

# DÉLIBÉRATION ET DÉMOCRATIE

[Cahier n°2]

## QUEL EST AUJOURD'HUI LE SYSTÈME DE DÉCISION DANS LES INTERCOMMUNALITÉS ?

Rapport de Cédric POLÈRE  
septembre 2014

Document réalisé à partir de la littérature scientifique, d'enquêtes et d'entretiens

# Délibération et démocratie [T2] : quel est aujourd'hui le système de décision dans les intercommunalités ?<sup>1</sup> (version intégrale)

Septembre 2014 - Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon - Cédric Polère

Dans les intercommunalités comme dans les collectivités territoriales, la décision est construite plus en amont qu'on ne l'imagine. C'est le cas du Conseil de communauté, organe formel de délibération et de décision, qui en pratique n'est que très peu un lieu d'échange d'arguments contradictoires, et pas un lieu où la décision est arbitrée, puisque cela se fait dès les groupes de travail, puis dans les commissions et au bureau.

En situant la problématique de la délibération politique dans le contexte des intercommunalités, ce deuxième volet pointe le décalage entre le paradigme de la délibération démocratique (tome 1 : « Délibération et démocratie : conceptions, conditions, enjeux ») et la réalité des EPCI. Dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la prédilection pour la formule du huis clos pour produire la décision, exposer et régler les différends répond à deux impératifs : elle évite la publicisation des différends, source de politisation ; elle permet la négociation. L'absence de rôle actif de l'opposition et la gouvernance inclusive des intercommunalités renforcent encore la neutralisation des expressions critiques et contradictoires. Il indique d'où l'on part, ce qui est nécessaire pour l'exploration de scénarios prospectifs sur les nouvelles architectures démocratiques qui sortiront de la transformation des EPCI en collectivités territoriales de pleine exercice, élues au suffrage universel direct, que la Métropole de Lyon inaugure.

## Sommaire

1. Le processus de décision dans les intercommunalités (p. 1)
  2. Dans les processus de décision, la négociation l'emporte sur la délibération (p. 6)
  3. Une recherche de consensus (p. 8)
  4. Quel mode d'expression et de résolution des clivages et différends ? (p. 12)
- ANNEXE 1 : Les instances au cœur de la décision et du règlement des différends (p. 17)
- ANNEXE 2 : Les élus n'ont pas la même influence dans les délibérations et négociations (p. 21)

## ➤ Le processus de décision dans les intercommunalités

En recoupant témoignages, analyses, éléments d'enquêtes, il est possible de donner une idée des processus décisionnels des EPCI. Notons cependant qu'il est rarissime que des enquêteurs soient en situation d'observer ces processus, par exemple des transactions entre élus ou des négociations entre élus et opérateurs privés. Ils sont réduits à interviewer les intéressés, qui divulguent ce qu'ils veulent bien communiquer. On a finalement très peu d'éléments sur la part des échanges contradictoires dans les réunions à huis clos, sur la part relative de l'argumentation et de la négociation dans la construction des décisions, et enfin sur les modalités concrètes des échanges entre élus et acteurs privés.

### • Une grammaire largement commune

Dans les EPCI, les processus décisionnels obéissent à des principes communs, avec des différences en fonction des contextes, de l'histoire locale, du nombre de communes membres (dans la catégorie des communautés urbaines, cela va de 5 à Cherbourg à 85 à Lille), des configurations politiques et institutionnelles. Ainsi, le rôle dévolu à des instances infra-communautaires (Comités de territoires à Lille Métropole, Pôles de proximité à Nantes Métropole, Pôles territoriaux à Toulouse Métropole, Conférences des maires au Grand Lyon...) diffère selon les communautés urbaines, allant du consultatif au décisionnel. Les processus diffèrent aussi selon les politiques et les projets. Quand dans un EPCI est admis que des politiques sont communautaires et non intercommunales, les communes interviennent moins dans la décision, et n'ont souvent qu'un droit de regard.

Le contraste est frappant entre les intercommunalités en capacité de définir une stratégie traduite

---

<sup>1</sup> Document réalisé à partir de la littérature scientifique, d'enquêtes et d'entretiens (les sources sont indiquées en fin de document). Les analyses de Fabien Desage et David Guéranger du système décisionnel des EPCI sont une ressource de premier plan.

ensuite en objectifs opérationnels, ce qui suppose de produire un accord entre communes sur la stratégie, les objectifs et leur mise en œuvre, et celles qui sont dans l'incapacité de produire un tel accord, en raison de blocages (divisions politiques entre communes, absence de leadership politique reconnu...).

Plusieurs configurations sont distinguées par les chercheurs, allant de la stabilité dans la gouvernance d'agglomération avec un leadership globalement reconnu (Grand Lyon, Toulouse, Nantes, Strasbourg...), même si la deuxième ville est forcément dans une situation compliquée, au cas de controverses frontales associées à l'inexpérience préalable de l'intercommunalité et à un leadership inexistant ou conflictuel (Béziers ou même Marseille). Pour illustrer comment, sur la base de principes communs, des différenciations apparaissent selon les EPCI, prenons l'exemple du Programme local de l'habitat, outil central de définition de la politique de l'habitat dans une intercommunalité. La plupart des intercommunalités ne peuvent pas imposer des choix stratégiques aux communes réticentes. Pour un PLH pourtant sous maîtrise d'ouvrage communautaire, les communes sont présentes dans la validation de toutes les étapes. Pour autant, le rapport Epstein (2011), basé sur une comparaison entre quatre EPCI, distingue « *les PLH des agglomérations de Melun et d'Arras qui témoignent d'une incapacité de l'institution intercommunale à obtenir des communes qui les composent un accord autour d'objectifs suffisamment précis pour opérationnaliser l'objectif général de rééquilibrage du logement social* » (les quelques accords localisés entre maires et communautés urbaines étant trop limités pour concrétiser les objectifs affichés dans les PLH), et les PLH des communautés de Nantes et d'Angers qui manifestent au contraire une capacité à construire un accord. Cette capacité dépend de plusieurs facteurs, y compris les ressources d'expertise des services et les outils dont dispose l'EPCI. « *Les deux agglomérations ligériennes se distinguent des deux autres par les ressources et les instruments dont elles se sont dotés pour peser sur l'action des communes, des bailleurs et des promoteurs dans le sens désiré* ». Le statut juridique (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes) et la capacité politique d'une institution intercommunale ne sont pas mécaniquement liés, mais le fait d'avoir plus de compétences déléguées et de ressources associées est un facteur favorable à la capacité politique. L'effet taille joue aussi, en permettant à l'EPCI de mobiliser plus de ressources financières, techniques, humaines et de se doter d'outils.

Des différences sont également établies en fonction de l'ouverture ou de la fermeture du système décisionnel. Une étude<sup>2</sup> fait ainsi la distinction entre les EPCI « ouverts » qui privilégient un large processus de prise de décision, et les EPCI « fermés » dont le processus de décision est confiné/centré sur l'équipe dirigeante, élus et acteurs administratifs. La circulation de l'information et sa circulation, matière première de la décision, constituent un bon indice de cette ouverture. On pourrait ajouter que dans un même EPCI, cela varie d'un président à l'autre. Les récentes réformes législatives, dont la loi « mapam » du 27 janvier 2014, vont probablement modifier les équilibres de la gouvernance communautaire (modification de la répartition des sièges et du nombre de vice-présidents) dans le sens de la concentration du pouvoir.

- **Un système pluralisé**

**La diffusion de la méthode de « conduite de projet » a participé à la multiplication des instances de travail** : comités techniques, groupes de pilotage, groupes d'experts, commissions ad hoc. Ce mode de travail implique d'ouvrir les instances de travail à des « partenaires », autres collectivités, services déconcentrés de l'État, associations, etc. Les liens avec les communes et les structures intercommunales qui jouxtent les Communautés urbaines, voire avec des territoires plus lointains impactent les systèmes de décision et provoquent des **changements d'échelle dans la régulation politique**, dans le sens de l'inter-territorialité. **L'effacement de l'Etat local est frappant dans les agglomérations les mieux organisées et dotées en ressources**, ce qui fait que les services déconcentrés de l'Etat sont de plus en plus discrets à l'échelle du Grand Lyon par exemple. L'Etat local a quasiment perdu toute prise sur les financements des politiques du logement, ou sur la rénovation urbaine. Ainsi, la programmation des aides à la pierre a été déléguée aux EPCI (ou aux

---

<sup>2</sup> Kémo Baldé, David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin, « Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle proactif et ouvert ou un modèle passif et fermé » ?, rapport, UPPA, juin 2013.

départements), à qui il revient de choisir les opérations et leur localisation, de fixer les calendriers et de coordonner les sources de financements (à l'exception des ZUS pour lesquelles les crédits d'Etat relèvent de l'ANRU). Cet exemple indique un transfert vers l'EPCI des capacités de négociation, ici avec les bailleurs. En revanche, un mouvement de **re-concentration et de durcissement des normes étatiques** (logement, déplacements...) accompagne la décentralisation. **Dans tous les EPCI, la capacité à décider est fortement contrainte pour des raisons juridiques** puisque les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont pas de réelle capacité d'énonciation ou d'adaptation des normes juridiques, qui demeure une prérogative étatique en France. L'Etat central renforce son rôle, mais « *sans la médiation des services déconcentrés, en prenant appui sur diverses dispositions qui lui permettent d'orienter à distance l'action des intercommunalités* » (Epstein), utilisant par exemple le « *gouvernement par les honneurs* » (prix et labels dont les collectivités sont friandes, car perçues comme un atout pour attirer l'argent public dans la concurrence inter-urbaine organisée par les appels à projet de l'Etat et de l'Union Européenne) ou la diffusion des bonnes pratiques, qui participe à un mouvement plus large de circulation des solutions techniques et normatives entre les territoires, et contribue à l'exodétermination des politiques urbaines.

