

# **Une réforme électorale trans-partisane peut elle réintroduire des clivages partisans ?**

*Les effets de la réforme du mode de scrutin intercommunal sur la sélection des élus communautaires.*

**Congrès AFSP 2015.**

**ST 6 - Les réformes électorales : un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux ?**

**Rémy Le Saout**, MCF-HDR en sociologie, Université de Nantes / CENS (EA 3260)  
lesaout@wanadoo.fr

**Sébastien Vignon**, MCF en science politique, Université de Picardie Jules Verne / CURAPP-ESS (UMR 7319 CNRS)  
sebastienvignon@yahoo.fr

L'élection, en tant que mécanisme de légitimation du pouvoir et de sélection des représentants politiques, constitue le principe de base des démocraties représentatives<sup>1</sup>. Aussi, l'ingénierie électorale, entendue comme l'ensemble des dispositifs d'organisation du vote, loin d'être que des procédures formelles sont des objets éminemment politiques. Initialement pensés comme un facteur déterminant dans la production d'un système de partis<sup>2</sup>, les modes de scrutin sont depuis essentiellement vus comme le résultat de luttes pour maintenir ou modifier les rapports de force partisans. Autrement dit, ce sont moins les modes de scrutin qui façonnent le système des partis que les partis qui façonnent les types de scrutin<sup>3</sup>. Pour autant quelles que soient les causalités recherchées dans la relation entre partis politiques et mode de scrutin, ces analyses concourent à mettre en évidence les liens très étroits qui existent entre les partis politiques et la détermination des règles électorales<sup>4</sup>. Si on peut effectivement admettre que la plupart des réformes électorales relèvent de luttes partisanes (plus ou moins de proportionnelle, intervention sur les seuils pour accéder au second tour, redéfinition des périmètres des circonscriptions...), il est toutefois possible de repérer des modifications de scrutin qui ne relèvent pas d'enjeux partisanes. Dans ce cas, elles procèdent plus de la défense d'institutions ou mieux encore de luttes d'institutions<sup>5</sup>. Les récentes transformations des conditions

---

<sup>1</sup> P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1997.

<sup>2</sup> M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

<sup>3</sup> P. Delwit, J.M. de Waele (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, ISSP, 2000.

<sup>4</sup> O. Ihl, *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996.

<sup>5</sup> D. Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1997.

d'élection des conseillers communautaires<sup>6</sup>, c'est-à-dire des élus qui siègent dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>7</sup>, illustrent très précisément le caractère trans-partisan de certaines réformes électorales et leur inscription dans des enjeux associés à l'édifice institutionnel de pouvoir territorial.

Après avoir brièvement rappelé la nature des débats et des rapports de force qui ont contribué à modifier le mode de désignation des représentants communautaires, appliqué pour la première fois lors des élections municipales de 2014 (I), il conviendra, dans cette communication, d'interroger, à partir d'une approche combinant données statistiques et entretiens, les effets de cette réforme sur la distribution des postes politiques stratégiques au sein des intercommunalités selon une double dimension. La première cherche à apprécier les effets du nouveau mode de scrutin sur le degré de concurrence de ce marché électoral (II). La seconde interroge l'activation des appartenances partisans comme ressources politiques (III). Il s'agit plus largement de déterminer si les modifications du mode de scrutin a favorisé une forme de politisation dans les conditions d'accès aux exécutifs intercommunaux. La conclusion soulignera que si certains indicateurs tendent à accréditer la thèse de la politisation, celle-ci doit être euphémisée dans la mesure où si un "frémissement" s'observe, tout tend à montrer que ce n'est toujours pas un label partisan qui est déterminant pour la conquête des postes de pouvoir au sein des intercommunalités. Les ressources à la fois personnelles et territoriales accumulées par les candidats restent prépondérantes.

