



**Promotion Léopold Sédar  
SENGHOR  
« 2002-2004 »**

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**L'intercommunalité et la démocratie locale**

Mémoire présenté par  
**M. Kei KATAGIRI**

Sous la direction de :  
M. Robert HERTZOG  
Professeur à l'IEP de STRASBOURG

**Février 2004**

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### 1. L'INSTITUTION ACTUELLE DES INTERCOMMUNALITES

#### 1.1. LE CONTEXTE

#### 1.2. LES ORGANISATIONS ET LES COMPETENCES

1.2.1. Les communautés urbaines

1.2.2. Les communautés d'agglomération

1.2.3. Les communautés de communes

### 2. POURQUOI REFORMONS-NOUS LES INTERCOMMUNALITES ?

2.1. L'INTERCOMMUNALITE D'AUJOURD'HUI NECESSITE UNE REFORME

2.2. L'INTERCOMMUNALITE DEMOCRATIQUE, C'EST L'INTERCOMMUNALITE QUE LES ELECTEURS PEUVENT UTILISER FACILEMENT

### 3. LA REFORME NE DOIT PAS RESTER A L'INTRODUCTION DU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

3.1. LES CONDITIONS POUR CREER UNE INTERCOMMUNALITE QUE LES ELECTEURS PEUVENT UTILISER FACILEMENT

3.2. IL FAUT BIEN CHOISIR LE SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT APPROPRIE

3.2.1. L'introduction d'une circonscription unique pour chaque intercommunalité

3.2.2. Élire le président de l'intercommunalité au suffrage universel direct

3.2.3. Élire les délégués intercommunaux dans les circonscriptions communales

### 3.3. NOUS DEVONS COMPLETER L'INTRODUCTION DU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT PAR D'AUTRES MESURES

3.3.1. Le rôle de l'administration dans la démocratisation des intercommunalités

3.3.1.1. Les relations publiques des institutions intercommunales

3.3.1.2. Le centre d'informations pour les intercommunalités

3.3.2. Le rôle des membres des organes délibérants des intercommunalités

3.3.3. Le rôle des habitants-électeurs

## CONCLUSION

## BIBLIOGRAPHIE

## INTRODUCTION

L'objectif de ce mémoire est de trouver des idées pour améliorer le contrôle par les habitants-électeurs, des intercommunalités, notamment les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, comme la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine, qui exercent aujourd'hui plusieurs compétences importantes dans divers domaines des politiques locales.

Grâce aux lois successives de la décentralisation, de nombreuses compétences ont été transférées de l'État aux collectivités territoriales, non seulement aux régions et aux départements, mais également aux communes et aux intercommunalités. De plus, plusieurs autres compétences pourront être transférées aux collectivités territoriales dans un proche avenir, car la décentralisation n'est pas encore terminée.

Malgré plusieurs politiques de regroupement proposées, la France métropolitaine possède toujours plus de 36 000 communes. La population moyenne d'une commune française est de 1 600 habitants, et les 70% des communes ont moins de 700 habitants. 87% des communes ont moins de 2 000 habitants, mais ces habitants représentent seulement 25% de la population française<sup>1</sup>. Une telle situation des communes est originale par rapport aux autres pays européens<sup>2</sup>. Ces petites communes ont beaucoup de difficultés à réaliser toutes seules des politiques locales, par manque de ressources financières et humaines. Alors que de nombreuses compétences sont transférées suite à la décentralisation, elles ne peuvent pas être exercées efficacement.

Par contre, dans les grandes villes, avec l'accroissement de leur population, la zone de vie des habitants, comme le domicile, le lieu de travail, l'école et la zone commerciale, déborde très souvent le périmètre d'une commune. En principe, les communes doivent répondre aux besoins de leurs habitants et fournir des services de

---

<sup>1</sup> BONNARD, Maryvonne (coordonné par), *Les collectivités locales en France 2<sup>e</sup> édition mise à jour*, La documentation Française collection les notices, Paris, 2002, p. 75.

<sup>2</sup> La population moyenne par commune s'établit autour de 4 000 habitants en Espagne, de 7 000 en Allemagne et en Italie, entre 16 et 17 000 habitants en Belgique et au Danemark, à plus de 100 000 habitants au Royaume-Uni. BONNARD, Maryvonne (coordonné par), op. cit., p. 75.

proximité. Cependant, chaque commune, seule, ne peut pas résoudre convenablement des problèmes concernant les activités qui dépassent son périmètre géographique.

L'harmonisation des politiques parmi plusieurs communes devient donc un enjeu commun entre les communes rurales et les grandes villes. Pour cela, l'intercommunalité, notamment l'EPCI à fiscalité propre, comme la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine, joue un rôle important. Les EPCI à fiscalité propre couvrent déjà 23 486 communes et possèdent plus de 40 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>3</sup>.

Alors, est-ce que les activités des EPCI à fiscalité propre sont suffisamment contrôlées par les électeurs ? Dans l'institution en vigueur, les EPCI à fiscalité propre sont administrés par les conseils composés par les délégués de communes élus par le conseil municipal de chaque commune membre. Bien entendu, on peut dire que les délégués de communes sont élus « démocratiquement » car ils sont élus par les conseillers municipaux, eux-mêmes élus au suffrage universel direct. Cependant, cette procédure est indirecte, et le contrôle des EPCI à fiscalité propre par les électeurs est donc limité<sup>4</sup>. Sur ce point, le site internet de l'intercommunalité a fait remarquer « Nombre d'élus le reconnaissent : l'intercommunalité est malade de son absence de démocratie.<sup>5</sup> ».

Le déficit démocratique de l'intercommunalité n'est pas un problème récent. Néanmoins, une institution plus démocratique est sollicitée aujourd'hui, car les EPCI à fiscalité propre comportent plus de compétences, fixent le taux des taxes et exécutent un budget plus important qu'avant.

En répondant à une telle demande, le rapport « Refonder l'action publique locale » a proposé l'introduction d'un suffrage universel direct pour les élections des conseils

---

<sup>3</sup> BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *L'intercommunalité 3e édition*, LGDJ-EJA, Paris, 2001, p. 11.

<sup>4</sup> On peut poser la même question aux élections sénatoriales. Cependant, le Sénat est une des deux chambres d'un parlement bicaméral. Le problème n'est pas le même avec EPCI à fiscalité propre qui a un seul organe délibérant.

<sup>5</sup> Intercommunalite.com, « suffrage universel : Oui, mais comment ? », in <http://www.intercommunalite.com>, 2001

des EPCI à fiscalité propre dès l'année 2007<sup>6</sup>, ce rapport a été rédigé par la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy.

En analysant cette situation, nous allons examiner les réformes de l'intercommunalité comme les transferts des compétences et l'introduction du suffrage universel direct, et essayer de trouver de meilleurs moyens pour renforcer le contrôle des intercommunalités par les électeurs. Dans ce mémoire, les champs de la recherche seront limités aux EPCI à fiscalité propre. Bien entendu, les autres intercommunalités doivent également être soumises au contrôle des électeurs selon l'importance de leurs compétences et de leur budget. Cependant, les champs de recherche seront limités, parce qu'en premier lieu, les EPCI à fiscalité propre sont en train de couvrir tous les territoires de la France et d'atteindre un nouveau niveau de l'administration territoriale entre les départements et les communes. En second lieu, les compétences des EPCI à fiscalité propre sont très diverses, leur conseil possède donc beaucoup de marge de manœuvre, alors que les autres intercommunalités n'en possèdent pas beaucoup car leurs compétences sont limitées.

Ce mémoire comprend trois parties. D'abord dans la première partie, nous examinerons l'institution actuelle de l'intercommunalité. Ensuite dans la deuxième partie, nous clarifierons la nécessité du contrôle par les électeurs de l'intercommunalité. Enfin dans la troisième partie, nous opterons pour des mesures concrètes dans le but de renforcer le contrôle démocratique de l'intercommunalité.

---

<sup>6</sup> Commission pour l'avenir de la décentralisation présidé par M. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre*, La documentation Française, collection des rapports officiels, Paris, 2000, p. 39, Proposition n°7.

# 1. L'INSTITUTION ACTUELLE DES INTERCOMMUNALITES

Dans ce chapitre, nous allons analyser l'institution et la situation actuelles de l'intercommunalité. Pour cela, analysons d'abord dans la première partie l'histoire de l'intercommunalité et ensuite dans la deuxième partie nous examinerons leurs organisations et compétences.

## 1.1. LE CONTEXTE

Par le nombre de ses communes, la France occupe une situation originale en Europe<sup>7</sup>. Les tentatives de regroupement communal ont marqué l'histoire administrative depuis 1789.

Devant l'Assemblée constituante, Thouret, Sieyès et Condorcet ont plaidé pour la création de quelque 6 500 grandes municipalités, alors que Mirabeau a défendu au contraire la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime. C'est cette dernière position qui l'a emportée avec la création d'une municipalité dans chaque ville ou paroisse, le nombre total étant cependant réduit à 38 000. Mais cette organisation administrative était contestée et différents projets ont cherché à refondre les circonscriptions afin de réduire le nombre des communes.

La Constitution de l'an III (1795), pour sa part, a distingué trois catégories de communes selon leur taille et a créé des municipalités de canton regroupant les communes de moins de 5 000 habitants. L'expérience s'est soldé par un échec, qui a pesé fortement sur les différentes tentatives de regroupement d'entreprises au 19<sup>e</sup> siècle ; il a fallu attendre la 5<sup>e</sup> République pour que de nouvelles solutions globales soient recherchées.

Entre 1958 et 1970, différents textes ont ainsi cherché à favoriser des

---

<sup>7</sup> BONNARD, Maryvonne (coordonné par), op. cit., p. 75.

regroupements. Cependant, les résultats ont été limités : 298 fusions intéressant 635 communes sur un total de 37 708 (en 1968) ont été réalisées pendant cette période.

Une nouvelle impulsion au regroupement communal a résulté de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. Cependant, en dépit des incitations prévues par cette loi, le nombre de fusions entre 1972 et 1978 est resté limité à 897, intéressant 2 217 communes, alors que les plans départementaux, établis en application de la loi, concernaient 10 143 communes. Depuis 1978, certaines communes fusionnées ont, par ailleurs, choisi de faire le chemin inverse et de retrouver leur liberté.

Dans ce contexte d'échec de tentatives de regroupement communal, la nécessité de développer des formules de coopération s'est progressivement affirmée et différentes structures ont été mises en place.

La loi du 22 mars 1890 a créé le syndicat de communes, établissement public qui permet d'adapter la gestion communale, soit aux nécessités techniques (électrification, adduction d'eau), soit à certaines activités qui, par leur nature, débordent les limites territoriales des communes (transports, urbanisme, assainissement).

Sous l'effet de la croissance économique et du développement urbain, de nouvelles structures ont été créées dans les années cinquante. Un décret du 20 mai 1955 a institué les syndicats mixtes qui permettent aux communes et départements de s'associer entre eux, ainsi qu'avec des établissements publics locaux. L'ordonnance du 5 janvier 1959 a autorisé la création de syndicat à vocation multiple (SIVOM). Comme leur nom l'indique, ces syndicats peuvent être chargés de plusieurs missions : adduction d'eau, lutte contre l'incendie, construction et gestion d'installations sportives, de locaux scolaires, de crèches, de maisons de retraite ou encore, transport de personnes.

