municipal est encouragée, notamment « les 8 000 syndicats de communes qui existent déjà » (*ibid.* : 52). L'ouvrage de Marcel Rosette – alors maire, président de l'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR) et responsable de la section « collectivités locales » du Comité central – constitue une synthèse de ses positions. Publié en 1977, ce manuel, censé guider les élus communistes, vante l'autonomie communale et fustige les « courroies de transmission du pouvoir central » que seraient les nouvelles institutions comme les régions et les intercommunalités : « La coopération intercommunale doit être libre » et « permettre aux communes de réaliser ensemble ce que, seules, elles ne peuvent accomplir » [ROSETTE, 1977 : 40, 127 et 126]. En conformité avec leur promotion d'un modèle d'élu local proche de ses administrés, le PCF n'accepte l'intercommunalité que limitée et consentie par les communes, considérées comme les lieux privilégiés de son développement militant. C'est cette conception de l'intercommunalité qui semble mise en cause par la loi qui crée les CU.

### ***L'opposition à la loi sur les CU de 1966***

Dès leur arrivée au pouvoir, les gaullistes, alliés à de hauts fonctionnaires réformateurs, entendent doter le pays d'une nouvelle structure administrative locale. S'il leur est difficile de procéder à des fusions de communes [DESAGE, 2010], ils entreprennent néanmoins de créer un cadre législatif pour favoriser la création de nouvelles structures intercommunales « intégrées », dotées de compétences obligatoires et d'une capacité de lever l'impôt. Ce projet suscite une forte hostilité des communistes, « parce qu'ils ont de bonnes raisons de craindre que cette restructuration [ne] vise à disloquer les bastions communistes en les fusionnant avec des municipalités “plus bourgeoises” » [TIERSKY, 1973 : 302]. Le mode de désignation indirect des conseillers communautaires tend en effet à les défavoriser dans les grandes agglomérations faute d'alliances et de majorités municipales.

De fait, affaiblir les positions communistes est l'un des objectifs non avoués de la loi. Si les agglomérations de Grenoble et Rouen ne font pas partie des créations obligatoires, c'est que

---

<sup>1</sup> Voir dans cet ouvrage la contribution de Thibault Tellier sur la doctrine du PCF face à la transformation du pouvoir local en voie de décentralisation dans les années 1970.

les gouvernants y craignent une alliance de type « front populaire » (PCF et PS)<sup>2</sup>. Dans les quatre agglomérations retenues (Lille, Strasbourg, Bordeaux et Lyon), les villes communistes demandent toutes à être laissées hors du périmètre des CU. Leurs élus et l'appareil communiste mènent la fronde contre un projet de loi qu'ils qualifient d'« offensive la plus importante du pouvoir contre les assemblées élues »<sup>3</sup>. Le maire PCF de Seclin adresse ainsi une lettre aux élus de la future CUDL, dans laquelle il les invite « à marquer leur opposition, à unir leur protestation, à l'exemple des élus des régions lyonnaise et bordelaise »<sup>4</sup>. Le document « La CU : un nouveau pas dans la voie du centralisme »<sup>5</sup> joint à la lettre dénonce le transfert vers les collectivités locales du financement d'équipements programmés par l'État dans le cadre du V<sup>e</sup> plan, privant ainsi les municipalités de leur autonomie. Il fustige aussi le mode de désignation indirect des conseillers communautaires défavorable au PCF. Avec environ 20 % des suffrages exprimés aux municipales de 1965 sur le territoire de la CU<sup>6</sup>, le PCF ne compte que quatre maires sur 88 et n'aura qu'un élu dans le premier conseil communautaire installé en 1968. Ces protestations trouvent peu d'échos auprès des autres maires « qui ont pris conscience du caractère inéluctable de la création de la CU »<sup>7</sup>, si bien que les communistes apparaissent isolés. Ainsi les principaux élus SFIO de l'agglomération lilloise se rapprochent-ils des élus chrétiens-démocrates du Mouvement républicain populaire (MRP) et des petites communes pour construire une majorité large de type « Troisième force », alors en vigueur dans des grandes villes comme Lille et Roubaix. Mais à peine installée, la nouvelle CU apparaît moins dangereuse qu'annoncé pour les communes. Les maires de différentes obédiences s'entendent pour neutraliser les logiques intégratives et faire primer la représentation des intérêts municipaux sur l'expression des divergences partisans. L'autonomie communale étant ainsi préservée, le discours du PCF se déplace et dénonce l'insuffisance démocratique des intercommunalités élues au suffrage indirect [ROSETTE, 1977 : 40).

La victoire du « non » au référendum de 1969 stoppe les velléités réformatrices de l'État et relègue la question de l'intercommunalité au second plan jusqu'aux années 1990. La critique communiste de l'intercommunalité se fait dès lors plus discrète à mesure que le PCF s'affaiblit électoralement et que ses élus participent au gouvernement des structures intercommunales. La dénonciation de l'insuffisante démocratisation des EPCI cède progressivement la place au seul argument de la « défense des communes » pour s'opposer aux projets de réforme des années 1990.

### ***La « loi Chevènement » combattue nationalement, saisie localement***

La loi de juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Chevènement », vise à unifier les multiples statuts de syndicats existants et à refonder la carte intercommunale. Elle entend rationaliser l'intercommunalité, accroître les compétences des EPCI et renforcer leur intégration fiscale en créant notamment une taxe professionnelle d'agglomération (TPA). Dans un premier temps, le PCF et ses élus s'y opposent. Outre la perte d'autonomie des communes qu'ils dirigent encore, ils craignent que la TPA ne réduise leurs ressources. Ainsi, seuls les communistes et quelques députés de droite votent contre le projet de loi à l'Assemblée nationale, pourtant porté par un gouvernement auquel ils appartiennent.

---

<sup>2</sup> Une étude confidentielle du ministère de l'Intérieur en 1965 pointe ce « risque politique » : Centre des archives contemporaines (CAC) de Fontainebleau : 880024 art. 11.

<sup>3</sup> Titre du quotidien communiste du Nord *Liberté*, 2 octobre 1966.

<sup>4</sup> Note de la direction des renseignements généraux au ministre de l'Intérieur (1966). CAC : 770375 art. 49.