#### Terrain d'enquête et méthodologie

Pour traiter cet objet, dix communautés d'agglomération réparties sur l'ensemble du territoire national et dont la population est comprise entre 100 000 et 200 000 habitants ont été retenues : Communautés d'agglomération d'Amiens métropole, de Béziers-Méditerranée, du Grand-Besançon, du Douaisis, du Boulonnais, du Grand-Narbonne, des Hauts-de-Bièvre, de Chambéry-métropole, du Pays de Montbéliard et, enfin, de la Région Nazairienne et de l'Estuaire. Afin d'étudier les mécanismes de sélection du personnel politique municipal et intercommunal en 2008 et 2014, une base de données a été constituée. Elle combine les propriétés sociales (âge, sexe, catégorie socio-professionnelle) et politiques (cumul de

<sup>6</sup> Modifications apportées par les lois du 10 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

<sup>7</sup> Il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

mandats) des élus municipaux des communes membres des dix communautés (soit plus de 5 000 conseillers municipaux), parmi lesquels ont été isolés les membres des exécutifs communautaires (candidats et élus à une vice-présidence ou une présidence) et les caractéristiques démographiques des communes (nombre d'habitants, ville-centre/commune périphérique). Pour ce qui concerne le déroulement des élections intercommunales (2008 et 2014), les indicateurs de compétition électorale (nombre de tours et de candidats, pourcentage de suffrages recueillis) ont été établis à partir des comptes-rendus des conseils communautaires obtenus auprès des communautés d'agglomération. Une série d'entretiens (7) effectuée avec des élus municipaux et/ou communautaires complète le dispositif d'enquête.

## **I. Le scrutin fléché pour répondre au déficit démocratique des intercommunalités.**

Hormis les juristes qui disposent d'une antériorité sur le sujet, ce n'est que récemment, il y a environ une quinzaine d'années, que les politistes se sont plus particulièrement intéressés aux institutions de coopération intercommunale. Dans ces travaux, la question de la démocratie intercommunale occupe une place centrale suivant un point de vue relativement dominant selon lequel les EPCI se caractérisent pas un déficit démocratique : les citoyens n'ayant qu'une très faible connaissance mais aussi capacité d'intervention sur les décisions prises par les communautés<sup>8</sup>. Ces appréciations savantes rejoignent les commentaires politiques favorables à un renforcement de la démocratie communautaire. Ces derniers même s'ils s'ajustent plus ou moins au contexte politique du moment n'ont dans le fond guère évolué depuis une trentaine d'années. Trois grands registres argumentatifs sont traditionnellement mobilisés. Le premier relève d'une critique fonctionnelle. Le volume et la qualité des compétences transférées des communes vers les EPCI et les budgets qui y sont associés suggèrent un contrôle démocratique renforcé sur ces établissements. Le second considère que la possibilité accordée aux EPCI de lever directement l'impôt impose également de renforcer le contrôle citoyen. Enfin, le dernier, à caractère plus normatif insiste sur le fait que les élus communautaires échappent à certaines règles comme la parité et le cumul des mandats qu'il conviendrait de régulariser. A ces arguments s'en opposent d'autres favorables au maintien du *statu quo*<sup>9</sup>, notamment, le prétexte selon lequel toutes modifications des règles existantes risqueraient de

---

<sup>8</sup> Pour une analyse des travaux sur l'intercommunalité en France, Rémy Le Saout, *Sociologie d'une institution discrète. Le cas de l'intercommunalité*, Mémoire de HDR en Sociologie, Université de Nantes, 2013.

<sup>9</sup> Jacques Caillousse, Patrick Le Lidec, Rémy Le Saout, « Le 'procès' en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001,

contrarier les dynamiques intercommunales engagées. Aussi, a-t-il été posé comme principe politique relativement consensuel qu'aucune modification n'interviendrait tant que le territoire national ne serait pas totalement couvert par des EPCI. Jusqu'au milieu des années 2000, le rapport de force est largement favorable aux défenseurs du *statu quo* qui sont aussi largement majoritaires. Finalement, c'est la crainte de voir les EPCI se transformer en collectivité territoriale de plein droit qui jusque-là a permis de ne pas intervenir sur les conditions d'accès à ces établissements<sup>10</sup>.

Les années 2000 sont marquées par un fort développement de l'intercommunalité en France. Au point qu'au début des années 2010 tout le territoire français est désormais recouvert d'EPCI. En outre, avec la montée en puissance des communautés, les principales associations d'élus, notamment l'Association des Maires de France (AMF) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) se sont progressivement ralliées à l'idée qu'il était de plus en plus délicat de maintenir le *statu quo*. Enfin, la réforme de la taxe professionnelle (2010) qui fait que les ressources fiscales intercommunales reposent plus qu'auparavant sur les contributions des ménages a également invité les élus à réinterroger les liens entre population et élus communautaires.

