

Mieux répartir le pouvoir au sein des intercommunalités

Le mois de mars fut celui de l'installation des exécutifs communaux, place aux intercommunalités en avril. Bien que la grande majorité d'entre eux n'y prêtent attention, les électeurs élisent depuis 2014, par fléchage, les conseillers communautaires, tout au moins dans les communes de plus de 1000 habitants. Comment s'établit alors le pouvoir au sein des intercommunalités ? Dans les métropoles ou communautés urbaines ou d'agglomération, le critère politique est prépondérant. Même s'il existe également en milieu rural, le clivage principal oppose souvent le ou les communes les plus peuplées aux autres. Ces dernières se sentent souvent mises à l'écart et leurs élus ont le sentiment d'être dépossédés de certaines compétences transférées à la structure intercommunale. Bien sûr, dira-t-on, tout dépend de l'esprit de solidarité qui règne au sein du conseil communautaire mais n'est-ce pas à la loi d'imposer une juste répartition des pouvoirs en leur sein. En terme plus précis, la répartition des conseillers communautaires par communes est-elle satisfaisante et ne privilégie-t-elle pas les communes les plus peuplées au détriment des autres ?

La représentativité en vigueur

La loi du 16 décembre 2010, portant sur la réforme des collectivités territoriales, avait autorisé qu'un accord local fixe le nombre de conseillers communautaires auquel chaque commune avait droit. Il devait certes respecter quelques conditions, en particulier un critère de population, les communes plus peuplées devaient avoir plus de délégués, mais sans imposer de règle précise. En juin 2014, le Conseil constitutionnel, répondant à la QPC dite de Salbris, a jugé l'accord local inconstitutionnel bien que 90% des intercommunalités en avait adopté un. S'imposait donc à tous la proportionnelle à la plus forte moyenne, inscrite comme répartition par défaut dans la loi de 2010.

Cette méthode, imaginée à la fin du XIXe siècle par le sociologue et mathématicien Victor d'Hondt, a été conçue pour amplifier les majorités et ne correspond en rien à l'esprit intercommunal. De manière générale on appelle répartition proportionnelle celle qui attribue un nombre de sièges en proportion du nombre d'habitants. Il est clair que cela ne fournit qu'exceptionnellement un nombre entier. On arrondit dans un premier temps ce nombre par défaut. Il faut alors distribuer les sièges non attribués qui sont en quantité d'autant plus grande que le nombre de communes est élevé ; c'est ce qui différencie les différents types de proportionnelle. De par sa formulation mathématique, la proportionnelle à la plus forte moyenne attribue en général les sièges restants aux communes les plus peuplées. Ceci entraîne une surreprésentation, parfois importante, de ces communes. On peut voir par exemple un quotient proportionnel de 6,4 arrondi à 8 alors qu'un autre de 1,6 est descendu à 1 ce qui fait qu'une commune 4 fois plus peuplée est 8 fois mieux représentée. En 2017, la possibilité d'un accord local a été voté dans des conditions très restrictives et donnant un droit de veto à la commune la plus peuplée ; il ne résout en rien le problème.

Pouvoir et représentativité

Dans un article récent au titre explicite *Quand les grandes communes écrasent les petites au sein des intercommunalités*, deux universitaires affirment qu'il faut distinguer entre représentativité et pouvoir. Ce qui importe est « la capacité effective des communes à influencer les décisions collectives » affirment-ils ; ils démontrent, en s'appuyant sur l'indice statistique de Banzhaf, que le nombre de coalitions décisives aux mains d'une commune pour faire basculer une décision est infime pour une petite commune et quasiment monopolistique pour une grosse.

Comme solution à ces problèmes, ces chercheurs proposent d'imposer une majorité de 60% ou plus pour emporter une décision ou bien d'utiliser des majorités qualifiées. Outre leur complexité, ces modes de vote ne serait-il pas un obstacle à la prise de décision ? Une autre approche proposée serait que les conférences des maires puissent avoir un pouvoir décisionnel ou de blocage.

De l'AMRF à la PPL Sueur

Aussi, paraît-il important de modifier le mode de répartition des sièges au sein des intercommunalités. En mars 2018, l'assemblée générale de l'AMRF a validé une proposition en ce sens qui se basait sur deux principes.

- Le premier était de surreprésenter les petites communes par rapport à la proportionnalité. N'est-ce pas le cas au Parlement européen dans lequel le Luxembourg et la France, dans un rapport de 1 à 100 pour la population, ne sont plus que de 1 à 13,5 en ce qui concerne le nombre de députés. Ceci ne semble poser aucun état d'âme à quiconque.
- Le second était de changer de type de proportionnelle. Au lieu d'arrondir la proportionnalité par défaut, le faire par excès. Dans l'exemple ci-dessus les deux communes obtiendraient respectivement 7 et 2 représentants au lieu de 8 et 1.

Renseignements pris, le premier principe n'aurait pas l'aval du Conseil constitutionnel qui impose de s'approcher au mieux de la proportionnalité des populations : la France n'est pas l'Europe !

En janvier 2019 le sénateur du Loiret Jean-Pierre Sueur a porté cette seconde proposition de loi devant ses collègues qui l'ont validée sans vote négatif. Elle n'a toujours pas été examinée par l'Assemblée nationale. Pourtant, son application réduirait la mainmise du pouvoir par les communes les plus peuplées sur les intercommunalités sans toutefois la supprimer. Alors que de nombreux élus ruraux se sentent dépossédés de leurs prérogatives par les communautés de communes, une meilleure répartition du pouvoir en leur sein redonnerait du sens à leur action.

Références

[1] Zineb Abidi Perier (UPEC) et Vincent Merlin (CNRS), *Quand les grandes communes écrasent les petites au sein des intercommunalités*, The Conversation, Mars 2026.

[2] Décision 2014-405 QPC du 24 juin 2014, Conseil constitutionnel.
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014405QPC.htm>

[3] PPL Sueur <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2018-2019/246.html>, janvier 2019.

[4] Antoine Rolland, Qui a vraiment le pouvoir au Parlement ? APMEP, 2020.
<https://afdm.apmep.fr/rubriques/ouvertures/qui-a-vraiment-le-pouvoir-au-parlement/>

Bertrand Hauchecorne
Maire honoraire de Mareau-aux-Prés,
Coordinateur de la commission « Finances » de l'AMRF

1