<sup>5</sup> *Bulletin de la Fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux* du 4 juillet 1966. AD du Nord : 1008W106.

<sup>6</sup> Source : note préfectorale « Représentation politique éventuelle dans le cadre de la métropole du Nord », 20 septembre 1965. AD du Nord : 1008W113.

<sup>7</sup> Note de la direction des renseignements généraux du 19 septembre 1966 : AD du Nord : 1008W105.

L'application de la loi se traduit pourtant par un glissement progressif de la position du PCF et de ses élus. D'abord, les intégrations forcées de communes, craintes à chaque réforme, se révèlent très rares. Surtout, les élus communistes, quand ils sont assez nombreux sur un territoire, profitent parfois de la loi pour créer des intercommunalités « défensives », qui les protègent des velléités d'intégration de leurs voisins tout en leur offrant des dotations globales de fonctionnement supplémentaires [PONTIER, 2001]. Pour les maires communistes minoritaires dans des structures plus anciennes, la négociation locale de l'application de la loi dissipe rapidement les craintes. L'instauration d'une « attribution de compensation » et d'une « dotation de solidarité communautaire » à répartir entre les communes et l'EPCI limite sensiblement les effets du transfert de taxe professionnelle (TP) sur les budgets communaux. Comme le rapporte un maire communiste de la CUDL, les transactions entre maires de toute tendance ont été guidées par la volonté de ne « léser aucune commune » (entretien, 2001). Ainsi négociée localement avec eux, la réforme intercommunale devient acceptable pour les élus communistes, quand elle ne sert pas ceux d'entre eux qui sont en position forte sur leur territoire<sup>8</sup>. Cette appropriation de l'intercommunalité par les élus locaux communistes préfigure un changement de position au niveau de l'appareil du parti lui-même.

### ***La défense du statu quo intercommunal***

À partir du milieu des années 2000, le PCF opère un discret changement de position en défendant l'intercommunalité confédérale et municipaliste telle qu'elle s'est développée depuis le début de cette décennie. Son programme municipal de 2008 fait ainsi de l'intercommunalité « un échelon important de résistance et de propositions » à côté des communes, incite ces dernières à jouer « le jeu de la solidarité territoriale » et prône l'« extension des compétences intercommunales au champ technique »<sup>9</sup>. De même, ses parlementaires s'opposent-ils fermement au projet de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, en valorisant le rôle des intercommunalités issues de la loi de 1999 dès lors qu'elles préservent les prérogatives des maires. Tout porte à croire que les élus communistes ont rallié l'intercommunalité quand ils ont mesuré qu'elle ne menaçait pas leurs positions communales ou qu'elle pouvait même les conforter.

Ceci implique néanmoins une ambiguïté croissante quant aux modalités de démocratisation de ces structures, dont les conseillers sont élus au second degré. On perçoit bien ces hésitations dans la « Charte pour un nouveau contrat local »<sup>10</sup> des élus communistes, où ils défendent notamment un mode de désignation correspondant à « l'expression du choix des citoyens ». Moins claire que la désignation des élus au suffrage universel direct, cette expression ambiguë ménage la possibilité d'un *statu quo* préservant la représentation indirecte des élus. En 2005, dans son texte d'orientation « Un nouveau souffle démocratique pour la décentralisation »<sup>11</sup>, le PCF se montrait encore clairement favorable à la désignation des élus communautaires à la proportionnelle à partir des listes présentées aux municipales. Ce n'est plus vraiment le cas depuis. De nombreux maires communistes n'hésitent plus à afficher leur hostilité à un nouveau mode d'élection. S'ils visent aussi à rassurer les maires de la CA qu'il préside, les propos de Jacky Hénin, maire de Calais de 2000 à 2008, sont éloquents :

« Je suis contre une proposition du PC qui veut que les représentants des conseils d'agglomération soient élus au suffrage universel direct. C'est une connerie ! On va se priver de gens bien, on retrouvera les oppositions droite-gauche [...] »<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Outre le maire de Calais (cf. *infra*), Patrick Braouezec à Saint-Denis ou Alain Bocquet à Saint-Amand sont des promoteurs de la création d'une CA autour de la ville centre qu'ils dirigent.

<sup>9</sup> « Relever le défi de l'intercommunalité », <http://www.pcf.fr/4922>, consulté en novembre 2009.

<sup>10</sup> Rencontre des 13 et 14 octobre 2008 de l'ANECEC.

<sup>11</sup> <http://new.pcf.fr/spip.php?article568>, consulté le 4 août 2012.

<sup>12</sup> *Nord Littoral* [NL désormais] du 8 mars 2002.

Les maires communistes de la CUDL ne disent pas autre chose, à l'image de celui de Marquillies (2 000 hab.) :

« Alors c'est séduisant, c'est l'apparence de la démocratie, mais le risque c'est que ça vide les communes de leurs prérogatives. [...] Il ne faudrait pas que la commune soit secondaire par rapport à l'interco. L'interco ça doit partir des communes »<sup>13</sup>.

La position des maires communistes et du PCF reste donc favorable à une intercommunalité qui n'empiète pas sur les communes, quitte à hypothéquer sa démocratisation. C'est notamment parce qu'il comporte une menace pour la clause de compétence générale des communes que le projet de réforme territoriale de 2010 est combattu. Au contraire, si la réforme de 1999 est devenue acceptable, c'est que son application a renforcé l'autonomie des maires [DESAGE, GUERANGER, 2011], ainsi consacrés comme les seuls médiateurs entre les citoyens et les EPCI.

Le ralliement des communistes à l'intercommunalité ne s'apparente donc pas à une adhésion au projet réformateur, même si l'on observe une acceptation progressive du mode de fonctionnement politique des EPCI, marqué par la transgression fréquente du clivage droite/gauche. Qu'ils soient minoritaires comme à Lille, Bordeaux, Marseille ou Nantes, ou majoritaires, comme à Calais ou dans la CA de Plaine Commune en région parisienne, les conseillers communautaires communistes participent souvent, à partir des années 1990, aux exécutifs interpartisans associant des formations de gauche mais aussi de la droite parlementaire. Changer de focale permet d'analyser les modalités concrètes de ce ralliement inattendu à l'intercommunalité et à son mode de gouvernement particulier que ses protagonistes nomment « consensus communautaire ».

