L'enjeu intercommunal dans la campagne municipale

Le cas de l'agglomération niçoise

Marie-Ange Grégory

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/4386>

DOI : 10.4000/cdlm.4386

ISSN : 1773-0201

Éditeur

Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2008

Pagination : 247-262

ISSN : 0395-9317

Référence électronique

Marie-Ange Grégory, « L'enjeu intercommunal dans la campagne municipale », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 77 | 2008, mis en ligne le 27 novembre 2009, consulté le 08 septembre 2020.
URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/4386> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cdlm.4386>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

© Tous droits réservés

L'enjeu intercommunal dans la campagne municipale

Le cas de l'agglomération niçoise

Marie-Ange Grégory

- 1 Les délégués communautaires étant élus de manière indirecte par les conseils municipaux des communes membres en leur sein, leur élection est souvent considérée comme le « troisième tour » des élections municipales. Cette caractéristique dénote une imbrication forte des deux niveaux municipal et intercommunal, d'autant plus que, contrairement aux collectivités territoriales, les établissements publics à coopération intercommunale (EPCI) ne sont pas régis par la clause générale de compétence mais par le principe de spécialité. Autrement dit, les EPCI ne peuvent exercer que les compétences qui leur sont déléguées par les communes. Dès lors, l'enjeu intercommunal dans une campagne municipale est à la fois rappel de l'attachement à une commune et affirmation d'une insertion dans un territoire extra-municipal.
- 2 Cet enchevêtrement entre l'échelon municipal et l'échelon intercommunal pose une pluralité de questions : Les candidats aux élections municipales ont-ils évoqué dans leurs discours en public l'intercommunalité ? Comment les candidats perçoivent-ils l'intercommunalité ? Est-ce une ressource mise à profit par les sortants dans la compétition électorale ? Parallèlement, au vu des nombreux dossiers aujourd'hui gérés à l'échelle communautaire (aménagement de la Plaine du Var pour la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, Programme local de l'habitat, politique des déplacements, etc.), réfléchir sur les enjeux de la campagne municipale demande de s'interroger sur la distorsion entre agenda gouvernemental et agenda électoral. Alors que les élections municipales sont des élections dites de proximité, sont-elles une sphère transparente au regard de cette distinction entre agenda gouvernemental et agenda électoral ?
- 3 Les récentes lois sur l'intercommunalité¹, la diffusion des structures intercommunales à l'ensemble du territoire français et l'accroissement de leurs prérogatives justifient l'intérêt et l'actualité d'une analyse afférente à l'intercommunalité. À mesure que cette dernière s'est renforcée – en particulier, avec l'expansion géographique de structures

intercommunales à fiscalité propre-, de nombreuses études lui ont été consacrées. Cela dit, si la coopération intercommunale est une thématique de recherche en France depuis une quinzaine d'années, s'interroger sur l'intercommunalité en campagne est une approche encore peu développée. À la fois période de bilan des actions passées et projection dans l'avenir, une campagne électorale est un moment particulier qui se distingue des phases routinières du jeu politique par la portée de son enjeu et surtout l'imminence de la sanction.

Suffisait-il que les compétences intercommunales soient renforcées au détriment de celles des communes pour que les termes et les enjeux du débat électoral s'accordent au diapason ?²

- 4 Telle est la question que se sont posés Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko, lors des élections municipales de mars 2001, dans le cadre d'un travail mené sur la structure intercommunale de Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU). Après plusieurs mois d'enquête, les trois chercheurs conclurent à l'euphémisation de l'intercommunalité lors de la campagne municipale. Sept ans après, au vu de la progression de l'intercommunalité et de possibles effets d'apprentissage, la question peut être reposée. Les élections municipales de 2008 ont-elles été un moment propice pour évoquer ou débattre de questions intercommunales ?
- 5 L'enquête synthétisée ici s'inscrit plus largement dans un projet de recherche collectif dirigé par Rémy Le Saout et conduit simultanément sur plusieurs terrains (rural/urbain) pour apprécier la place de la thématique intercommunale dans les campagnes électorales municipales. L'agglomération niçoise se présente comme un terrain particulièrement intéressant pour une telle recherche. L'intercommunalité y est une construction récente. Un Conseil des Communes de l'Agglomération niçoise a été mis en place dès janvier 1999 ; suivi, en 2001, par l'élaboration de la Charte Fondamentale de la future Communauté d'Agglomération et son adoption par la première assemblée des maires. Mais, la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA) n'a été créée qu'en janvier 2002. Par conséquent, les élections de mars 2008 sont les premières élections municipales depuis l'existence effective de la CANCA. De plus, de 2002 à 2008, le conseil communautaire niçois a été une chambre monochrome « bleue » où la co-gestion s'est limitée à une même famille politique, la droite, hégémonique sur la Côte d'Azur.
- 6 Les données recueillies grâce au travail de terrain³ mettent en évidence la présence en arrière-plan de la CANCA lors de la campagne municipale. L'intercommunalité est quasi-absente dans les programmes et discours électoraux des candidats en 2008. Sept ans après la première étude lilloise, le constat reste donc inchangé : l'intercommunalité n'a pas été politisée lors des élections municipales de 2008 et n'est pas un enjeu autonome. Au mieux, la CANCA serait un « enjeu interne »⁴, c'est-à-dire un enjeu pour les seuls hommes politiques.
- 7 Force est de reconnaître que rares sont les candidats qui se risquent à évoquer le thème intercommunal. Pourtant, la discrétion de l'intercommunalité contraste avec l'omniprésence au cœur de la campagne de thèmes liés aux compétences de la Communauté d'agglomération (transports, logement, économie, etc.). *In fine*, au cours de la campagne, les candidats ont joué de l'imbrication des échelles communale et intercommunale, insistant sur la première et diluant la seconde dans une rhétorique fortement municipale.

