

# Intercommunalité et démocratie locale

## *Une belle soirée-débat le 5 mars 2014*

A quelques semaines des élections municipales, le thème choisi par l'Association Pluralisme – Information – Débat citoyen a attiré une assistance nombreuse et très active dans le débat. Assistance très pluraliste puisque nombre d'élus de toutes les tendances démocratiques de notre région étaient activement présents. Cette rencontre élus-citoyens est en quelque sorte la marque de fabrique de notre Association et démonstration a été faite, une fois encore, que cette rencontre est toujours riche d'enseignements de part et d'autre.

L'introduction assurée par Michel Koebel, maître de conférences à l'Université de Strasbourg et l'un des spécialistes de cette thématique, a fourni des informations sur le sujet :

### **Le paysage intercommunal français**

- 15 Communautés urbaines (434 communes)
- 213 Communautés d'agglomération (4 118 communes) + 4 SAN (23 communes)
- 2 223 Communautés de communes (31 428 communes)

<b>Total : 2 456 communautés (à fiscalité propre) regroupant 98,3% des communes (et 92,1% de la population)</b>
---

- À ces 2 456 communautés, il faut ajouter les 14 305 syndicats de communes (sans fiscalité propre), dont 9 720 SIVU, 1 302 SIVOM et 3 275 syndicats mixtes...
- Soit au total :

<b>16 761 structures intercommunales</b>
--

(qui échappent totalement aux lois de non cumul des mandats)
--

### **Les règles de représentation**

- Jusqu'à maintenant : chaque commune désignait une délégation ***après les élections municipales***
- A présent : la délégation de chaque commune est élue ***lors des élections municipales*** ; ce qui signifie la plupart du temps, en fait, ***avant les élections***, au moment où se constitue la liste et où sont déjà distribués d'avance, les rôles à l'intérieur du futur conseil municipal.

Faut-il s'attendre à une révolution démocratique ? Non, car il s'agit d'un changement de forme mettant un peu plus en lumière l'intercommunalité. Mais cela ne changera pas le mode de représentation des élus qui reste fondamentalement contraire à l'idée d'intercommunalité, et de réflexion sur l'intérêt intercommunal puisque le conseil communautaire continue d'être constitué de délégués communaux enclins, de ce fait, à défendre un intérêt proprement communal.

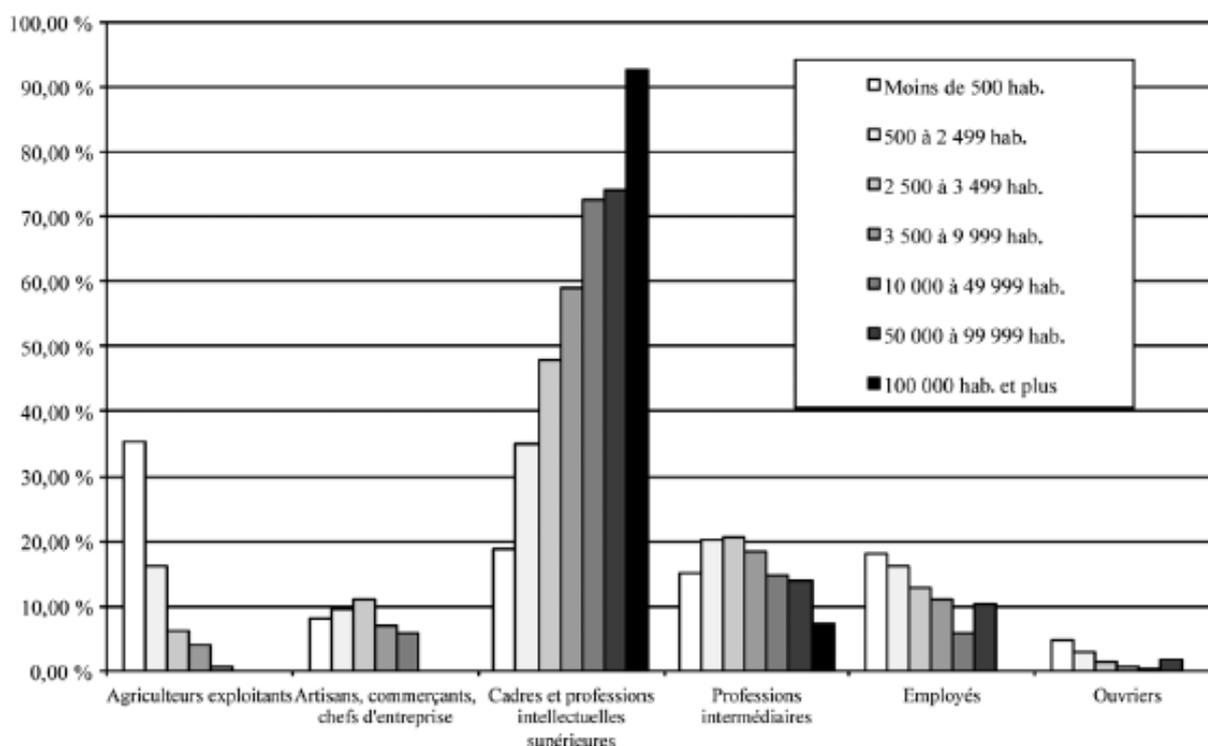
Concernant les caractéristiques des membres des conseils communautaires non plus, pas de grands changements : ils seront essentiellement composés de maires et d'adjoints, peut être même plus qu'avant, puisque les règles de représentation deviennent plus contraignantes dans le sens du « haut » de la liste : le maire est obligatoirement conseiller communautaire dans plus de 90% des communes concernées. Ce sont donc les maires et les adjoints qui obtiendront aussi les postes de pouvoir (président et vice-présidents).