## **Des formes de ralliement *localisées***

Analyser le positionnement des élus communistes, dans les configurations différentes de Lille et Calais, implique de distinguer plusieurs phases. À Lille, où ils sont minoritaires au sein d'une CU ancienne, le ralliement des élus du PCF s'opère en plusieurs phases qui n'excluent pas des tentatives de subversion des règles du jeu intercommunal jusqu'à la fin des années 1970. Dans la décennie 2000, les vice-présidents (VP) communistes sont membres des exécutifs aux côtés des élus de droite, et directement associés au régime de consensus [DESAGE 2009], ce qui ne va pas sans provoquer des tensions au sein du PCF. À Calais, la structure intercommunale est créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001, à l'initiative notamment du nouveau maire PCF de la ville-centre confronté à une succession peu évidente. L'intercommunalité apparaît comme une ressource d'action publique dans le cadre du « projet de ville » à partir duquel il tente d'asseoir son *leadership* et d'élargir ses soutiens.

### ***De la politisation au « consensus » : les élus communistes à la CU de Lille***

La CUDL est créée en 1966 dans un contexte d'affrontement entre élus locaux et réformateurs centraux. Les communistes, relativement mal implantés dans l'agglomération, où la SFIO domine, sont peu représentés dans la nouvelle instance.

Seul le maire de Seclin, ville communiste la plus importante (10 000 hab.), siège dans l'instance intercommunale. Il conteste au départ la gestion collégiale par la SFIO, les élus centristes et même gaullistes :

« Nous sommes très loin des promesses fabuleuses faites lors de la création de cette CU, système qui fait bon marché du suffrage universel et proportionnel. [...] C'est tromper les contribuables et les électeurs que de laisser les hommes qui ont soutenu la politique gaulliste se refaire une virginité électorale. [...] À part les communistes, toutes les tendances sont

---

<sup>13</sup> Entretien, 2009.

représentées à la direction de notre assemblée ! Ce n'est pas aux représentants du pouvoir d'organiser l'action des élus locaux »<sup>14</sup>.

La marginalisation des communistes est d'abord renforcée par cette régulation politique. Arthur Notebart, président PS de la CUDL à partir de 1971, se garde en effet de toute concession à l'égard du PCF, gage de pragmatisme à destination de ses alliés de droite et des petites communes. En conseil communautaire, les deux conseillers communistes se heurtent ainsi fréquemment au président, qui ne manque pas de stigmatiser leur attitude non conciliante. Ils se plaignent par exemple de recevoir les dossiers après leurs homologues. Ils contestent aussi ce régime de coalition intercommunal qui perpétue les alliances de « Troisième force » alors qu'elles sont remises en cause dans le cadre de l'union de la gauche. Les élus communistes sont ainsi disqualifiés parce qu'ils refusent le jeu de l'« apolitisme » et du compromis pratiqué par les autres groupes. Aussi tendent-ils à politiser les questions intercommunales du dehors, en soutenant, voire en organisant, les associations d'habitants en lutte contre des opérations de rénovation urbaine menées par l'État et, de plus en plus, par la CU. La « vague rose et rouge » des municipales de 1977, en amenant massivement de nouveaux élus dans les assemblées communautaires, annonce une politisation inédite de l'institution.

À partir 1977, des majorités d'union de la gauche accèdent en effet à la direction de nombreuses CU, le renouvellement des équipes municipales entraînant celui des assemblées intercommunales<sup>15</sup>. Une nouvelle génération d'élus accède à ces mandats. Par leur position d'*outsiders* avant les élections, leur capital culturel souvent supérieur à celui de leurs prédécesseurs et leur expérience militante dans les « luttes urbaines » pour certains, ils sont plus disposés à politiser les questions locales. L'urbanisme, l'aménagement ou la gestion des services urbains sont de nouveau considérés comme relevant de l'affrontement partisan. Le local est réinvesti comme terrain d'expérimentation politique et de préparation de l'alternance nationale. Beaucoup de ces nouveaux conseillers entendent remettre en cause le mode de gestion consensuel de la CU. Les communistes diffusent un communiqué en ce sens, significativement intitulé « Le changement intervenu dans l'agglomération doit intervenir à la CUDL »<sup>16</sup>. Cette attitude ouvre un affrontement entre les nouveaux élus et le président socialiste sortant, réélu avec le soutien de ses anciens alliés de droite et des petites communes, qui défend le maintien d'un mode de gouvernement collégial. Les premiers ont d'abord gain de cause : le nouveau bureau est composé de 9 VP PS et 3 PCF, excluant pour la première fois les élus de droite. Et à l'issue de la première séance du conseil, Ivan Renar, président du groupe PCF, annonce clairement la volonté communiste de « politiser » les politiques publiques :

« Il y a le passé, mais pour le présent, que l'on ne nous demande pas [...] des produits sans saveur, sans odeur et sans couleur. Une bonne gestion est une gestion de gauche. C'est cette gestion que réclament les électeurs qui ont décidé de nous mettre à la direction des communes et qui nous ont envoyés siéger au conseil de communauté »<sup>17</sup>.

S'ils votent les budgets avec les élus de droite – tous sont adoptés à l'unanimité de 1977 à 1983 –, ils se distinguent de leurs alliés du PS par leurs prises de position en matière de logement ou de planification urbaine. Ils revendiquent ainsi la révision des plans d'occupation des sols, adoptés de façon quasi unanime dans le précédent mandat en dépit de l'opposition des « comités de défense » de riverains au sein desquels ils étaient investis. En s'abstenant sur les délibérations afférentes, ils suscitent l'ire du président qui, en rétorsion, retire leurs

---

<sup>14</sup> Compte-rendu du conseil de communauté du 14 février 1969.

<sup>15</sup> La gauche détient 60 sièges (16 PCF et 44 PS et apparentés) sur 90 contre 38 dans le précédent mandat.

<sup>16</sup> *Liberté*, 1977, sans date précise. Archives de la CUDL.