- 8 Cependant, ce constat général de l'euphémisation de la thématique intercommunale dans les discours et programmes électoraux des candidats aux élections municipales dans les communes membres de la CANCA mérite d'être dépassé. Aussi, plutôt que d'aborder les différents registres au travers desquels l'intercommunalité a été évoquée ou les facteurs de son euphémisation, cette communication va plus particulièrement se centrer sur la variable institutionnelle et les différences qu'elle induit. Autrement dit, notre angle d'approche sera la taille communale.
- 9 Partant de l'intuition de Rémy Le Saout d'un pouvoir intercommunal inégalement distribué⁵, il n'est pas intéressant de s'interroger sur l'influence de la taille des communes et de leur position au sein de l'EPCI. La CANCA rassemble vingt-quatre communes⁶ dans une agglomération de 500 000 habitants, soit plus de la moitié du département des Alpes-Maritimes. Le territoire de la Communauté d'agglomération est marqué par une hétérogénéité significative dans la mesure où il regroupe des communes de taille très diversifiée⁷. Il se caractérise également par l'hégémonie de la ville-centre, puisque Nice représente 70 % de la totalité de la population de la CANCA. Dès lors, une question mérite d'être posée : est-ce que ces données de base que constituent la taille et la position de la commune se répercutent sur la façon de parler de l'intercommunalité ? En d'autres termes, si l'accès à la présidence ou plus généralement la détention du pouvoir sont corrélées à une hiérarchie des ressources politiques et en particulier au mandat de maire de la commune la plus peuplée de la communauté, cette distinction entre ville-centre et communes périphériques se retrouve-t-elle dans les discours tenus par les candidats ? Y a-t-il des conceptions de l'intercommunalité et des rapports de force différents selon la commune étudiée ?
- 10 Par conséquent, il convient d'aborder successivement l'intercommunalité dans les discours des candidats aux élections municipales au centre puis à la périphérie afin de préciser similitudes et dissemblances entre ces deux situations au regard de la variable institutionnelle.

L'intercommunalité au centre

- 11 Alors que les quatre priorités communautaires –à savoir, l'économie, l'environnement, les transports et le logement– ont été de grandes thématiques de la campagne municipale, ces questions n'ont pas été rapprochées de l'intercommunalité par les candidats à la mairie de Nice. Dans la ville-centre, l'intercommunalité n'a pas –ou très peu– été mobilisée. Néanmoins, bien qu'il y ait eu une dissociation entre les questions relevant de la Communauté d'agglomération et la thématique intercommunale, l'intercommunalité n'a pas été entièrement occultée dans la campagne niçoise de 2008. Tous les candidats ont été amenés à évoquer ce thème, mais sans pour autant que cela suscite de controverses. En effet, les confrontations potentielles autour d'enjeux liés à l'intercommunalité entre les différents candidats niçois ont été neutralisées par un alignement des positions. Par ailleurs, cette analyse sera mise en perspective par un regard porté sur les situations d'inexistence communautaire avec la comparaison des municipales cannoises de 2008 et niçoises de 2001.

Le thème intercommunal emprunt d'une variable institutionnelle exclusive dans la campagne niçoise de 2008

- 12 Les évocations de l'intercommunalité par les candidats niçois se sont focalisées sur la dimension institutionnelle et plus spécialement sur la démocratie locale. En effet, les deux seules questions relatives à la Communauté d'agglomération et pour lesquelles le lien au thème intercommunal n'a pas été effacé, ont porté sur l'entrée ou non de l'opposition à la CANCA ainsi que sur le passage ou non à une Communauté urbaine. Or, dans les deux cas, les controverses potentielles portant sur des considérations démocratiques –dont l'objectif initial était sans doute de stigmatiser l'autoritarisme du maire-Président sortant– ont été désamorcées par un alignement des positions au cours de la campagne.
- 13 Depuis 2002, le conseil communautaire est une chambre monochrome où ne siègent que des élus de droite. Alors que l'ouverture ou non de la CANCA à l'opposition aurait pu être sujette à débat, tous les candidats à la mairie –y compris le maire sortant– se sont dits prêts à désigner des opposants pour siéger au conseil communautaire. Emblématique de cet alignement des positions, le quotidien local *Nice-Matin* titrait dès le 28 janvier 2008 « l'opposition va entrer à la CANCA ». Tous les candidats s'étant rapidement prononcés en faveur de l'entrée de l'opposition à la Communauté d'agglomération, la compétition devenait inexistante sur ce sujet par manque d'arguments différents : le possible « coup rentable⁸ » que représentait l'EPCI pour les candidats s'évanouissait. De la sorte, cette question n'a jamais été abordée lors des réunions publiques par les trois principaux candidats à la mairie de Nice⁹.
- 14 Dès lors, le seul point susceptible de faire débat était le passage ou non à une communauté urbaine. Néanmoins, l'alignement des discours des différents candidats sur l'entrée de l'opposition au sein du conseil communautaire a du même coup généré un rabattement, plus ou moins fort et explicite, des positions vers le constat d'une nécessaire évolution institutionnelle. Bien que cette évolution ait été souhaitée initialement par les « petits » candidats¹⁰ afin que la présence de l'opposition au conseil communautaire soit une obligation juridique, tous les candidats ont progressivement défendu l'ambition de mettre en œuvre –dans un futur plus ou moins proche– une communauté urbaine.
- 15 De ce fait, « le renforcement de l'intercommunalité est présenté comme une tendance naturelle plus que comme un processus politique, sujet à débat »¹¹. Toutefois, l'engagement de Patrick Allemand et de Christian Estrosi en faveur d'une communauté urbaine est à relativiser dans la mesure où ils n'ont évoqué cette transformation institutionnelle qu'en réponse à une question des journalistes. Des trois principaux candidats niçois, seul Jacques Peyrat a exprimé en réunion publique sa volonté de créer une communauté urbaine.
- 16 Si l'entrée de l'opposition au conseil communautaire et la mutation de la CANCA en une communauté urbaine n'ont abouti à aucune controverse, ces deux sujets potentiellement conflictuels ont néanmoins permis d'introduire l'intercommunalité au cours de la campagne. L'évocation de l'intercommunalité dans la ville-centre, limitée au fonctionnement de l'institution communautaire, laisse supposer que le fonctionnement consensuel des structures intercommunales –qui plus est dans le cas niçois avec un conseil unicolore –a pu amener les candidats à être prudents. Or, dans la mesure où l'existence de l'EPCI (de par ses règles de fonctionnement) paraît neutraliser l'évocation