**La place croissante des acteurs privés dans la fabrique de la ville** est un autre phénomène remarquable. Le courant critique de la gouvernance néolibérale défend les thèses d'une soumission politique des gouvernements locaux aux impératifs fonctionnels et managériaux du capitalisme globalisé, et d'une « *néolibéralisation* » de l'action publique. Dans ce qui serait devenu une gouvernance urbaine pluraliste, les acteurs publics ne seraient plus systématiquement les acteurs dominants de la fabrique des projets urbains. D'autres chercheurs contestent cette thèse de la néolibéralisation et font remarquer la continuité dans la fabrique de la ville par les acteurs privés depuis le 19<sup>ème</sup> siècle (il suffit de regarder l'histoire de la Compagnie Générale des Eaux ou de la Lyonnaise des Eaux pour s'en convaincre). En revanche il est admis que le poids des acteurs privés dans les projets urbains est fonction de la puissance publique avec laquelle se fait la négociation, et des compétences et outils dont elle dispose. Dans un partenariat public privé la décision est partagée entre l'acteur public et son partenaire, de l'élaboration à la mise en œuvre. Généralement, cette logique partenariale provoque non pas le conflit mais la recherche de solutions de compromis.

**L'exemple de Lyon Confluence : un poids relatif de la puissance publique fort par rapport aux acteurs privés** (source : Viel et al. 2012)

Dans le cas de Lyon Confluence, le Grand Lyon via son bras armé la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) s'est rendu propriétaire de l'ensemble des terrains sur lesquels porte le projet, utilisant la procédure de la zone d'aménagement concerté (ZAC), ce qui permet de modifier le découpage parcellaire des terrains ; les terrains viabilisés grâce à la réalisation des travaux de voirie et de réseaux sont ensuite vendus sous forme de charges foncières aux futurs développeurs de projets immobiliers. Ces derniers sont retenus dans le cadre de jurys de sélection organisés par la SPLA. Dans le cadre de ce concours, la SPLA soumet les équipes candidates à un cahier des charges de cession de terrains, constitué de volets architectural, urbanistique et de haute qualité environnementale. La SPLA et l'urbaniste de la ZAC cadrent donc à la fois la programmation urbaine et la forme urbaine et architecturale des projets. « *S'il existe bien un partenariat entre les secteurs public et privé, la collectivité publique, via la SPLA, a donc un pouvoir dominant à Lyon. L'analyse d'autres cas en France – l'Île de Nantes, Euralille, Paris Rive Gauche, la ZAC de la Courrouze à Rennes – montrerait que ce constat est généralisable à la plupart des grands projets urbains français.* »

• **Une construction de la décision qui commence très en amont**

Selon la politiste Hélène Reigner, « *l'observation des processus décisionnels fait apparaître que les préférences, les buts, les intentions ne sont ni claires, ni univoques, ni stables. Lindblom montre que les acteurs découvrent, voire construisent leurs choix au cours même du processus de décision. Elster affirme que les préférences des décideurs sont adaptatives. (...) La décision autant que les décideurs deviennent progressivement introuvables* ». <sup>3</sup> Sans nier ces aléas, le courant néo-institutionnaliste au contraire postule que les acteurs (élus, fonctionnaires, etc.) poursuivent des intérêts catégoriels qui

<sup>3</sup> Hélène Reigner, « La réforme des collectivités territoriales et la réactivation du débat sur la démocratie intercommunale. Quels cadres d'analyse pour la recherche ? », in Le Saout R., Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, PUR, 2012.

déterminent les logiques décisionnelles. Sans prendre ici position, essayons de décrire le système décisionnel des EPCI dans ce qu'il a de générique.

L'action publique repose sur des chaînes de décisions. De multiples choix précèdent, donnent forme et rendent possibles des décisions considérées comme importantes, comme le choix de la DSP ou de la régie pour l'eau, ou le choix de l'opérateur. Après ces décisions, de multiples autres décisions seront à prendre (ex. négocier et finalement décider de montants et de choix techniques ou de localisations d'équipements, etc.).

Il existe une dichotomie entre ce qu'est censée être la décision, puisqu'on se focalise sur son arrêt formel (exemple : le vote en assemblée), et les pratiques réelles, qui font apparaître une myriade d'instances qui la préconstruisent.

**Les décisions sont préparées en amont des assemblées délibérantes et même du bureau, au sein des diverses commissions**, dont certaines sont très opérationnelles (il s'agit d'examiner l'opportunité ou les modalités d'une action, un projet, un dispositif, etc.). Leur champ est en lien étroit avec les compétences déléguées à l'EPCI. Elles « *préparent le consensus* ». A l'image de celles qui fonctionnent dans les communes, elles sont présidées par un ou plusieurs élus, désignés en même temps que l'exécutif selon une répartition très travaillée entre communes et formations politiques. Elles sont souvent présidées par un vice-président qui donne le cap. Dans plus de quatre cas sur cinq (84,4%), il revient à l'élu responsable de la commission de la piloter (Baldé et al. 2013). Il est fréquent dans les EPCI ayant peu de communes membres que chaque commune « préside » une commission via un vice-président, qui est maire ou adjoint au maire.

En tant qu'organes consultatifs, les commissions émettent des avis qu'elles remettent au Conseil communautaire. Mais en amont, **les sujets discutés en commission ont souvent été traités, voire validés, au préalable au sein d'un groupe de travail**. C'est un dispositif en cascade : « *La décision se prend toujours plus en amont du processus délibératif prévu par les textes. En amont de la commission, la décision est travaillée au sein d'un groupe de travail, comité technique ou groupe d'experts. En amont de ce groupe de travail, la décision fait l'objet d'une discussion entre le vice-président et les services techniques. La validation du président est souvent déjà requise à ce moment-là. Finalement, les instances qui viennent ensuite ne modifieront que très peu les arbitrages pris ; au mieux, elles ne feront qu'ajuster la décision à la marge. Le bureau demeure in fine un lieu pivot de la décision, mais celle-ci est élaborée en amont* ». <sup>4</sup> Toutes ces validations interviennent durant un « **temps caché** » de la décision. « *Les négociations interpersonnelles (le plus souvent entre le président et le vice-président porteur du projet) permettent de préparer la décision avant de la présenter dans les instances formalisées ; la décision est ainsi « débarrassée » de ces éventuels éléments polémiques* ». (AcDF) Durant cette phase amont, le binôme constitué par le vice-président et le cadre administratif a une importance particulière, en co-animant les instances de travail (préparation des commissions, suivi de l'état d'avancement des projets...).

---

<sup>4</sup> Emilie Becouze, Paul Bouriat, Juliette Kupecek, François Mesure, Simon Moulines, Mireille Pillais, Pierre Stecker, « Les relations entre communes et communautés entre continuités et ruptures », extraits de l'étude AdCF/INET, supplément La Gazette des communes n°43/2197, 18 nov. 2013.

À partir de l'étude de trois intercommunalités, Lilian Loubet (2013) distingue le **processus formel** et le **processus réel** de décision, qui s'organise davantage dans des sphères resserrées.

#### Organisation décisionnelle formelle



#### Organisation décisionnelle réelle



- **Collaboration entre pôles administratif et politique, et « pouvoir » des fonctionnaires (expertise)**

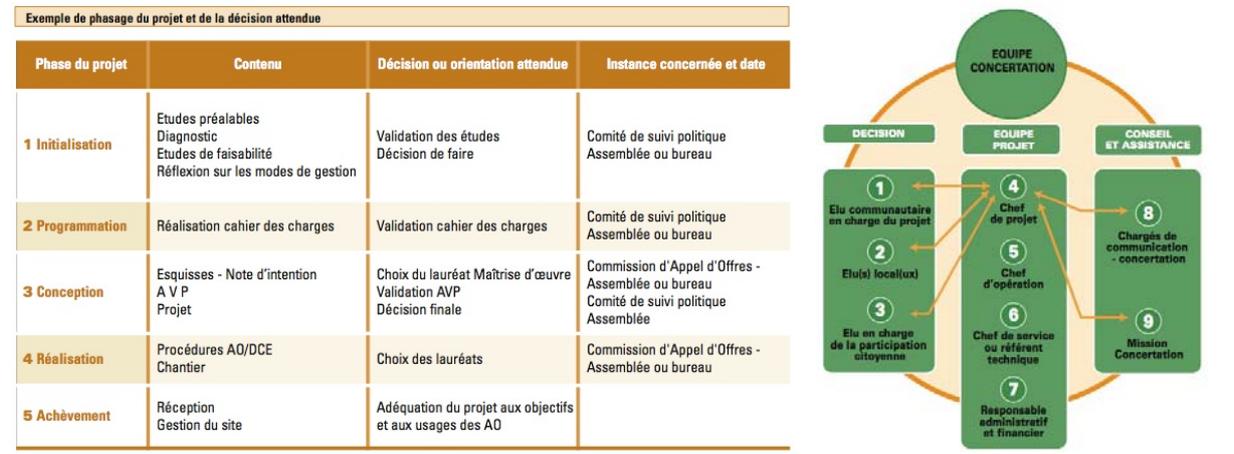
Les interactions entre le pôle politique des dirigeants élus et le pôle managérial des dirigeants agents sont indispensables pour que des orientations politiques et stratégiques soient opérationnalisées. Selon Denys Lamarzelle, c'est la qualité de la collaboration entre le pôle politique et le pôle administratif qui est au cœur des politiques publiques locales. *« Si l'élu garde incontestablement le pouvoir de décision et si la décision est au final politique, il n'en demeure pas moins qu'elle aura été construite autour de circuits décisionnels où les fonctionnaires ont à jouer un rôle principal. (...) Finalité du partenariat élu/fonctionnaire, cette coproduction de l'action publique locale est largement portée par l'encadrement. »* Les cadres techniques et administratifs sont souvent associés aux réunions, commissions et débats préparatoires aux décisions politiques. Ils sont là pour présenter techniquement les dossiers, étudier les problèmes rencontrés et ensuite proposer les solutions à apporter. Ceci développe naturellement le pouvoir d'expertise des agents, pouvoir qui est nécessaire et indispensable au fonctionnement interne local. Dans les faits, par sa présence et sa technicité, le fonctionnaire peut avoir tendance à peser sur le système décisionnel local. **Ce pouvoir du fonctionnaire dépend de la plus ou moins grande technicité du secteur considéré, de la somme des informations détenues, enfin du pourcentage plus ou moins important que pèse ce secteur dans le budget global. S'il n'est pas spécialiste en bâtiment, quel est le pouvoir d'un élu responsable du patrimoine face à un directeur, le plus souvent ingénieur ou technicien supérieur, qui possède plusieurs années d'expérience ? »** (Lamarzelle 2006)