<sup>17</sup> Compte-rendu du Conseil communautaire du 13 mai 1977.

délégations aux trois VP communistes. Le conflit s'apaise plusieurs semaines après, sous la pression des deux fédérations. Désormais, une convention régira les rapports PS-PCF dans l'assemblée<sup>18</sup>. Ce conflit et son dénouement incitent les acteurs locaux à mettre leurs divergences en sourdine. À partir de cet accord, les interventions des élus communistes sont bien plus rares et moins virulentes. Un processus de retour à l'ordre consensuel d'avant 1977 s'engage. Rétrospectivement, ces élections apparaissent ainsi comme une occasion inédite, mais avortée, de politisation de la CUDL. La période qui suit est en effet marquée par un accommodement progressif des élus communistes au « consensus communautaire ».

Face à la résistance du président socialiste, les jeunes élus du PS et du PCF sont contraints d'euphémiser leurs revendications et d'accepter le primat de la représentation communale sur l'expression des clivages partisans. Plusieurs éléments expliquent que la large majorité de gauche de 1977 n'ait pas suffi à infléchir le consensus communautaire. Parmi eux, le poids de l'héritage dans plusieurs domaines d'action publique. Les nouveaux élus se trouvent en effet rapidement obligés de distinguer les politiques qu'ils peuvent soumettre à la critique de celles dont ils acceptent tacitement le legs. C'est le cas en matière de gestion des services urbains. Promoteurs de la régie directe contre les délégations de service public aux entreprises privées, les nouveaux conseillers entrent dans une institution qui a largement fait le choix de la concession. La difficulté juridique de remettre en cause les contrats passés avec les délégataires amène ces élus à accepter le fait accompli.

Significativement, le principal accroc du mandat entre socialistes et communistes – hormis le retrait des délégations de 1977 – ne vient pas des conseillers communautaires communistes mais d'une initiative partisane prise hors de l'institution : en 1980, Arthur Notebart suspend temporairement deux secrétaires de bureau communistes après la distribution d'un tract du PCF dénonçant l'attribution du marché de réalisation du métro à l'entreprise Matra, qui sous-entendait que des élus du PS auraient pu en tirer un bénéfice personnel. Il est notable que les conseillers communautaires du PCF ne sont ni cités, ni signataires du tract. Surtout, ils n'ont jamais relayé en CU la virulente critique qui y est développée. Tout se passe comme si l'opposition ne pouvait émaner que d'acteurs extérieurs à l'institution intercommunale. Au fil des séances, les conseillers du PCF s'opposent d'ailleurs de moins en moins et concentrent leurs interventions sur quelques sujets emblématiques et sur une critique devenue routinière de la politique de l'« État ».

Ils sont aussi incités à la modération, dès lors que leurs velléités de politisation de la CU se heurtent à leur volonté de défendre l'autonomie des communes. Cette contradiction apparaît en creux lors du débat sur la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de décembre 1977. Alors qu'il plaide d'abord pour une affirmation du rôle de programmation de la CU, le président du groupe PCF se ravise pour défendre un strict respect de la souveraineté communale. La richesse fiscale relative des deux villes communistes de la CU, qui accueillent des zones industrielles importantes, n'incite pas ces conseillers à défendre une conception redistributrice de l'intercommunalité qui hypothéquerait certaines politiques vitrines du « communisme municipal » (abattements fiscaux sur les ménages modestes, offre de loisirs conséquente, etc.). Ainsi, en février 1979, les élus communistes se joignent à ceux des petites communes, dont beaucoup sont marqués à droite, pour s'opposer à l'harmonisation des taxes d'habitation et des abattements fiscaux entre communes, mesure qui induirait une hausse de la fiscalité dans les deux villes communistes.

Les élus du PCF se rallient ainsi discrètement au mode de gouvernement « consensuel » de l'institution. Consécration de ce processus, ils participent pour la première fois en 1983 à un exécutif intercommunal associant des représentants du RPR et de l'UDF. Si les élus s'accommodent peu à peu de cette alliance atypique, certains en rappellent le caractère « incongru » au regard de la doctrine nationale et de leurs expériences antérieures. Ainsi ce conseiller communautaire communiste, témoin des premiers exécutifs collégiaux :

---

<sup>18</sup> Sur ces accords de coalitions : Bué [2009].

« Au départ, on a eu le débat de savoir si on y allait ou pas. Et puis après, ce qu'on s'est dit, ça a été : "de toute façon, si on n'y va pas, on n'empêchera pas les choses de se mettre en place, donc autant qu'on y aille et qu'on essaye de faire bouger les choses de l'intérieur". Je crois qu'on a eu raison d'y aller, mais en même temps ça n'aide pas à une clarification politique » (entretien 2002).

Cette première expérience ouvre une ère de participation régulière des communistes à des exécutifs de « grande coalition », à l'exception du mandat 1989-1995. En 1989, Pierre Mauroy devient président de la CU. Il construit un accord politique avec les maires des grandes villes, dont les communistes sont absents jusqu'en 1995. Les conseillers du PCF brandissent alors la critique des « collusions avec la droite » – employée également au niveau national pour dénoncer la politique d'ouverture au centre du gouvernement – pour fustiger cet accord dont ils sont exclus. En témoignent les propos d'Annick Matighello, nouvelle présidente du groupe, lors du premier conseil en juin 1989 :

*« Il y a à peine trois mois, en vue des élections municipales, nous signions à Lille un accord avec le parti socialiste pour faire barrage à la droite. Aujourd'hui on nous demande d'avaliser un programme commun entre le parti socialiste et cette même droite ! Alex Turk [candidat du RPR à l'élection municipale lilloise], adversaire d'hier devient donc l'allié d'aujourd'hui pour gérer la CU. On ne combat pas la droite en s'alliant avec elle, ou en pactisant avec elle. [...] Pourquoi ne pas avoir mis en place une majorité autour d'un accord entre socialistes, communistes, écologistes, radicaux de gauche, ouvert à des représentants des petites communes ? Une majorité de gauche existe dans l'agglomération. La population fait ce choix et vous lui tournez le dos. Aujourd'hui vous nous avez mis dans l'impossibilité de voter pour vous et pour votre majorité contre-nature » [Nous soulignons]<sup>19</sup>.*