La solution formelle pour répondre à ces interrogations a consisté à intervenir sur les conditions d'accès au mandat communautaire. Mais loin d'être une modification radicale, celle-ci doit être vue comme une réponse *a minima*<sup>11</sup>. Avant les lois du 16 décembre 2010 et du 17 mai 2013, pour siéger à l'assemblée communautaire les élus communautaires étaient désignés par leur conseil municipal selon le principe d'une élection au second degré. Depuis mars 2014, ils le sont par un vote direct de la population. Pour autant, le dispositif retenu, dit de « fléchage »<sup>12</sup>, maintient toujours la position connexe du mandat intercommunal par rapport au mandat municipal<sup>13</sup>. Les élections municipales et intercommunales sont concomitantes, la circonscription électorale reste la commune et les candidats communautaires sont choisis en fonction de leur place sur la liste municipale. Si les

---

<sup>10</sup> Hélène Reigner, "La démocratie intercommunale dans la réforme des collectivités territoriales : quels cadres d'analyse pour la recherche", in Rémy Le Saout ( dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, 2012,

<sup>11</sup> Patrick Le Lidec, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *RFAP*, n° 3, 2009.

<sup>12</sup> Avec le scrutin fléché, il s'agit de distinguer sur le bulletin de vote municipal et selon des modalités spécifiques, les futurs élus communautaires.

<sup>13</sup> Nicolas Portier, « Conclusion », in Rémy Le Saout (ss. la dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, PUR, 2009.

chercheurs sont quelques peu dubitatifs sur la portée réelle de cette réforme<sup>14</sup>, les parlementaires eux aussi ne sont pas dupes de l'effet escompté, à l'instar de Jean-Pierre Sueur qui indique en séance publique au Sénat : "*Le système du fléchage, tel qu'il est proposé par le Gouvernement, sera à notre sens un progrès pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines. Toutefois, nous savons qu'il ne faut pas exagérer la portée de cette évolution : les citoyens continueront de se prononcer sur des listes municipales*"<sup>15</sup>

Finalement, c'est parce que l'introduction de scrutin fléché permet politiquement d'afficher une avancée démocratique, tout en préservant le mode de fonctionnement des communautés fondé sur des arrangements interpartisans et des compromis entre les maires notamment sur la redistribution des ressources communautaires vers les communes<sup>16</sup> que les règles électorales ont été modifiées<sup>17</sup>. Aussi, bien que tout tend à laisser considérer que l'instauration du scrutin fléché soit une réforme symbolique, il n'en reste pas moins qu'associée à d'autres mesures (Limitation à 15 du nombre autorisé de vice-présidents, possibilité d'accès des oppositions municipales à l'assemblée communautaire...), elle n'est peut-être pas sans effet concret sur la sélection des conseillers communautaires, entre autres, sur le degré de concurrence pour l'accès aux postes les plus stratégiques et sur l'activation des appartenances partisanes pour les conquérir.

## **2. Une compétition intercommunale tendanciellement plus concurrentielle**

Le degré de concurrence pour l'accès aux vice-présidences et présidence peut être partiellement saisi en observant les écarts entre le nombre de candidats et le nombre de postes à pourvoir (cf. tableau 1). La lecture des résultats permet de dégager deux enseignements. D'une part, s'agissant des vice-présidents, l'élection à ces fonctions a donné lieu, en 2014, à des compétitions plus disputées. En effet, alors que le rapport entre le nombre de postes et de candidats était quasi identique en 2008 ; en 2014, il y a dix-huit candidats de plus que de postes disponibles, ce qui explique que la part des scrutins uniques soit plus faible lors du

---

<sup>14</sup> Fabien Desage, David Guéranger, "De quoi la réforme intercommunale est-elle le nom ? Retour sur une révolution conservatrice", *Pouvoirs locaux*, n° 90, 2011.

<sup>15</sup> J.P.Sueur, Sénat, Séance publique du 27 janvier 2010.

<sup>16</sup> Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Ed. du Croquant, 2011.