de l'intercommunalité, il est intéressant de confronter notre hypothèse à des cas d'inexistence communautaire.

Présence du thème intercommunal en l'absence de structure intercommunale

- 17 Une comparaison avec les élections municipales de Nice de 2001 et avec les élections municipales de Cannes de 2008 permet de mettre en évidence que lorsque l'intercommunalité n'existe pas encore, ce sujet est davantage évoqué.
- 18 La lecture attentive des programmes présentés par les différentes listes lors des élections municipales niçoises de 2008 atteste la faiblesse des réflexions et des propositions sur le sujet intercommunal. Si les quelques formulations générales présentes dans les programmes de Patrick Allemand et de Jacques Peyrat tranchent avec l'absence de la moindre mention dans le programme présenté par Christian Estrosi, aucun développement substantiel n'est spécifiquement consacré à la question intercommunale. Or, il n'est pas inintéressant de remarquer que l'intercommunalité ne constitue jamais à elle seule une rubrique argumentative alors que ce fut le cas, par exemple, lors de la campagne des élections municipales de Nice en 2001.
- 19 La liste « Nice croit en son avenir »¹² conduite par Jacques Peyrat en 2001 avait consacré une demi-page à une rubrique intitulée « Réaliser l'intercommunalité » et agrémentée d'une photographie de la Conférence des Maires de la Côte d'Azur. La création d'une « Communauté de l'Agglomération Niçoise » y était présentée comme « un projet majeur et une chance pour Nice ». Cette rubrique mettait en exergue les avantages – en particulier financiers – que présentait la réalisation de l'intercommunalité pour la ville de Nice. De même, la liste « Nice Plurielle »¹³ conduite par Patrick Mottard en 2001 avait consacré une rubrique à l'intercommunalité dans la partie de son programme sur les « nouvelles formes de citoyenneté ». Cette rubrique au titre évocateur « Pour l'intercommunalité...! » s'articulait en deux axes. D'une part, les socialistes se prononçaient « pour une intercommunalité choisie », c'est-à-dire mise en place « en concertation avec les habitants des communes concernées ». D'autre part, la liste « Nice Plurielle » souhaitait « une intercommunalité participative » associant les citoyens et dont « il serait souhaitable, qu'à terme, les membres (...) soient désignés par la population ».
- 20 L'argumentaire un peu plus développé sur l'intercommunalité dans les programmes de 2001 peut laisser penser que les élus prêtent prioritairement attention à la dimension constitutive de l'action, c'est-à-dire à la création de structures. Ce souci politique prêté à la dimension constitutive de l'action publique s'explique sans doute par un « effet d'affichage ». Concrètement, candidats et élus s'investissent tout particulièrement dans la dimension constitutive parce qu'elle est plus lisible et *a fortiori* plus rentable. En 2001, l'intercommunalité n'est pas réalisée, mais le processus est déjà enclenché¹⁴ et aucun des candidats à la mairie de Nice ne s'y oppose. Dès lors, les différentes listes avaient tout intérêt à inscrire la réalisation future de cette structure institutionnelle dans leur programme. Comme nous l'avons vu précédemment, la dimension constitutive de l'action est également la plus présente dans les discours des candidats niçois en 2008, bien qu'elle renvoie à des questions différentes.
- 21 De plus, l'analyse des tracts, programmes et professions de foi de la campagne municipale niçoise de 2001 permet de constater que, déjà à cette époque, la mise en

place de l'intercommunalité n'était pas sujette à débats. La perspective communautaire paraît inéluctable quel que soit le positionnement de la liste sur l'échiquier politique : « l'intercommunalité est une nécessité » pour les socialistes, le Front National souhaite « établir l'intercommunalité », « nous devons réaliser l'intercommunalité » pour la liste « Unis pour Nice » (DVD), etc.