À partir de 1995, le PCF est toutefois associé à l'accord interpartisan. Dans un contexte de déclin électoral national et local, cet accord permet au parti de se prémunir d'une concurrence du PS dans les rares communes qu'il dirige encore et où il peut de moins en moins facilement l'emporter seul. La participation aux gouvernements collégiaux intercommunaux, négociée en amont des élections municipales, lui permet également de conserver la dizaine d'élus qu'il compte à la CU. Ce maintien apparent se paye cependant d'une dépendance croissante vis-à-vis du PS. Ainsi, en 2001, les élus communistes ne sont pas associés à la rédaction de l'accord entre le leader local de l'UMP, Marc-Philippe Daubresse, et Pierre Mauroy. Le premier devient premier VP dans un exécutif où le PCF est représenté mais dans l'incapacité de s'opposer. Le rôle de Michelle Demessine, VP communiste chargée des grands équipements sportifs, dans le portage du controversé projet de Grand Stade puis du premier contrat de partenariat public privé (PPP) de France pour le financer, est emblématique de cette intégration croissante des élus du PCF au jeu politique intercommunal. Les municipales de 2008 le confirment : Le groupe PCF se voit imposer les contours de l'accord PS-MODEM à l'initiative de la candidate à la mairie de Lille et à la présidence de la CU, Martine Aubry, alors qu'une majorité de type « gauche plurielle » était envisageable<sup>20</sup>. Les communistes sont contraints de justifier cet accord *a posteriori*, tantôt en insistant sur la particularité de l'institution intercommunale, tantôt en soulignant qu'il n'aura pas d'effet sur ses politiques.

### ***Un investissement défensif de l'intercommunalité : les élus communistes et la CA du Calaisis***

À Calais, une CA est créée en 2001. Comme à Lille, le refus initial d'une intercommunalité à fiscalité propre est suivi d'un ralliement des élus du PCF (tous issus de la ville-centre). Ce

---

<sup>19</sup> Compte-rendu dudit conseil.

<sup>20</sup> Une centaine de sièges sur 170 pour le PS, le PCF et les Verts.

changement d'attitude trouve s'explique notamment par les rapports de force partisans dans les différents territoires politiques du Calaisis (communes, cantons), dont une partie des différents élus se retrouve au sein de la CAC.

Jusqu'à la fin des années 1990, plusieurs éléments ont entravé de manière rédhibitoire le développement de l'intercommunalité dans le Calaisis. La structure démographique du territoire d'abord, où Calais fait figure d'« ogre » avec ses 80 000 habitants quand les quatre communes limitrophes qui complèteront la CA en totalisent 20 000. Calais assume à l'époque seule les « coûts de la centralité ». Son intérêt est dès lors de mutualiser le financement de ses équipements. Les inégalités de richesse fiscale entre communes constitue la seconde entrave, avec le cas paroxystique de Coquelles (2 500 hab.), ville divers droite qui bénéficie d'importantes zones d'activité économique liées au Tunnel sous la Manche qu'elle accueille. Largement autosuffisante financièrement, Coquelles s'oppose ainsi à tout regroupement intercommunal. Les rapports de force partisans complètent ces facteurs défavorables. Calais, gouvernée depuis 1971 par une coalition d'union de la gauche à direction communiste, est depuis 1983 la seule ville de gauche du périmètre. En 1995, Marck, seconde ville (9 000 hab.), est conquise par le PS. Les rapports PCF-PS y sont cependant très conflictuels [BUE, 2006], aiguisés notamment par les enjeux de prééminence électorale à Calais. Pour le PS, la conquête des villes périphériques – situées dans les mêmes cantons ou circonscriptions que ceux de Calais – apparaît de plus en plus comme un moyen d'affaiblir le PCF dans la ville-centre. Les communistes souhaitent quant à eux éviter un « encerclement [socialiste] de la ville de Calais »<sup>21</sup>. Jusqu'au milieu des années 1990, élus des petites communes et communistes de la ville centre s'accordent ainsi pour refuser un développement de l'intercommunalité qui ne semble profiter à personne.

La création du Tunnel sous la Manche en 1994, avec ses incidences sur l'organisation du développement économique local, fait évoluer la position des élus locaux. Misant sur cet équipement, les socialistes cherchent en effet à se poser en promoteurs d'une nouvelle dynamique territoriale et prônent pour ce faire le développement de l'intercommunalité. Les différents maires du Calaisis, Coquelles inclus, créent alors le SIPAC (syndicat intercommunal pour l'agglomération du Calaisis), un syndicat sans fiscalité propre destiné à préserver les intérêts de leurs communes respectives. Avec la loi Chevènement de 1999, le processus s'accélère, même si la méfiance à l'égard d'une intercommunalité intégrée persiste. Une partie des doutes est levée par les résultats d'une étude d'impact sur la mise en place d'un EPCI, commandée par le SIPAC. Elle conclut opportunément qu'aucune commune ne serait perdante dans l'opération. Le développement de l'intercommunalité est de plus en plus perçu par les élus comme inéluctable et la « carotte financière » importante associée à toute création (30 millions de francs de dotation globale de fonctionnement bonifiée pour le Calaisis) constitue un argument de poids.

Parallèlement, au printemps 2000, Jacky Hénin succède à Jean-Jacques Barthe comme maire de Calais. Cette élection a des conséquences importantes sur la position des élus communistes. Sous l'impulsion du nouveau maire de Calais notamment, la CAC voit le jour en décembre 2000. Coquelles, seule des cinq communes à voter contre son entrée dans l'EPCI, est intégrée par arrêté préfectoral. Cette création presque unanime ne doit pas masquer les importants conflits sous-jacents. Communistes et socialistes calaisiens se déchirent pour la présidence de la nouvelle structure. À Marck, les élus municipaux communistes fustigent la création de la CAC, en raison du « dépouillement du rôle du conseil municipal »<sup>22</sup> qu'elle induirait, et en imputent la responsabilité au maire PS de leur ville. Au sein de l'agglomération coexistent donc deux discours communistes antagonistes : à Calais, la création de la CAC est mise au crédit du maire PCF, qui ne se prive pas d'en revendiquer la

---

<sup>21</sup> Entretien, 2006.

<sup>22</sup> *NL* du 21 septembre 2000.

paternité, alors qu'à Marck, elle est dénoncée et mise au passif du maire PS. En 2001 toujours, un deuxième maire socialiste est élu dans l'agglomération, à Blériot-Sangatte. Cette concurrence croissante du PS à partir de la périphérie explique également le ralliement à l'intercommunalité des élus communistes calaisiens, qui entendent défendre leurs positions centrales menacées à partir de l'EPCI.