<sup>17</sup> Thomas Procureur, "Franchir le pas en maintenant un seuil", in R. Le Saout, S. Vignon, *Une invitée discrète, l'intercommunalité dans les campagnes municipales de 2014*, Paris, Barger-Levrault, 2015.

dernier renouvellement. D'autre part, pour l'élection des présidents, le « troisième tour » a vu lui aussi augmenter, entre 2008 et 2014, le nombre de prétendants à la direction des dix communautés pour passer de treize à dix-neuf candidats. La présidence a été effectivement plus disputée dans sept des dix communautés d'agglomération étudiées, contre deux six ans auparavant (Montbéliard et Chambéry).

**Tableau 1 : Degré de concurrence électorale pour les vice-présidences et présidence des communautés d'agglomération.**

	2008	2014
<b><i>Vice-présidences :</i></b>		
Nombre de VP	173	136
Nombre de candidats	174	154
Nombre de scrutins à candidat unique	172 (99 % des scrutins)	112 (82 % des scrutins)
<b><i>Présidences:</i></b>		
Nombre de P	10	10
Nombre de candidats	13	19
Nombre de scrutins à candidat unique	8	3

Source : Comptes-rendus de conseils communautaires. Base : 10 CA.

Bien que ces résultats statistiques doivent être maniés avec précaution dans la mesure où les élections formelles des exécutifs intercommunaux s'apparentent dans la plupart des cas à une ratification en conseil communautaire de subtiles et parfois intenses tractations entreprises en « coulisses » entre les élus, l'étude plus précise de certaines communautés montre néanmoins que les postes sont plus convoités et que l'argument de l'appartenance partisane est plus souvent mobilisé qu'auparavant. Un peu comme si aux traditionnelles ressources revendiquées pour occuper une place dans l'exécutif (ancienneté, type de mandat, démographie de la commune, équilibre centre/périphérie, capital d'expertise...) <sup>18</sup> s'ajoutait avec une nouvelle vigueur la dimension partisane.

### **3. Une réforme trans-partisane qui favorise les luttes partisanses ?**

Le cas d'Amiens Métropole est assez significatif de l'importation d'affrontements partisans dans une compétition électorale qui jusque-là en était partiellement préservée. En 2008, le socialiste Gilles Demailly qui s'était imposé face à Gilles de Robien à la mairie

<sup>18</sup> Sur les logiques de recrutement du personnel politique intercommunal, voir Rémy Le Saout, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1999. Sébastien Vignon, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) » in Rémy Le Saout, François Madoré (ss la dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004. Thibault Marmont, *En quête de compétences. Le personnel politique local et l'intercommunalité en milieu rural*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Bourgogne, 2007.

d'Amiens, n'avait pas eu de candidat à affronter pour la présidence d'Amiens métropole. Son potentiel adversaire, le maire de Dury (1 300 hab.), Benoît Mercuzot, à l'époque membre de l'UDF, n'avait, en effet, pas souhaité disputer la présidence dans la mesure où sa candidature aurait, selon lui, contribué à politiser le scrutin intercommunal. Six ans plus tard, le député UMP, Alain Gest, adjoint au nouveau maire d'Amiens, s'est certes imposé à la tête de la communauté à l'issue d'un seul tour de scrutin mais cette fois il a dû lutter contre un concurrent, le socialiste Thierry Bonté, leader de l'opposition municipale amiénoise et vice-président sortant de la communauté d'agglomération. De même, alors qu'en 2008, l'élection aux différentes vice-présidences n'avait guère fait l'objet d'affrontements partisans, en 2014, même si cette situation n'est pas la plus fréquente, certaines vice-présidences ont été l'occasion de réintroduire une dimension partisane dans le jeu. L'une des vice-présidences (eau et assainissement) a été attribuée au maire PCF de la deuxième commune de l'agglomération d'Amiens en nombre d'habitants (6 000 hab.), Colette Finet, qui avant les élections occupait le poste stratégique de première vice-présidente. Bien qu'elle ait obtenue la vice-présidence, elle a dû elle aussi affronter un concurrent qui n'est autre que le leader (DVG) de son opposition municipale. Ce dernier afin de favoriser ses chances de victoire avait mobilisé un argument de nature partisane en faisant valoir qu'il se situait « moins à gauche » que sa rivale. Par ailleurs, et au-delà de l'activation de marquages partisans lors des élections, l'usage des clivages politiques peut se prolonger par une publicisation plus forte des enjeux politiques contenus dans ces élections. Ainsi, un conseiller municipal d'opposition à Amiens : Cédric Maise, communiste dissident soutenu par le Parti de Gauche qui contrairement à la précédente mandature ne siège plus au sein du conseil communautaire, n'a pas hésité à publiciser auprès des citoyens, et plus particulièrement vers la sphère militante locale, les choix de Colette Finet, mais également ceux de Jean-Claude Renaux, maire PCF de Camon (troisième commune en nombre d'habitants), vice-président sortant qui a accepté de siéger lui aussi dans l'exécutif présidé par l'UMP Alain Gest. Pour Cédric Maise, la participation des deux édiles communistes à l'exécutif d'Amiens métropole brouille fortement les repères idéologiques des électeurs du Front de Gauche et démobilisent les militants. Les propos relayés sur les réseaux sociaux et sur le site du PCF attestent des « rappels à l'ordre partisan » émis à l'encontre des deux maires communistes qui ont accepté de siéger au côté d'élus de droite et tend, plus largement, à interroger, tout moins dans ce moment particulier de « distribution » des fonctions exécutives, les accords pluripartisans qui s'inscrivent au

