

Vincent Aubelle ■ Bernard Bonnici ■ Sébastien Brameret ■ Martine Burdillat ■ Xavier Carpentier-Tanguy ■ Aurore Deligne ■ Fabien Desage ■ David Guéranger ■ Antoinette Hastings-Marchadier  
 ■ Éric Jougla ■ Patrick Kanner ■ Jean-Pierre Lay ■ Laurence Lemouzy ■ Patricia Loncle ■ Clémentine Martin ■ Andrée Mizrahi ■ Arié Mizrahi ■ Philippe Mossé ■ Norbert Nabet ■ Élise Ortis  
 Frédéric Pierru ■ Vanessa Pinheiro ■ Stéphane Rican ■ Céline Rondol ■ Gérard Salem ■ Philippe Tchong ■ Pascal Terrasse ■ Laure Thibault ■ François Tonnellier ■ Zoé Vaillant

Trimestriel N°90 III/2011 (septembre)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



CCAS/CIAS : de l'urgence au développement social durable



Quel financement de la politique de logement social ?

## SANTÉ, ENVIRONNEMENT & TERRITOIRES

LES ENJEUX DE LA DÉSERTIFICATION,  
 LES RISQUES D'INÉGALITÉS  
 & LES ATOUTS DE LA PROXIMITÉ



ISBN 978-2-909872-66-7 - 20,00€



9 782909 872667

# De quoi la réforme intercommunale est-elle le nom ?

*Après la phase de « concertation » avec les associations d'élus et le débat parlementaire, la réforme territoriale de 2010 semble bien en peine de produire les changements annoncés avec force quelques temps plus tôt. C'est en tout cas ce qui ressort de l'analyse des dispositions en matière de coopération intercommunale et des premiers travaux des CDCI. À l'instar des précédentes, cette réforme met en scène le changement et réactive des symboles plutôt qu'elle ne modifie le fonctionnement de nos institutions locales. La vigueur démocratique du local, et notamment de la commune, est l'un de ces symboles, particulièrement fort et consensuel, mais aussi particulièrement contestable.*

## Retour sur une révolution conservatrice

*« Je ne suis pas l'homme des commissions oubliées et des rapports enterrés. Nous sommes là pour résoudre les problèmes du pays. Notre organisation territoriale pose un problème. Nous le connaissons. Nous devons l'affronter. Le comité pluraliste présidé par Édouard Balladur a tracé les lignes d'une réforme ambitieuse. Il n'est plus temps d'en parler, il est temps de la faire. »* Nous sommes le 15 octobre 2009 et le président de la République s'exprime sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales que son gouvernement doit soumettre quelques semaines plus tard au Parlement.

Il s'agit tout à la fois de traiter la désuétude de la fiscalité locale, l'enchevêtrement des compétences, la multiplication des niveaux de gouvernement, en réorganisant les institutions locales autour de deux « blocs » : le bloc région/département et le bloc EPCI/commune. Un premier volet crée ainsi notamment le mandat de « conseiller territorial » qui a vocation à remplacer simultanément les fonctions de conseiller général et régional. Un second volet, moins commenté et moins polémique, vise à « parachever la carte de l'intercommunalité » et instaurer des institutions nouvelles, « métropoles » et « pôles métropolitains », censées exercer plusieurs compétences départementales et régionales et réaliser ainsi la fusion de trois niveaux de gouvernement (commune, département, région) sur le territoire des nouvelles métropoles.

Sous l'impulsion présidentielle, la dynamique réformatrice serait donc engagée. Un examen rapide des dispositions législatives et des premiers effets permet d'en douter.

### Chronique d'une petite mort annoncée

La Loi de réforme des collectivités territoriales adoptée le 16 décembre 2010 ne ressemble que de très loin au projet initial. Il est vrai qu'entre-temps, une année durant, elle a fait l'objet de nombreux amendements lors des navettes parlementaires. Il est vrai aussi que sur de nombreux points, les revendications des associations d'élus, Association des maires de France (AMF) et Association des communautés de France (ADCF) en tête, ont été prises en compte, parfois dès l'élaboration du projet de loi, parfois lors du processus législatif. Sur le volet intercommunal, il ne reste ainsi plus grand-chose des propositions du Comité Balladur. Prenons quelques exemples.