La loi du 5 janvier 1988 a par la suite institué un « syndicalisme à la carte » en permettant à une commune de n'adhérer à un syndicat que pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

Pour répondre au problème posé par les agglomérations, l'ordonnance du 5 janvier 1959 a institué, pour sa part, les districts urbains. Cette formule a été ensuite



étendue aux zones rurales par la loi du 31 décembre 1970.

La loi du 31 décembre 1966 a créé la communauté urbaine, structure destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. La communauté urbaine constitue une forme très intégrée de coopération. Pas moins de douze domaines de compétences doivent lui être obligatoirement transférés, parmi lesquels l'établissement de zones d'habitation, de zones industrielles ou artisanales et de zones portuaires, la lutte contre l'incendie, les transports urbains, l'eau, l'assainissement, la voirie, les lycées et les collèges. Réservée, à l'origine, aux communes de plus de 50 000 habitants, puis de plus de 20 000 habitants (loi du 6 février 1992), la communauté urbaine ne peut être créée, depuis la loi du 12 juillet 1999, que dans les ensembles de plus de 500 000 habitants.

Les syndicats d'agglomération nouvelle – qui ont résulté de la loi du 13 juillet 1983 -, ont été instaurés pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années soixante-dix. Neuf villes nouvelles ont vu le jour dont cinq en région parisienne – Cergy-Pontoise, Évry, Marne la vallée, Melun-Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines -, L'Isle-d'Abeau près de Lyon, Villeneuve d'Ascq près de Lille, Le Vaudreuil près de Rouen et Fos-Etang de Berre près de Marseille. Ces syndicats ont eu une vocation plus particulièrement orientée vers la programmation et l'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers, des voies nouvelles et du développement économique.

En créant deux nouvelles structures – les communautés de communes et les communautés de villes – la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a axé la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace.

Les communautés de communes assurent de plein droit des compétences dans ces deux domaines. En outre, elles doivent exercer des compétences avec au moins l'un des quatre groupes énumérés par la loi (environnement, logement, voirie et transports urbains, équipements culturels et sportifs, équipements de l'enseignement primaire). La loi du 6 février 1992 a également institué dans chaque département des commissions départementales de la coopération intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 a entrepris un effort de rationalisation, en prévoyant la suppression des districts et des communautés de villes qui avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour se transformer. Elle favorise, en outre, l'évolution des syndicats d'agglomération nouvelle. Afin de répondre aux besoins du milieu urbain, la même loi a créé une nouvelle catégorie, la communauté d'agglomération, destinée aux ensembles d'au moins 50 000 habitants, la commune chef-lieu de département ou, depuis la loi du 27 février 2002, la commune la plus importante du département. La communauté d'agglomération est dotée de compétences obligatoires considérées comme stratégiques pour le développement urbain (développement économique, aménagement de l'espace) et la cohésion urbaine (équilibre social de l'habitat, politique de la ville). Elle exerce des compétences étendues en matière d'urbanisme (création et réalisation de zones d'aménagement concerté lorsque celles-ci sont d'intérêt communautaire). Elle doit en outre opter pour des compétences concernant la mise en place de réseaux techniques (voirie, assainissement de l'eau), les équipements (culturels et sportifs), les services urbains (ordures ménagères) et l'environnement. Elle est obligatoirement soumise au régime fiscal de la taxe professionnelle unique.

La loi du 12 juillet 1999 a prévu que les nouvelles communautés urbaines devront exercer l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération. Elle a en outre cherché à unifier les principales règles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

## 1.2. LES ORGANISATIONS ET LES COMPETENCES

Les EPCI à fiscalité propre ont de nombreuses compétences obligatoires lourdes. Elles sont centrées sur le développement économique et destinées à structurer le territoire. Initiée depuis 1959 avec le district, cette intercommunalité s'est affirmée avec de plus en plus de compétences et de moyens financiers. Depuis 1992, et cela a été réaffirmé avec la loi de 1999, l'intercommunalité à fiscalité propre, porte tout à la fois les espoirs des partenaires locaux et des pouvoirs publics de rationalisation d'un territoire structuré par un tissu communal dense et morcelé.

### 1.2.1. Les communautés urbaines

La communauté urbaine a été créée par la loi du 31 décembre 1966. Cette même loi a institué dans la foulée les quatre premières communautés urbaines, seuls exemples de création autoritaire d'EPCI : Bordeaux, Strasbourg, Lyon et Lille. Peu après, cinq autres communautés urbaines se sont créées volontairement : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Creusot-Montceau-les Mines, et Le Mans. A partir de 1995, Nancy, Arras et Alençon ont rejoint le club restreint des communautés urbaines, composé donc de douze membres jusqu'en 1999.

La loi de 1966 avait doté, de plein droit les communautés urbaines, des compétences les plus importantes en matière d'aménagement et de développement d'équipement et d'infrastructures, créant par-là même, un véritable niveau d'administration.

Les caractéristiques générales de la communauté urbaine reposent sur une intégration très forte des communes membres, en terme de compétences notamment mais également en terme d'implication des communes dans la vie communautaire, ainsi, par exemple, il n'y a pas de retrait possible.

Les communautés urbaines, qui se définissent volontiers comme la forme la plus achevée de l'intercommunalité, étaient destinées, à l'origine, et comme leur nom l'indique, à structurer l'urbain, un seuil de 50 000 habitants étant nécessaire à leur

création. La loi de 1992 a ramené à 20 000 habitants le seuil de création, l’alignant sur celui des communautés de villes, ce qui a contribué à faire perdre le rôle privilégié de structuration des grandes agglomérations, initialement dévolu aux communautés urbaines.

La loi de 1999 impulse à nouveau ce rôle ne le radicalisant pas puisque désormais les nouvelles communautés urbaines seront l’instrument de développement des agglomérations d’au moins 500 000 habitants. La loi permet aux communautés urbaines d’atteindre cet objectif par des compétences renforcées, accompagnées à titre obligatoire de la taxe professionnelle unique, ce qui fait que cet EPCI d’une structure intercommunale la plus intégrée.

La communauté urbaine issue de la loi de 1999 est un EPCI regroupant plusieurs communes, d’un seul tenant et sans enclave, « formant, à la date de la création, un ensemble de plus de 500 000 habitants. L’association des communes en communauté urbaine est destinée, au sein d’un espace de solidarité, à élaborer et à conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d’aménagement de leur territoire ». Elle est créée sans limitation de durée et peut s’étendre sur plusieurs départements.

La communauté urbaine est administrée par un conseil composé de délégués issus des communes, dont le nombre est fixé, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l’arrêté de périmètre, soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes, soit conformément au tableau ci-après :

Nombre de communes	Population municipale totale de l’agglomération			
	200 000 au plus	200 0001 à 600 000	600 0001 à 1 000 000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
De 21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	155

Dans les communautés urbaines qui comportent plus de soixante-dix-sept communes, le nombre de délégués est égal à deux fois le nombre de communes représentées.

La répartition des sièges est établie, dans le même délai que précédemment, soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes, soit par le fait qu'un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté.

Les sièges restant à pourvoir, auxquels seules les communes dont la population est supérieure au quotient obtenu en divisant la population par le nombre de sièges restant à pourvoir participent, sont répartis suivant le système de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les six blocs de compétences suivants :

1°) en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- actions de développement économique ;
- construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipement, de réseaux d'équipements, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- lycées et collèges dans les conditions fixées dans les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ;

2°) en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- schéma directeur et schéma de secteur. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité pour le renouvellement urbain (SRU) a prévu qu'les EPCI compétents en matière de schéma directeur l'étaient en matière de schémas de cohérence territoriale (SCOT). Plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, construction de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- organisation des transports urbains au sens de la loi du 30 décembre 1982 ; création ou aménagement et entretien de la voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;
- prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3°) en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- programme local de l'habitat ;
- politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4°) en matière de politique de la ville dans la communauté :

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- dispositifs locaux de prévention de la délinquance

5°) en matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- assainissement et eau ;
- création et extension des cimetières créés, crématoriums ;
- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- services d'incendie et de secours (dans les conditions fixées au chapitre IV, titre II, livre IV, première partie du CGCI).

6°) en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- lutte contre la pollution de l'air ;
- lutte contre les nuisances sonores ;

Lorsque l'exercice de ces compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine.

Par ailleurs, la communauté urbaine peut, par convention, exercer pour le département, tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

Les communautés urbaines ont bien entendu la possibilité d'ajouter à leurs compétences obligatoires toutes autres compétences de leur choix.

Par contre, l'ensemble de la nouvelle législation applicable sur le plan

institutionnel aux communautés urbaines ne s'impose pas aux douze premières communautés urbaines. Celles-ci peuvent en effet ne rien changer de leurs compétences ni de leur éventuelle discontinuité territoriale.

Ces communautés urbaines continuent d'exercer les compétences suivantes :

1°) chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas directeurs, plans d'occupation des sols ou documents d'urbanisme en tenant lieu, programmes locaux de l'habitat, constitution de réserves foncières intéressant la communauté, les conseils municipaux devant être saisis pour avis ;

2°) création et réalisation de zone d'aménagement concerté ; action de développement économique ; création et équipement de zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; action de réhabilitation d'intérêt communautaire ;

3°) prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination de secteurs d'aménagement mentionnés à l'article L.332-9 du code de l'urbanisme ;

4°) construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans les zones et secteurs mentionnés aux 2° et 3° et réalisés ou déterminés par la communauté. A l'expiration d'un délai de dix ans à dater de leur mise en service, la propriété et l'entretien de ces locaux sont transférés, sur sa demande, à la commune d'implantation et les conditions de prise en charge des annuités d'emprunt sont déterminées par délibérations concordantes du conseil communautaire et du conseil municipal concerné ;

5°) services d'incendie et de secours (dans les conditions fixées au chapitre IV, titre II, livre IV, première partie du CGCT) ;

6°) transport urbain de voyageur ;

7°) lycées et collèges ;

8°) eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;

9°) création et extension de cimetières ainsi créés et de crématoriums ;

10°) abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;

11°) voirie et signalisation ;

12°) parcs de stationnement

### 1.2.2. Les communautés d'agglomération

Destinée à structurer l'urbain, la communauté d'agglomération doit répondre à des conditions exigeantes, davantage encore que celle de la communauté de villes à laquelle elle succède, à la fois en terme de démographie et de compétences.