fondement même du fonctionnement politique des communautés<sup>19</sup>. Si bien que sur son blog, Cédric Maisse publie, au nom de l'aube Nouvelle et des communistes de la cellule Jean Petit, un billet afin de condamner avec la plus grande fermeté la décision des maires PCF de Camon (Jean-Claude Renaux) et de Longueau (Colette Finet) de rejoindre l'exécutif UMP d'Amiens-Métropole et la « dépolitisation » de l'action publique que sous-tend un tel ralliement.

*« Jean-Claude Renaux fait partie de la direction départementale du PCF de la Somme mais il ne fait pas de politique. Pour lui, seuls les poids démographique et économique des communes détenues par des maires PCF comptent. Surtout pas de politique ! Participer à la gestion de notre agglomération sous la direction du député UMP, et maintenant président d'Amiens-Métropole, Alain Gest ne lui pose aucun problème ! Pour lui la gestion d'Amiens-Métropole ne relève que de décisions techniques. Pourquoi veut-il donc être élu dans ce cas ? Qu'il laisse faire les services qui appliquent bien sagement les directives européennes sur notre territoire. À présent, ces deux dirigeants du PCF de la Somme vont pouvoir continuer la même politique d'austérité en compagnie de la droite. Pour eux, cette politique menée indifféremment par la gauche ou par la droite est la seule possible. Quelle imagination ! »<sup>20</sup>.*

A la communauté d'agglomération du Grand-Narbonne, le nouveau maire UMP de Narbonne, Didier Mouly n'a pas, quant à lui, réussi sur des bases partisans à s'imposer face à Jacques Bascou, ancien maire PS sortant de la ville centre qui grâce au soutien de communes périphériques est parvenu à devancer son rival de trois voix. Si comme lors des élections de 2008, les logiques territoriales ont localement organisées les rapports de force dans la compétition pour la présidence, les clivages partisans n'en ont pas pour autant été absents. Ainsi, lorsqu'après sa victoire, Jacques Bascou, a tendu la main, au nom de l'intérêt communautaire et d'une gestion consensuelle du territoire, à d'autres communes, parmi lesquelles celle de Leucate et son maire Michel Py, elle n'a pas été saisie par celui qui est également secrétaire départemental de l'UMP et conseiller régional. Comme tient à souligner Didier Mouly, il s'agit d'une « *fausse main tendue* »<sup>21</sup> dans la mesure où il s'agit "d'offrir des commissions qui n'ont aucun pouvoir ; des commissions qui ne sont que des commissions

---

<sup>19</sup> Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011.