D'emblée, ces logiques compétitives entre PS et PCF sont importées au sein de l'EPCI. Le « consensus communautaire » repéré dans d'autres instances ne joue pas immédiatement dans le Calaisis. Dès le premier conseil, consacré à l'élection du bureau, le maire de Calais, élu président à l'unanimité, propose comme 1<sup>er</sup> VP son homologue divers droite de Coulogne, la 3<sup>e</sup> ville de l'agglomération. Pour les socialistes, ce mandat devait revenir au maire de la 2<sup>e</sup> ville, Marck. Jacky Hénin met en avant « l'esprit communautaire » pour justifier son choix. Si le 1<sup>er</sup> VP est finalement élu à l'unanimité, le second (PS) ne recueille que 30 des 53 voix. En rétorsion, les socialistes de l'agglomération ne votent pas pour les autres VP non socialistes. Cet événement alimente l'idée déjà bien ancrée chez les socialistes d'une collusion entre le PCF et les maires de droite. Un mois après, un autre différend les conforte dans cette impression. En adhérant à la CAC, la ville de Marck espérait faire prendre en charge par celle-ci la création d'une zone économique avec un *truck-stop*<sup>23</sup>. Or la ville de Calais avait commandé peu avant une étude pour le développement d'une telle infrastructure sur son sol. Pour le maire de Marck, cette concurrence est contraire à l'« esprit communautaire ». Cette attitude offensive des communistes contre le rival marckois est une forme de prolongement de leur lutte contre le spectre d'une « ceinture rose » (selon l'expression de Rémi Auchédé, 1<sup>er</sup> secrétaire fédéral de 1978 à 1992, en entretien).

Les conseillers socialistes peinent d'abord à s'organiser et à répondre collectivement. Si ceux des communes périphériques finissent par unifier leurs stratégies au sein de l'assemblée, ceux de Calais restent à l'écart, tenus par leur union municipale avec les communistes. Pour les communistes, la stratégie intercommunale semble fonctionner : les socialistes, un peu plus nombreux qu'eux à la CAC (17 contre 14), sont divisés. Les élus communistes calaisiens sont ainsi amenés à défendre une conception dépolitisée de l'intercommunalité pour asseoir leur autorité. La notion d'« intérêt » ou « d'esprit communautaire » est fréquemment mobilisée pour faire avaliser les décisions du président de la CAC, maire de Calais, qui leur rappelle parfois que leurs communes – pauvres fiscalement – « doivent tout à Calais ». Dès son discours d'investiture comme président, Jacky Hénin affirme :

« Si le combat politique prend tout son sens au niveau des élections municipales où il faut choisir une équipe sur la base d'un projet appuyé sur une vision du territoire, il n'a pas sa place au sein des structures intercommunales »<sup>24</sup>.

À l'issue d'un conflit avec les socialistes de Sangatte, il écrit de même :

« Certains [...] voudraient transformer le conseil de la CAC en foire d'empoigne politicarde [...]. En agissant ainsi, ils prennent le risque de faire chanceler le fragile édifice, remettant ainsi en cause le “travaillons ensemble pour le bien de tous” »<sup>25</sup>.

Les élus du PCF s'accrochent dès lors fort bien de cette nouvelle arène, qu'ils investissent pleinement en espérant qu'elle attisera les divisions socialistes et favorisera *in fine* leur maintien à la tête de la ville de Calais. Il s'agit donc d'une « intercommunalité défensive » à fronts renversés par rapport aux situations souvent observées [MASSARDIER, 1999], puisque les élus communistes défendent ici la ville centre contre sa couronne.

---

<sup>23</sup> Aire d'accueil pour poids-lourds.

<sup>24</sup> *Liberté 62* du 9 février 2001.

<sup>25</sup> Lettre du président de la CAC de 2006.

Les élus communistes s'emploient ainsi à placer la CAC au service d'une nouvelle légitimité mayorale. De façon indissociable, ils font de cette institution un auxiliaire et un pourvoyeur de ressources pour les politiques calaisiennes. Cela tient notamment à la personnalité et aux propriétés sociales du nouveau maire, qui détonnent par rapport à celles de son prédécesseur. Titulaire d'un DUT de gestion des entreprises et des administrations, commerçant pendant plusieurs années, Jacky Hénin se distingue par un discours entrepreneurial et partenarial, quitte à reléguer son étiquette communiste au second plan. Pour lui, qui dit n'être « pas là pour appliquer le programme du PC, tout simplement parce qu'il y a une réalité, un système, des lois etc. et que l'on doit s'adapter », une mairie « se gère comme une entreprise »<sup>26</sup>. Lorsqu'il devient maire au printemps 2000, il dispose de moins d'un an pour s'imposer. Droite et PS contestent alors explicitement sa légitimité.

Pour justifier sa présence à la tête de la ville, Jacky Hénin se fait le chantre de l'union de toutes les forces vives locales pour le développement de la ville. Un événement fortuit lui en donne l'occasion. Sa prise de poste est en effet marquée par les exploits en Coupe de France du club de football amateur de la ville, qui se hisse en finale après avoir éliminé plusieurs clubs de Ligue 1. Toutes les élites locales déclarent alors vouloir prendre exemple sur les joueurs et profiter de la notoriété ainsi donnée à la ville. Le nouveau maire exhume le « projet de ville » élaboré plusieurs années avant son élection et adosse sa réalisation au renforcement de l'intercommunalité. Cet objectif lui permet de rallier à sa cause des soutiens inattendus, au sein des milieux économiques notamment (présidents de la Chambre de commerce et d'industrie et d'Eurotunnel, etc.). De plus, elle représente une promesse de ressources nouvelles, en faisant participer les autres communes au financement des équipements structurants de Calais.