### **Les conséquences sur les caractéristiques des élus**

Les caractéristiques précises des élus intercommunaux sont inconnues à ce jour (des travaux partiels existent : David Guéranger, Fabien Desage, Sébastien Vignon, Aurélia Troupel...). Pour les connaître il faut passer par celles des conseillers municipaux (et notamment des maires et des adjoints). Comme il s'agit en quelque sorte d'une élection indirecte (comme pour les sénateurs), on assiste à double filtrage social. Les graphiques suivants montrent que les maires sont d'autant plus issus des catégories sociales supérieures que la taille de la commune augmente.

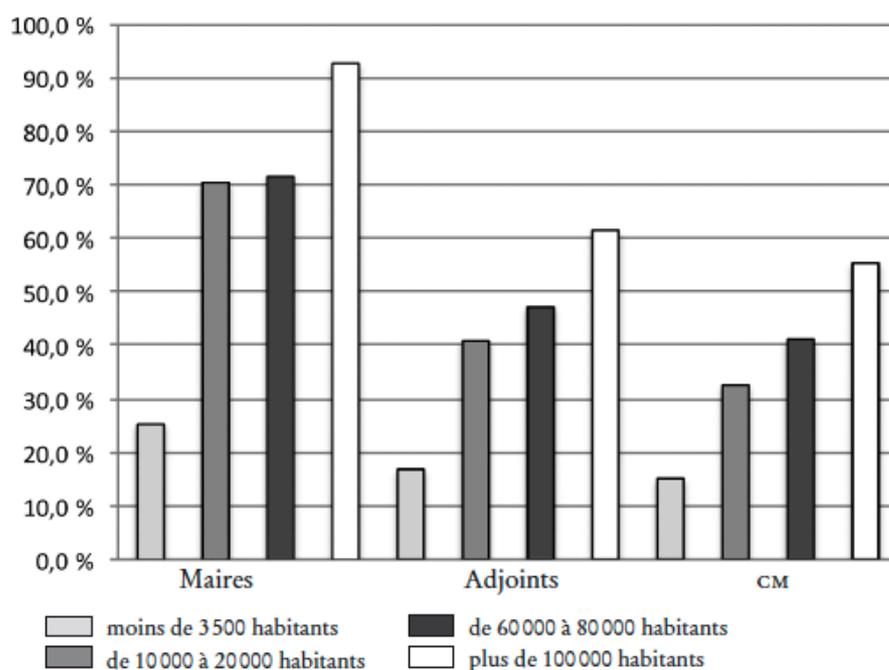
Mais cela est vrai aussi, à taille de commune comparable, lorsque l'on monte en grade dans le conseil : de simple CM, à adjoint et à maire (graphiques 2, 3 et 4) et. Le 5<sup>e</sup> graphique montre que le filtrage existe également pour l'ensemble des conseillers municipaux (pas seulement pour les plus « gradés » d'entre eux). Le 6<sup>e</sup> graphique montre – pour les maires seulement – que la situation n'a fait que s'aggraver depuis la décentralisation.