<sup>20</sup> Extrait du blog de C. Maisse. <http://www.cedricmaisse.fr/article-la-direction-du-pcf-de-la-somme-se-compromet-avec-l-ump-123370546.html>

<sup>21</sup> *Le petit journal*, 21 août 2014. <http://www.lepetitjournal.net/011016-216609-Didier-Mouly-un-Maire-de-proximite.html>

*consultatives, dont on ne tient pas compte* ». Et d'ajouter au cours d'un entretien dans la presse locale: « *Que le parti socialiste a tout ficelé et tout sclérosé en disant 'C'est nous et rien que nous'* »<sup>22</sup>. Cette relative crispation politique et l'affichage public de rivalités partisans, a favorisé quelques semaines après les élections du bureau<sup>23</sup>, la constitution de trois groupes politiques au sein de la communauté<sup>24</sup> alors qu'il n'en existait aucun précédemment.

Sur ce dernier aspect, la situation de Narbonne n'est pas originale. La constitution de groupes politiques peut être considérée comme un indicateur d'une entrée discrète ou feutrée des logiques partisans<sup>25</sup> au sein d'institutions qui jusqu'à présent fonctionnaient généralement sur le registre de la dépolitisation et de la transcendance des clivages politiques. Bien que repérable avant les élections de 2014, cette pratique tend à se développer. Alors que sur notre échantillon de communautés, avant 2014, il n'y avait que dix groupes politiques formellement établis, à l'issue des dernières municipales, leur effectif à presque doublé (10 contre 19 ; cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Groupes politiques au sein des communautés d'agglomération (2008-2014).**

	2008	2014
Amiens métropole	0	1
Douaisis	0	4
Boulonnais	0	1
Hauts-de-Bièvre	1	1
Grand Besançon	0	0
Pays de Montbéliard	4	2
Chambéry métropole	2	1
Région Nazairienne et de l'Estuaire.	3	4
Grand Narbonne	0	3
Béziers Méditerranée	0	1

. Source : Données obtenues auprès des CA.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Dans les communautés, le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres.

<sup>24</sup> "Le groupe majoritaire", « Le groupe d'ouverture », « Gérons la Narbonnaise ». Ces trois groupes comptent respectivement 44, 30 et 6 membres.

<sup>25</sup> Certains d'entre-eux ont d'ailleurs choisi de rattacher leur nom à une marque partisane. Par exemple, à Amiens métropole (« Amiens métropole bleu marine »), à la communauté d'agglomération du Boulonnais (« Groupe Front National »), à la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard (« Divers Droite Démocratique Pays de Montbéliard »), à la communauté d'agglomération du Douaisis (« PS et apparentés », « PCF/ Front de gauche »).

L'étude de certaines communautés permet de mieux appréhender les logiques qui sont à l'œuvre dans la multiplication de ces formes d'institutionnalisation des appartenances partisans au sein des communautés. A la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE), à majorité socialiste et présidée par le maire PS de la ville centre, David Samzun, alors que deux vice-présidences ont été attribuées à des élus de droite, les Nazairiens Ludovic Le Merrer (UDI), Florence Beuvelet (UMP) et Jean-Michel Texier (Modem) ainsi que l'ex-maire UMP de Pornichet, Robert Belliot ont décidé de rassembler les conseillers communautaires qui souhaiteraient constituer une opposition pour former un groupe politique appelé : « Alliance du Centre et de la Droite de la CARENE » (ACDC). Avant 2014, les trois groupes présents au sein de la CARENE rassemblaient exclusivement des élus de gauche issus des formations politiques qui géraient collégialement la communauté (« Groupe des élus socialistes », « Groupe des élus communistes et républicains » et « Groupe des élus Europe écologie les verts »). L'entrée de l'opposition municipale de la ville centre a favorisé la création d'un groupe de droite et de centre-droit. Pour ce nouveau groupe, le conseil communautaire ne doit pas être une chambre d'enregistrement « *des décisions prises par la majorité socialiste* »<sup>26</sup>. Disposant désormais de moyens logistiques<sup>27</sup> siégeant dans la plupart des commissions, le groupe se donne pour priorité d'assurer davantage de transparence aux dépenses de la communauté d'agglomération, notamment celles relatives aux frais de fonctionnement et de personnels, et se réjouit de pouvoir unir de façon pérenne la droite et le centre. Pour autant, cet affichage plus marqué des oppositions partisans – qui heurte les compromis interpartisans qui prévalaient jusque-là – constitue probablement l'une des raisons pour lesquelles la « labellisation » de ce groupe a suscité des tensions entre ses représentants et le délégué UMP de la 8<sup>ème</sup> circonscription qui n'est autre que le 6<sup>ème</sup> vice-président (développement durable) de la CARENE. Ce dernier a publié un communiqué où il affirme d'une part que le groupe ACDC ne peut nullement revendiquer le soutien de l'UMP et, d'autre part, que Florence Beuvelet, sa principale instigatrice, ne peut en aucun cas s'ériger en porte-parole légitime du parti au sein de la communauté d'agglomération.