- 22 Une comparaison avec les élections municipales de Cannes de 2008 permet également de mettre en évidence que l'intercommunalité apparaît davantage comme un enjeu lorsqu'il n'existe pas encore de structure intercommunale à fiscalité propre¹⁵. En effet, déjà en amont de la campagne et plus encore pendant celle-ci, l'intercommunalité a été un des thèmes des élections municipales de 2008 dans les communes du bassin cannois.
- 23 Trois des quatre principaux candidats cannois ont consacré une rubrique argumentative à l'intercommunalité dans leur programme. Ainsi, Apolline Crapiz (PS), candidate socialiste, propose de « partager les solutions » grâce à l'intercommunalité, Jean Martinez (DVD) souhaite que Cannes soit « fondatrice d'une intercommunalité » et Philippe Tabarot (DVD) veut « relancer l'intercommunalité ». La présence de rubriques sur l'intercommunalité semblables à celles des programmes des candidats niçois aux élections municipales de 2001, renvoie ici encore à une dimension constitutive. Bien que la situation soit différente –à Nice, en 2001, le processus d'élaboration d'une structure intercommunale a déjà débuté–, les arguments des candidats sont similaires. Il s'agit avant tout de mettre en avant des avantages financiers : aide de l'Etat, mutualisation des investissements, gestion commune des équipements ou encore développement économique.
- 24 Sans entrer dans le détail de la « guerre des clans » du bassin cannois, il apparaît clairement que la question n'est pas de savoir s'il faut entrer en intercommunalité puisque les sept candidats –y compris le maire sortant– se sont déclarés pour une communauté d'agglomération sur le principe¹⁶. Restent les questions épineuses : Avec qui et qui en prendra la présidence ? Faudra-t-il par exemple mettre en place une présidence tournante ? Là encore, le thème intercommunal renvoie à des questions ayant trait au fonctionnement de l'institution communautaire.
- 25 Alors que le dessein intercommunal cannois n'est même pas esquissé, l'intercommunalité est un thème beaucoup plus présent dans les émissions télévisées locales consacrées aux élections municipales de Cannes qu'à celles de Nice. Les candidats cannois sont systématiquement et plus significativement interrogés sur ce sujet lors de l'émission « La voix est libre » sur France 3 Méditerranée. De même, le thème intercommunal a été introduit par les journalistes lors du débat de l'entre-deux tours organisé sur la même chaîne entre les quatre candidats, alors que cela n'a pas été le cas lors du débat opposant les candidats de la triangulaire niçoise.
- 26 Il ressort de ces différents exemples –niçois et cannois, de 2001 comme de 2008– que la ville-centre a un poids déterminant tant au moment de la création de l'EPCI que dans son fonctionnement. Cela s'explique notamment par sa capacité à fédérer sur des grands projets. De par son hégémonie tant démographique que politique, la ville-centre pourra toujours faire avaliser ses choix par la suite et n'est donc pas contrainte de faire état de projets communautaires lors de la campagne municipale. Il n'en est pas de même pour les communes périphériques. L'entrée dans un EPCI ne revêt pas les mêmes enjeux pour une « petite » commune. En effet, la volonté de ces dernières de se regrouper pour mutualiser leurs moyens est souvent contrebalancée par leur crainte de perdre une grande partie de leur autonomie décisionnelle. Cette ambivalence

transparaît dans les discours des candidats aux élections municipales dans les communes périphériques de la CANCA.

L'intercommunalité à la périphérie

- 27 L'intercommunalité ne fait guère plus l'objet de débats ou de controverses dans les communes périphériques à la ville-centre. Une fois encore, c'est à travers le prisme institutionnel que le thème intercommunal est présenté. Pourtant, la situation diffère de celle de la ville-centre au moins sur deux points. D'une part, la CANCA apparaît dans le discours des candidats aux élections municipales dans les communes en périphérie comme une institution comparable au Conseil général ou au Conseil régional. D'autre part, ces candidats se positionnent en intercesseurs entre la commune et la Communauté d'agglomération.

La CANCA, un « partenaire institutionnel » parmi d'autres

- 28 Alors que la Communauté d'agglomération aurait pu être une institution singulière se distinguant des Conseils généraux ou régionaux notamment parce que les communes en sont membres, force est de concéder que la CANCA est apparue au cours de la campagne dans les discours électoraux comme une institution parmi d'autres. Le plus souvent, la Communauté d'agglomération est énoncée dans une longue liste de partenaires.

Les professions de foi des petites communes membres de la CANCA en attestent :

La commune n'est pas une entité isolée : il est indispensable de poursuivre le partenariat avec l'Etat, le Conseil Général, le Conseil Régional, la CANCA, le SIVOM Val de Banquière..., afin de mener à bien les projets tout en maîtrisant la fiscalité communale¹⁷

L'amélioration des capacités financières de la commune, par une gestion saine et la maximisation des soutiens financiers extérieurs (CANCA, Conseil régional, Conseil général, Europe), (est une) garantie pour ne pas augmenter les impôts locaux tout en investissant pour l'avenir de La Gaude¹⁸

- 29 Ou :

Grâce à une gestion saine, par une recherche efficace des subventions de l'Etat, du Conseil général et de la CANCA... nous avons toujours veillé à maintenir des taux d'imposition modérés¹⁹.