Cette collaboration est difficile pour plusieurs raisons, à commencer par l'existence d'une « zone grise », d'incertitude : *« Cette zone se situe entre la partie un tant soit peu politique du travail du fonctionnaire et la partie tout de même un peu administrative de la mission de l'élu. La grande difficulté de la gestion territoriale est là : la finalisation de la décision n'y est pas linéaire. »*<sup>5</sup> Dans des EPCI, on peut alors clarifier les rôles en distinguant un circuit horizontal et un circuit vertical : *« Au Grand Lyon, l'avancement des projets urbains relève de deux circuits : un circuit "horizontal" concernant les instances d'orientation du projet. Le Comité de suivi politique regroupant les partenaires institutionnels du projet et présidé par l'élu référent du projet, fixe les orientations du projet et valide les éléments nécessaires à sa conduite et à son avancement ; un circuit "vertical",*

<sup>5</sup> Denys Lamarzelle, « La face cachée de la territoriale, *La revue du Trésor*, janvier 2006.

concernant les instances décisionnelles. Le Conseil de communauté ou le Bureau, présidé par le Président du Grand Lyon, prend les décisions nécessaires relatives à la maîtrise d'ouvrage ». <sup>6</sup>

**Le système décisionnel de la concertation dans la conduite de projet (Grand Lyon) (source : Desmarais/Grand Lyon 2012)**



La montée en puissance du poids de l'expertise technocratique dans la décision publique, qui joue un rôle dès le processus de construction intellectuelle de l'action (spectre des choix et orientations possibles) repose sur les fonctionnaires ainsi que sur des prestataires privés. Elle est souvent justifiée par la **complexification de l'action publique**. La dimension technique prend une importance croissante dans la prise de décision, avec une technicisation des débats face auxquels les parties en présence (dont les élus) sont inégalement dotées. Le degré d'expertise des élus est un paramètre de leur influence (à côté de l'appartenance politique, de l'adhésion au référentiel communautaire, de la territorialité élargie) dans les processus décisionnels. Selon Loubet : « dans les communautés étudiées, seuls les élus jugés aptes à gérer la complexité technique (planification supra communale, montage de projet, appréhension des enjeux nationaux ...) sont invités par les « leaders » à participer à la décision, dans des cercles restreints ».

Ajoutons qu'un fonctionnaire participe à la construction de la décision de multiples façons. Il arrive qu'il exerce un pouvoir de proposition indépendamment de sa filière hiérarchique, en faisant remonter aux décideurs administratifs des propositions, messages ou projets, via un ou plusieurs acteurs influents, internes ou externes à l'institution (un élu, un représentant associatif ou du monde économique...). Cette stratégie est évidemment risquée, car elle présente le risque de s'attirer l'hostilité des structures administratives et de la filière hiérarchique traditionnelle ainsi court-circuitée. (Lamarzelle)

### ➤ Dans les processus de décision, la négociation l'emporte sur la délibération

#### • Pourquoi dans une intercommunalité négocie-t-on davantage que l'on délibère ?

Dans une intercommunalité, **la délibération est rarissime**, semble-t-il (NB : on manque cruellement de matériaux d'enquêtes sur les différents échanges en huis clos). **En amont de la décision, d'après les enquêtes disponibles, prédomine la négociation**. Citons le rapport final de l'enquête conduite par R. Epstein dans quatre EPCI (Angers Loire Métropole, Nantes Métropole, Melun Val-de-Seine, Communauté urbaine d'Arras) sur une politique sectorielle dont il importe peu ici : « Nos quatre terrains d'enquête viennent confirmer la **dépolitisation des politiques intercommunales, dont la construction s'appuie moins sur la délibération que sur des arrangements et des pratiques de**

<sup>6</sup> Carole Desmarais, La concertation dans la conduite de projet : guide méthodologique, Grand Lyon, 2006.

*bargaining permanent entre maires.* »<sup>7</sup> Au Conseil de communauté il est rarissime qu'il y ait des échanges argumentés concernant la délibération soumise à l'assemblée, et rien n'atteste que ces discussions modifient des points de vue et des décisions. On peut évidemment trouver quelques exceptions à cette règle, telles, au Grand Lyon dans les années 1990, les attaques de l'écologiste Etienne Tête adressées au président Michel Noir (recours contre le schéma directeur, mise en cause directe de la personne du président, etc.) ou récemment le dossier du service public de l'eau potable.

**À défaut de délibération, d'autres biais semblent utilisés pour remplir en partie ses fonctions : le cas du Grand Lyon**

La délibération permet, c'est ce qui est appelé « principe du contradictoire » (Manin), d'envisager l'ensemble des alternatives au regard d'une décision à prendre, leurs effets potentiellement désirables et non désirables, et donc de mettre en balance les éléments pour et contre les diverses décisions possibles. La délibération est aussi un processus de formation de la volonté collective, via l'échange collectif d'arguments. Au Grand Lyon, ces fonctions sont en partie réalisées par des processus non délibératifs :

- lors de réunions ayant lieu en huis clos (groupes de travail, commissions, bureau, comité de direction...) des échanges contradictoires existent même s'ils semblent être limités ;
- les services envisagent fréquemment les options possibles, en matière de dispositifs techniques (tramway ou métro), contractuels, financiers, de localisation d'équipements, prenant alors en compte de multiples paramètres (coût, efficacité, risques, impact sur l'environnement, etc.) ;
- la direction de la prospective et du dialogue public reconfigure par sa réflexion les questions qui lui sont adressées par l'institution, ce qui peut amener des agents et des élus à penser différemment ces questions, et par conséquent les actions à entreprendre. Ces processus transforment par petites touches la volonté collective du Grand Lyon. Et s'il n'y a pas une discussion contradictoire sur un thème donné, il y a souvent examen contradictoire de ce thème, prenant en compte ses différentes dimensions, parfois jusqu'aux questions d'éthique (ex. robotique et handicap).

Tout cela ne remplace évidemment pas une délibération démocratique, à même de faire apparaître les points de vue, intérêts, antagonismes entre différents publics, et éventuellement des conflits de valeurs. C'est une forme experte et confinée de mise en œuvre du principe du contradictoire, une manière de renforcer la décision sans passer par la version « démocratique » de la délibération.

**Ce qui est appelé décision dans un EPCI est souvent un accord**, puisque l'objectif est de **rechercher un accord qui convienne à l'ensemble des parties, et non de prendre une décision qui fera triompher le point de vue d'une majorité, laissant les minoritaires en désaccord avec la décision prise** (même s'ils acceptent leur défaite et la légitimité de la décision prise à la majorité). La décision collective suppose un corps politique constitué, alors qu'une intercommunalité est, à l'instar de l'Union Européenne et d'organisations internationales, un corps politique hybride ayant à la fois des caractéristiques d'un corps politique et d'une instance de coopération entre communes.

De ce fait, selon Urfalino, ou Guéranger et Desage,

- la négociation s'impose : **« quand aucun élu ne peut représenter une part définie du corps politique, il faut en passer par le consensus et par des mécanismes de négociation plutôt que de décision collective »** (Ph. Urfalino, propos recueillis le 11 mars 2013). Le sociologue distingue bien la « décision collective » de l'« accord ». **La construction de solutions de compromis est également rendue nécessaire par le fonctionnement de l'intercommunalité qui doit se faire dans une logique gagnant-gagnant, pour l'EPCI et les communes individuellement ;**

- **il faut éviter de faire apparaître des majorités qui imposeraient leur décision à une minorité**, puisque cela signifierait que des communes se font imposer une décision par l'EPCI. Pour autant, ce schéma n'est pas toujours vérifié, puisqu'il arrive qu'une majorité impose sa décision à une minorité sur la base d'options politiques différentes. Un exemple : alors que le contrat qui lie la communauté urbaine de Lyon à Veolia prend fin en 2015, la question a été débattue fin 2012 : convient-il de garder

<sup>7</sup> Renaud Epstein (dir), Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération déléguataires de la gestion des aides à la pierre, PUCA, rapport final, 2011.

comme mode de gestion la délégation de service public (privé), ou de choisir le retour en régie publique, ou encore de mélanger les deux ? C'est finalement la première option qui a été retenue. Le vote fin 2012 a donné lieu à un débat vif avec l'opposition et dans la majorité elle-même, où des élus de gauche et d'EELV (membres de la majorité) ont combattu ce choix et ont voté contre. Dans un tel cas, il ne s'agit pas d'une confrontation entre communes, mais entre options politiques. Ce type d'exemple remet aussi en cause la thèse défendue par nombre de chercheurs selon lesquels les désaccords obéiraient essentiellement dans les EPCI à des logiques territoriales, avec des différends entre communes sur la localisation d'équipements ou sur la répartition de ressources par exemple.

- **Le huis clos comme espace obligé de négociation**

La production en huis clos des arbitrages et décisions est structurelle aux EPCI. Deux raisons à cela, imbriquées : **l'élection au second degré met l'institution largement à l'abri des joutes publicisées (via les médias) qui précèdent les campagnes électorales**, autrement dit rend le huis clos possible, alors qu'il serait en partie impossible s'il fallait mettre en scène des clivages partisans ; **à partir du moment où les décisions, accords, compromis se prennent surtout par négociation, on est forcément dans le huis clos, pour une raison simple : on ne négocie pas en public**. Les éléments d'un compromis sont rarement communicables. Lors de négociations, les échanges restent largement secrets, on ne sait pas, ou très rarement, les options qui émergent, la manière dont l'une l'emporte sur l'autre, et même quels arguments (moraux, financiers, juridiques, d'opportunité politique ou électorale, etc.) sont utilisés. Selon l'enquête citée de K. Baldé et al. 2013, dans 9 cas sur 10, les séances des commissions ne sont pas publiques. Quant au bureau, il fonctionne toujours en huis clos.