Principale innovation de la loi du 12 juillet 1999, la communauté d'agglomération est construite à partir de critères qui la rendent susceptible de couvrir le territoire national. La notion d'agglomération, comme celle de milieu urbain, n'a pas de définition législative. C'est donc la loi qui la définit à partir d'une double condition de population et d'un champ de compétences. Les communautés d'agglomération reposent sur une nouvelle nomenclature spatiale, élaborée par l'INSEE, les aires urbaines. L'aire urbaine se définit comme « un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constituée par un pôle urbain qui rassemble au moins 5 000 emplois et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi, travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci »<sup>8</sup>. Au moment de l'élaboration de la loi de 1999, la France métropolitaine compte 361 aires urbaines (recensement 1990) qui regroupent près des trois quarts de la population, soit 41 millions d'habitants. Parmi ces aires urbaines, la loi a resserré sa cible sur celles qui présentaient un caractère urbain plus important en terme de population, de développement économique et de services à la population. Ainsi, une cartographie simulée des communautés d'agglomération montre que 141 aires urbaines répondent au double critère 50 000 / 15 000, soit près de 8 370 communes pour 37 000 000 d'habitants environ.

La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a introduit la notion de « projet d'agglomération » dérivée de cette définition. Le projet d'agglomération doit déterminer, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de

---

<sup>8</sup> Département des études et des statistiques locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, « 2002 : L'INTERCOMMUNALITE SE RENFORCE ET SE SIMPLIFIE » in *Bulletin d'informations statistiques de la DGDL*, n°42, avril 2002



politique de l'environnement et de gestion des ressources conformément aux engagements internationaux du sommet de Rio de 1992 et d'autre part, les mesures d'application de ces orientations. Au sein d'une aire urbaine retenue pour la définition d'une communauté d'agglomération, ce sont les EPCI compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes extérieures qui souhaitent s'y associer, élaboreront ensemble le projet d'agglomération.

La communauté d'agglomération est un EPCI qui a pour objectif d'associer des communes « au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». La loi fixe, pour ce faire, un double objectif démographique à la communauté d'agglomération, qui doit regrouper plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Cependant, il est bien évident que les seuils démographiques retenus n'imposent pas la création de communautés d'agglomération, même si celle-ci est recommandée, et que des EPCI répondant à ces critères démographiques pourraient, le cas échéant, se constituer en communautés de communes.

La loi précise en outre que le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune déjà membre d'un EPCI à taxe professionnelle unique au 1<sup>er</sup> janvier 1999, si le conseil municipal de la commune concerné a émis une délibération défavorable à l'arrêté de périmètre, ou, si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI existant, s'oppose au retrait de la commune.

La communauté d'agglomération est fixée sans limitation de durée ; elle peut s'étendre, le cas échéant, sur plusieurs départements.

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont fixés :

- soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes intéressées ;

- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité requise, pour la création de la communauté d'agglomération<sup>9</sup>.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. La décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires.

La communauté d'agglomération est spécifiquement destinée à servir les intérêts économiques et d'aménagement du territoire urbain. Inspirée en cela de l'ancienne communauté de ville, elle dispose néanmoins de compétences recentrées sur le développement urbain, ainsi logements sociaux ou politiques de la ville figurent clairement dans ses compétences.

La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire précise que pour la conclusion de contrat particulier en application des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront être constituées en EPCI à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. A titre transitoire, les communes et les EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations qui ne seraient pas ainsi constituées, pourront conclure ce contrat particulier. Mais, par sa signature, ils s'engagent à se regrouper, avant son échéance, au sein d'un EPCI à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Cet EPCI est seul habilité à engager l'agglomération lors du renouvellement du contrat.

Lorsqu'il est spécifié que l'exercice des compétences est subordonné à la

---

9 « les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou, la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. De plus, cette majorité doit nécessairement comprendre ... le conseil municipal de la commune dont la population est supérieur à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante », Bernard-Gélabert, Marie-Christine, L'intercommunalité 3e édition, LGDJ-EJA, Paris, 2001, p. 20.

reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de l'EPCI.

La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- en matière de développement économique, la communauté est compétente en ce qui concerne la création de l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire et en ce qui concerne les actions de développement économique d'intérêt communautaire.
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire, elle est compétente sur le schéma directeur et le schéma de secteur, sur la création et la réalisation de zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, et sur l'organisation des transports urbains au sens de la loi du 30 décembre 1982. Ces compétences concernent l'urbanisme prévisionnel et les opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, récemment modifiés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).
- en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ses compétences sont axées sur l'habitat social. Ainsi, elle est compétente sur le programme local de l'habitat ; sur la politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; ainsi que sur l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
- en matière de politique de la ville, la communauté est compétente en ce qui concerne les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertions économique et sociale d'intérêt communautaire ; ainsi que les dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

La communauté d'agglomération doit, en outre, exercer dans les mêmes conditions au moins trois compétences relevant des cinq groupes suivants :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt

- communautaire ;
- assainissement (il s'agit de l'assainissement collectif et non collectif) ;
  - eau (cette compétence désigne le service de la distribution d'eau potable et tous travaux concernant la gestion des eaux, dans les conditions fixées par l'article 31 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) ;
  - protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets ménagers et déchets assimilés ou partie de cette compétence (article 2224-13 du CGCT) ;
  - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées à la majorité qualifiée, requise pour la création.

Les communautés d'agglomération peuvent évidemment choisir toutes autres compétences de leur choix.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération peut, par convention, exercer pour le département, tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

### 1.2.3. Les communautés de communes

La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes, d'un seul tenant et sans enclave. La notion de continuité territoriale, introduite par la loi de 1999, n'est pas exigée pour les communautés de communes existant à la date de publication de la loi ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de ville.

Elle est créée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. Elle peut, le cas échéant, s'étendre sur plusieurs départements.

La communauté de communes a pour objet « d'associer des communes au sein

d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

Destinée, depuis 1992, à structurer en priorité le monde rural et les petites villes, la communauté de communes est aujourd'hui recentrée sur cette vocation première. C'est, en effet, une structure particulièrement souple et aux règles institutionnelles peu contraignantes, notamment en matière de délégation de compétences, puisque leur contenu effectif est déterminé par les communes. Néanmoins, la loi de 1999 offre la possibilité à certaines communautés de communes de structurer un territoire à partir d'une intercommunalité aussi exigeante que celle des communautés d'agglomération.

La communauté de communes est administrée par un conseil composé de délégués des communes adhérentes.

Dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont fixés :

- soit par un accord amiable des conseils municipaux des communes intéressées ;
- soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans des conditions de majorité qualifiée requise pour la création<sup>10</sup>.

Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.

Les compétences obligatoires de la communauté de communes ne forment pas des blocs précisément définis comme dans le cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. Les communautés de communes ont bien des compétences obligatoires, mais, au-delà de l'étiquette, la définition de ces compétences

---

<sup>10</sup> « les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou, la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. De plus, cette majorité doit nécessairement comprendre ... les conseils municipaux des communes dont la population est supérieur au quart de la population totale concernée », Bernard-Gélabert, Marie-Christine, L'intercommunalité 3e édition, LGDJ-EJA, Paris, 2001, p. 20.

est laissée à l'appréciation de la communauté et donc des communes membres. La souplesse institutionnelle du groupement est, au cas particulier, très grande.

Par conséquent, aux termes de la loi, la communauté de communes exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

- 1° aménagement de l'espace
- 2° action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté

Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal de taxe professionnelle unique, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence.

La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

- 1° protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ;
- 2° politique du logement et du cadre de vie ;
- 3° création, aménagement et entretien de la voirie ;
- 4° construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire

La définition des compétences transférées ainsi que l'intérêt communautaire des compétences exercées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création.

Le cas échéant, la communauté de communes peut, comme tout groupement, choisir des compétences facultatives librement déterminées.

La loi de 1999 a déterminé une catégorie à part, de communauté de communes, fortement intégrées sur le plan institutionnel et fiscal et relevant à ce titre d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Ces communautés de communes, définies à l'article L-5214-23-1 du CGCT, ne doivent pas réunir les conditions qui leur permettraient de se transformer en communautés d'agglomération. Ainsi, il s'agit des communautés de communes dont la population est comprise entre 3 500 et 50 000 habitants, ou bien, si la population est supérieure à 50 000 habitants, n'incluant pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants. Elles doivent, en outre, être obligatoirement dotées du régime fiscal de taxe professionnelle unique et exercer au moins quatre des cinq groupes de compétences suivants:

- en matière de développement économique, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; action de développement économique ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire, schéma directeur et schéma de secteur, aménagement rural ; zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
- politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- élimination et valorisation des déchets ménagers et déchets assimilés.

Lorsque l'ensemble de ces conditions est réuni, ces communautés de communes sont éligibles à une dotation bonifiée de la dotation globale de fonctionnement. L'éligibilité à cette dotation est constatée à la date à laquelle la communauté de communes remplit l'ensemble des conditions requises, par arrêté préfectoral.

## 2. POURQUOI REFORMONS-NOUS LES INTERCOMMUNALITES ?

### 2.1 L'INTERCOMMUNALITE D'AUJOURD'HUI NECESSITE UNE REFORME

Avant de proposer des mesures concrètes de la réforme, nous devons vérifier si l'institution actuelle de l'intercommunalité nécessite vraiment une réforme. Il va sans dire qu'il n'est pas nécessaire d'introduire un nouveau système, si elle est suffisamment démocratique et fonctionne efficacement. Nous devons clarifier les raisons et les buts quand nous essaierons de réformer le système actuel.

Toutes les décisions de la politique de l'EPCI à fiscalité propre, dont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, sont prises par les organes délibérants qui sont composés de délégués des communes membres. La plupart des cas, ces délégués sont élus parmi les conseillers municipaux des communes membres, et presque tous les maires s'acquittent de cette fonction. Les nombres de sièges attribués à chaque commune sont fixés lors de la création d'une intercommunalité, mais chaque commune peut avoir au minimum un délégué. Alors, dans la plupart des cas, les organes délibérants des intercommunalités sont composés par tous les maires des communes membres, et des délégués ajoutés selon la population de chaque commune.

Certains ne considèrent pas l'institution actuelle de l'intercommunalité comme démocratique, car ces délégués ne sont pas élus au suffrage universel direct<sup>11</sup>. Cependant, certaines autres pensent que les intercommunalités d'aujourd'hui fonctionnent assez démocratiquement. Les débats pratiqués dans les organes délibérants des intercommunalités actuelles sont très substantiels et constructifs, car y participent

---

<sup>11</sup> CAILLOSSE, Jaques, LE LIDEC, Patrick, LE SAOUT, Rémy, « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, n°48, janvier 2001, pp. 91.



tous les maires des communes membres, qui ont l'immense responsabilité des communes. De plus, une réforme qui introduit le scrutin de liste, changerait la composition des délégués intercommunaux et diminuerait la créativité de cet organe. Ce sont les raisons pour lesquelles ils craignent le changement de l'institution.

En effet, lors des élections municipales, les maires présentent la liste de leur groupe et expliquent clairement aux électeurs leurs politiques municipales. Il est normal que les maires aient une idée concrète et forte sur leur commune et la région qui l'entoure, et participent très activement aux débats et proposent plusieurs projets dans les organes délibérants des intercommunalités. Si le scrutin de liste est introduit aux élections des délégués intercommunaux, les candidats occupant la tête d'une liste auront certainement une vision claire sur la région, mais nous ne pouvons pas imaginer que tous les candidats qui composent les listes puissent posséder une vision du même niveau que celle des maires d'aujourd'hui. De plus, si les groupes sont organisés par le scrutin de liste, la majorité des membres d'un groupe agiront souvent ensemble pour réaliser les politiques soutenues par leur groupe. Dans ce cas, les débats pratiqués dans les organes délibérants des intercommunalités perdront leur substantialité et créativité. Cela peut provoquer des négociations politiques dans chaque groupe, susceptibles d'empêcher la transparence des procédures des décisions dans les intercommunalités.