- 30 Cependant, cela est également vrai pour les communes de taille plus importante. En effet, les candidats de Saint-Laurent-du-Var, troisième commune de la CANCA en nombre d'habitants, font de même. Ainsi, le candidat laurentin investi par l'UMP précise, par exemple, que la rénovation complète du quartier du Point du Jour se fera « en partenariat avec la CANCA, le Conseil général et l'Etat²⁰ », et le programme de son adversaire socialiste « sera réalisé avec la participation de la CANCA, de la Région PACA, du Conseil Général des Alpes-Maritimes, de l'Etat et des fonds structurels Européens²¹ ». Dès lors, plus qu'un effet lié à la taille de la commune, l'évocation de la CANCA au travers d'une liste de partenaires institutionnels pour les municipalités suggère davantage une dichotomie entre communes périphériques et ville-centre.
- 31 En s'en tenant aux discours publics et tracts des candidats aux élections municipales de 2008 dans les communes périphériques, la CANCA serait une collectivité territoriale comme les autres. Qu'ils soient sortants ou non, les candidats extériorisent la

Communauté d'agglomération comme une institution à part entière. Une analyse lexicologique peut renforcer cette idée. Alors que Jacques Peyrat, Président sortant, emploie fréquemment un « nous » qui renvoie au conseil communautaire, les candidats des communes périphériques adoptent un « nous avec » qui correspond à l'équipe municipale. Cela dénote une certaine prise de distance avec l'institution communautaire : « les études sont en cours *par la CANCA avec la commune* »²² ; « nous souhaitons finaliser *avec la CANCA* les études concernant l'offre en matière de transport »²³ ; « améliorer l'implantation des emplacements de tri sélectif *en partenariat avec les services de la CANCA* »²⁴ ; ou « nous sommes intervenus *auprès de la Communauté d'agglomération* qui gère les transports »²⁵. Les prépositions « *auprès* », « *avec* » ou « *en partenariat* » soulignent cette extériorité de l'institution communautaire.

- 32 Les propos tenus par les candidats aux élections municipales des communes périphériques rendent compte de la nécessité pour les petites communes de trouver des financements pour réaliser leurs projets en cherchant « à grappiller toutes les aides possibles auprès des partenaires institutionnels »²⁶. La CANCA est avant tout perçue dans les communes périphériques comme une structure d'opportunités ou un lieu de ressources. Pour ces communes, l'intercommunalité s'apparente à la fois à un moyen d'unir leurs forces et de bénéficier d'une aide financière. En ce sens, la CANCA serait un levier qu'il faut actionner au mieux, en particulier pour obtenir des financements. De nombreux travaux déjà réalisés ou à venir dans les communes périphériques ont été subventionnés par la CANCA, à l'instar de l'extension du réseau d'assainissement. De la sorte, les évocations de la CANCA par les candidats renvoient à des projets qui se localisent sur le terrain de la commune et qui, à ce titre, bénéficient, pour les habitants, d'une plus grande visibilité, proximité oblige. En ce sens, il y a une communalisation de l'action communautaire. À la différence de la ville-centre, Nice, l'évocation plus importante de l'intercommunalité trahit donc surtout un usage plus instrumental de l'établissement intercommunal. C'est moins sous le prisme institutionnel que l'intercommunalité est évoquée que comme une structure pourvoyeuse d'équipement, c'est-à-dire de projets communaux.
- 33 Si, conformément à l'esprit des lois récentes sur l'intercommunalité, la CANCA permet de porter des projets structurants en dépassant le morcellement communal, cette « intercommunalité de projet » s'accompagne visiblement d'une « intercommunalité de guichet » auprès de laquelle les élus des communes périphériques quémangent des aides pour leur propre commune. Or, dans la mesure où chaque commune souhaite bénéficier au maximum de l'aide que peut lui fournir la CANCA, le rôle que les différents candidats aux élections municipales se proposent de jouer sur le terrain communautaire apparaît essentiel.

Des candidats « courtiers »²⁷

- 34 Le rôle que les candidats pourraient ou devront jouer au sein de la structure intercommunale est mis en exergue. La campagne municipale est l'occasion pour les sortants de mettre en avant leur « participation active à l'intercommunalité »²⁸ et leurs actions au sein de l'EPCI. Noël Sapia et Xavier Beck, respectivement maires d'Eze et de Cap d'Ail, ont d'autant plus publicisé cet activisme auprès de la Communauté d'agglomération qu'ils avaient exprimé la volonté d'adhérer à la CANCA après sa création. Dans ces deux cas plus particulièrement, la municipalité sortante a tout

intérêt à insister lors de la campagne sur les raisons qui encourageaient l'adhésion de la commune à la CANCA et la pertinence de cette décision au vu des résultats²⁹.