L'une des mesures phares proposée par ce comité consistait à créer une quinzaine de « métropoles », sortes de « super-intercommunalités » destinées aux grandes agglomérations (de plus de 500 000 habitants), auxquelles seront notamment transférées des compé-

par  
FABIEN DESAGE,  
Maître de conférence  
en science politique,  
Université de Lille 2,  
chercheur au CERAPS

DAVID GUÉRANGER,  
Chercheur au LATTs,  
enseignant à l'École  
des Ponts

tences des départements et des régions. L'objectif est en quelque sorte de fusionner trois niveaux de gouvernement (intercommunalité, département, région) en un seul, compétent sur un territoire restreint. Il est également question que les métropoles perçoivent la dotation globale de fonctionnement de l'État en lieu et place des communes, afin d'accroître leur autonomie financière. La loi est infiniment plus modeste. Ainsi la création des métropoles, d'abord obligatoire, est-elle désormais subordonnée à l'accord des communes membres des EPCI existants. Pour le transfert de la DGF, c'est même la règle de l'unanimité qui prévaut. Quant aux critères distinctifs des nouvelles métropoles, il n'en subsiste qu'une portion congrue. Seules quelques compétences (gestion des routes, transport scolaire, promotion du territoire) seront exercées de droit, le transfert d'autres compétences étant soumis à l'accord des départements et régions concernés. On a du mal à imaginer ce qui les pousserait à se dépouiller de leurs prérogatives.

Le chemin est semé des mêmes embûches pour la création des « communes nouvelles ». Version simplifiée de la fusion entre communes (notamment au sein d'un même EPCI), héritage de la loi Marcellin de 1971, elle implique des conditions de majorité telles que les fusions pourraient bien être désormais plus difficiles à réaliser qu'auparavant. Au contraire, c'est bien la commune qui sort renforcée par le texte de loi : elle seule conserve la « clause générale de compétence », qui lui permet de ne pas limiter *a priori* son champ d'intervention. Le maire n'est pas menacé non plus par les règles de composition des conseils communautaires qui réduisent le nombre de conseillers mais assurent un siège minimum par commune, au prix d'une distorsion grandissante entre représentation démographique et territoriale.

Et que dire du nouveau mode de scrutin des délégués communautaires ? En fait d'élection au suffrage universel direct, la loi se contente d'un système de « fléchage », qui consiste à indiquer sur les listes candidates aux municipales ceux des conseillers qui représenteront la commune au sein de l'EPCI. Point de programme spécifique ni de circonscription électorale intercommunale, mais une élection de représentants municipaux dans l'EPCI, renforcés dans leur rôle de « meilleur défenseur des intérêts municipaux ». Que les associations d'élus (et notamment l'AMF et l'ADCF) se soient déclarées favorables au système de fléchage devrait suffire à nous faire comprendre les changements qu'il faut attendre d'une telle mesure. Un changement qui reste dans des limites bien comprises, celles que lui fixent les associations d'élus locaux soucieuses de donner des gages de démocratisation de l'intercommunalité sans remettre en cause la centralité politique des maires.

On peut donc avoir de sérieux doutes sur les effets de la réforme des collectivités territoriales. Au-delà du