Nous pouvons nous rendre compte que l'institution actuelle possède des qualités et les craintes générées ne sont pas sans fondements. Cependant, je pense que le système actuel a des problèmes ; examinons-les attentivement et tentons de les résoudre.

En premier lieu, le plus grand problème est que les électeurs ne puissent pas choisir la politique de l'intercommunalité.

Aujourd'hui, car il n'y a pas de système d'un suffrage universel direct aux intercommunalités, la seule occasion où les électeurs pourront exprimer leur opinion sur les intercommunalités est l'élection municipale. Comme il a été dit plus haut, dans la plupart des cas, les maires participent aux organes délibérants des intercommunalités en tant que délégué de leur commune, les électeurs choisissent donc la politique de

l'intercommunalité, en choisissant des candidats qui ont une politique plus proche de leur avis. Les élections municipales sont les seules occasions organisées pour les électeurs afin d'exprimer leurs opinions sur les intercommunalités, même s'il reste d'autres moyens, comme les pétitions directes, les demandes, en utilisant des médias et en manifestant.

Cependant, pour permettre aux électeurs de choisir la politique de l'intercommunalité lors des élections municipales et que cette politique se réalise, plusieurs conditions doivent être remplies. D'abord, les politiques engagées par les candidats lors des élections municipales doivent contenir des politiques de l'intercommunalité. Si elles n'y apparaissent pas, les électeurs ne peuvent pas agir aux intercommunalités. Cependant, en réalité, les politiques engagées par des candidats aux élections municipales sont souvent limitées aux politiques qui concernent une seule commune. Même si les politiques de l'intercommunalité étaient proposées par des candidats, elles ne sont pas considérées comme une politique prioritaire, et elles ne représentent qu'une des multiples politiques. Il est tout à fait normal que la politique de l'intercommunalité n'ait pas de préoccupations au sujet des candidats et des électeurs. Les élections municipales sont importantes parce que les électeurs choisissent l'avenir de leur commune. Pour les candidats, il est plus facile d'expliquer aux électeurs des politiques de proximités et des projets communaux que de leur faire connaître des politiques de l'intercommunalité, que leurs effets se produisent sur plusieurs communes. Compte tenu de ces circonstances, nous ne devons pas considérer les candidats comme responsables, même si les politiques de l'intercommunalité ne sont pas les enjeux des élections municipales. C'est plutôt le système des élections qui est condamnable.

Même si les candidats s'engagent dans une politique de l'intercommunalité lors des élections municipales, il est encore possible pour les électeurs d'être incapables de choisir les politiques intercommunales. C'est alors le cas quand tous les candidats proposent les mêmes politiques intercommunales.

Par exemple, il y a un projet de construction d'une piscine dans une intercommunalité et elle va être bâtie dans la commune A ou dans la commune B. Lors des élections municipales, tous les candidats de la commune A proposent la construction de la piscine intercommunale dans la commune A, comme une politique de

l'intercommunalité. La même chose pour la commune B, tous les candidats de la commune B la proposent dans la commune B. Dans ce cas, un électeur de la commune A ne peut choisir une politique qui permette de la construire dans la commune B, en faveur des jeunes qui y habitent.

Alors, supposons qu'aux élections municipales, les candidats aient proposé les politiques de l'intercommunalité, et qu'un électeur ait voté pour une liste de candidats qui se soient engagés pour des politiques favorables à lui, et supposons que cette liste ait obtenu la majorité des votes exprimés. Dans ce cas, est-ce que la volonté de cet électeur pourra exercer une influence sur les politiques de l'intercommunalité?

En effet, même si le candidat qu'il a choisi devient le maire, pour réaliser les politiques engagées par lui dans l'intercommunalité, il faut remplir encore quelques conditions. Après les élections municipales, nous ne pouvons pas prévoir si la majorité des participants de l'organe délibérant de l'intercommunalité soutient les politiques d'un maire et si elles sont adoptées, lors que ce maire y participe en tant que délégué de la commune.

Le président de l'intercommunalité est élu par cooptation de l'organe délibérant, et il est le responsable de délibérations et de ces décisions. Cependant, les électeurs ne peuvent même pas le choisir, et, dans certains cas, ils ne peuvent pas prévoir qui exercerait cette fonction après les élections municipales.

Compte tenu de ces situations, il est normal que les débats de l'organe délibérant soient très actifs. Chaque délégué qui représente sa commune fait un effort pour réaliser les politiques engagées lors des élections municipales. Pourtant, les élections municipales sont organisées individuellement dans chaque commune, et les candidats n'ont pas d'occasion pour harmoniser leurs politiques intercommunales avec les autres candidats. Alors, chaque délégué doit tenter d'harmoniser, pour la première fois, ses politiques avec les politiques des autres délégués. Cela engendre naturellement de très substantiels débats.

Compte tenu de la capacité et de la créativité des paroles et des discussions, il pourrait être utile de conserver les champs des débats actifs au sein de l'intercommunalité. Cependant, dans la plupart des cas, les politiques qui obtiennent les

soutiens de la majorité des délégués sont adoptées comme les politiques de l'intercommunalité. Les électeurs ne peuvent pas prévoir les politiques de l'intercommunalité jusqu'à la fin du débat. Avec l'institution actuelle, il est difficile de les influencer par les opinions des électeurs.

En second lieu, l'institution d'aujourd'hui ne permet pas aux délégués intercommunaux de poursuivre l'intérêt général de l'intercommunalité.

Les maires et les autres membres des organes délibérants de l'intercommunalité essayent de promouvoir l'intérêt de leur commune, en maintenant l'équilibre tout en sauvegardant l'intérêt de l'intercommunalité. Notamment, les maires doivent absolument préserver les intérêts de leur commune<sup>12</sup>. Ils ne peuvent accepter les politiques en faveur de l'intercommunalité, au détriment de leur commune. Bien entendu, les politiques de l'intercommunalité ne sacrifient pas toujours une partie des communes membres. Cependant, il est vrai que certaines politiques de l'intercommunalité engendrent des résultats partiels parmi les communes membres. Les membres actuels de l'organe délibérant de l'intercommunalité, dont les maires et les autres délégués des communes, ne seraient pas appropriés pour prendre des décisions de cette sorte. Sans changer le système, nous ne pouvons exiger des maires, de penser autrement lors du débat au sein de l'intercommunalité. S'il accepte une politique de l'intercommunalité au détriment de l'intérêt de sa commune, les électeurs le jugeront et empêcheront sa réélection lors des prochaines élections municipales. Alors, la majorité des maires ne peuvent pas accepter de promouvoir l'intérêt de l'intercommunalité au détriment de leur commune. Aujourd'hui, l'intercommunalité est considérée comme l'un des acteurs importants de la politique locale, qui exerce les politiques que les communes ne peuvent pas faire isolément. Cependant, l'institution actuelle ne permet pas aux délégués de promouvoir l'intérêt intercommunal et ce problème peut empêcher parfois le développement actif de l'intercommunalité. L'intercommunalité ne doit pas rester au stade des négociations entre les communes. Elle doit poursuivre l'intérêt

---

<sup>12</sup> « Le maire est chargé d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal et en particulier de celles concernant : - la conservation et l'administration des propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits; », Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Le Guide du maire*, Ministère de l'intérieur, Paris, 2001, p. 32.

intercommunal en dépassant l'intérêt de chaque commune. Pour ce défi, l'institution actuelle n'est pas satisfaisante et nous devons introduire un autre système.

## 2.2 L'INTERCOMMUNALITE DEMOCRATIQUE, C'EST L'INTERCOMMUNALITE QUE LES ELECTEURS PEUVENT UTILISER FACILEMENT

Dans la partie précédente, nous avons constaté la nécessité d'une réforme du système de l'intercommunalité, en considérant les problèmes de l'institution actuelle. Dans cette partie, nous allons examiner plus objectivement l'intercommunalité comme une « machine » que les électeurs utilisent<sup>13</sup>. Cette analyse prouvera que l'intercommunalité d'aujourd'hui n'est pas une machine qui peut être utilisée facilement par les électeurs et confirmera la nécessité d'une réforme.

Pourquoi allons-nous analyser l'intercommunalité comme une « machine » ?

Le mot « machine » est défini « Appareil ou ensemble d'appareils capables d'effectuer un certain travail ou de remplir une certaine fonction, soit sous la conduite d'un opérateur, soit d'une manière autonome.» ou « Appareil, instrument destiné à simplifier les tâches, les travaux de la vie quotidienne. <sup>14</sup>» L'intercommunalité est un ensemble de personnes et d'institutions ayant pour but un intérêt commun, qui effectuent efficacement les politiques que les individus ou les communes ne peuvent pas accomplir isolément. Ces activités concordent avec la définition.

Dans cette partie, nous ne comparerons pas l'intercommunalité avec d'autres collectivités locales ou avec l'État. Mais nous la comparerons avec des machines que nous utilisons dans la vie quotidienne. Cela dévoilera d'autres aspects de cette institution et apportera un éclaircissement aux problèmes.

Aujourd'hui, une institution plus démocratique est demandée aux

---

<sup>13</sup> Cf. NEGISHI, Takeshi, *The Methodological Foundations of the Study of Politics*, Keio University Press, Tokyo, 1996. Dans cet ouvrage, Negishi a considéré un État (*State*) comme une machine (*device*).

<sup>14</sup> MERLET, Philippe, BERES, Anémone (Direction générale), *Le petit Larousse 2003*, Larousse, Paris, 2003, p. 612.

intercommunalités. Nous ne vérifions pas la valeur de la démocratie dans ce mémoire<sup>15</sup>, mais si nous exigeons une intercommunalité plus démocratique, nous devons persister dans la facilité de la machine « intercommunalité » pour les électeurs.

Nous utilisons de nombreuses machines dans la vie quotidienne. Chaque machine a son propre objectif. Celui d'une machine à laver est de débarrasser les taches et les saletés des vêtements, de même, l'objectif d'une intercommunalité est d'exercer efficacement les services publics et de promouvoir des activités économiques dans l'ensemble des terrains qu'elle recouvre.

Les machines fonctionnent efficacement quand nous les utilisons pour réaliser leur propre objectif. Si nous les utilisons pour un autre objectif, elles ne fonctionnent pas efficacement ou cette utilisation peut empêcher de réaliser leur propre objectif. Par exemple, si nous lavons la vaisselle avec une machine à laver, elle ne fonctionnera pas efficacement, et dans certains cas, elle pourra tomber en panne et nous ne pourrons plus laver des vêtements. De même, si nous utilisons une intercommunalité en faveur d'une seule commune, cela privera cette institution d'efficacité. En général, l'utilisation de cette sorte est considérée comme un abus.