En somme, la CAC est d'emblée envisagée comme un moyen de diminuer les « coûts de centralité » de sa ville. Les mesures compensatoires prévues pour convaincre les autres communes n'empêchent pas les intérêts calaisiens de primer. Un exemple, parmi beaucoup d'autres, permet de l'illustrer. La commune de Coulogne (divers droite), projette l'implantation d'un hypermarché. Fait rare, la commission départementale d'équipement commercial vote contre ce projet, par 4 voix contre 2. Aux deux voix hostiles des représentants du milieu économique (CCI, chambre des métiers) s'ajoutent celles des deux représentants de la CAC (Jacky Hénin et le nouveau maire de Sangatte). Dans le cadre de son « projet de ville », Calais prévoit en effet la relocalisation d'un centre commercial et craint la concurrence de ce nouvel hypermarché. Le maire de Coulogne dénonce la manœuvre, suivi en cela par son opposition de gauche. Le chef de file du PCF Coulonnois rapporte :

« J'ai demandé à mes camarades calaisiens pourquoi ils refusaient ce projet. Il m'a été répondu qu'il ne fallait pas concurrencer les commerces de Calais. Nous sommes à Coulogne, et je dis que le maire doit rester maître de sa ville. [...] Il ne faut pas tout mélanger : la CAC, les mairies, la politique... »<sup>27</sup>.

Ici encore, la défense des intérêts municipaux calaisiens prime sur la solidarité partisane à l'échelle de l'agglomération. En se faisant le promoteur des intérêts de sa ville, requalifiés en « intérêt communautaire », Jacky Hénin s'attire des inimitiés dans toutes les communes des alentours. Les contestations de sa gestion, qualifiée d'autocratique, se multiplient : plusieurs élus communautaires dénoncent un manque de transparence dans les décisions, une confusion des rôles (maire et président de CA) et une tendance à l'auto-imputation des politiques communautaires.

D'hostiles à la création d'un EPCI au milieu des années 1990, les élus communistes calaisiens se font désormais promoteurs de l'extension des compétences communautaires et de la dénonciation de l'égoïsme des « villages gaulois » périphériques. Ils se montrent par contre

---

<sup>26</sup> *Calais réalité hebdo* du 14 mars 2002.

<sup>27</sup> *NL* du 27 avril 2007.

réticents à une évolution du mode de désignation des délégués qui risquerait de remettre en cause leur position. Seule leur défaite aux municipales de 2008 semble infléchir leur attitude à l'égard de l'intercommunalité, et la ramener à une posture plus traditionnelle de défense des communes. Ils se montrent en effet réservés face au projet de réforme des collectivités territoriales :

« La réforme "Balladur" veut favoriser les regroupements intercommunaux. Il s'agit notamment d'une perte de souveraineté des communes au profit d'intercommunalités. [...] Avec cette réforme, on éloigne le centre de décision du citoyen, et on organise sans qu'il ait son mot à dire une imposition complémentaire »<sup>28</sup>.

Ces fluctuations montrent à quel point le soutien des élus communistes au renforcement de l'intercommunalité tenait à leur tentative de maintenir la position dominante de la ville de Calais.

## **Implication intercommunale et dépolitisation du local**

Les configurations partisanes locales (position relative du PCF) et les caractéristiques des EPCI (ancienneté, nombre de communes) influencent les modalités et la temporalité du ralliement des élus communistes à l'intercommunalité. À Lille, les communistes sont originellement intégrés malgré eux à une telle structure et vont faire de nécessité vertu ; à Calais, ils en sont à l'initiative, au nom du maintien de leur domination sur la ville-centre.

Dans les deux cas cependant, leur ralliement se traduit par une participation à des exécutifs où siègent des élus de droite, par des usages pragmatiques de l'intercommunalité et des ressources afférentes, et par une discrétion sur leurs prises de position et les transactions opérées dans ces arènes, vis-à-vis des militants notamment. Le jeu politique intercommunal semble ainsi favoriser l'élargissement du système d'alliances et l'autonomisation des élus communistes par rapport aux prescriptions militantes, si bien que ces derniers entérinent progressivement – parfois sans s'en rendre compte – la conception dépolitisée de ces enceintes et de leurs politiques.

### ***L'autonomisation tendancielle des délégués communautaires communistes***

Sur nos deux terrains, les positions intercommunales ne sont guère débattues au sein du PCF. À Lille, alors que le RPR/UMP participe à l'exécutif communautaire depuis 1995, cette absence de débats tranche avec les remous provoqués par l'alliance municipale lilloise avec le MODEM en 2008. Même le soutien de la VP communiste à la construction coûteuse d'un grand stade selon la formule du PPP n'est pas débattu, aux dires de l'ancien secrétaire de section de la commune où il sera implanté<sup>29</sup>. À Calais, gouverner la CAC avec les élus de droite ne semble pas poser problème aux militants, dans la mesure où c'est dans l'intérêt de la section locale. Le sujet n'est abordé ni en comité de section ou réunion du groupe des élus municipaux – observés de 2001 à 2005 – ni dans les entretiens, alors que les rapports avec les socialistes dans l'agglomération sont évoqués en permanence.

Partiellement libérés des prescriptions partisanes, les conseillers communautaires communistes sont portés à adopter les solutions de politique publique dominantes et à collaborer avec d'autres élus. Pris dans les logiques d'alliance et de « consensus intercommunaux », ils sont progressivement incités à en respecter les règles, à commencer par la non agression des alliés. Cette incorporation progressive des normes de comportement consensuel passe notamment par l'influence centrale des maires dans la définition des prises de position du groupe communiste dans les EPCI. Le maire de Calais explique ainsi que « tout

---

<sup>28</sup> *La Voix du Nord* du 6 avril 2009.

<sup>29</sup> Entretien, 2009.

se passe en bureau », c'est-à-dire entre les maires, voire avec quelques adjoints calaisiens. Il naturalise de même les accords transpartisans au nom d'un « contrat moral avec les autres communes, qui est de mettre en commun ce qui peut l'être »<sup>30</sup>. À Lille comme à Calais, les conseillers communautaires communistes semblent conscients de cet entre-soi corporatif intercommunal, et de la difficulté de débattre et de se cliver qui en découle. Comme la résume un maire de la CUDL, « on est un peu entre nous. [...] Ici, ce ne sont que des élus entre eux »<sup>31</sup>.