mode de scrutin, les mesures inscrites dans la loi sont toutes, sans exception, assujetties au respect d'accords passés localement, avec (ou entre) les élus locaux. Une façon de dire que rien n'est imposé, sauf la négociation. L'élaboration en cours des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) permet déjà d'en prendre la mesure. La feuille de route des préfets qui figure dans une circulaire du ministre de l'Intérieur (27 décembre 2010) leur fixe des objectifs et un calendrier très rigoureux pour l'année 2011 : renouvellement des Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) au premier trimestre, élaboration par les services préfectoraux d'un projet de SDCI au second semestre, puis consultation des élus et vote de la CDCI, pour une publication finale du schéma le 31 décembre 2011.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, que dire de ce processus ? Il faut souligner d'abord que les CDCI se sont installées sans bruit ni débat. Comme le souligne non sans fierté le président de l'AMF dans un courrier au ministre de l'Intérieur, les associations départementales de maires ont su s'accorder dans la grande majorité des cas (80 %) sur la composition des commissions, sans présentation de listes concurrentes. Voici donc les préfets bien entourés, et assujettis à un « consensus démographique, géographique et politique » sous bonne garde. Voudraient-ils encore faire preuve de zèle réformateur, en favorisant de nouveaux découpages intercommunaux ou certaines fusions, que leurs autorités de tutelle seraient là pour tempérer leurs ardeurs. Le ministre de l'Intérieur, d'abord, ne manque pas une occasion pour rappeler la nécessité d'une « concertation approfondie » ou d'un « dialogue fructueux » avec les élus locaux. Et si le message n'était pas assez explicite, le Premier ministre en a donné récemment une formulation plus claire encore, en indiquant devant les députés UMP qu'il n'était pas question « de passer en force » pour achever l'intercommunalité. « *On n'obligera pas les communes à se marier contre leur gré (...). Si certains préfets ne l'ont pas compris, dites-le moi, je leur dirai* »<sup>1</sup>. Avis aux amateurs...

On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que la rigueur et l'ambition des objectifs assignés aux SDCI subissent déjà les contrecoups de ces soutiens politiques pour le moins équivoques. Les premières analyses réalisées par les associations d'élus tout autant que les réponses apportées par le ministre de l'Intérieur à leurs demandes vont dans le même sens, celui de l'assouplissement. La nécessité de proposer des EPCI de grande taille cède devant le principe de réalité du fonctionnement politique collégial, l'obligation de taille minimum des EPCI (5000 habitants) n'est déjà plus suivie, les objectifs d'intégration fiscale ne peuvent pas s'appuyer sur les outils de simulation correspondants, des délais supplémentaires sont accordés ici et là, la production de variantes



Crédit photo : Jacek Kulyba, dreamstime.com

À peine deux années après la publication du rapport Balladur, où donc est passé le volontarisme politique des premières heures ? Il y a quelque motif d'étonnement à constater ce retournement du soutien politique aux plus hautes sphères de l'État. Pour qui sait regarder en arrière, l'étonnement sera de courte durée.

ou la possibilité d'échelonner sa réalisation viennent également affaiblir le caractère prescriptif du Schéma. Bref, l'élaboration des schémas tout autant que leurs contenus continuent de s'assouplir, sous la contrainte de ménager localement les élus locaux.

À peine deux années après la publication du rapport Balladur, où donc est passé le volontarisme politique des premières heures ? Il y a quelque motif d'étonnement à constater ce retournement du soutien politique aux plus hautes sphères de l'État. Pour qui sait regarder en arrière, l'étonnement sera de courte durée.

## La réforme intercommunale : mettre en scène le changement pour préserver l'essentiel

Cette énième tentative, loin de rompre avec les expériences précédentes, en reprend les principales caractéristiques. L'histoire est riche de ces réformes lancées en grande pompe, à grand renfort de rapports et de déclarations volontaristes mais, au bout du compte, sans grandes conséquences visibles. Un motif suffisant pour relancer la réforme. Contentons-nous d'un bref retour en arrière.

Ce schéma est à l'œuvre dans les années 1960. La victoire gaulliste au référendum constitutionnel de 1962 et le choix de Roger Frey comme ministre de l'Intérieur semblent alors offrir un contexte politique très

favorable à la réforme territoriale. La détermination de l'exécutif est à la mesure des objectifs qu'il s'assigne, puisqu'il s'agit de constituer des métropoles d'équilibre dans les grandes agglomérations françaises, destinées à contrebalancer l'hypertrophie de la capitale, tout en soulignant l'inadaptation du cadre de coopération institué... trois ans plutôt<sup>2</sup>. La création des communautés urbaines est ainsi effectivement mise sur l'agenda gouvernemental, mais les parlementaires font reculer le projet sur quelques points cruciaux (élection directe des conseillers, caractère obligatoire de la coopération), et seulement quatre communautés sont finalement créées par voie législative.