Il y a des utilisateurs pour toutes les machines. Même si certaines machines sont automatisées et si elles ne nécessitent presque plus de manœuvres, il y a toujours une ou plusieurs personnes qui effectuent un certain travail ou remplissent une certaine fonction. Ce sont les utilisateurs.

Alors, qui sont les utilisateurs d'une machine « intercommunalité » ? Les utilisateurs de l'intercommunalité ne sont ni le président ni les délégués des communes membres qui composent son organe délibérant. Ils ne sont qu'une sorte de pièces qui travaille quand l'intercommunalité fonctionne<sup>16</sup>. Si nous exigeons un système démocratique, les utilisateurs de l'intercommunalité doivent être les habitants-électeurs.

---

<sup>15</sup> Cf. NEGISHI, Takeshi, « A Demonstration of the Value of Democracy : 'progress' and 'opportunities for Redoing' », in *Keio Journal of Politics*, n°11, 2001, pp. 1-14.

<sup>16</sup> Cette phrase n'implique aucun sens péjoratif.

Dans l'institution actuelle, les membres des organes délibérants des intercommunalités sont élus par les conseillers municipaux de chaque commune. L'influence des électeurs reste donc indirecte. Cependant, même s'ils sont élus par les conseillers municipaux, ces derniers sont élus directement par les électeurs et les délégués intercommunaux sont élus, en reflétant l'importance des groupes dans le conseil. Nous pourrions donc considérer les électeurs comme les utilisateurs restreints de l'intercommunalité.

Si nous regardons l'intercommunalité comme une machine, elle a deux caractères particuliers par rapport à des autres que nous utilisons dans la vie quotidienne. Nous décelons ces caractères dans les autres collectivités locales et l'État. Le premier est qu'il y a plusieurs utilisateurs et le second est que les utilisateurs sont obligés d'accepter les résultats du fonctionnement de la machine.

Il est difficile de satisfaire tous les utilisateurs à cause de leur pluralité. Pour faciliter la compréhension de ce problème, nous allons prendre un exemple sur une machine à laver.

Quand une personne qui habite seule achète et utilise une machine à laver, elle peut en choisir une selon les vêtements qu'elle possède, et l'utiliser comme elle veut. Si elle n'a que des vêtements en coton, il n'est pas nécessaire d'acheter une machine qui peut laver des laines et des fibres synthétiques et quand elle l'utilise, elle peut choisir un programme convenable pour des vêtements en coton. Cependant, si on achète une seule machine dans une pension, on doit considérer les avis des autres pensionnaires qui possèdent des vêtements en laine et en fibres synthétiques. Si une personne se comportait comme un dictateur, elle pourrait interdire aux autres pensionnaires d'avoir des vêtements autres que ceux en coton et pourrait forcer l'achat d'une machine pour les vêtements en coton. Cependant, en général, on doit acheter une machine qui peut laver les vêtements en coton, en laine et en fibres synthétiques.

De plus, si on ne peut l'utiliser qu'une fois par jour, même si elle veut laver tous les jours ses vêtements en coton, les autres pensionnaires ayant des vêtements en laine et en fibres synthétiques n'accepteraient pas. Pour un compromis, on choisirait chaque jour un des trois programmes et établirait un système de rotation. Dans ce cas, la



personne qui possède des vêtements en coton est obligée d'accepter de faire son lavage, soit une fois tous les trois jours, soit chaque jour en se contentant de résultats précaires.

Telle cette machine à laver de la pension, l'intercommunalité ne peut satisfaire tout le monde. Pour satisfaire la plus grande partie des utilisateurs, l'intercommunalité prend des décisions, à la majorité. En outre, pour vérifier régulièrement ses activités et ses objectifs, et éventuellement changer le système de fonctionnement, la durée de la fonction des délégués intercommunaux est limitée et il y a des élections régulièrement.

De plus, comme les effets des actions des intercommunalité, il y a par exemple la décision du taux de la taxe professionnelle. Pour éviter les effets néfastes de cette décision, il est possible qu'on déménage en dehors de l'intercommunalité. Cependant, en réalité, peu d'habitants peuvent changer de lieu d'installation selon le taux des taxes. En général, les habitants sont obligés d'accepter ces effets.

Ensuite, nous allons examiner si les intercommunalités sont des machines que les électeurs peuvent utiliser facilement, et comment améliorer leur maniabilité pour les électeurs des intercommunalités.

Si nous observons plusieurs sorte de machines maniables utilisées quotidiennement, elles ont les caractères suivants;

1. L'objectif de la machine est clair. Si on ne comprend pas tout de suite son objectif, cette machine n'est pas facile à utiliser. Les résultats qu'on peut obtenir par la machine doivent être nets et clairs.
2. Les opérations que nous devons effectuer sont simples. Par exemple, quand nous choisissons un appareil-photo, la majorité de personnes en choisit un, qui règle automatiquement la distance, l'ouverture du diaphragme et la durée d'exposition, parce qu'il est plus maniable et performant.

Cependant, certains évitent les machines automatisées et choisissent plutôt celles sur lesquelles on doit effectuer plusieurs opérations complexes. Les raisons de ce choix seraient les suivantes.

Premièrement, ils ne sont pas satisfaits du fonctionnement automatisé d'une machine et ils peuvent réaliser de meilleurs résultats en effectuant des opérations complexes. Dans le cas d'un appareil-photo, ils peuvent faire de plus belles photos en utilisant un appareil complexe et dans le cas d'une voiture, ils peuvent rouler confortablement en utilisant une boîte de vitesse manuelle.

Deuxièmement, ils s'amuse à effectuer des opérations complexes sans se préoccuper des résultats. C'est le cas chez certains amateurs d'appareils photos et de voitures de sport.

Les personnes, qui choisissent des machines qui demandent des opérations complexes à cause de la première raison, pourraient choisir des machines automatisées, si les résultats qu'on peut obtenir d'elles sont satisfaisants grâce aux progrès des technologies. Pour les choix faits pour la deuxième raison, nous pourrions les considérer comme l'addition d'un autre objectif aux machines. Nous devons séparer ces choix spéciaux et les choix normaux d'une machine.

Alors, en général, nous choisissons les machines qui ne demandent pas d'opérations complexes et elle est facile à manier par les utilisateurs.

3. Le mode d'emploi est facile à comprendre pour les utilisateurs, et le cas échéant, les aides techniques sont fournies par les experts. Nous pouvons utiliser une machine sans consulter le mode d'emploi si elle est simple. Cependant, certaines machines sont assez complexes et nous sommes obligées de l'interroger. Dans ce cas, le mode d'emploi incompréhensible empêcherait la réalisation de l'objectif. Alors un mode d'emploi commode est nécessaire pour certaines machines complexes.

De plus, nous avons souvent des problèmes quand nous utilisons certaines machines plus complexes comme les ordinateurs, même si leur mode d'emploi est

joint. Dans ce cas, les experts compétents doivent répondre aux questions des utilisateurs. De tels services sont nécessaires pour certaines machines très complexes.

4. La machine tombe rarement en panne, et en cas de panne, nous pouvons facilement changer des pièces ou la machine entière. Évidemment, une machine qui tombe souvent en panne n'est pas une machine que nous pouvons utiliser facilement. Cependant, en réalité, il n'y a pas de machine qui tombe jamais en panne. Alors, le coût de réparation et de changement des pièces ou la machine tout entière, doit être bas.

Quand nous choisissons une machine facile à utiliser, nous vérifions si ses opérations sont simples. Cependant, nous n'examinons pas normalement ses fonctionnements internes. Il n'y a aucun rapport entre la complexité du fonctionnement interne d'une machine et la facilité des opérations.

Par exemple, il y a une quinzaine d'années, le mécanisme d'un ordinateur personnel était plus simple que celui d'aujourd'hui, mais ses opérations étaient très compliquées, comme des « inputs » des instructions. Alors, seuls, certains experts et amateurs pouvaient l'utiliser. En revanche, le mécanisme d'un ordinateur personnel d'aujourd'hui devient de plus en plus complexe et les fonctionnements internes sont compréhensibles seulement par des experts hautement qualifiés. Cependant, ses opérations deviennent beaucoup plus simples par rapport à celles d'il y a une quinzaine d'années, comme des « clics » du bouton de la souris. Il est donc accessible à tout le monde, après quelques heures d'initiation.

Si nous comparons les deux ordinateurs personnels, presque tout le monde jugerait celui d'aujourd'hui, comme une machine que nous pouvons utiliser facilement. De nombreuses personnes ne s'intéressent pas ni comment le moteur et l'embrayage fonctionnent après qu'ils mettent le levier à D dans une voiture à boîte de vitesses automatique, ni combien de fois le tambour tourne après qu'ils avaient choisi le programme pour les cotons d'une machine à laver.

Cependant, les gouvernements et les institutions bureaucratiques, y compris les intercommunalités, sont souvent critiqués pour la seule raison que leur organisation et procédure internes sont complexes. En français, on ironise sur cette complexité en la comparant à l'usine à gaz. Cette tendance est notable après l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence de l'information. Dans ce sens, est-ce que les institutions administratives, comme les intercommunalités, sont des machines particulières, différentes des autres ?

Je ne suis pas ce jugement. Même pour les institutions de ce type, si ses opérations sont simples et son objectif est accompli, les électeurs ne s'intéressent pas aux fonctionnements internes. Bien entendu, il n'est pas nécessaire d'adopter une procédure plus complexe que nécessaire, pour obtenir le même résultat. Mais si une procédure particulière est nécessaire pour obtenir un résultat déterminé, il est tout à fait légitime que cette institution l'introduise même si cette action est très complexe, et que les électeurs ne puissent pas comprendre facilement.

Il suffit que les électeurs jugent si les effets des intercommunalités se réalisent et correspondent à leur dessein. C'est-à-dire que les électeurs possèdent une sensation qui leur permet de se rendre compte d'une panne des machines « intercommunalités ». Effectivement, dans ce cas, si un électeur peut comprendre les fonctionnements internes et relever les problèmes, il pourrait réagir tout seul. Cependant, il n'est pas nécessaire que tous les électeurs comprennent jusqu'à ce niveau. Quand les ordinateurs ou les voitures tombent en panne, les utilisateurs normaux remarquent seulement le cas où leur machine ne marche pas très bien ou les opérations normales n'obtiennent pas de résultats attendus. La découverte de problèmes précis est le travail des experts comme les informaticiens ou les garagistes. On peut dire la même chose pour le cas des intercommunalités.

Pour découvrir les problèmes précis des intercommunalités, les experts, comme les groupes opposants des organes délibérants, les organisations non-gouvernementales qui s'occupent des problèmes régionaux et les journalistes, travaillent et donnent de nombreuses informations aux électeurs. Il suffit qu'ils réagissent en utilisant ces informations.

Est-ce que les intercommunalités remplissent les quatre conditions d'une machine maniable, mentionnées plus haut ?

Premièrement, en ce qui concerne l'objectif d'une machine, celui des intercommunalités est fixé en détail lors de leur création. Cependant, la majorité des électeurs ne le comprend pas suffisamment. Il faut que nous expliquions plus clairement aux électeurs, quel objectif nous allons réaliser en utilisant les intercommunalités.