**Graphique 1. Catégorie socioprofessionnelle des maires selon la taille des communes\***



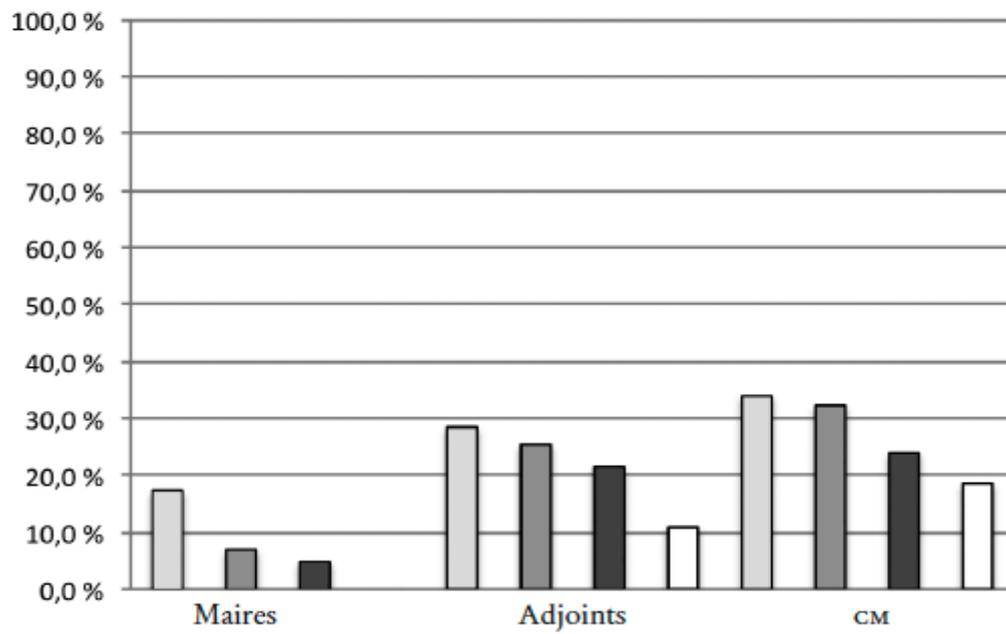
**Graphiques 2, 3 et 4. Proportion de maires, adjoints et « simples » conseillers municipaux (CM) issus de trois catégories socioprofessionnelles, selon la taille de la commune**