## 7 Une recherche de consensus

La « **culture du consensus** » est considérée de manière unanime (dans les EPCI et par les chercheurs) comme une caractéristique de l'institution intercommunale, inhérente à son mode d'élection et sa composition pluraliste. À la Métropole Nice Côte d'Azur par exemple, on indiquera que « *les débats politiques se jouent en Conseil municipal, pas à la Métropole* » (enquête ACUF/Grand Lyon 2013). Le fonctionnement au consensus rassure les communes, qui ont la garantie de ne pas se voir imposer des décisions qu'elles refuseraient.<sup>8</sup> La correspondance est également établie entre **dimension démocratique faible des EPCI** (quasi-absence de débats sur le projet communautaire, unanimité qui interdit au citoyen de percevoir les alternatives et de contextualiser les choix majeurs de l'intercommunalité, absence de réel contrôle citoyen...) **et efficacité forte**. Selon A. Richard, « *le faible tonus démocratique de beaucoup de communautés, s'il a frustré les citoyens les plus exigeants, a permis l'aboutissement de projets structurants* ». L'EPCI est faible en tant qu'« être » politique et dans sa capacité à se « dire », fort dans le « faire ». Des chercheurs ont aussi souligné la tension structurelle entre un dispositif technique particulièrement efficace au regard des complexités contemporaines de l'action publique, et une « catastrophe » en matière de démocratie.

Au-delà, chercheurs et acteurs des EPCI n'en ont pas la même lecture : pour les premiers, le consensus aurait pour fonction première de répartir les ressources communautaires entre les communes<sup>9</sup>, pour les

---

<sup>8</sup> La confiance des communes est obtenue par plusieurs biais : « sacrifice » d'une partie de ses voix par la ville-centre, investissements en faveur des petites communes, soin apporté à la composition des commissions thématiques afin que les communes y soient représentées équitablement, mise en place de scènes locales de discussions entre maires, continuité dans le mode de gouvernement de l'EPCI, existence d'un pacte intercommunal implicite ou explicite, position du président comme garant du régime de consensus, mécanismes d'équilibre des pouvoirs avec par exemple la nomination d'un maire d'une ville périphérique chargé en tant que vice-président de veiller aux bonnes relations entre les communes et l'intercommunalité.

<sup>9</sup> Selon Fabien Desage, « *ce que les acteurs nomment « consensus » tient plus de l'ensemble des compromis entre maires sur la répartition municipale des ressources intercommunales et sur le fonctionnement politique collégial de l'institution que d'un accord sur le sens et/ou les fins de l'action publique à l'échelle de l'agglomération. Ainsi, si consensus il y a, c'est précisément sur l'absence de consensus, c'est-à-dire sur le refus des maires/conseillers communautaires que l'établissement intercommunal établit des normes et des priorités d'intervention opposables aux communes* ». (Desage 2009) « *Ce « consensus » ne place pas le gouvernement intercommunal au service d'un « intérêt d'agglomération, mais l'assujettit aux desiderata des communes* » (Desage et Guéranger). On ne peut donc déduire du fonctionnement « au consensus » des

seconds c'est une forme intelligente et efficace de gouvernance.

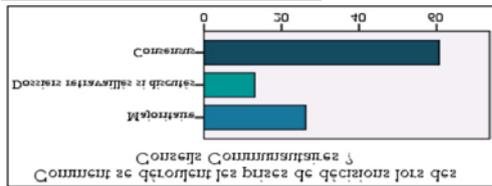
- **Les manifestations du modèle du consensus**

Trois manifestations du « **modèle du consensus** », inhérent au mode d'élection et à la composition pluraliste de l'intercommunalité, renseignent son mode de gouvernance :

- **de larges coalitions partisanes gouvernent la plupart des EPCI**, ce qui traduit la préférence généralisée pour une gestion partagée. L'exécutif regroupe souvent des élus de gauche et de droite, même lorsque le président a une majorité, de gauche ou de droite. Pour le mandat 2008-2014 citons Lille où M. Aubry a fait alliance avec le MoDem (intégration d'élus centristes dans l'exécutif), Bordeaux où un accord de communautaire a été signé par les différents groupes pour ne présenter qu'un candidat à la présidence (V. Feltesse) et sur le choix du premier vice-président, A. Juppé, maire UMP de Bordeaux. L'installation des conseils et exécutifs communautaires après les élections municipales forment un « rite d'institution » (Desage et Guéranger) manifestant la capacité des élus à se rassembler. Des maires de communes qui n'appartiennent pas à la majorité politique (droite ou gauche) peuvent obtenir des postes de représentants délégués de l'intercommunalité dans les organismes satellites ;

- **la plupart des décisions dans un EPCI sont « prises à l'unanimité »** ou sinon à des majorités très élevées. Fabien Desage a par exemple calculé le nombre de délibérations approuvées à l'unanimité à la Communauté urbaine de Lille entre 1977 et 1983 : 4488 l'ont été à l'unanimité, contre 66 à l'issue d'un vote à la majorité (elles ont réuni au maximum 7 à 9 opposants, ce qui est très peu) (Desage et Guéranger).

**La décision dans les Conseils communautaires : l'unanimité dans 3 cas sur 5**



**Les relations entre membres du Conseil : l'évitement du conflit**



Pour autant, nous savons que la terminologie « décision à l'unanimité » signifie surtout absence de manifestation de dissensus, et pas forcément consensus au sens strict. La règle de non opposition (à l'issue d'une délibération, une proposition vaut décision en absence de désaccord exprimé) est sans doute fréquemment utilisée, dans les groupes de travail, les commissions, le bureau ;

- Lors des conseils de communauté, la présentation des dossiers par un vice-président rapporteur, souvent rapide, donne rarement lieu à des échanges d'arguments contradictoire, ou à une opposition active. Les exceptions peuvent concerner des projets clivants politiquement ou polémiques, présentant par exemple des externalités négatives pour une commune (implantation d'un centre technique d'enfouissement des déchets par exemple). Mais ces cas sont rares (AcDF/Becouze et al. 2013). Les séances se déroulent dans un climat apaisé, la parole est contenue, même si la présence des médias amènent des élus à rechercher le panache et la parole mordante, contrairement aux séances en huis clos : « *ces réunions sont des lieux (...) où le fait de s'opposer apparaît souvent incongru (...). Après l'appel des présents, puis l'allocution présidentielle, se succèdent les présentations très formelles des nombreux projets de délibération par chaque vice-président. Les rares oppositions, qu'elles émanent d'un groupe politique ou d'un maire, sont presque toujours anticipées et se cantonnent le plus souvent à la lecture de courtes déclarations qui n'entravent ni le suivi de l'ordre du jour ni l'obtention des votes le plus souvent unanimes* » (Desage et Guéranger) ;

- **la politisation des thèmes de politique publique est évitée.** « *Tout se passe comme si les élus municipaux voulaient protéger l'espace d'action et d'interaction intercommunal de la politisation* —

---

intercommunalités l'existence d'accords de fond sur des objectifs d'agglomération. Les EPCI qui ont construit une vision d'ensemble de l'avenir de leur territoire, à l'issue d'un travail politique, sont plutôt l'exception que la règle.

*entendue ici comme dramatisation des conflits* ». (Frinault 2012) Le clivage droite-gauche est peu présent, voire totalement absent des assemblées communautaires. Au sein de l'EPCI, les engagements politiques nationaux des différents maires ne sont pas affichés ni même toujours connus. « *Les oppositions ou les soutiens se définissent dossier par dossier selon l'adhésion au projet communautaire et l'espoir de gain stratégique qu'il peut représenter pour la commune* ».

Le régime de consensus fait que les conseillers communautaires membres de l'opposition sont, par loyauté, très réticents à livrer à leurs oppositions municipales des éléments critiques susceptibles de politiser des enjeux intercommunaux dans l'arène municipale (Desage et Guéranger). Ce type d'attitude expose les élus des villes grandes et moyennes à des « contradictions de rôles », puisqu'ils peuvent être opposants dans le conseil municipal, et membre de la majorité dans l'intercommunalité. D'où le souci de rester discret auprès des électeurs et militants sur les alliances nouées avec des élus membres d'autres formations politiques. Les élus font donc la différence entre la mise en scène, à leurs yeux largement artificielle (au sens où elle est engendrée par la publicité des débats), d'un conflit politique comme accentuation et dramatisation de différends, et les différends réels, qui s'exposent et se règlent en huis clos. **Ce principe n'est provisoirement suspendu que durant la période électorale**, où les clivages partisans sont mis en scène au Conseil de communauté, et par médias interposés. « *Les leaders des groupes politiques se voient concéder un droit provisoire à la critique* ». (Desage et Guéranger)

#### **Dans les EPCI, on relie la culture du consensus à des valeurs et à l'histoire locale**

Desage et Guéranger font un sort à cette explication culturaliste, en montrant qu'elle est avancée par la plupart des EPCI : si toutes les cultures locales favorisent le consensus, cet argument perd toute portée, il faut alors penser le consensus au regard de l'institution EPCI. Est-ce à dire qu'elle est fautive ? Sans que l'on puisse étayer ici ce point, il semble que des éléments de culture et de pratiques locales interviennent, et contribuent au succès ou à l'échec de politiques locales.

#### • **Les mécanismes et rouages du consensus**

Le caractère composite de l'EPCI, ajouté au fait que le président et les vice-présidents sont élus au sein du conseil communautaire, tend à placer leur pouvoir sous contrainte structurelle. Il est sans cesse nécessaire de construire des positions de compromis acceptables pour les communes, y compris la propre municipalité du président. (Kerrouche 2008) Cela commence dès la construction d'une majorité autour d'un engagement à réaliser les projets attendus par les communes.

La production de décisions « consensuelles » repose fréquemment sur des arbitrages amont qui équilibrent les bénéfices ou contraintes de ces décisions. De multiples décisions sont acceptées par les élus, quand bien même ces décisions ne leur conviennent pas, parce qu'elles sont accompagnées de **contreparties**. **Guéranger et Desage appellent « troc » cette forme courante de négociation dans les EPCI** : « *Le maire dit « je prends ça mais vous me donnez autre chose ». « J'accepte la création de logements sociaux, en contrepartie, la communauté va investir dans des équipements urbains, dans des espaces publics ». « Tu acceptes de participer au financement de l'extension des réseaux, quand bien même ils ne concernent pas ta commune, mais en contrepartie, la communauté prendra en charge l'entretien d'un équipement communal coûteux. À chaque fois, j'ai de multiples exemples en tête. À Chambéry, des communes étaient face à un problème d'étiage qui imposait d'étendre avec un coût important le réseau de captage. La question s'est alors posée : qui paye ?, seulement les communes concernées ou toutes les communes de l'EPCI ? Presque toutes étaient d'accord, mais il manquait les voix des maires de Chambéry et de la Motte-Servolex. Ils ont dit d'accord pour payer, à condition que la communauté prenne en charge leurs gymnases. C'est du troc, une solution courante, qui occasionne des surcoûts et, par effet de cliquet, fait augmenter le nombre de compétences intercommunales* ». (D. Guéranger, propos recueillis le 5 juin 2013) Dans l'ouvrage *La politique confisquée*, des exemples de troc sont donnés, comme les contreparties données à la commune de Givors en échange de son adhésion au Grand Lyon en 2007.