Deuxièmement, en ce qui concerne la simplicité des opérations, dans les institutions actuelles, les électeurs opèrent les intercommunalités indirectement en élisant les conseillers municipaux. Les opérations elles-mêmes sont très simples, mais le rapport de cause à effet entre les opérations des électeurs (les votes aux élections municipales: input) et les actions et les effets des machines (les politiques que les intercommunalités décident et effectuent: output) n'est pas très évident. Cela provoque des difficultés pour les électeurs des utilisations des intercommunalités.

Troisièmement, en ce qui concerne le mode d'emploi et les aides fournies par les experts, aujourd'hui, il n'y a pas de mode d'emploi des intercommunalités préparé pour les électeurs pour agir<sup>17</sup>. De plus, il est difficile pour eux de trouver des institutions qui peuvent répondre à leurs questions.

Quatrièmement, en ce qui concerne la rareté des pannes et la facilité des réparations et des échanges, nous ne pouvons pas annoncer tout simplement la fréquence des pannes, parce que chaque électeur détient son propre critère pour les juger. Cependant, les membres des organes délibérants, qui sont les pièces importantes des intercommunalités, sont réélus, lors des élections municipales, alors les électeurs peuvent éventuellement les remplacer. Pourtant, en réalité, la causalité entre le vote des électeurs et les actions des intercommunalités n'est pas claire, il n'est pas facile pour les électeurs de les remplacer.

---

<sup>17</sup> Il existe un mode d'emploi des intercommunalités, mais ce document n'est pas écrit pour les électeurs normaux. BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, LABIA, Patrick, *Intercommunalité mode d'emploi 3e édition*, Economica collection Mémentos du maire, Paris, 2001.

Les analyses des quatre critères montrent que les intercommunalités actuelles ne sont pas des machines que les électeurs peuvent utiliser facilement. Il est nécessaire de réformer les intercommunalités, afin que les électeurs puissent les utiliser plus facilement. Cela accroîtra leur profit et améliorera également l'efficacité des actions intercommunales.

### 3. LA REFORME NE DOIT PAS RESTER A L'INTRODUCTION DU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

#### 3.1 LES CONDITIONS POUR CREER UNE INTERCOMMUNALITE QUE LES ELECTEURS PEUVENT UTILISER FACILEMENT

Pour créer une intercommunalité plus démocratique, nous devons composer une intercommunalité que les électeurs pourront utiliser facilement. Pour cela, nous devons remplir les quatre conditions mentionnées dans le chapitre dernier, c'est-à-dire, la clarté de l'objectif, la simplicité des opérations, le mode d'emploi, la rareté des pannes et la facilité des échanges. Alors, nous allons examiner les mesures concrètes pour chaque critère.

En premier lieu, en ce qui concerne la clarté de l'objectif d'une machine. Pour cela, les objectifs et la raison d'être des intercommunalités doivent être évidents pour les électeurs. D'abord, nous devons prendre des mesures pour faire connaître aux électeurs l'objectif général des intercommunalités, dont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, notamment la répartition des compétences avec d'autres collectivités locales comme les départements et les communes. Ensuite, chaque intercommunalité doit faire connaître en détail ses objectifs concrets à leurs habitants-électeurs.

En deuxième lieu, en ce qui concerne la simplicité des opérations. A partir des élections municipales en 2007, le suffrage universel direct va être introduit aux intercommunalités. Avec cette réforme, les électeurs pourront exprimer leurs avis plus directement aux intercommunalités. Ce suffrage ne devra pas être trop compliqué pour les électeurs, il faut qu'ils puissent prévoir en gros les actions des intercommunalités en regardant les résultats des élections. Pour prévoir leurs actions, s'il nécessite des analyses complexes ou si les électeurs doivent attendre jusqu'à la fin du débat aux organes délibérants, ils le trouveront trop compliqué et perdront leur volonté de participation.

En troisième lieu, en ce qui concerne le mode d'emploi et les aides fournies par les experts, la seule occasion où les électeurs pourront exprimer leur avis aux intercommunalités est les élections. Les informations suffisantes et les aides appropriées devront donc être fournis aux électeurs au moment des élections.

En quatrième lieu, en ce qui concerne la facilité des réparations et des échanges. Pour éviter les fonctionnements anormaux et les abus, nous devons établir des procédures intérieures des intercommunalités plus transparentes. Et pour faciliter les remplacements des délégués, il faut choisir un suffrage qui permet aux électeurs d'échanger facilement leurs représentants en cas de nécessité.

Alors, il y aurait plusieurs mesures pour démocratiser les intercommunalités. En effet, l'introduction du suffrage universel direct sera un pas significatif pour les intercommunalités démocratiques. Cependant, si nous ne complétons pas avec des autres mesures, l'effet de changement du système de vote restera seulement symbolique.

Nous allons donc examiner dans la deuxième partie, les différents types du suffrage universel direct proposés<sup>18</sup> et vérifier l'efficacité de chacun. Ensuite dans la troisième partie, nous allons énumérer les rôles que chaque acteur d'intercommunalités devra jouer pour obtenir des intercommunalités plus démocratiques.

---

<sup>18</sup> CAILLOSSE, Jaques, LE LIDEC, Patrick, LE SAOUT, Rémy, « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, n°48, janvier 2001, pp. 94-97.



## 3.2. IL FAUT BIEN CHOISIR LE SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT APPROPRIE

L'introduction du suffrage universel direct représente une des mesures importantes des réformes dans les intercommunalités. Avec cette réforme, les électeurs pourront exprimer leur avis beaucoup plus directement aux intercommunalités. Ils restent aujourd'hui les bénéficiaires passifs des effets des activités des intercommunalités, mais ils reconnaîtront plus clairement les institutions des intercommunalités au moment de ces élections.

Alors, quand le suffrage universel sera introduit, quel type de suffrage doit être utilisé? Dans cette partie, nous allons examiner les suffrages déjà proposés, en analysant la facilité pour les électeurs et les différences avec le système actuel, pour obtenir le suffrage que nous pourrions introduire.

### 3.2.1. L'introduction d'une circonscription unique pour chaque intercommunalité

D'abord, le suffrage le plus simple pour les électeurs est l'introduction d'une circonscription unique à chaque intercommunalité et le choix des membres des organes délibérants par le suffrage de liste qu'on pratique actuellement lors des élections municipales.

Si ce suffrage était introduit, il y aurait plusieurs mérites pour les électeurs.

Premièrement, le rapport de cause à effet entre leur vote et les actions des intercommunalités est facile à comprendre pour les électeurs. S'ils regardent le résultat des élections, ils peuvent savoir si un groupe pour lequel ils ont voté va occuper la majorité à l'organe délibérant, et ils peuvent prévoir, en gros, les politiques de l'intercommunalité des prochains jours, car le groupe qui occupera la majorité réalisera les politiques pour lesquelles il s'engage au moment des élections. De plus, si le président de l'intercommunalité est élu toujours par les membres de l'organe délibérant,

le chef du groupe majoritaire devra exercer cette fonction, comme chef du groupe majoritaire du conseil municipal, être le maire.

Deuxièmement, quand les électeurs trouvent qu'il y a des problèmes dans les activités en cours des intercommunalités, ils pourraient changer ces politiques en votant vers un autre groupe que le groupe majoritaire pour empêcher sa réélection. C'est aussi un bon point pour les électeurs.

Pour les candidats, ils devraient désormais faire campagne électorale aux plus grands nombres des habitants-électeurs, leurs politiques ne devraient pas promouvoir que les intérêts d'une seule commune, mais les intérêts d'une intercommunalité entière. Avec cette procédure, au moment des élections, les débats entre plusieurs candidats engendraient des politiques intercommunales plus solides, grâce à la participation des électeurs.

En revanche, le problème de ce scrutin est le changement brutal de nature des intercommunalités. Les intercommunalités d'aujourd'hui s'occupent également des champs de négociations entre différents intérêts communaux. Les liens entre les intercommunalités et les communes membres sont très forts et importants. Cependant, quand ce scrutin sera introduit, l'intercommunalité ne sera plus le lieu des négociations entre les communes. De plus, tous les maires essaieront d'obtenir des sièges à l'organe délibérant de l'intercommunalité, mais tous les maires ne pourront pas y participer. Dans ce cas là, les liens entre les intercommunalités et les communes membres seront moins solides.

Ce scrutin est très simple et maniable pour les électeurs, cependant, la différence avec les institutions actuelles est trop grande, il sera donc difficile à être accepté par les délégués des intercommunalités d'aujourd'hui.

### 3.2.2. Elire le président de l'intercommunalité au suffrage universel direct

Ensuite, nous allons examiner le suffrage avec lequel nous n'éliions pas les délégués intercommunaux, mais éliions le président de l'intercommunalité, élu

actuellement par les membres des organes délibérants. Si nous laissons les organes délibérants rassemblant les représentants des communes tels quels, nous pourrions limiter le changement des institutions.

Ce scrutin est aussi convenable pour les électeurs, parce que les débats sur les politiques des intercommunalités s'accumuleront pour la campagne électorale du président, et ils pourront voter, soit pour un président sortant, pour continuer les politiques en cours, soit pour un nouveau candidat pour les rectifier ou, voire même, les bouleverser.

Cependant, ce scrutin suscite beaucoup de réactions, il n'est pas donc facile de l'introduire.

Premièrement, en France, à l'exception du Président de la République, aucun chef d'une collectivité territoriale ou de l'État n'est élu au suffrage universel direct. Si l'on introduit le suffrage universel direct pour élections du président de l'intercommunalité, nous devons obligatoirement trouver une raison, pourquoi les seuls présidents des intercommunalités sont élus directement par les électeurs, très claire et convaincante, mais pour le moment, il n'y en a pas. Si ce scrutin était introduit, grâce aux appuis directs des électeurs, la position des présidents de l'intercommunalité sera relativement plus importante parmi les élus locaux, tandis que celle des maires diminuera. Il provoquerait un changement trop drastique du paysage politique.

Deuxièmement, il y a le problème de la répartition des compétences entre le président et l'organe délibérant. Il faut convenir à l'avance de règles qui seront appliquées quand il y aura une différence entre la volonté du président, qui représente la volonté des électeurs de l'intercommunalité entière, et la volonté de l'organe délibérant, qui représente celle des communes. Aujourd'hui, dans presque toutes les collectivités locales, le chef du groupe majoritaire assure la fonction du président ou du maire, alors il est très rare que la volonté du président et celle du conseil s'opposent. Cependant, si le président est élu directement, les oppositions apparaîtront beaucoup plus fréquemment. Les oppositions elles-mêmes ne bloqueront pas le fonctionnement des intercommunalités. En effet, dans les communes au Japon, les maires sont élus directement par les habitants et les conseillers sont élus au leurs d'une autre élection, mais il n'y a pas de problèmes critiques, parce que les procédures sont arrêtées à

l'avance dans le code des collectivités locales, dans le cas des oppositions. Pourtant, il n'est pas facile d'introduire ce système aux intercommunalité car il n'y a aucune expérience précédente en France.