**Cadres et prof. intellect. sup.**

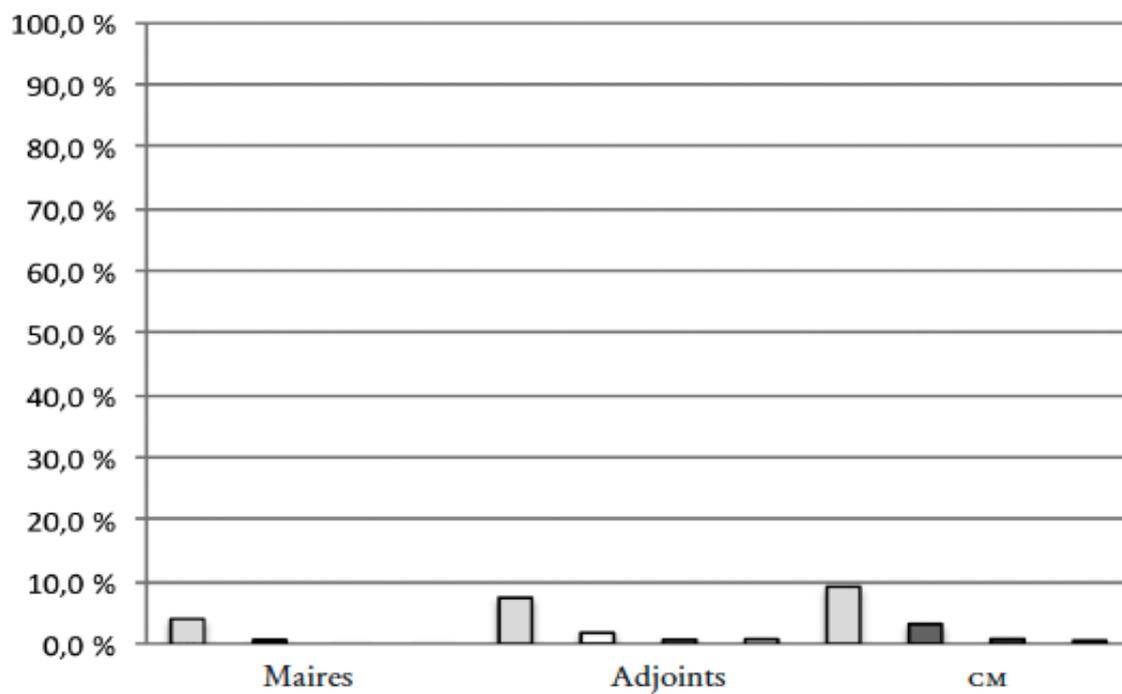


SOURCE: D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010.