Qu'importe, les réformateurs tablent sur la valeur d'exemple et les effets d'entraînement. Face aux effets limités de cette stratégie, les gouvernants jouent leur va-tout avec le référendum de 1969, afin de rompre avec un système politico-administratif local hérité de la III<sup>e</sup> République qui leur reste en grande partie défavorable. Le projet de loi très autoritaire du nouveau ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet, en porte d'ailleurs la marque. Mais l'élan est stoppé net par la victoire du « non » au référendum et par le départ du Général, largement attribué d'ailleurs à son conflit avec les élus locaux. Son successeur, Georges Pompidou, amorce ainsi un revirement complet de stratégie et s'empresse de rassurer les élus locaux et le Sénat sur ses intentions.

Aussi, le projet de loi de 1971 sur les fusions de communes déposé par le nouveau ministre de l'Intérieur

Raymond Marcellin ne doit-il pas faire illusion. Du fait de la personnalité du ministre qui lui donna son nom, du fait aussi qu'elle visait, au moins sur le papier, la fusion des communes, la loi du 16 juillet 1971 (dite loi Marcellin) fait toujours figure d'ultime tentative autoritaire de réforme territoriale. En réalité, le ministre de l'époque prit grand soin de rechercher l'accord préalable des élus locaux avant toute fusion, à la veille d'échéances électorales importantes pour les gaullistes. Faute de moyens significatifs et de dispositions contraignantes, la loi s'apparente finalement à un acte symbolique<sup>3</sup>. À quelques centaines d'exceptions près, dont la plupart s'expliquent par des effets d'aubaine financiers, de fusions de communes il n'y eut d'ailleurs point.

Il faut attendre le début des années 1990, pour que la réforme intercommunale et sa rhétorique volontariste refassent leur apparition. Le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République encore très ambitieux, qualifié à l'époque de « deuxième acte » ou « deuxième souffle » de la décentralisation, porte tout à la fois sur la démocratie locale, la déconcentration, la coopération décentralisée et l'intercommunalité. Sur ce dernier volet, le nouveau texte ambitionne même de généraliser deux formules de coopération, les communautés de ville en milieu urbain et les communautés de communes en milieu rural, exhumant très explicitement les préconisations d'un rapport vieux d'une quinzaine d'années<sup>4</sup>. À nouveau, les dispositions les plus contraignantes du projet de loi ne résistent pas à de longues (presque deux années) et âpres négociations avec les associations d'élus locaux, y compris au Parlement où l'exécutif ne dispose que d'une majorité très relative. L'application de la loi ATR sonne, à l'image des précédentes, comme un échec quantitatif cuisant : très peu de communautés de ville sont créées (cinq au 1<sup>er</sup> janvier 1999), et certaines agglomérations détournent l'esprit de la loi en se dotant de Communautés de communes, comme à Marseille, vite érigée en emblème de « l'échec » de la réforme.

Loin de refroidir les ardeurs réformatrices, l'échec semble au contraire les raviver. Il faut à peine quelques années pour que l'intercommunalité ressurgisse sur l'agenda gouvernemental de la droite, puis de la gauche. La Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999 (dite « loi Chevènement ») se présente moins comme une révolution que comme une « correction », visant à harmoniser un paysage intercommunal devenu foisonnant. À la différence de son prédécesseur, Jean-Pierre Chevènement engage précocement la concertation avec les associations d'élus locaux, ce qui lui permet de dénouer certains blocages politiques attendus. Cette démarche débouche sur quelques innovations juridiques significatives, qui privilégient dès le départ l'incitation (financière notam-

ment) plus que l'obligation, la souplesse des traductions locales plus que la rigidité du cadre normatif. La mise en place d'une nouvelle « trinité intercommunale » (Communautés urbaine, d'agglomération et de communes) peut aussi s'appuyer sur de substantielles incitations budgétaires et sur la collaboration des maires, ainsi rassurés sur le maintien de leurs prérogatives.