- 35 Si la délégation de certaines compétences à la Communauté d'agglomération n'est pas cachée aux électeurs par les sortants³⁰, ces derniers affirment en même temps la prépondérance de leur action au sein de la structure intercommunale en tant que représentants de la commune : « à la demande de la commune », « nous sommes intervenus auprès la Communauté d'agglomération » ou encore « les demandes ont été faites ». Chaque membre du conseil communautaire qui brigue de nouveau les suffrages des électeurs se doit d'insister sur ses nombreuses interventions pour sa commune et sur leurs résultats. Cela dit, il est également important de prévenir que les ressources intercommunales ne sont pas inépuisables et que la CANCA « ne peut pas injecter de l'argent dans toutes les communes chaque année »³¹. Forcément limités, les résultats probants n'en sont que davantage valorisés.
- 36 Plus largement, les candidats insistent sur la nécessité d'agir au niveau de la Communauté d'agglomération et d'« être acteur au niveau de la CANCA »³². De nombreux programmes mentionnent la nécessité de « *peser plus* dans la CANCA »³³, d'« *être une ville forte et décisionnaire* au sein de la CANCA »³⁴ ou de « *mieux défendre* (leur) territoire dans l'intercommunalité »³⁵. De plus, la nécessité pour les communes périphériques d'intercéder auprès de la CANCA est déclinée par les candidats dans tous les domaines de compétences communautaires : il faut « agir auprès de la CANCA pour améliorer le réseau d'eau et d'assainissement, et pour "habiller" les containers du tri sélectif »³⁶ ; « négocier avec la CANCA afin d'augmenter les transports en commun »³⁷ ; ou encore « lutter contre la pollution avec la création, par la CANCA, de parkings relais pour favoriser le transport en commun et la construction d'une nouvelle station d'épuration des eaux usées »³⁸.
- 37 Cet activisme affiché, mêlé à l'extériorité de l'institution communautaire, démontre que les candidats se perçoivent comme des courtiers, c'est-à-dire des intermédiaires entre plusieurs espaces institutionnels, ici entre l'espace communal et l'espace intercommunal. Par le biais du cumul des mandats municipaux et intercommunaux, les membres du conseil communautaire peuvent faire remonter les attentes concrètes de leurs administrés et défendre leurs intérêts. Autrement dit, les candidats valorisent un rôle de courtier consistant à œuvrer dans une structure plus grande que la commune où ils pourront négocier des projets communaux. Les élus communaux sont confrontés à un dilemme : soit ils dépassent le cadre communal pour réaliser des projets qui excèdent les capacités de leur commune, soit ils préservent leurs intérêts avant tout liés au cadre communal. Or, ce sont, semble-t-il, les intérêts de la commune qui sont à défendre dans le cadre communautaire³⁹. La lutte pour la préservation de l'identité communale au sein de la structure intercommunale⁴⁰ et autres craintes exprimées⁴¹ cristallisant une certaine méfiance envers la CANCA illustrent bien la prédominance des intérêts municipaux. En quelque sorte, l'acceptation d'une structure intercommunale se paye en retour d'un usage à des fins municipales, les élus municipaux accommodant les opportunités communautaires à leurs besoins. De ce fait, le principe selon lequel « il est bon de se rassembler pour les dépenses importantes, pour répondre à un besoin »⁴² laisse bien souvent la place dans les discours à la défense d'intérêts strictement communaux.
- 38 Dès lors, « les ressources intercommunales ne sont jamais présentées comme dépendantes de conditions institutionnelles ou politiques qui résultent des élections,

mais comme le fruit des qualités et des compétences personnelles du candidat »⁴³. Le maire serait d'une certaine manière jugé à l'aune de son travail d'intercesseur pour la commune auprès de la CANCA –ce qui occulte l'aspect co-décisionnaire de la structure intercommunale. De la sorte, les controverses potentielles reposent sur les performances du courtier. Le fait que la commune n'ait pas reçu suffisamment de subsides de la CANCA peut être une sorte d'imputation négative, c'est-à-dire un argument repris par les adversaires pour critiquer le maire sortant⁴⁴.

Conclusion

- 39 L'intercommunalité tente de combiner des moyens dispersés et de structurer des initiatives collectives, tout en préservant l'existant institutionnel à la base d'une identité communale à laquelle les élus locaux continuent d'adosser leurs engagements. Cet attachement à la commune a sans doute été préjudiciable à la mise sur l'agenda électoral de l'intercommunalité au cours de la campagne municipale. En dépit des compétences, réalisations et projets de la CANCA, les évocations de l'intercommunalité par les candidats y ont été succinctes, quelles que soient la taille de la commune et sa place au sein de la structure intercommunale.
- 40 Observer le thème intercommunal à travers le prisme de la distinction ville-centre/commune(s) périphérique(s) a permis de mettre en évidence que l'évocation du thème communautaire est en partie corrélée à la situation de la commune dans l'ensemble intercommunal. Alors que les candidats de la ville-centre s'interrogent sur l'aspect démocratique ou le fonctionnement institutionnel de la CANCA, les candidats des communes périphériques se positionnent en courtiers afin d'obtenir le maximum de subsides communautaires pour leur propre commune.
- 41 Cela dit, il n'est pas étonnant que la CANCA renvoie à des réalités et à des enjeux distincts d'une commune à l'autre dans la mesure où l'échelon intercommunal paraît en quelque sorte évalué au regard de ce qu'il apporte pour la commune. En évoquant la CANCA le plus souvent dans un cadre exclusivement communal, les candidats ont participé de fait à l'absence d'autonomisation de l'échelle communautaire.

NOTES

1. Quatre grandes réformes ont notamment été adoptées : la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi ATR), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 (LOADT), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juin 1999 (loi Voynet), et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 13 juillet 1999 (loi Chevènement).

2. Nicolas Bué, Fabien Desage, Laurent Matejko, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille » in Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric

Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005, p. 242.