### 3.2.3. Élire les délégués intercommunaux dans les circonscriptions communales.

Ensuite, nous allons examiner le scrutin qui permet d'élire les délégués intercommunaux en même temps que les conseillers municipaux dans circonscriptions communales.

Dans ce cas, il sera difficile de séparer les intérêts communaux et les intérêts intercommunaux. C'est le même problème que celui des institutions actuelles que nous avons analysées précédemment. Les délégués travailleront pour améliorer les intérêts de leur commune d'origine.

De plus, le cumul de mandats communal et intercommunal ne sera pas interdit, les listes des candidats pour les élections municipales et celles pour les élections intercommunales pourront donc inclure les mêmes personnes. Dans ce cas, les électeurs trouveraient que les effets de la réforme restent symboliques, ils représenteront juste le nombre des bulletins. Si les mêmes personnes présentent leurs candidatures aux deux élections en même temps, les politiques engagées pendant les campagnes pourrons unifier en une seule liste de propositions. Les élections sont une occasion précieuse pour les électeurs de comprendre les rôles et les politiques des intercommunalités. Cependant, si les politiques des deux différentes institutions sont proposées ensembles aux électeurs, ils ne pourront pas distinguer le rôle de chaque institution.

Pour démocratiser les intercommunalités en introduisant la circonscription communale et le suffrage universel direct, il faut remplir les conditions suivantes.

Premièrement, les politiques des communes et celles des intercommunalités doivent se distinguer clairement pour que les électeurs puissent les comprendre, et les choix sont faits respectivement.

Deuxièmement, les politiques et les fonctionnements des intercommunalités peuvent être prévus quand les électeurs obtiennent le résultat des élections.

Troisièmement, pour un fonctionnement plus efficace des intercommunalités, les délégués travailleront pour promouvoir les intérêts intercommunaux, la nécessité de tels comportements est acceptée par les électeurs et ils pourront élire les délégués de ce type.

Dans la première condition, la compétence des intercommunalités ne peut pas être répétée par les communes<sup>19</sup>, alors les rôles et les politiques de chaque institution peuvent être séparés théoriquement. Pourtant, les électeurs ne distinguent pas les actions de la commune et celles de l'intercommunalité dans leur vie quotidienne. De plus, il existe encore celles du département, de la région et de l'État, il n'est donc pas facile pour les électeurs de les différencier. Alors, quand les électeurs doivent faire leur choix pour les intercommunalités, il faut que des informations suffisantes soient connues à l'avance.

En outre, les électeurs confondent souvent les politiques des intercommunalités avec celles des communes, parce que les actions des deux institutions s'influencent réciproquement, et plusieurs élus cumulent deux fonctions. Si les deux élections sont exécutées en même temps et les deux listes sont composées par les mêmes personnes, les candidats pourraient proclamer qu'ils vont promouvoir les intérêts communaux en utilisant les deux institutions, sans distinguer les politiques de chacun. Nous ne pouvons pas indiquer le contenu des projets politiques en détail aux candidats au moment des élections. Cependant, il faut que nous les exigeons pour distinguer les politiques des communes et celles des intercommunalités, et que nous expliquions aux électeurs comment ils vont employer les deux cadres différents.

Dans la deuxième condition, les votes des électeurs devraient se lier jusqu'à un certain point avec les politiques des intercommunalités. Pour cela, il est nécessaire que les électeurs puissent connaître si le groupe pour lequel ils ont voté devient le groupe

---

<sup>19</sup> « L'EPCI exerce les compétences ..., de plein droit, au lieu et place des communes... » CGCL, Art. L 5215-20.

majoritaire dans l'organe délibérant de l'intercommunalité, en considérant le résultat des élections. Bien entendu, ce groupe peut changer sa politique au milieu des débats dans l'organe délibérant parce qu'il n'y a pas de procuration impérative entre les électeurs et les délégués. Tout de même, les électeurs peuvent prévoir les grandes lignes de la politique des intercommunalités pendant le mandat en cours, en tenant compte de cette information.

De plus, les électeurs peuvent voter pour poursuivre la politique des intercommunalités ou pour la changer, en évaluant les actions faites par les délégués sortants. Pour faciliter ce type de vote, il faut informer les électeurs au moment des élections, s'il est le membre du groupe majoritaire pour les délégués sortants ou s'il va soutenir ou s'opposer au groupe majoritaire sortant pour les nouveaux candidats. Pour rendre possible ce choix des électeurs, même si les circonscriptions sont limitées à une commune, les candidats doivent s'exprimer, au moment des élections, dans quel groupe il va entrer dans l'organe délibérant, ou avec qui il va coopérer, aux intercommunalités de petite taille.

Ni les électeurs ni les élus locaux ne sont tout à fait favorables pour mettre des étiquettes politiques aux candidats. En effet, les conseillers municipaux sont presque bénévoles en France<sup>20</sup>, ils auraient beaucoup de réticence si on mettait des étiquettes de droite et de gauche comme les élus nationaux. Cependant, compte tenu de la situation actuelle, la plupart des décisions sont élaborées par la majorité, les groupes ou les coopérations entre les délégués doivent informer préalablement les électeurs. De plus, il serait nécessaire d'harmoniser la politique de chaque groupe déjà au milieu de la campagne électorale. Pourtant, ces groupes ne doivent pas forcément représenter les partis traditionnels de la politique nationale, ils peuvent être formés volontairement par les élus locaux et les habitants qui s'intéressent aux actions des intercommunalités. Dans cette procédure, il est possible que les intérêts intercommunaux soient découverts, en dépassant les intérêts de chaque commune.

Dans la troisième condition, nous avons évoqué plusieurs fois précédemment, pour le développement efficace des intercommunalités, nous devons avoir une

---

<sup>20</sup> Département Administration et Gestion Communale, Association des Maires de France, *Statut de l'élu local*, Association des Maires de France, Paris, 2003.

conception des intérêts intercommunaux, en dehors des sommes des intérêts communaux. Pour cela, les membres des organes délibérants des intercommunalités doivent travailler pour cette conception et les électeurs doivent apprécier les délégués de ce type. Autrement dit, il faudrait établir un système qui empêche les élus promouvant seulement les intérêts de leur commune d'origine en utilisant le cadre des intercommunalités, et qui appuient ceux qui travaillent pour les intérêts intercommunaux. Ce n'est pas facile pour le moment, parce que la majorité des délégués intercommunaux cumulent leur fonction avec celle du maire d'une commune.

Cependant, les intérêts intercommunaux ne sont pas toujours incompatibles avec ceux des communes, il faut donc bien examiner les rôles des deux institutions et distinguer clairement les deux casquettes.

De plus, quand le suffrage universel direct sera introduit, le comportement des délégués sera jugé par les électeurs. Pour cela, il faut que les électeurs comprennent le système et le rôle des intercommunalités et l'existence des intérêts intercommunaux, ceux qui sont différents de ceux des communes. Pour approfondir leur compréhension, nous ne pourrions pas attendre trop d'efforts de chacun. D'abord, il faut diffuser suffisamment, par les administrations existantes, le rôle, l'objectif, les décisions et les actions des intercommunalités. Ensuite, au moment des élections, chaque candidat devrait expliquer aux électeurs ces informations en proposant leur politique.

En plus de tels comportements des candidats, il faut créer une occasion systématisée pour harmoniser les politiques de chaque candidat. C'est-à-dire que nous devons former un forum pour proposer et débattre des politiques dans l'ensemble d'une intercommunalité.

### 3.3 NOUS DEVONS COMPLETER L'INTRODUCTION DU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT PAR D'AUTRES MESURES.

Les élections sont les seules occasions au cours des quelles les électeurs peuvent exprimer officiellement leur avis aux intercommunalités. Alors, pour démocratiser les intercommunalités, il est très important d'introduire le suffrage universel direct adéquat. Cependant, l'introduction de ce système électoral ne sera qu'un pas symbolique. Pour démocratiser radicalement les intercommunalités, plusieurs autres mesures, permettant de faire fonctionner efficacement ce scrutin, seraient nécessaires.

Dans cette partie, nous allons analyser le rôle de l'administration, des candidats et des élus, et des habitants-électeurs, pour prendre des mesures complémentaires de la démocratisation. Cette réforme s'accomplira avec la participation active de chacun des trois parties.

#### 3.3.1. Le rôle de l'administration dans la démocratisation des intercommunalités

##### **3.3.1.1. Les relations publiques des institutions intercommunales**

Afin que les électeurs puissent faire un choix approprié au moment des élections, ils devront acquérir préalablement les connaissances minimums sur le système et les fonctionnements des intercommunalités. En effet, même plusieurs services sont fournis quotidiennement par les intercommunalités, peu de leurs habitants comprennent leurs activités en détail. Pour compléter leur manque de connaissances, les administrations travailleront pour leur donner des informations générales. Les électeurs s'intéresseront au système et à l'objectif des intercommunalités juste avant les élections, la campagne de communications devra donc être organisée en ce moment.

D'abord, le Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales donne aux électeurs des informations sur le rôle et l'objectif des intercommunalités et sur la répartition des compétences avec d'autres collectivités



locales, en utilisant plusieurs médias. En même temps, en coopérant avec le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, il est très utile de donner ces informations également aux élèves et aux étudiants, qui sont les futurs électeurs.

Ensuite, les intercommunalités, en coopérant avec les mairies des communes membres, expliquent aux électeurs le contexte de leur création, leur objectif détaillé fixé lors de la création, et les politiques et les actions qu'ils ont réalisées. Les informations diffusées par l'administration centrale doivent être des généralités, par contre, les intercommunalités donnent des informations beaucoup plus concrètes, permettant aux électeurs de les reconnaître. Bien entendu, les futurs électeurs seront également les cibles de ces informations. Cela les stimulerait à penser à l'avenir de leur région.

### **3.3.1.2. Le centre d'informations pour les intercommunalités**

Les politiques réalisées par les intercommunalités sont normalement proposées dans leurs organes délibérants, ou par les individus et les groupes dans leur territoire. Cependant, certaines intercommunalités ont beaucoup de difficultés à proposer et affronter de nouvelles politiques à cause du manque de ressources humaines et financières. Dans ce cas, s'il y a une autre intercommunalité ayant déjà réalisé une politique qu'elles voulaient introduire, il serait très utile pour elles d'étudier la procédure et le résultat de cette politique. Bien entendu, les expériences des politiques réussies sont profitables, mais celles des politiques en échec sont également précieuses.

Pour fournir des informations aux intercommunalités, il faudrait créer un centre d'informations sur les politiques et les actions des intercommunalités au sein du Ministère de l'intérieur. De plus, ce centre pourrait organiser et soutenir le forum des responsables des intercommunalités qui souffrent des même problèmes pour les résoudre rapidement.

En outre, si les expériences des intercommunalités collectées par le Ministère de l'intérieur sont accessibles par les groupes, autre que les intercommunalités comme les médias et les organisations non-gouvernementales qui s'affrontent aux problèmes régionaux, les débats pour créer les politiques intercommunales pourront être enrichis par ces acteurs.