Pour la première fois, les objectifs de diffusion de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire semblent atteints : au 1<sup>er</sup> janvier 2009, soit dix ans après l'adoption de la loi, les nouvelles communautés concernent plus de 93 % des communes et 87 % de la population française. Après plus de deux siècles de vicissitudes, le pari des réformateurs serait-il enfin gagné ? En réalité, ce développement spectaculaire n'a été possible qu'en vertu d'une multitude de concessions, qu'il s'agisse des contreparties financières, de la souplesse juridique concédée aux transformations d'EPCI anciens ou encore de l'abandon du suffrage universel direct pour élire les assemblées communautaires. L'intercommunalité n'a jamais eu autant de succès qu'une fois remisés ses objectifs fondateurs. Loin de s'imposer aux communes, de fournir des autorités de planification et d'arbitrage au niveau des agglomérations, les EPCI n'ont fait que renforcer le rôle des maires. Le succès quantitatif de la loi de 1999 tient, en grande partie, d'une diffusion de l'intercommunalité en trompe l'œil.

Nous aurions pu pousser l'inventaire plus avant, remonter davantage dans le temps, et repérer la même séquence, en trois temps : rhétorique de l'échec et de l'urgence, déclarations tonitruantes et volontaristes, assouplissements et reculs discrets. La loi de 2010 est bien à l'image de cette valse réformatrice. L'installation en grande pompe du comité Balladur survient à peine quatre années après « l'acte II de la décentralisation », dont une partie substantielle concerne pourtant l'intercommunalité<sup>5</sup>. Deux années plus tard, il ne reste plus grand-chose du soutien presque « martial » du président à un rapport placé sous les auspices de l'urgence et de l'action (il s'intitule « Il est temps de décider »). Gageons qu'il ne faudra pas longtemps au gouvernement de la prochaine mandature pour succomber à cette frénésie qui chasse la réforme précédente dès lors que ses effets se font attendre, et dont ne subsistent au bout du compte que les déclarations volontaristes et les marques de détermination.

Fort de la légitimité qu'elle reconnaît aux élus locaux et aux associations qui les représentent, la réforme de l'intercommunalité en France (celle de 2010 comme les précédentes) se caractérise moins par ses effets sur les institutions locales que par sa propension récurrente à mettre en scène le changement. Il faut donc l'analyser pour ce qu'elle est concrètement, à savoir une politique symbolique.

## La réforme intercommunale et ses symboles : « une politique qui échoue, des mots qui réussissent »<sup>6</sup>

Considérer que la réforme territoriale est avant tout symbolique, c'est souligner d'abord tout ce qu'elle a de rhétorique et de théâtral. Mais c'est aussi prendre au sérieux les symboles qu'elle véhicule et la façon dont ils légitiment certains groupes sociaux ou en délégitiment d'autres, quand bien même elle ne semble produire aucun effet concret si l'on s'en tient aux objectifs de départ.

La réforme territoriale bénéficie tout d'abord d'un appareil rhétorique particulièrement bien huilé qui, comme pour toute politique symbolique, peut s'appuyer sur l'autorité de la science, la production de chiffres, de rapports, de discours d'experts. Sur ce point, la réforme territoriale semble particulièrement bien dotée. Rapport Guichard (1976), rapport Barbier (1987), rapport Sueur (1998), rapport Mauroy (2000), rapport Perben (2008), rapport Balladur (2009), on ne saurait trouver une réforme territoriale qui n'ait « son » rapport, fruit des travaux d'une commission composée d'experts et de personnalités politiques de formations diverses, et dont l'impartialité ne saurait par conséquent être mise en cause. Depuis quelques années, la réforme bénéficie en outre du soutien des modélisations statistiques de l'INSEE qui, avec les aires urbaines et autres pôles urbains, fournissent un brevet de scientificité aux projets de refonte territoriale en quête « d'optimum territorial ».