La nécessité de trouver des contreparties pour « faire passer » des décisions n'est pas une caractéristique des seules intercommunalités, mais à la différence des autres autorités publiques, à même d'imposer des décisions unilatérales, **l'architecture confédérale de l'EPCI place la construction de compromis au cœur de leur fonctionnement**. En pratique, certaines décisions sont

directement consensuelles (car jugées nécessaires et profitables à la fois aux communes et à l'agglomération), d'autres le sont moins ou pas. Plusieurs scénarios se présentent alors. Dans le premier, on évite d'aborder ce « sujet qui fâche » en attendant des circonstances plus favorables ; dans un deuxième le président impose un vote à la majorité qui va maintenir une opposition au projet, alors fragilisé ; dans un troisième, un ensemble de mécanismes (promesses de contreparties aux communes) rendra la décision consensuelle, ou relativement consensuelle. Exemple donné par des élus d'un EPCI qu'il est inutile de citer : dans le cadre d'une opération ANRU de renouvellement urbain sur une commune, il est décidé de construire une passerelle. Les autres communes protestent en arguant que cela ne profitera qu'à la seule commune concernée. Il est alors décidé qu'elle payera la moitié de l'investissement, l'EPCI l'autre moitié, et qu'en contrepartie de cette dépense communautaire, des fonds de concours de même montant seront distribués aux autres communes, en fonction de leurs populations. La décision de construire la passerelle devient consensuelle, les communes votent en faveur du projet.

Selon le degré d'émancipation des EPCI et des politiques menées, l'impératif de négocier est plus ou moins présent. Ainsi, le passage à la fiscalité unique au Grand Lyon en 2000 a réduit la concurrence entre communes sur les implantations d'activités, parce que les recettes liées vont désormais au Grand Lyon, qui du coup est moins contraint à négocier des contreparties. Selon Jacky Darne, vice-président du Grand Lyon chargé des finances sous le mandat 2008-2014, les communes « *ne viennent plus solliciter le Grand Lyon de façon concurrente pour qu'on développe leur zone plutôt qu'une autre, donc cela a supprimé un échelon de négociation et de satisfaction politique. (...) Le curseur s'est déplacé des communes vers le Grand Lyon, il y a moins de négociation politique avec la commune, et davantage d'analyse dans les services économiques de la Communauté urbaine. Donc cela donne de la rationalité, de la liberté, cela conduit à des politiques foncières, à des spécialisations de quartiers et à de bons résultats. (...) Pour Confluence, nous aurions eu bien plus de jalousies communales et de revendications pour que l'on développe des activités dans telle ou telle commune.* » (propos recueillis les 7 janvier et 8 février 2013)

- **Derrière la valorisation du « modèle du consensus », les avantages du huis clos renvoient aux inconvénients de la publicité des débats**

Le fonctionnement « au consensus » est observable, à des degrés moindres, et alors même que le suffrage universel est le mode d'élection, dans les Conseils municipaux, Conseils généraux, Conseils régionaux ou au Parlement où le travail des commissions, réalisé en huis clos, cherche à produire des décisions sur un mode souvent dépolitisé. **Le mode d'élection ne suffit pas à expliquer l'absence ou la présence de cette « culture du consensus » : la variable clé du consensus se trouve dans la confidentialité des débats, quelle que soit l'institution.** Dans les EPCI le caractère confiné de la prise de décision joue un rôle central dans la production du consensus, à côté du second facteur structurel qu'est le caractère fédéral de l'institution. Il est difficile de s'en rendre compte, parce que les avantages du huis clos (qualité et sincérité des discussions, liberté de parole en l'absence de contrainte d'alignement partisan ou de satisfaction des électeurs, possibilité de construire des compromis pragmatiques et des choix courageux jusqu'à prendre des décisions impopulaires) sont référés non pas à la forme du huis clos, mais au « modèle du consensus », ou à d'autres normes (apolitisme, pragmatisme). **La réduction du coût politique de la prise de risque dans le traitement des problèmes des EPCI, ainsi que la possibilité d'émergence de projets politiques territoriaux qui transcendent ou du moins marginalisent les clivages institués,** sont en réalité avant tout liés à **l'absence de contrôle direct des citoyens** (elle-même liée à l'absence d'élection directe qui fait que les élus communautaires n'ont pas véritablement de compte à rendre aux électeurs ni à faire des choix pour complaire à un électorat, dans la perspective d'une réélection), dont le huis clos est la résultante formelle.

A l'inverse, **la « politisation » qui accompagne la publicité des débats fait figure, pour la plupart des élus intercommunaux, de repoussoir,** sans que l'on puisse démêler ce qui revient, dans les griefs qui lui sont faits, au rejet de la publicité des débats, ou au rejet de ce que l'antagonisme permanent majorité/opposition a de réducteur. Ce qui est sûr, c'est que la plupart des élus rechignent dans le cadre de l'intercommunalité à être tenus de s'opposer entre eux sur une base partisane, et préfèrent au

contraire avoir des marges de manœuvre pour trouver au cas par cas ce qui semble être la meilleure décision. De manière générale, une ligne commune aux élus des EPCI et des collectivités territoriales consiste à préserver ou accroître leur liberté de manœuvre : « *décider soi-même ou, à défaut, appliquer librement les décisions des autres ou y être associé* ». (Gaxie 2008). Seules des voix isolées réclament davantage de politisation, par exemple des élus porteurs de choix alternatifs remettant donc en cause les consensus politiques préexistants.

**Les inconvénients du huis clos** (risque que la raison privée l'emporte sur la raison publique ; risque que la pluralité des publics que doit prendre en compte la décision ne soit pas respectée dans l'expression des points de vue ; faiblesse du contrôle citoyen qui favorise parfois l'outrance de certaines réalisations et l'augmentation importante des dépenses ; absence de mise en œuvre du mécanisme de la « vertu civilisatrice de l'hypocrisie ») sont tus, ignorés ou minorés quand on interroge les élus et responsables des intercommunalités.

### ➤ Quel mode d'expression et de résolution des clivages et différends ?

Gouvernance inclusive, quasi-absence de contre-pouvoirs internes, contraintes d'alignement, limitent très fortement les possibilités d'échange d'arguments contradictoires, de critiques ou d'exposition des effets négatifs d'une décision prise en haut de hiérarchie politico-administrative.

- **Une gouvernance inclusive qui désamorce la critique**

Comme le président a formé autour de lui une coalition et fait participer aux affaires des élus des différentes communes et composantes politiques, **les réussites comme les échecs engagent un collectif, ce qui retient la critique** : comment critiquer un résultat dont on est partie prenante ? **Des élus qui combattaient des choix quand ils étaient à l'extérieur de l'institution les entérinent quand ils y participent.** C'est le cas d'élus communistes, souvent opposés à la délégation de service public comme mode de gestion, qui sont tenus de voter les budgets qui valident ces choix (Guéranger 2013). La scène de gouvernance, inclusive, implique aussi des citoyens issus de la « société civile » qui participent aux instances pérennes ou éphémères de consultation ou de concertation, des « partenaires » associatifs, institutionnels ou entreprises, d'autres collectivités territoriales et intercommunalités... Ce schéma inclusif affaiblit ou interdit les points de vues critiques, divergents ou d'opposition assumée.

- **Une contrainte d'alignement**

Selon Desage et Guéranger, **les élus communaux ayant des responsabilités dans l'EPCI sont tenus de s'aligner sur la position de leur maire**, qu'ils appartiennent à sa majorité ou à l'opposition, par exemple quand ils siègent en commission et lors des votes des conseils communautaires. Cette contrainte est moins forte durant les périodes pré et post électorales que le reste du temps, et en huis clos qu'en séance publique<sup>10</sup>. Même les instances de participation citoyenne, que l'institution encourage parfois à exprimer des dissensus, peinent à le faire. **Le mimétisme des Conseils de développement par rapport au fonctionnement au consensus des EPCI les empêche d'entrer dans la controverse publique** (Lefevre et Revel 2009, Keller 2013). Il est probable que leur inscription dans une gouvernance inclusive et leur incorporation des normes de l'institution (hostilité à la publicisation des différends, refus de contre-pouvoirs...) les met forcément sur cette pente. Et comment attendre des débats clivés et contradictoires alors qu'une « *bonne réunion de concertation comme une bonne séance de conseil de quartier, c'est quand le débat se passe calmement et donc sans*

---

<sup>10</sup> Il faut bien faire la différence entre cette contrainte d'alignement communal, inhérente au fonctionnement fédéral des intercommunalités, et des contraintes d'alignement d'autres natures, induites dans toute organisation par la recherche de cohérence dans les orientations et les actes. Les membres de comités de pilotage ou de l'équipe de direction générale d'un EPCI peuvent manifester des positions variées voire divergentes en huis clos, mais une fois qu'une décision est prise, et même s'ils sont en désaccord avec elle, ils sont tenus de la défendre. De ce fait, les désaccords sont désactivés et invisibilisés. Le DGS du Grand Lyon décrit ainsi le fonctionnement de l'équipe de direction générale : « *Les sujets sont, en confiance et dans le respect mutuel, vraiment débattus, ce qui n'était pas le cas au début. Mais quand l'orientation est prise, chacun de ses membres, qu'elle qu'elle ait été son opinion propre durant le débat, doit obligatoirement se ranger à la décision prise, et la défendre mordicus ensuite, je pense notamment au domaine des RH. Je suis impitoyable envers celui qui déroge à ce principe de solidarité et de loyauté !* » (entretien Millénaire 3, propos recueillis le 16 janvier 2009)

que le topo initial présenté par les institutionnels ne soit trop attaqué, que les habitants présents veulent bien arrêter de parler de leur plaque d'égout et fassent l'effort de raisonner comme les institutionnels et qu'à la fin tout le monde tombe d'accord » remarque Paul Boino (2012). De fait, ajoute un Gilles Pinson, les instances participatives évitent ou marginalisent les enjeux trop conflictuels et les voix trop dissonantes ou qui contestent trop frontalement les projets. Les nombreux travaux sur l'effet des dispositifs participatifs ou de concertation sur la décision indiquent qu'au mieux la décision peut être marginalement modifiée, par exemple certains aspects de projets d'architectes dans un projet urbain (ex. projet Lyon Confluence), ou qu'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) aura une influence mineure (Cultiaux 2006). L'adhésion des intercommunalités au paradigme de la démocratie participative, ou à la version habermassienne de la délibération, plutôt qu'à la conception rhétorique de la délibération, a conforté cette logique.