3. Cet article s'appuie sur un suivi de la campagne qui a consisté à récolter de façon systématique les diverses prises de position des trois principaux candidats niçois (à savoir, Patrick Allemand, candidat PS et vice-Président socialiste du Conseil régional PACA ; Christian Estrosi, candidat UMP, Secrétaire d'État à l'Outre-mer lors de son investiture et Président du Conseil général des Alpes-Maritimes ; et Jacques Peyrat, sénateur-maire sortant) et des deux candidates faliconnaises (Gisèle Kruppert, la maire sortante et 12e vice-présidente de la CANCA déléguée au Développement Rural et à la Protection des Paysages, et Catherine Charlier, une ancienne adjointe aux affaires scolaires privée de ses délégations en 2006) lors de leurs différentes réunions, ainsi qu'à travers leurs tracts et professions de foi, sites Internet ou interventions médiatiques. Afin de disposer d'une base de comparaison, un recueil de l'ensemble –ou presque– des professions de foi sur l'agglomération niçoise et Cannes pour les municipales de 2008 et des professions de foi sur Nice pour les municipales de 2001 a également été effectué.

4. Ou « enjeu spécifique aux champs et aux espaces politiques » dans la mesure où « il ne concerne guère que ceux qui y interviennent parce qu'il affecte directement leur activité et leur situation » : Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 121.

5. Sur ce point, voir Rémy Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, 2000, pp. 439-461.

6. Aspremont, Beaulieu-sur-Mer, Cagnes-sur-Mer, Cap-d'Ail, Castagniers, Coaraze, Colomars, Duranus, Eze, Falicon, La Gaude, Levens, Nice, La-Roquette-sur-Var, Saint-André-de-la-Roche, Saint-Blaise, Saint-Jean-Cap-Ferrat, Saint-Jeannet, Saint-Laurent-du-Var, Saint-Martin-du-Var, Tourette-Levens, La Trinité, Vence, Villefranche-sur-Mer.

7. Onze communes de moins de 3 500 habitants ; huit communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants ; quatre communes dont la population est comprise entre 10 000 et 50 000 habitants ; et la ville-centre, Nice, dont la population s'élève à près de 350 000 habitants.

8. Frédéric Sawicki, « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988 », *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 2, 1991, p. 172.

9. Excepté une mention lors du discours de Christian Estrosi au Palais Acropolis le 21 octobre 2007.

10. Ces « petits » candidats sont notamment Hervé Caël (MoDem) et Patrick Mottard (DVG).

11. Nicolas Bué, Fabien Desage, Laurent Matejko, « Enjeux (inter)communaux... », art. cit., p. 255.

12. Entente républicaine - Rassemblement pour la République (RPR) - Démocratie libérale (DL) - Rassemblement pour la France (RPF) - Centre national des indépendants (CNI) - Mouvement pour la France (MPF) - Génération écologie.

13. Gauche plurielle, écologiste, alternative et citoyenne.

14. La création du Conseil des Communes de l'Agglomération niçoise dès janvier 1999 en est une preuve. Autre indicateur, Jacques Peyrat écrit dans son programme de 2001 : « Six ans de dialogue constructif avec les Maires des Communes voisines nous permettent aujourd'hui d'envisager enfin la création d'une Communauté de l'Agglomération Niçoise ».

15. Cannes ne fait partie d'aucun EPCI, bien qu'elle soit membre d'une douzaine de syndicats intercommunaux.

16. Sur ce point, voir Aurélien Giesbert, « Les candidats relancent un dossier en panne », *Nice-Matin* édition de Cannes du 14 février 2008, pp. 10-11. Les candidats cannois ont répondu unanimement « pour » à la question « Etes-vous pour ou contre une communauté d'agglomération ? ». Cannes du 14 février 2008, pp. 10-11. Les candidats cannois ont répondu unanimement « pour » à la question : « Etes-vous pour ou contre une communauté d'agglomération ? ».