## Employés



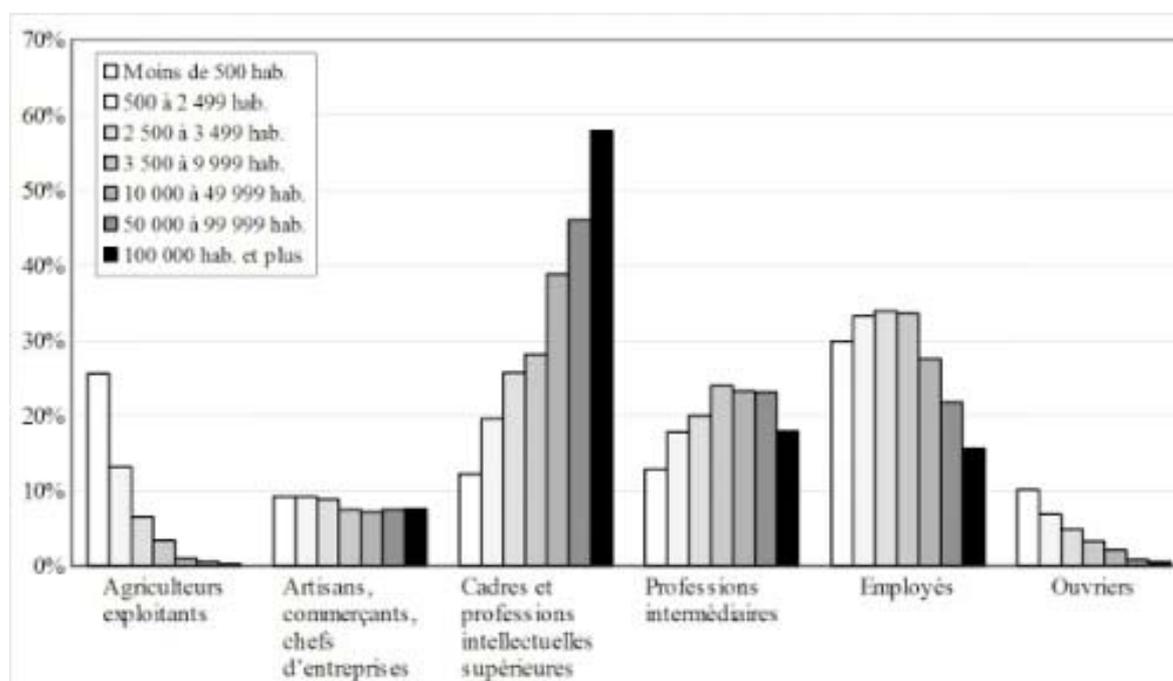
## Ouvriers



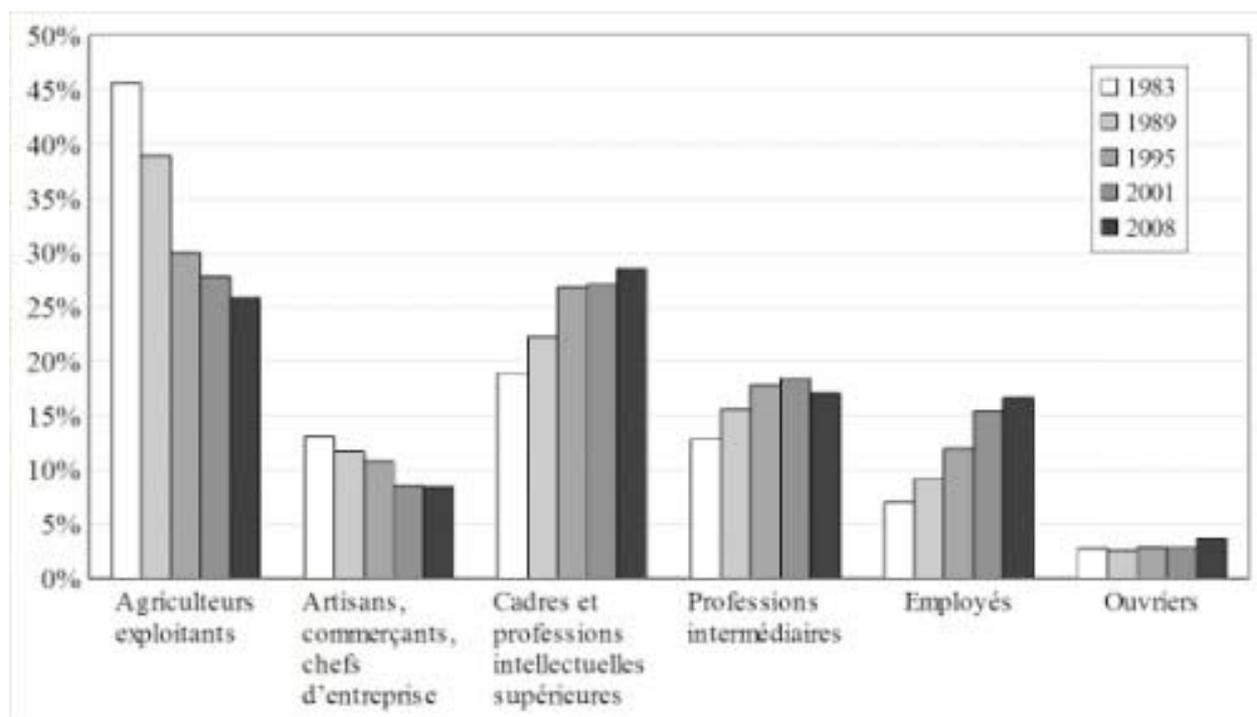
## Catégories socioprofessionnelles des maires sortants

Catégories socioprofessionnelles (en 6 postes)	Communes de moins de 3500 hab.	Communes de <b>3500 hab. et plus</b>
<b>Agriculteurs exploitants</b>	<b>32,3%</b>	2,7%
<b>Artisans, commerçants, chefs d'entr.</b>	10,6%	7,8%
<b>Cadres et prof. intellectuelles sup.</b>	23,4%	<b>66,4%</b>
<b>Professions intermédiaires</b>	17,8%	16,0%
<b>Employés</b>	13,0%	6,6%
<b>Ouvriers</b>	2,9%	<b>0,6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Graphique 5 : CSP des conseillers municipaux selon la taille des communes en 2008



## Catégories socioprofessionnelles des maires de 1983 à 2008



## Les principes du filtrage social

Plusieurs raisons conduisent à cela :

- Le mode de scrutin : le seuil de 3 500 habitants pour les communes dont le vote se fait à liste bloquée et interdit tout panachage. Il s'en suit une prime au vainqueur, réduisant la représentation d'une autre liste à la portion congrue
- La concentration du pouvoir sur la tête de liste entre maires et maires-adjoints : les décisions sont prises à ce niveau, rien ou peu de choses peuvent changer lors du conseil municipal
- Construction *stratégique* de la liste pour « ratisser large » lors des élections affaiblissant le débat pluraliste sur les choix économiques, sociaux ou culturels
- Un principe d'*allégeance* en découle et qui se poursuit tout au long du mandat. Un conseiller de la même liste ayant un avis différent du maire sera rapidement mis à l'écart pour indiscipline. Un maire-adjoint sera privé de ses délégations.
- **Ce dispositif s'impose désormais aux communes de 1 000 habitants dans lesquelles on pouvait jusqu'à présent panacher les listes et assurer un pluralisme plus efficient.**

### D'autres principes de filtrage

- Le sexe : *avant* les lois sur la parité la représentation des femmes était très inférieure à celle des hommes. Avec la parité imposée cette fois-ci, il faudra évaluer les avancées également en matière de responsabilité.