#### **Quand les EPCI ont adopté le paradigme de la démocratie participative : le cas du Grand Lyon**

Le tournant participatif au Grand Lyon, manifeste dès 1998 avec le lancement des journées de prospective et de stratégie (février 1998 - juillet 2000) destinées à alimenter le projet d'agglomération, coïncide avec le triomphe dans le champs des idées politiques, durant cette même décennie, des paradigmes participatif et délibératif, qui ont en commun de remettre en cause le rôle central de l'élection. C'est une opportunité pour une institution qui n'est pas élue au suffrage universel direct. Selon P. Rosanvallon, « *la souveraineté démocratique s'est construite historiquement autour de la procédure électorale comme mode central de légitimation et de contrôle. Mais l'histoire nous permet en même temps de comprendre que la vie de la démocratie n'a jamais été réduite au seul moment électoral* », et d'en appeler alors à la démultiplication des formes d'expression et de contrôle démocratique. Le Grand Lyon a souscrit, en tout cas formellement à travers certains documents (Charte de la participation) et certains dispositifs (organisation de débats, mise en place du conseil de développement), au paradigme de la démocratie participative, qui valorise l'échange de points de vue, suppose un intérêt citoyen pour la participation politique, porte l'idée que c'est par la discussion et le débat du plus grand nombre que l'on fait émerger l'intérêt général. Dans les années 1998-2001, la mission Prospective et stratégie d'agglomération avait ces deux objectifs, fixés par Raymond Barre : « *faire vivre le débat public d'agglomération sur tous les sujets de société importants ; élaborer, en liaison avec les institutions et la société civile, le projet de développement global et durable de la métropole* » (Guide Millénaire<sup>3</sup> des lieux favorisant les initiatives et la vie des idées dans l'agglomération lyonnaise, 2000). L'idée est aussi avancée que la participation citoyenne est un moyen de répondre à une crise du politique. Les débats prospectifs portaient donc quelque chose de l'idéal habermassien d'un système fondé sur « le droit pour tous de participer à la discussion ».

Tout cela semble valider un constat porté par les chercheurs : la contestation d'une politique communautaire, sa « mise en politique » ne peut venir que de l'extérieur, par des associations ou des mouvements citoyens. Ces mouvements externes utilisent des moyens variés d'influence (pétitions, interpellation directe des élus, appui sur les médias, procès ou menace de procès...).

- **Un modèle incompatible avec la conception agonistique de la démocratie**

Le modèle de la démocratie de consensus, à l'inverse du modèle de la démocratie compétitive, semble incompatible avec une conception « agonistique » de la démocratie (Ricœur, Rancière, Mouffe), selon laquelle les intérêts contradictoires des groupes sociaux doivent s'exprimer et se confronter sous forme de délibération, en vue d'arriver à des arbitrages politiques.

Deux raisons à cela :

- **le modèle de consensus tel qu'il existe dans les intercommunalités évite dans la mesure du possible d'exposer publiquement des différends**, puis ensuite de les trancher par un vote à la majorité. Un EPCI n'est pas dans le schéma de la démocratie compétitive d'une majorité partisane qui impose ses décisions à une minorité partisane, dont la posture est critique ou d'opposition. Au contraire, toute une machinerie veille à ne pas publiciser les questions de politique publique pour ne pas les politiser, et à éviter les potentiels antagonismes (en évitant par exemple qu'une direction ou un organe marche sur les plates bandes d'un autre, qu'une politique communautaire soit vécue comme une intrusion par les communes, en évitant les sujets qui fâchent, etc.). **Il n'est pas acceptable de transposer les débats qui ont lieu au bureau dans le Conseil communautaire.** « *Le caractère*

public du conseil interdit l'expression des différends, même — surtout — quand ils ont été évoqués au bureau » (Desage et Guéranger) ;

- dans les EPCI, les différends sont largement territoriaux, liés à un équilibre à trouver entre communes et territoires, et plus rarement à l'expression de points de vues différents/clivés qui traversent la société, ce qui fait que la machinerie à produire du consensus n'est pas formatée pour entendre, relayer ces points de vues et les prendre en compte dans la construction des décisions<sup>11</sup>.

- **L'absence d'affrontement partisan a des inconvénients sur la qualité de la décision**

**Dans la plupart des entités politiques, c'est l'affrontement partisan qui produit la délibération contradictoire des choix publics**, le rôle de l'opposition consistant à surveiller en continu ce que fait la majorité, de la critiquer de la manière la plus fondée possible (car ses arguments doivent convaincre les électeurs), mais aussi d'informer et d'alerter l'opinion publique. De son côté, la majorité ne peut pas ignorer les arguments de l'opposition, et, sous le regard des médias, doit justifier ses décisions en continu. Certes l'affrontement obligé entre majorité et opposition a des vertus et des inconvénients du point de vue de la qualité de la décision, qu'il n'est pas aisé de mettre en balance. Le géographe urbain Paul Boino détaille ici ces vertus, rejoignant les démonstrations d'un Bernard Manin sur le principe du contradictoire : *« Ce système partisan pour pénible et désespérant qu'il puisse paraître a finalement un effet sur les politiques publiques : il produit des arènes de controverses dans lesquels les choix publics sont discutés de manière contradictoire. Au mieux, ils sont modifiés car telle ou telle question ou aspect du problème auquel la majorité n'a pas pensé, a été énoncé, argumenté et retenu au final comme étant pertinent (au plan social, économique, territorial, de santé publique ...). Au pire, l'opinion publique est informée et peut le moment venu exercer son contrôle en réalisant ou non l'ancienne majorité. (...) Le pluralisme démocratique est non seulement plus respectueux des individus, de leurs besoins, de leurs idées, de leurs situations (...) mais il est aussi beaucoup plus efficace dans le temps. (...) Ceci a des conséquences inévitables sur la qualité des choix publics : leur pertinence (la solution choisie est-elle la plus adaptée pour régler le problème visé ou correspond-elle à ce que l'institution sait déjà faire ?), leur pondération (le meilleur des techniciens ou le plus engagé des élus est-il en mesure à lui seul d'apprécier correctement la totalité des conséquences produites par ses décisions ou sa rationalité est-elle nécessairement limitée ?), leur hiérarchisation (qu'est-ce qui est prioritaire ?) et pour tout dire sur leur efficacité. »* (Boino 2012)

---

<sup>11</sup> D'après Desage et Guéranger, les désaccords s'organisent selon des logiques territoriales et rarement selon des positionnements partisans, qui recouperaient des intérêts ou points de vue antagonistes de groupes sociaux : ils opposent ainsi le système de « démocratie territoriale » mis en place par les EPCI, à la « démocratie classiste ». Ils ajoutent que les EPCI dépolitisent les objets de leurs politiques et l'univers des choix, parce que tout est mis en œuvre pour que les clivages politiques n'apparaissent pas, ou ne soient pas publiquement explicités. Seule la période pré et postélectorale échappe en partie à ce principe : on voit des désaccords s'exprimer sur une base partisane, et des critiques s'échanger parti politique contre parti politique, personne contre personne. Dans ce cas, des questions vont apparaître publiquement (par exemple à travers des interviews accordés aux médias) comme conflictuelles, et tel ou tel maire va critiquer vivement les choix du président. La déconnection des espaces de débat (à l'échelle locale, le débat démocratique a lieu durant les élections municipales) et des espaces de décision (puisque la décision à l'échelle locale tend à se déplacer vers les EPCI) est un facteur identifié de la dépolitisation de la scène locale, et un problème démocratique parce que l'action des EPCI n'est pas soumise au débat public. Ce modèle explicatif semble pertinent à ceci près qu'il laisse peu de place aux désaccords faisant intervenir des convictions ou des différences de hiérarchisation de valeurs, qui semblent pourtant en arrière plan de nombreux débats internes à l'institution (sur les questions environnementales, de tarification, de sécurité publique, d'opportunité de construire un Grand Stade, sur la place des opérateurs privés, etc.). Même les débats sur les prises de compétences ne se réduisent pas à des calculs politiques entre maires.