Enfin, les élus intercommunaux n'effectuent qu'un faible travail de décodage du jeu et des enjeux vers l'extérieur, entretenant l'idée qu'il ne s'agirait là que d'instances techniques – à l'inverse des positions adoptées jadis. À Lille comme à Calais, les journaux de section ne font que rapporter les interventions des élus, de façon plate et descriptive, comme pour montrer que leurs élus agissent. Rien n'est dit des tractations en coulisses, pourtant essentielles, presque rien n'est mis en débat ou constitué en enjeu d'affrontement idéologique. À Calais, il n'y a qu'en secrétariat de section (5 à 6 membres) que les politiques et les enjeux intercommunaux sont débattus, à l'abri des rappels à l'ordre des militants.

### ***La gestion des contradictions de rôle par la discrétion***

Impliqués dans différentes arènes, institutionnelles et partisans, soumis à diverses injonctions, les élus communistes sont confrontés aux dissonances de leurs prises de position. Les effets de l'emboîtement des arènes sont ici patents. À Lille, leur participation au jeu intercommunal s'explique récemment par le souci de ne pas avoir de concurrents socialistes dans les rares communes sous leur contrôle. À Calais, l'enjeu est de préserver les positions municipales. Dans les deux cas, l'intercommunalité fait office de variable d'ajustement par rapport à ces autres investissements perçus comme prioritaires. Cette disjonction alimente un discours sur la spécificité des arènes intercommunales, où les élus communistes pourraient accepter des accords inconcevables ailleurs. À Lille, les communistes « minoritaires » tendent à justifier leur participation à des exécutifs interpartisans en niant la portée politique de ces institutions :

« C'est un EPCI, ce n'est pas tout à fait la même chose que les chambres des députés, où on discute. [...] Donc il ne peut pas y avoir de divergences tellement importantes que ça crée un problème dans la gouvernance de la Communauté »<sup>32</sup>.

À Calais, la participation à un exécutif collégial est justifiée par la détention de la présidence, qui assure une position prééminente. Ce que le maire dit à sa façon lorsqu'il justifie l'emprise de sa ville sur la CAC : « Sans Calais, la CAC n'existe pas »<sup>33</sup>. Dans les cas lillois et calaisien, les rares expressions critiques communistes ne semblent plus pouvoir transiter que par la mise en accusation de l'État et des charges qu'il ferait peser sur les collectivités locales. Le discours des élus oscille alors entre une focalisation des critiques sur le national et une négation des enjeux et des conflits au niveau local. On peut faire ici l'hypothèse que cette partition des rôles permet à ces élus d'endosser une posture tribunitienne à moindre frais, puisque ne menaçant pas directement leurs alliances locales.

Lorsqu'ils sont largement minoritaires mais associés à l'exécutif, comme c'est le cas dans de nombreuses grandes agglomérations, les communistes s'opposent rarement à une délibération en conseil communautaire. Les réserves manifestées sur des enjeux emblématiques (gestion de l'eau, transports, aide sociale) masquent leur acceptation de l'essentiel des politiques intercommunales et semblent plutôt participer de la nécessaire gestion symbolique des contradictions induites par la participation à des exécutifs interpartisans.

---

<sup>30</sup> Entretien, 2004.

<sup>31</sup> Entretien, 2009.

<sup>32</sup> Entretien avec le maire d'Anstaing, réalisé par M. Gueroui, 2009.

<sup>33</sup> Entretien, 2004.

### *Le carcan du municipalisme ?*

La défense de l'autonomie communale, toujours centrale dans le discours des élus communistes, fait obstacle à leur capacité de revendiquer des politiques d'agglomération redistributrices, notamment en matière de fiscalité ou d'habitat. En matière de logement social par exemple, c'est aussi la prééminence reconnue aux maires qui permet à certains d'entre eux (ceux des communes les plus prospères) de résister aux politiques dites de « rééquilibrage ». Le municipalisme historique des élus communistes, qui concilie interventionnisme et défense des prérogatives municipales, les empêche aujourd'hui de politiser la question des inégalités territoriales à l'échelle des agglomérations, autrement que de manière rhétorique. C'est notamment le cas dans les EPCI où ils sont minoritaires et dépendants du PS. En situation majoritaire comme à Calais, les politiques d'agglomération ne sont défendues que si elles profitent à la ville-centre, les normes d'action publique communautaire ne semblant émerger que quand elles se confondent avec ses intérêts. Cette emprise du municipalisme dans la représentation de l'intercommunalité et de son fonctionnement se manifeste dans la place centrale accordée aux maires au sein des groupes politiques étudiés, et dans la liberté de vote qui leur est concédée. Au point que le président du groupe communiste en CUDL peut affirmer qu'il « conçoit que les maires soient élus communautaires pour défendre les intérêts de leur commune »<sup>34</sup>. Une fois les communes érigées en « synecdoques » de la démocratie locale, il devient difficile pour les élus communistes de penser les effets proprement censitaires et inégalitaires du jeu politique intercommunal, et, à l'inverse, les vertus potentielles de sa politisation.

Pour mieux évaluer la spécificité du rapport des élus communistes à l'intercommunalité et de leurs pratiques dans ces instances, il faudrait poursuivre l'investigation sur d'autres terrains et, surtout, comparer les édiles communistes aux élus d'autres partis. En un sens, les résultats de nos recherches illustrent plutôt une tendance à la *banalisation* de leur attitude à mesure que les possibilités de politiser l'action publique locale se réduisent [ARNAUD et *alii*, 2006], déjà soulignée concernant la gestion communiste locale<sup>35</sup>. Mais cette banalisation était peut-être la moins prévisible, dans la mesure où le PCF s'est longtemps singularisé par ses velléités de politiser les enjeux locaux, contre les arguments de la « technicité » ou du « consensus ». Ainsi, elle démontre la force socialisatrice des institutions intercommunales et de leur fonctionnement politique atypique sur les élus, en même temps qu'elle découle de l'affaiblissement du PCF et du repli de ses élus sur leurs communes. Plus les édiles communistes sont faibles, plus ils sont tentés d'aller chercher dans les EPCI les ressources dont ils ont besoin pour résister localement, et plus ils se fondent dans des consensus communautaires qui érodent *in fine* leur capacité à se différencier. Ainsi, ce ralliement à l'intercommunalité alimente en même temps qu'il accompagne la crise idéologique, organisationnelle et identitaire que connaît l'institution communiste [PUDAL, 2009].

---

<sup>34</sup> Entretien, 2001.

<sup>35</sup> Pointée depuis une trentaine d'années. Pour un exemple : [COURTOIS et *alii* 1983].