- L'âge : seuls 3,7% des maires ont moins de 40 ans
- Quelques explications sociologiques sur les conséquences de tous ces filtrages :
  - parmi elles, la question des compétences réelles et supposées : la forte progression des cadres supérieurs parmi les maires de nos communes s'explique en partie par l'impression de complexité qui relève, parfois à juste raison, de la fonction d' élu.

Le débat qui suivit cette présentation permit de soulever de nombreuses questions. Les conditions dans lesquelles la démocratie locale s'exerce, a fait l'objet d'échanges nombreux et parfois vifs. Le cumul des mandats, la durée et le nombre de mandats assumés par certains élus qui semblent inamovibles ont été abordés longuement. La « professionnalisation » des mandats politiques a été abordée et le débat a pu approfondir cette question : la disponibilité nécessaire à des élus pour aller à la rencontre des citoyens, la possibilité de participer à toutes les réunions qui ne peuvent se faire en-dehors des heures de travail, sont quelques raisons qui plaident en la faveur d'élus qui disposent de temps pour assumer leur mandat. Pourtant, l'actuel « statut de l' élu » n'est pas suffisamment protecteur pour permettre à tous les citoyens de postuler à des mandats électifs à durée déterminée : la plupart ne retrouverait que difficilement une vie professionnelle.

Le débat a su éviter les arguments nauséabonds du « tous pourris » pour, au contraire, valoriser le sens civique de ceux qui postulent à des responsabilités dans le respect des règles démocratiques.

Le développement des intercommunalités complique encore la tâche des élus, et les règles démocratiques en vigueur ne permettent pas aux citoyens de comprendre ce qui se réalise à ce niveau. L'éloignement des prises de décisions renforce ce sentiment d'avoir des élus coupés de ceux qui les ont élus.

Certains participants auraient souhaité que cet aspect de l'intercommunalité soit débattu plus longuement. En effet, la construction et l'élaboration de ces structures ne sont pas toujours bien comprises : ainsi, rien que pour Mulhouse, celle-ci se trouve au sein de la M2A avec 32 autres communes, du « Pays de la Région Mulhousienne » avec 38 autres, dans le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse ; sans oublier les nombreuses autres communautés de communes qui continuent d'exister tout en étant intégrées à la M2A... dirigée en 2013 par un Conseil de 192 conseiller dont 54 vice-présidents...

Cette opacité et cette difficultés de compréhension pour les citoyens peut avoir un effet négatif dans leur regard sur la politique. Ce qui peut faire l'affaire soit de partis anti-démocratiques ou de technostructures fonctionnant avec des seuls critères économiques et financiers.

D'ailleurs, nous avons eu du mal à circonscrire le débat sur l'intercommunalité, et le débat a largement débordé sur l' élu local de manière générale... mais cela est peut-être du précisément à l'opacité de ces instances intercommunales peu perceptibles par la population.

Le débat a fait surgir des idées nouvelles, entre autres un appel plus fréquent au système référendaire donnant la parole au citoyen.

Un large consensus s'est dégagé en guise de conclusion : toute l'assemblée a convenu que nous sommes arrivés à la fin d'un système de démocratie représentative et qu'il faut trouver de nouvelles règles pour arriver à une démocratie participative, non seulement dans les discours mais dans la réalité.

Il a été convenu qu'il fallait une suite à cette soirée pour explorer les nouvelles formes démocratiques à développer rapidement pour réconcilier les citoyens avec la politique qui reste le seul vrai moteur de la démocratie. Il serait injuste de condamner les femmes et hommes qui assument ces responsabilités parfois lourdes en ignorant que c'est plutôt le système en lui-même qu'il s'agit de réformer pour remettre le citoyen au centre du processus démocratique.

Mulhouse, le 17 mars 2014