## Principales ressources utilisées :

- Emilie Becouze, Paul Bouriat, Juliette Kupecek, François Mesure, Simon Moulines, Mireille Pillais, Pierre Stecker, « Les relations entre communes et communautés entre continuités et ruptures », extraits de l'étude réalisée pour le compte de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) et de l'Institut national des études territoriales (Inet), mai 2013, supplément La Gazette des communes n°43/2197, 18 nov. 2013
- Kémo Baldé, David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin, Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle proactif et ouvert ou un modèle passif et fermé » ?, rapport, Université de Pau et des Pays de l'Adour, juin 2013
- François Baraize, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la société*, n°53, mai 2001
- François Baraize, Emmanuel Négrier (eds), L'invention politique de l'agglomération, L'Harmattan, 2001
- Romain Lajarge, Gilles Pinson, Jérôme Dubois, Sophie Vareilles, L'intercommunalité en débat, Synthèse des 5 séances, PUCA, sans date
- Taoufik Ben Mabrouk, « Quand la métropole se fait territoire politique », papier présenté au Congrès de l'AFSP, Lyon, 14-16 sept. 2005
- Paul Boino (dir.), Lyon, La production de la ville, éd. Parenthèses, 2009
- Paul Boino, entretien Millénaire 3, propos recueillis le 18 décembre 2012
- Lila Combe, « Dynamiques et fragilité du débat d'agglomération autour des enjeux d'habitat et de rénovation urbaine », 2011
- Yolaine Cultiaux, « La participation habitante, vecteur de changement de l'action publique locale ? », Colloque « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale », AFSP, IEP de Grenoble, 15 et 16 juin 2006
- Jacky Darne, entretien Millénaire 3, propos recueillis le 7 janvier et le 8 février 2013
- Fabien Desage, « L'emprise de l'institué. Force et aléas du régime de « consensus » à la Communauté urbaine de Lille », in J. Lagroye, M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, 2011
- Fabien Desage « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" intercommunaux », *Politix*, 22, 2009
- Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, éditions du Croquant, 2011
- Carole Desmarais, La concertation dans la conduite de projet : guide méthodologique, Grand Lyon, 2012
- Renaud Epstein (dir), Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération déléguaires de la gestion des aides à la pierre, PUCA, rapport final, 2011
- Thomas Frinault, *Le pouvoir territorialisé en France*, PUR, 2012
- Daniel Gaxie, « Des logiques d'action conservatrices », in L'intercommunalité en questions, D. Guéranger (dir.), La Documentation française, Problèmes politiques et sociaux, n°951-952, août-sept. 2008
- David Guéranger, entretien Millénaire 3, propos recueillis le 5 juin 2013
- Maxime Huré, Les effets du projet Vélo'v sur le gouvernement des villes, mémoire de recherche en science politique, Lyon 2, 2007
- Sophie Keller, « La participation citoyenne à la "fabrique de la ville" dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du conseil de développement du Grand Lyon », Mémoire de Master 2, IEP Grenoble, 2013.
- Éric Kerrouche, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, 2008
- Denys Lamarzelle, « La face cachée de la territoriale, *La revue du Trésor*, janvier 2006
- Rémi Lefebvre et Martine Revel, « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des conseils de agglomérations de Lille et Nancy », Congrès de l'AFSP, Grenoble, 9 sept. 2009
- Lilian Loubet, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'Espace Politique* [En ligne], 18, octobre 2013
- Cédric Polère, Catherine Panassier, Solidarité et communautés urbaines : état des lieux et perspectives, rapport ACUF/Grand Lyon, oct. 2013

Gilles Pinson, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n°148, 2014

Hélène Reigner, « La réforme des collectivités territoriales et la réactivation du débat sur la démocratie intercommunale. Quels cadres d'analyse pour la recherche ? », in Le Saout R., Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, PUR, 2012

Alain Richard, « L'intercommunalité : menace ou atout ? », *Pouvoirs*, n°148, 2014

Lisa Sutto, Le rôle de l'expertise économique dans l'élaboration des politiques alpines de transport et du projet Lyon-Turin : vers l'émergence d'un espace alpin ?, thèse de doctorat, Université de Lyon/Ecole Polytechnique de Milan, 2009

Laurent Viel, Gonzalo Lizarralde, Fella Amina Maherzi and Isabelle Thomas-Maret, « L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains. Les cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence », *Cybergeo : European Journal of Geography* [Online], Regional and Urban Planning, document 604, avril 2012

## ANNEXE 1 : Les instances au cœur de la décision et du règlement des différends

- **Les maires et les élus communautaires :**

**La prédominance de la figure du maire au sein de la gouvernance des intercommunalités est inhérente à leur architecture**, et à la centralité de cet édile dans le système politique local. En vertu de l'histoire, la commune fait figure dans notre imaginaire de « cellule de base de la démocratie », d'expression du droit de chacun à participer politiquement, en faisant valoir ses revendications et doléances, et à contrôler l'exercice du pouvoir. Dès le départ, la question communale a été reliée, dans l'esprit du législateur, à la question de la coopération intercommunale. Ainsi, la première loi sur l'intercommunalité du 22 mars 1890 venait en continuité de la loi du 5 avril 1884 sur les communes. Depuis lors, il s'agit toujours de rechercher un équilibre entre l'exigence d'une démocratie accessible par la commune, et la nécessité de gérer des services et équipements sur un territoire plus vaste. Cette recherche d'équilibre est défendue par la plupart des maires et par les associations porte voix du « bloc communal » (Richard 20&4). **La base de la légitimité des élus et de leurs décisions, tant communale, qu'intercommunale ou supracommunale, reste la commune.** Même si le mode d'élection utilisé pour élire les conseillers communautaires a été différent en mars 2014 (fléchage des conseillers municipaux qui siègeront au conseil de communauté à partir des listes municipales), ces derniers représentent leurs communes au sein de l'organe délibérant. Les maires doivent pouvoir être associés au processus de décision sur les grands projets communautaires, et leurs points de vues intégrés aux solutions proposées. **L'ensemble des acteurs des EPCI a intériorisé le « droit de veto informel du maire »** (Desage et Guéranger 2011) **concernant toute intervention sur sa commune.** La primauté politique des maires dans l'intercommunalité n'empêche pas le déclin de la maîtrise par la commune de ses choix politiques, combinaison de plusieurs facteurs (diminution de la dynamique des ressources financières, participation à des EPCI qui empiètent sur leurs choix de développement et suscitent le déplacement des politiques publiques vers l'échelon intercommunal...). Pour autant, cette perte de substance politique de la commune reste peu perçue par les habitants, qui continuent à se sentir appartenir à la commune. Si la tension s'accroît donc entre le renforcement du pouvoir de la communauté, et le principe de libre administration communale, l'équilibre reste maintenu par la collégialité des maires, la recherche de complémentarité communes/communauté, et la relative liberté des délégations de compétences et des modes d'exercice. Notons enfin que le fonctionnement collégial de l'intercommunalité affaiblit les conseils municipaux, mais renforce dans le même temps les maires, promus représentants presque exclusifs de leurs communes auprès de l'EPCI (Guéranger et Desage). Selon une enquête menée pour l'AcDF en 2013, la capacité d'un maire à peser sur la décision dépend moins du poids démographique de la commune qu'il représente, et de plus en plus de son implication dans les projets intercommunaux : *« de la définition de la stratégie au portage politique des dossiers, jusqu'au vote au sein de l'assemblée communautaire, c'est souvent la capacité de l' élu à s'engager au sein de l'EPCI qui fonde ensuite son leadership au sein de l'exécutif »*. Et surtout il est observé que *« plus la maturité intercommunale est palpable, moins la prédominance des maires se fait sentir »*.

Tout indique que **l'ensemble des chercheurs qui travaillent sur l'intercommunalité n'ont pas pris la mesure, dans leurs modèles d'analyse, des processus de dépassement de la tutelle communale**, qui font que les problèmes et leurs solutions ne sont plus uniquement construits dans une discussion/négociation avec les communes. Le schéma analytique proposé rend imparfaitement compte des logiques décisionnelles des EPCI où le corporatisme des maires joue un rôle affaibli.

Par ailleurs, ces chercheurs sous-estiment le rôle d'élus communautaires non maires, dont certains peuvent être vice-présidents, ou exercer leur influence entre exécutif et administration. Plusieurs phénomènes, comme la construction amont de la décision avec un rôle déterminant de l'expertise des fonctionnaires, l'autonomisation de nombreux EPCI et de leurs politiques communautaires vis-à-vis du pouvoir décisionnel des communes, les vice-présidents que l'on ne peut pas assimiler à des élus communaux défendant le seul intérêt de leur commune... invalident la thèse d'une simple *« confiscation par les maires de l'institution intercommunale »*.

### **Les vice-présidents :**

L'usage consiste à réserver les postes de vice-présidents aux maires des communes les plus importantes et aux principaux adjoints de la ville centre. Dans les petites intercommunalités, il est courant que tous les maires soient vice-présidents. Dès lors qu'un conseiller communautaire bénéficie d'une délégation, il est reconnu comme un rouage essentiel et devient un interlocuteur principal des services. Tous les vice-présidents n'ont évidemment pas les mêmes ressources, ni la même importance politique, cela dépend notamment de leur délégation et des projets qu'ils portent. Le couple formé par le vice-président et « son » directeur de service réalise un nombre important d'arbitrages. Selon les EPCI, Desage et Guéranger ont observé de multiples combinaisons : on peut ainsi voir fonctionner un leadership sous forme d'un trio président, vice-président, directeur général des services.

#### **L'exemple du projet Vélo'v au Grand Lyon à partir de 2004 (source : Huré 2007)**

La décision de faire appel à un opérateur privé est le plus souvent prise par le président (ou maire dans une commune) et ses principaux collaborateurs, puis notifiée aux services pour information. Cela a été le cas de Vélo'v. Pour éviter le risque politique du projet Vélo'v, Gérard Collomb avait choisi de confier le suivi du dossier à un vice-président de l'opposition, Gilles Vesco, alors affilié au groupe UDF. G. Vesco est alors au cœur de la décision. Il a pour délégation les « nouveaux modes de déplacement » et sur tous les aspects de cette délégation, il prend des décisions. Les participants au processus de décision du projet Vélo'v sont certains vice-présidents concernés, à commencer par G. Vesco, les maires de Lyon et de Villeurbanne où s'implantent ces stations, les adjoints concernés, les maires d'arrondissements qui valident les choix d'implantation des stations sur leur territoire d'élection (les architectes des bâtiments de France se limitant à donner des recommandations), et évidemment l'acteur privé avec lequel sont négociés tous les aspects du projet.

**Le président :** il préside le Conseil de communauté, la Réunion des maires ou le Conseil des maires quand cet organe existe (soit dans une intercommunalité sur cinq), et, en tant qu'exécutif de la communauté, il assure l'exécution des délibérations. Au sommet de la pyramide des élus, il produit les arbitrages décisifs et se concentre sur des dossiers emblématiques. Ici aussi, l'intervention vient souvent dès l'amont. « *Les négociations interpersonnelles (le plus souvent entre le président et le vice-président porteur du projet) permettent de préparer la décision avant de la présenter dans les instances formalisées ; la décision est ainsi « débarrassée » de ces éventuels éléments polémiques* ». (Bécouze et al, AcDF 2013)

### **Le cabinet du président :**

A l'instar des commissions et du bureau, c'est un organe politique qui « fait tamis » en identifiant les problèmes et neutralisant les différends territoriaux, politiques, sectoriels (Desage et Guéranger). Outil au service du président, il a deux grandes fonctions : premièrement assurer l'interface entre le président et les vice-présidents (par exemple sur les projets importants), voire faire contrepouvoir à ces derniers (quand un vice-président joue le rôle de chef de service) ; deuxièmement produire une expertise technique sur les dossiers (notes au président).