La rhétorique repose également sur un discours « exhortatif », un discours qui exhorte au changement en désamorçant les critiques politiques. La rhétorique de « l'urgence » imprègne le discours de 2010 comme les précédents, fournissant un argument conjoncturel qui, ce n'est pas la moindre de ses contradictions, semble valable quelles que soient les conjonctures. Le discours d'aujourd'hui reprend aussi les leitmotifs d'hier, depuis la « démocratisation locale » aux « économies d'échelle », en passant par le « territoire pertinent ». Impossible de s'opposer à de tels objectifs, tant ils peuvent donner lieu aux interprétations les plus contradictoires. On pensait par exemple voir disparaître du discours le « territoire pertinent » à mesure que la France se couvrait de communautés ; mais c'était sans compter sur sa plasticité, qui lui permet d'être réinvesti aujourd'hui. Avec la diffusion de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire, il s'agit moins désormais de lutter contre « l'émiettement communal » que contre « l'émiettement intercommunal », en simplifiant, en harmonisant et en refondant les périmètres « anciens » dans des périmètres « nouveaux », moyennant des regroupements d'EPCI. C'est



Crédit photo : LeZibou, Wikimedia commons

Avec la diffusion de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire, il s'agit moins désormais de lutter contre « l'émiettement communal » que contre l'émiettement intercommunal », en simplifiant, en harmonisant et en refondant les périmètres « anciens » dans des périmètres « nouveaux », moyennant des regroupements d'EPCI.

précisément l'objectif assigné par le ministre de l'Intérieur aux préfets pour l'élaboration des SDCI : achevée la carte de l'intercommunalité, il leur faudra « rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants ». Un objectif aussi flou, aussi difficile à évaluer, prête difficilement le flanc à la critique politique. Mais il donne dans le même temps à la réforme des airs de « quête du Graal ».

La réforme intercommunale n'est-elle donc « rien d'autre » que des mots prononcés plus hauts que les autres, un exercice rhétorique où se mêlent déclarations volontaristes, exhortation au changement et justifications scientifiques ? Ce serait sous-estimer le rôle des symboles, et tout particulièrement la façon dont ils célèbrent ou stigmatisent, récompensent ou sanctionnent. En tant que politique symbolique, la réforme territoriale rétribue symboliquement certains groupes sociaux, désignant ceux qui sont vertueux et ceux qui ne le sont pas, en même temps qu'elle revitalise la prétention des gouvernants à transformer le monde. Qu'en est-il, sur ce point, de la réforme territoriale ?

La toile de fond sur laquelle se projette aujourd'hui la réforme est celle d'une « crise démocratique ». L'abstention progresse dans à peu près tous les scrutins, affectant des élections qu'on pensait jusqu'alors épargnées, atteignant des niveaux records aux élections locales, comme lors des dernières élections can-

tonales (55,6 %). Rien de tel pour réactiver les topiques classiques de la « crise », le doute sur la capacité des partis à répondre aux problèmes socioéconomiques, la perte de confiance dans les élites politiques. Cette idée prend une dimension toute particulière dans le cas qui nous intéresse ici, en raison du creusement du « déficit démocratique » de l'intercommunalité, c'est-à-dire de la tension plus forte entre les pouvoirs croissants conférés aux communautés et l'absence persistante d'élections directes pour les assemblées communautaires. Faute de pouvoir résorber cette tension par une élection directe qui n'a pas la faveur des principales associations d'élus, la réforme doit donc réussir à restaurer la confiance dans la « démocratie locale » tout en faisant l'apologie d'institutions qui en sont de parfaits contre-exemples. Depuis plusieurs années, la réponse des réformateurs pour résoudre cette contradiction a souvent été la même, consistant à réaffirmer dans l'intercommunalité le rôle de la commune et des maires parce qu'ils sont, précisément, des symboles démocratiques peu contestés.