17. Profession de foi de la liste « Colomars Ensemble Réalité » (CER) conduite par Isabelle Bres.

18. Profession de foi de la liste « La Gaude Pour Tous » conduite par Michel Meïni.

19. Profession de foi de la liste « En avant Tourrette-Levens » conduite par Alain Frère.
20. Tract de la liste « Saint-Laurent-du-Var pour tous » conduite par Henri Revel.
21. Profession de foi de la liste « Mieux vivre ensemble » conduite par Marc Orsatti.
22. Réunion publique de Gisèle Kruppert, salle Elagora (Falcon), le 7 mars 2008.
23. Ibid.
24. Profession de foi de la liste « Ensemble vivons Aspremont » conduite par Isabelle Schenk.
25. Réunion publique de Gisèle Kruppert, salle Elagora (Falcon), le 7 mars 2008.
26. Ibid.
27. Nous retiendrons ici la définition d'Olivier Nay et Andy Smith selon laquelle « l'activité du "courtier" consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts », in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 13.
28. Tract de la liste « Vivre Falcon » conduite par Gisèle Kruppert. Il y est également précisé : « membre de la CANCA depuis sa création le 1er janvier 2002, notre commune a fait entendre la voix des Falconnais lors des grandes décisions concernant la région niçoise ».
29. « Seule la CANCA pouvait utilement répondre aux besoins de la commune. Quatre ans après notre adhésion, le bilan de cette coopération intercommunale est encore plus positif que nous ne l'avions espéré (...). L'expérience aura montré que (...) la CANCA n'a pas coûté un seul centime aux Cap d'Aillois, les impôts locaux n'ont pas davantage augmenté et notre commune peut se féliciter, au contraire, d'aides reçues de la Communauté Nice-Côte d'Azur » in Billet intitulé « La CANCA : un atout pour Cap d'Ail » mis en ligne par Xavier Beck sur son blog de campagne le 18 février 2008.
30. Par exemple, au sujet de l'assainissement du réseau d'eau : « effectivement, nous sommes passés de l'échelle communale à une échelle de vingt-trois puis vingt-quatre communes avec l'entrée de Cap d'Ail par la suite » in Réunion publique de Gisèle Kruppert, salle Elagora (Falcon), le 7 mars 2008.
31. Réunion publique de Gisèle Kruppert, salle Elagora (Falcon), le 7 mars 2008.
32. Réunion publique de Catherine Charlier, salle Elagora (Falcon), le 6 mars 2008. Autre exemple, la liste « Ensemble pour la Trinité » conduite par Gilles Rainero promet dans sa profession de foi « d'être acteur de l'intercommunalité ! ».
33. Profession de foi de la liste d'« Union pour la démocratie et l'écologie » conduite par Loïc Dombrevail.
34. Profession de foi de la liste « Vence Avenir » conduite par Philippe Perret.
35. Profession de foi de la liste « Ensemble pour la Trinité » conduite par Gilles Rainero.
36. Profession de foi de la liste « Ensemble pour le Renouveau de Colomars » conduite par François Geromini.
37. Tract de la liste « Eze Uni » conduite par Stéphane Cherki.
38. Profession de foi de la liste « Vence à cœur » conduite par Pierre Marchou.
39. Pour ne citer qu'un exemple, la liste « Un autre Colomars » conduite par Edith Rostin-Magnin Giraud stipule dans sa profession de foi : « Quant aux rapports avec la CANCA, les Communes environnantes, le Conseil Général, etc., nous ferons tout pour aller vers un véritable partenariat strictement conforme aux intérêts de notre commune ».
40. Lors de la réunion publique du 7 mars 2008, Gisèle Kruppert a par exemple énoncé les grandes lignes de son combat passé et à venir pour la commune en précisant : « Nous nous battons ensemble pour que Falcon reste Falcon au sein de l'Agglomération Nice Côte d'Azur ». Dans d'autres communes, certains candidats estiment que le mal est déjà fait, à l'instar de Vence qui se serait « perdu dans la Communauté d'Agglomération Niçoise » in Profession de foi de la liste « Iacono 2008 » conduite par Christian Iacono.

41. Par exemple, « Rassurez-vous, le PLU (Plan local d'urbanisme) est de compétence communale, il ne sera pas mis en place par la CANCA » in Réunion publique de Gisèle Kruppert, salle Elagora (Falcon), le 7 mars 2008.

42. Réunion publique de Catherine Charlier, salle Elagora (Falcon), le 6 mars 2008.

43. Nicolas Bué, Fabien Desage, Laurent Matejko, « Enjeux (inter)communaux... », art. cit., p. 265.

44. Le pamphlet d'un candidat aux élections municipales de la Gaude contre le maire sortant en offre un exemple : « J'en veux pour preuve la gestion calamiteuse de notre intégration dans la CANCA qui, aujourd'hui, de l'avis même de son premier vice-président, nous cantonne à un rôle de figurant : "Hier, les maires de la Gaude et Saint-Jeannet (...) aujourd'hui quel poids ont-ils... zéro !" (Nice-Matin du 30 juin 2007). Mais surtout, (cette gestion) nous prive des investissements que nos voisins ont obtenus en matière de transport, d'assainissement ou d'environnement. Nous pouvons obtenir plus, tout en faisant reconnaître nos spécificités de village du moyen-pays » in Profession de foi de la liste « La Gaude Pour Tous » conduite par Michel Meïni.

RÉSUMÉS

Un travail de terrain basé sur les discours publics des candidats aux élections municipales de 2008 a permis d'apprécier la place de la thématique intercommunale dans la campagne. Au-delà du constat d'une relative discrétion sur le sujet, le cas de l'agglomération niçoise révèle les différentes évocations de l'intercommunalité au regard de la distinction entre ville-centre et communes périphériques.

An investigation based on candidates' public speeches allows us to assess the place of inter-communal theme during the local campaign of 2008. Beyond the observation of a relative discretion on the subject, the case of the urban area of Nice reveals various evocations of intercommunalities with regard to the distinction between the most important city of inter-communal establishment and other towns.

INDEX

Mots-clés : élections municipales, intercommunalité

AUTEUR

MARIE-ANGE GRÉGORY

Actuellement étudiante en Master 2 recherche « Expertise du politique et affaires publiques » à l'Université de Nice-Sophia Antipolis, Marie-Ange Grégory participe avec Stéphane Cadiou à une recherche collective sur la place de l'intercommunalité dans les campagnes municipales. Ils ont écrit ensemble « De la discrétion à la célébration : l'intercommunalité niçoise », à paraître en 2009 dans un ouvrage dirigé par Rémy Le Saout sur *L'intercommunalité en campagne*. Elle a soutenu en mai 2008 son mémoire de Master 1 intitulé également *L'intercommunalité en campagne* à la

Faculté de Droit, des Sciences politiques, économiques et de gestion de Nice, sous la direction de Stéphane Cadiou.