### 3.3.2 Le rôle des membres des organes délibérants des intercommunalités.

La politique des intercommunalités est arrêtée à leur organe délibérant. Cependant, après l'installation du suffrage universel direct, une grande ligne devra être proposée par les candidats au moment des élections et être choisie par les électeurs.

Dans cette procédure, les candidats et les délégués intercommunaux jouent plusieurs rôles.

En premier lieu, ce sera la clarification de l'objectif des intercommunalités. L'administration devra informer les électeurs des objectifs généraux et particuliers de chaque intercommunalité. Cependant, ces objectifs restent très abstraits. Le rôle des candidats et des délégués est d'interpréter cet objectif souvent vague aux électeurs en proposant un objectif ou des politiques plus concrètes.

En deuxième lieu, ils collectent les demandes des électeurs et forment les politiques en y répondant, et les réalisent en utilisant les institutions des intercommunalités. Bien entendu, ce rôle n'inclut pas la promotion des intérêts personnels ou ceux d'un groupe particulier, en abusant des intercommunalités.

En troisième lieu, ils découvrent la politique qui devrait être effectuée par les intercommunalités mais que les électeurs ne connaissent pas, et ils les leur proposent. Telles politiques pourront être trouvées dans leur vie quotidienne, ou en recherchant l'expérience des autres intercommunalités ou des autres collectivités locales. Quand ils cherchent de bonnes politiques, leur périmètre de recherche ne doit pas forcément rester au niveau des expériences des collectivités locales en France. Il est tout à fait possible d'en déceler une dans une collectivité locale d'un partenaire européen, ou voire parmi les expériences d'entreprises privées. En tout cas, toutes les propositions seront discutées entre plusieurs candidats. Telle procédure formerait de nouvelles politiques plus efficaces des intercommunalités.

### 3.3.3 Le rôle des habitants-électeurs.

Comme il a été évoqué plusieurs fois dans ce mémoire, les utilisateurs des intercommunalités doivent être les électeurs. Cependant, cela ne signifie pas qu'ils doivent s'engager plus activement dans les intercommunalités, ou ils doivent leur consacrer plus de temps au détriment de leur temps personnel.

Le rôle demandé aux électeurs est d'exprimer, aux intercommunalités, leurs opinions et susciter des questions qu'ils affrontent dans leur vie quotidienne. Ils pourraient les leur montrer en votant au moment des élections, en informant directement les délégués ou en utilisant les médias locaux.

De plus, certains électeurs pourraient trouver que le système et les fonctionnements des intercommunalités sont trop compliqués, et perdre leur volonté de participation. En effet, quand nous nous confrontons à une machine complexe, nous perdons souvent la volonté de l'utiliser, parce que cela prend du temps et des efforts pour comprendre son fonctionnement. Cependant, en ce qui concerne les intercommunalités, les électeurs ne doivent pas les abandonner, ils doivent simplement dire à l'administration ou aux candidats, qu'ils ont beaucoup de difficultés à les comprendre et à les utiliser. Ce sont les experts qui s'occupent des explications du mode d'emploi d'un ordinateur complexe aux utilisateurs, et la mise au point d'un ordinateur qu'on peut utiliser facilement. De même, les parties incompréhensibles des intercommunalités doivent être expliquées aux électeurs par des experts dans ce domaine, c'est-à-dire l'administration, les délégués et les candidats. Ils sont également responsables pour la création de système des intercommunalités, les électeurs pourront l'utiliser facilement. En outre, nous ne pouvons pas éviter les effets du fonctionnement des intercommunalités, tandis que nous pouvons éviter ceux des autres machines comme un ordinateur. Il est donc obligatoire pour l'administration, pour les délégués et pour les candidats de fournir les aides appropriées aux électeurs.

## CONCLUSION

Aujourd'hui, les intercommunalités exercent plusieurs compétences importantes dans la vie quotidienne, comme le développement économique, la politique d'habitation, les transports publics, l'eau et l'assainissement.

Cependant, en ce qui concerne la démocratie, les institutions actuelles des intercommunalités ont de grands problèmes. Les électeurs ne peuvent pas choisir les politiques des intercommunalités. Certains élus locaux considèrent ce problème comme un déficit démocratique. Pour résoudre cette situation, le suffrage universel direct sera introduit dans les élections des intercommunalités qui auront lieu en 2007.

Pourtant, même si l'on introduit le suffrage direct, les effets de cette réforme peuvent demeurer symboliques. L'introduction de la circonscription unique à chaque intercommunalité sera le meilleur moyen pour faciliter le choix des électeurs, mais ce scrutin bouleversera la nature des intercommunalités, ce sera donc difficile à l'introduire.

Pour démocratiser les intercommunalités, nous devons continuer à avancer progressivement. L'introduction du suffrage universel direct ne sera qu'un premier pas. La réforme ne devra pas rester au scrutin, tous les acteurs des intercommunalités, c'est-à-dire les administrations centrales et locales, les élus locaux et les habitants-électeurs, devront y participer.

Les chemins de développement des intercommunalités seront différents. Certaines intercommunalités optent pour une intégration plus forte et exercent de nombreuses compétences. Certaines autres limitent leurs compétences afin que chaque commune puisse garder les leurs.

De plus, il y aura évidemment une grande différence entre le chemin emprunté par les communautés urbaines et celui pris par les communautés de communes. Même entre les deux communautés de communes, les chemins divergeront parce que les situations géographiques et l'histoire de la coopération intercommunale seront différentes.

Cependant, en tout cas, la grande ligne du développement de chaque intercommunalité devra être choisie par leurs habitants-électeurs. Les premières élections des intercommunalités au suffrage universel direct qui aura lieu en 2007, ne sera que la première étape de ce processus. Il est donc important de préparer d'ores et déjà, le système avec lequel les électeurs pourront choisir, dans l'avenir, la grande ligne du développement des intercommunalités.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Démocratie
2. Démocratie locale
3. Intercommunalité
4. Administration territoriale
5. Décentralisation

### 1. Démocratie

BIRCH, Anthony H., *Representation*, Pall Mall, London, 1971.

MANIN, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.

NEGISHI, Takeshi, « Opportunities for Trial-And-Error in Politics : Democracy Recast in Simple Ordinary Language », in *Keio Journal of Politics*, n°5, 1984, pp. 53-69.

NEGISHI, Takeshi, *The Methodological Foundations of the Study of Politics*, Keio University Press, Tokyo, 1996

NEGISHI, Takeshi, « A Demonstration of the Value of Democracy : ‘progress’ and ‘opportunities for Redoing’ », in *Keio Journal of Politics*, n°11, 2001, pp. 1-14.

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalisme, socialisme, démocratie*, payot collection Bibliothèque Historique, Paris, 1990.

### 2. Démocratie locale

Association des Maires de France, *Principales dispositions de la loi démocratie de proximité du 27 février 2002*, Association des Maires de France, Paris, 2002.

Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie, *La démocratie locale*, PUF, Paris, 1999.

GABRIEL, Oscar W., *Démocraties urbaines l'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, L'Harmattan, Paris, 1999.

GONTCHAROFF, George, *La reprise en main de la politique par les citoyens ou la démocratie locale participative*, adels, Paris, 2000.

POLITIS, Karen, « Quelle "démocratie de proximité" ? » , in *Pouvoirs Locaux*, n°50, juillet 2001, pp. 3-5.

RASERA, Michel, *La démocratie locale*, LGDJ collection Système Collectivités locales, Paris, 2002.

### 3. Intercommunalité

AUBELLE, Vincent, « L'intercommunalité française est-elle efficace ? », in *Pouvoirs Locaux*, n° 42, juillet 1999, pp. 22-27.

BELLECC, Bernard, « Il faut aller vers le suffrage universel d'agglomération... » in *Pouvoirs Locaux*, n°42, juillet 1999, pp. 55-57.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *L'intercommunalité 3e édition*, LGDJ-EJA, Paris, 2001.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, LABIA, Patrick, *Intercommunalité mode d'emploi 3e édition*, Economica collection Mémentos du maire, Paris, 2001.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, « Quel avenir pour l'intercommunalité ? », in *Revue Française de Finance Publiques*, n°81, mars 2003, pp. 241-253.

BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, LGDJ, Paris, 1994.

CAILLOSSE, Jaques, LE LIDEC, Patrick, LE SAOUT, Rémy, « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », in *Pouvoirs locaux*, n°48, janvier 2001, pp. 91-97.

CAILLOSSE, Jaques, « En attendant le pouvoir d'agglomération ? » in *Pouvoirs Locaux*, n°50, juillet 2001, pp. 25-30.

Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, « LA LOI RELATIVE À LA DEMOCRATIE DE PROXIMITÉ » in *démocratie locale*, n° spécial, mars 2002.

Département Administration et Gestion Communale, Association des Maires de France, *Statut de l' élu intercommunal*, Association des Maires de France, Paris, 2002.

Département Administration et Gestion Communale, Association des Maires de France, *Statut de l' élu local*, Association des Maires de France, Paris, 2003.

Département des études et des statistiques locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, « 2002 : L'INTERCOMMUNALITE SE RENFORCE ET SE SIMPLIFIE » in *Bulletin d'informations statistiques de la DGDL*, n°42, avril 2002

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, « Démocraties urbaines : une comparaison internationale » in *Pouvoirs Locaux*, n°46, juillet 2000, pp. 94-99.

Intercommunalite.com, « Suffrage universel : Oui, mais comment ? », in <http://www.intercommunalite.com>, 2001

Intercommunalite.com, « Démocratie locale : Le suffrage universel direct n'y suffit pas ! », in <http://www.intercommunalite.com>, 2001

JEAN, Yves, « "Pays" et intercommunalités rurales » in *Pouvoirs Locaux*, n°48, janvier 2001, pp. 52-58.

LELONG, Jean, « Ces conflits qui minent l'intercommunalité », in *La Gazette des Communes*, n°1654, le 15 juillet 2002. p. 34.

Mairie-conseils, Caisse des dépôts et consignations et Fédération des Parcs naturels régionaux de France, *L'intercommunalité en 12 facteurs*, SYROS, Paris, 1996.

MONJAL, Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », in *AJDA*, 29 septembre 2003, pp. 1701-1707

MOQUAY, Patrick, *Coopération intercommunale et société locale*, L'Harmattan, Paris, 1998.

POINCLOU, Jean-Baptiste, « Le temps de la communication intercommunale ? » in *Pouvoirs Locaux*, n°52, janvier 2002, pp. 58-62.

#### 4. Administration territoriale

BONNARD, Maryvonne (coordonné par), *Les collectivités locales en France 2<sup>e</sup> édition mise à jour*, La documentation Française collection les notices, Paris, 2002.

Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Le Guide du maire*, Ministère de l'intérieur, Paris, 2001.

#### 5. Décentralisation

Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre*, La documentation Française collection des rapports officiels, Paris, 2000.

Conseil Économique et Social, *La décentralisation et le citoyen, Rapport présenté par Mme Claudette Brunet-Léchenault*, Les éditions des Journaux officiels, Paris, 2000.

Secrétariat général du Gouvernement, « La décentralisation », in *regards sur l'actualité*, n°286, décembre 2002.