---

<sup>26</sup> « Saint-Nazaire : ACDC crée la polémique à la carene », *Presse Océan*, 04/11/2014 ; <http://www.presseocean.fr/actualite/saint-nazaire-acdc-cree-la-polemique-a-la-carene-05-11-2014-135510> et Communiqué de presse Saint-Nazaire le 23 octobre 2014 (<http://acdc44.jimdo.com/>)

<sup>27</sup> L'article L.5216-4-2 du code général des collectivités territoriales précise que le fonctionnement des groupes d'élus, dès lors que la constitution est prévue dans le règlement intérieur de l'assemblée, peut faire l'objet de l'attribution de moyens (locaux administratifs, matériel de bureau et personnel).

Si ces quelques indices tendent à montrer que les clivages partisans interviennent plus que précédemment dans la distribution des fonctions et des hiérarchies au sein des communautés, non d'ailleurs sans parfois, comme à la CARENE, mettre sous tension l'ordre communautaire établi, il ne faut pas pour autant en surestimer la force dans la structuration du marché politique des exécutifs communautaires. La compréhension des équilibres de pouvoir au sein des communautés d'agglomération n'est en aucun cas réductible aux rapports de force partisans même si avec les élections de 2014 ces derniers semblent être plus prégnants. L'accès aux fonctions exécutives communautaires reste toujours et fortement dépendant de mécanismes de recrutement qui, d'une part, privilégient les élus les mieux dotés en ressources électives (renforcement du poids des maires, cumul de mandats) et, d'autre part, reproduit la structuration territoriale de la communauté (prédominance des élus de la ville-centre)<sup>28</sup>.

### Conclusion :

Cette recherche consacrée aux effets de la réforme du mode de désignation des élus intercommunaux sur la formation des exécutifs de dix communautés d'agglomération (2008-2014) en France permet d'établir deux constats.

Premièrement, le maintien de la clôture sociale de l'espace intercommunal. Alors qu'un peu plus de la moitié des vice-présidents des délégués communautaires ont été renouvelés au terme des élections de 2014<sup>29</sup>, les « variables lourdes » – genre, âge et catégorie socioprofessionnelle – jouent toujours un rôle déterminant dans la composition du capital politique intercommunal. Pour le dire autrement, les groupes sociaux qui étaient déjà surreprésentés (hommes, plus de 50 ans, cadres et professions intellectuelles supérieures) aux postes clefs de ces instances voient, avec les élections de 2014, leur domination se confirmer, même si la présence accrue des femmes dans les arènes intercommunales constitue une évolution non négligeable.

Deuxièmement, l'introduction partielle, de logiques partisans dans le processus de sélection des vice-présidents et présidents. Dû essentiellement à la relative rareté des postes, entre autres ceux de vice-président, les candidats ont parfois mobilisé leur appartenance partisane pour la convertir en ressource électorale dont l'usage prend des formes variées selon

---

<sup>28</sup> Rémy Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, n° 3, 2000.

<sup>29</sup> Respectivement 55,5 % et 60 % Le taux de renouvellement des maires des dix communautés d'agglomération se situe à « seulement » 17,3 %. A titre de comparaison, le taux de renouvellement des conseils municipaux des communes membres des dix agglomérations se situe à 58 % en 2014.

les configurations locales (ralliement, opposition, disqualification, distinction...). Pour autant, il faut se garder de voir dans ces joutes électorales spécifiques l'avènement d'une politisation renforcée au sein des arènes intercommunales. Les oppositions partisans bien que partiellement activées au moment de la constitution des exécutifs vont inévitablement se heurter aux processus d'institutionnalisation des alliances qui organisent structurellement les communautés et devraient ainsi être contenues. Si bien que c'est moins cette dimension qu'il convient de retenir que la très grande permanence du processus sélectif des responsables communautaires.