**Les commissions thématiques :** elles sont présidées par un ou plusieurs élus, désignés en même temps que l'exécutif selon une savante répartition entre communes et formations politiques. Lieu d'information pour les élus (présentation des projets en cours, collecte de rapports et documents techniques...), elles permettent d'identifier les sujets conflictuels. « *Ce n'est pas lors de ces réunions que se nouent les compromis, mais elles fonctionnent plutôt comme un révélateur des positions municipales sur un dossier, permettant aux vice-présidents et aux services d'identifier des points de blocage ou de convaincre un élu récalcitrant. En cas d'hostilité persistante d'un maire, ou de doute sur sa position, le vice-président retire le dossier et demande aux services de le retravailler, tout en informant le président de l'EPCI de la situation* ». (Desage et Guéranger) La délibération sera alors discutée lors de la réunion du bureau, pour trouver une position de compromis.

### **Le bureau<sup>12</sup> :**

Dans de nombreuses intercommunalités où les communes membres sont peu nombreuses, tous les maires siègent au bureau. Selon Desage et Guéranger, c'est « *l'organe le plus central parce que le moins visible* ». Le huis clos de ces réunions assure une confidentialité aux élus, qui permet de négocier. Le bureau ne passe pas en revue toutes les délibérations qui seront soumises au Conseil de communauté, mais les plus importantes et celles qui peuvent poser problème ou sont à ajuster. « *Peu nombreuses, ajustées à la périodicité du conseil de communauté, les réunions du bureau ont pour principal objectif de le préparer dans la discrétion, en identifiant les désaccords en suspens et en réalisant les ultimes compromis. Selon l'agenda et selon l'urgence, ses membres ont plus ou moins de latitude pour reformuler une délibération ou lui apporter quelques modifications mineures. Dans tous les cas, les projets qui ne suscitent aucune remarque sont considérés comme tacitement approuvés [principe de non opposition], tandis que les autres sont retirés et renvoyés à une séance ultérieure, au motif que la décision n'est pas « mûre » ou, selon la formule consacrée, que certains élus ne sont pas prêts. Quelques heures avant la réunion publique du conseil, le bureau est aussi le lieu où les interventions s'ordonnent, où les maires, les présidents de groupes politiques, informent leurs collègues de leurs votes mais aussi de leurs prises de paroles. L'annonce des « coups » — qui va jusqu'à diffusion par les conseillers du texte de leur intervention — permet ainsi au président et aux vice-présidents interpellés de préparer leur réponse, tout en offrant le spectacle d'un débat contradictoire conforme à la norme démocratique. (...) Le bureau remplit donc une double fonction de filtrage/aiguillage des délibérations et de répétition générale, mais « en coulisses », des débats du conseil, ce qui permet de contrôler les dynamiques d'assemblée ou, plus précisément, les clivages qui peuvent s'y manifester. » (Desage et Guéranger)*

#### **L'exécutif du Grand Lyon avant les élections de mars 2014**

Le Conseil de communauté délègue une partie de ses prérogatives à son président et au bureau. Composé du président, des 40 vice-présidents élus par l'assemblée communautaire du 25 avril 2008 et des présidents des 5 commissions permanentes (instances de préparation des conseils de communauté), le bureau prend des décisions par délégation du Conseil. Chaque vice-président a la responsabilité d'un domaine précis : déplacements urbains, finances, patrimoine, écologie urbaine, propreté... (source : site du Grand Lyon)

### **Le Conseil de communauté :**

Soumis pour l'essentiel aux mêmes règles que les conseils municipaux, il désigne en son sein le président, les vice-présidents et un bureau, composé d'un président et de vice-présidents, élus au scrutin majoritaires.

### **Le Directeur Général des Services de l'intercommunalité :**

Il occupe une position centrale, en relation avec le directeur de cabinet, dans le dispositif d'arbitrage, de veille et de désamorçage des conflits, en particulier entre élus (élus communautaires, dont certains sont maires et/ou vice-présidents) et avec les élus.

Plus globalement, la direction générale est au cœur de la relation élus-administration, elle veille à la qualité de la relation entre ces pôles, conçoit, met en œuvre et assure la cohérence de l'organisation des services et leur mode de management, pilote les projets stratégiques, veille à la mobilisation des services et des agents en favorisant la compréhension des objectifs managériaux.

### **Les cadres dirigeants de l'intercommunalité :**

En interface entre les élus communautaires et la structure administrative, ils doivent trouver des arrangements, prévenir les conflits, attirer l'attention de leurs vice-présidents en cas d'opposition ou de revendication persistante d'un élu afin d'enclencher des démarches de conciliation, et ont donc un **rôle important dans le maintien du modèle du consensus**. La relation au vice-président est importante. « *Par un jeu de solidarité croisée, le fonctionnaire aide « son » vice-président à assurer son rôle de facilitateur de consensus, en anticipant les différends, en l'informant des problèmes*

<sup>12</sup> Le président, les vice-présidents, ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à des importantes exceptions près (vote du budget, etc.). Quand le bureau est appelé à prendre des décisions sur les affaires déléguées par le conseil communautaire, il doit alors respecter les règles applicables pour l'adoption des délibérations (quorum, majorité, transmission des délibérations...).

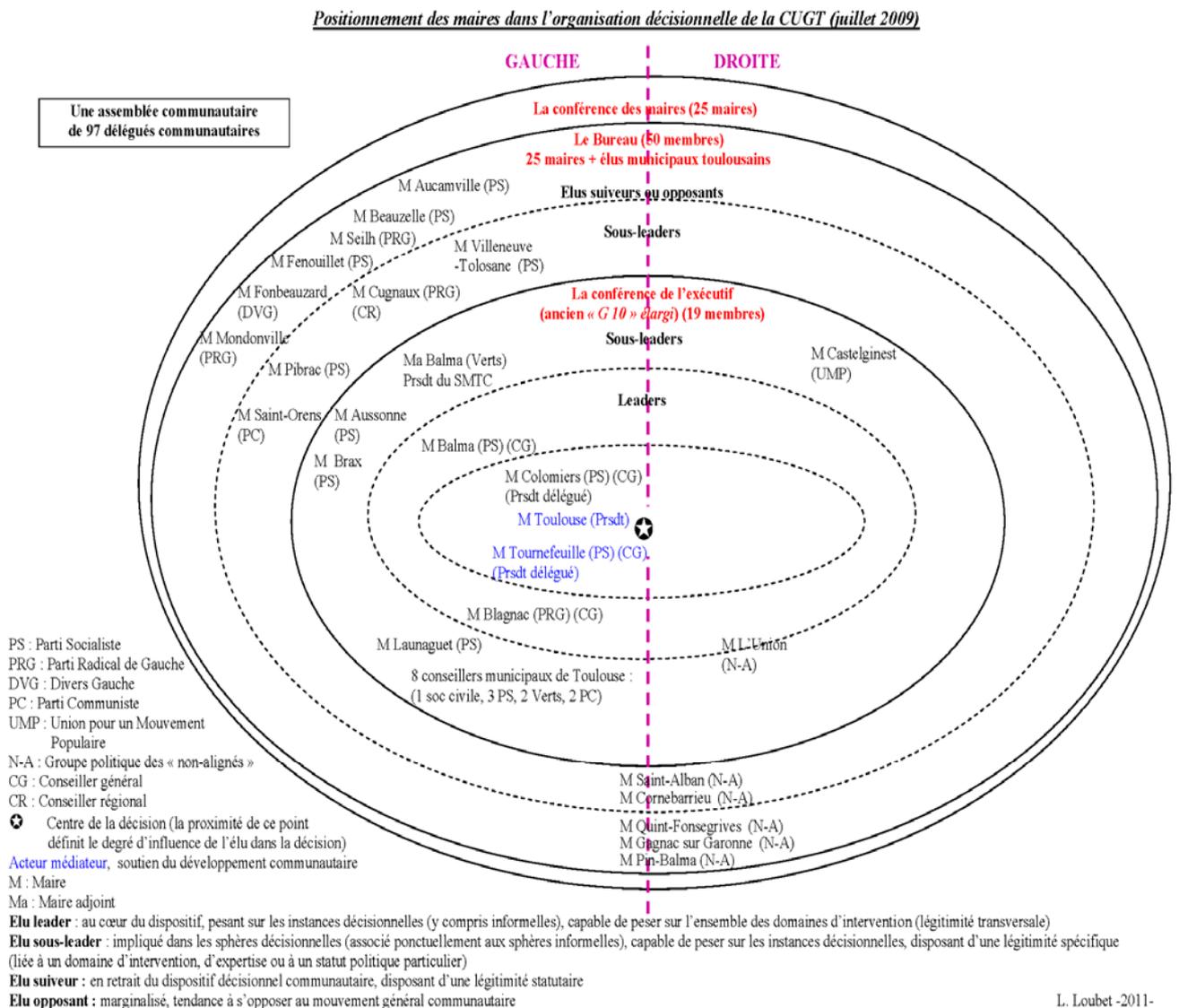
*éventuels, voire en lui proposant des alternatives. En contrepartie, le vice-président se fait le défenseur des intérêts du service » (Desage-Guéranger). La relation au vice-président est importante. À côté de leur expertise technique, on attend d'eux un rôle d'anticipation politique.*

**De multiples organes**, pas forcément reconnus comme ayant un pouvoir décisionnel, participent à des processus de construction de la décision (instances non décisionnelles de réflexion stratégique qui peuvent rassembler une partie des vice-présidents, réunions de maires correspondant à un bassin de vie infracommunautaire, réunion des présidents de groupes, etc.), à côté des instances réglementaires (commission d'appel d'offres, comité technique, comité hygiène et sécurité, etc.).

## ANNEXE 2 : Les élus n'ont pas la même influence dans les délibérations et négociations

Un chercheur, Lilian Loubet a **cartographié le degré d'influence des maires dans le processus décisionnel communautaire**, selon leur appartenance politique et leur rôle (méthode : analyse d'entretiens et croisement des réponses des maires). Il a distingué les élus « leaders », au cœur du dispositif de décision, les élus « sous-leaders », capables de peser ponctuellement en fonction de leur expertise, et les élus « suiveurs » et « opposants ».

### Le positionnement des maires dans le système décisionnel de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse en 2009, selon leur appartenance politique et leur influence (L. Loubet 2013)



## Le positionnement des maires au bureau de la communauté d'agglomération du Muretain (Haute-Garonne) (L. Loubet 2013)

*Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CAM (juillet 2009)*