Personne ne songerait aujourd'hui à remettre en cause un tel symbole, comme le montrent les réactions et les débats qui ont entouré la réforme de 2010. Les porteurs du projet, on ne s'en étonnera pas, prennent soin de dissiper toute menace de disparition des communes et mettent en avant une intercommunalité devenue aujourd'hui « le meilleur allié » de la commune, au point qu'elles semblent désormais unies par des liens sacrés, puisqu'on parle désormais de « couple », de « tandem », de « binôme ». Les opposants à la réforme brandissent au contraire le spectre du démantèlement de l'institution communale, son autonomie mise à mal par une asphyxie financière dont les ressorts se logeraient dans le pacte financier européen, la dérégulation et le rôle croissant de la concurrence. Notre propos n'est pas ici de juger le bien-fondé de tel ou tel argument mais plutôt de souligner que, bien qu'ils affichent des positions divergentes sur les effets présumés de la réforme, tous s'accordent néanmoins sur une dimension essentielle : la commune est « l'échelon de proximité », « la cellule de base de la démocratie », et elle doit le rester. En écho aux nombreux sondages qui semblent confirmer l'attachement des citoyens à la commune et au maire, la réforme territoriale en célèbre le caractère démocratique.

Ce que réassure symboliquement la réforme, ce sont donc les vertus démocratiques de la commune et de son premier magistrat dans un ordre politique dont la légitimité a été particulièrement ébranlée ces dernières années. En même temps qu'elle accroît le « déficit démocratique », la réforme territoriale revalorise le rôle de la commune et du maire, consacré meilleur représentant des intérêts de sa commune et garant du fonctionnement de la démocratie locale. La solution du fléchage est emblématique de cette dialectique. Censée fournir un palliatif au suffrage universel direct, elle renforce

en réalité le maire dans un rôle de courtier de sa commune plus que d'élu communautaire, en le justifiant par une élection à base municipale. Autrement dit, l'écart aux règles formelles de la démocratie semble devenir symboliquement acceptable dès lors qu'il ménage et consacre celui qui en serait l'incarnation la plus aboutie.

Une telle célébration du maire par la réforme n'est pas sans laisser de côté certaines questions embarrassantes. Nous pensons par exemple au cumul des mandats, un sujet soigneusement évité, alors même qu'il constitue une explication cruciale pour comprendre le fonctionnement des institutions locales et l'échec de leurs réformes successives. Mais plus fondamentalement, n'est-ce pas le présupposé démocratique de la réforme qui pose problème ? Peut-on souscrire aujourd'hui à l'image d'une commune érigée en emblème démocratique ? Quel bilan tirer d'une décentralisation qui prétendait renforcer la démocratie en rapprochant la décision du citoyen ? Les travaux que nous avons menés depuis plusieurs années sur le fonctionnement des institutions intercommunales autorisent un bilan sans appel. Loin d'avoir joué le jeu d'une hypothétique démocratie locale, les maires ont tiré parti du développement des EPCI pour renforcer leurs positions politiques, au détriment des instances démocratiques traditionnelles, parti politique ou conseil municipal par exemple. Si tant est qu'elle fût un jour un foyer de la démocratie locale, force est de constater que la commune est aujourd'hui un lieu où s'expérimente une confiscation de la vie politique par les élus les mieux dotés<sup>7</sup>. Sur ce point, la « révolution intercommunale » fait figure de révolution conservatrice.

F. D. & D. G.

1. Propos rapportés dans « L'État plaide pour l'intercommunalité », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 27/05/2011, p. 10.

2. Il s'agit des districts urbains.

3. Jean de Kervasdoué *et alii*, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue Française de Sociologie*, vol. XVII, 1976.

4. Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Paris, La Documentation Française, 1976.

5. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consacre une cinquantaine d'articles (environ un quart du total) aux EPCI et communes.

6. Nous reprenons ici les termes et les analyses de Murray Edelman. Voir par exemple M. Edelman, *The Symbolic Use of Politics*, University of Illinois Press, 1964.

7. Ce point de vue est développé et étayé dans un ouvrage paru récemment : Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011.