Élections locales 2026

NOTE SUR

TROIS ENJEUX INTERCOMMUNAUX

- Ville centre et communes périphériques
- Rapports de forces intercommunalité/communes
- Politisation des intercommunalités

Rémi LEFEBVRE
Professeur de science politique
à l'université de Lille
Chercheur au CERAPS

Septembre 2026

LES DIRIGEANT.E.S DE TERRITOIRES

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Réalisé à l'initiative d'Intercommunalités de France et de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, le présent travail de recherche apporte un éclairage sur un processus politique encore mal identifié : l'élection des élus intercommunaux.

Nota Bene :
les propos exprimés dans ce document n'engagent que leur auteur.

L'intercommunalité s'est, ces dernières années, « généralisée, recomposée, renforcée » mais elle demeure « démocratiquement carencée »[1]. Elle est toujours, dans les débats électoraux, **invisibilisée** comme le dernier cycle électoral l'a démontré. Le « fléchage » a une nouvelle fois prouvé, avec la troisième édition de 2026, son incapacité à porter le débat public à l'échelle communautaire où se situent pourtant et se concentrent de plus en plus les compétences juridiques et pouvoirs d'agir en matière de « fabrique » du territoire et des politiques publiques (urbanisme, logement, mobilité, environnement, économie…). La campagne électorale a été marquée par une exaltation de la figure du maire (élu de « proximité ») et de son « dévouement », encore renforcée par la mise en avant des difficultés de l'exercice du mandat. Elle a été caractérisée aussi par le retour des enjeux de proximité (sécurité, propreté…). Or ces derniers mobilisent peu l'échelle intercommunale. Les thèmes de l'agenda électoral ont freiné ainsi « l'intercommunalisation » des controverses et débats. Le recul net de la thématique écologique, très présente en 2020, confirmé par le reflux électoral des écologistes, a participé de cette tendance.

Plus l'intercommunalité progresse, plus elle semble « cachée » et plus est entretenue la fiction du pouvoir communal, plus on surjoue aussi l'importance de la démocratie municipale, pourtant de plus en plus affaiblie (abstention, absence souvent de campagne électorale, faible compétitivité du pouvoir hors des métropoles). Le débat sur l'élection au suffrage universel des exécutifs n'a jamais été aussi peu présent depuis le rapport Mauroy de 2006 alors même que la démocratisation de l'intercommunalité fait de plus en plus problème compte tenu de la place qu'elle a prise dans le système local. Alors qu'elle est devenue incontournable et que les communes ont besoin de cette échelle plus que jamais, l'intercommunalité, associée à des lourdeurs bureaucratiques, une dépossession des maires ou des surcouts est mise en suspicion. **Le contraste est flagrant entre la valorisation (excessive) de l'échelle communale et une forme de disqualification de l'intercommunalité (le premier phénomène nourrissant le second).** La suppression de l'intercommunalité est même désormais envisagée (par le RN ou LFI) alors que la dimension actuelle des communes rend matériellement impossible la redescente des compétences intercommunales à leur échelle.

On reviendra ici sur trois enjeux intercommunaux que le dernier cycle électoral a fait apparaître ou a contribué à faire réémerger : ville centre et communes périphériques, rapports de forces intercommunalité/communes, politisation des intercommunalités.

1 Nicolas Portier, « La décentralisation à la croisée des chemins. Exercice de rétro-prospective (2002-2026), Rapport rédigé pour l'Institut pour la recherche de la CDC, Avril 2026.

La place de ville centre au sein de l'intercommunalité et la tension centre / périphérie



Les élections ont confirmé qu'une minorité de maires de la ville centre président les intercommunalités. Avant la loi NOTRe, 50 % des intercommunalités étaient présidées par des maires issus des communes périphériques. Dans la foulée de la loi et de l'extension des périmètres intercommunaux, les villes centres se sont vues diluées dans leur nouveau territoire[2]. Les élections de 2020 ont conduit à augmenter le poids des présidences par des maires de commune périphérique et à une intensification subséquente des tensions entre ville centre et périphérie[3]. La géographie présidentielle n'est pas affectée par les élections municipales de 2026.

Le taux de reconduction des présidents sortants est stable[4]. Plus de la moitié (53,6 %) de l'ensemble des présidents sortants a été reconduit à la tête de leur intercommunalité. Ce chiffre est stable par rapport à 2020 (54,6 %). Parmi les 81 % de présidents d'intercommunalité sortants candidats sur une liste municipale les 15 et 22 mars, la prime au sortant a bien fonctionné puisqu'ils sont 86,4 % à avoir été réélus conseillers municipaux sur une liste gagnante dans leur commune.

Ce sont deux tiers des présidents sortants candidats dans leur commune qui ont donc aussi été réélus présidents[5].

Le profil type du président est dans la plupart des cas celui d'un maire issu d'une commune autre que la ville-centre. Ainsi, près de deux tiers (61 %) des présidents sont issus d'une autre commune que la ville-centre. La Corse et les Outre-mer sont les seuls territoires où la plupart des présidents sont issus de la commune la plus peuplée. À l'inverse c'est dans les régions du grand quart Nord-Est que la part des présidents issus d'autres communes que la plus peuplée est la plus importante (Grand Est, 67,1 % ; Île-de-France, 66,1 % ; Hauts-de-France, 65,6 %). Dans ces zones géographiques, notons qu'il est moins aisé d'identifier des centralités fortes à l'échelle des intercommunalités (le terme de ville-centre est moins significatif au regard de la concentration de l'habitat en une multitude de centralités). **Comme à l'issue des élections de 2020**, un tiers (33 %) des présidents d'intercommunalité seulement sont ainsi maires de la commune la plus peuplée et plus de la moitié (55 %) sont maires d'une autre commune. **7 % sont adjoints ou conseillers municipaux de la commune la plus peuplée, et 6 % le sont dans une autre commune.** C'est dans les territoires urbains que la prime au maire de la commune la plus peuplée est la plus importante (ce qui est logique). Ainsi, alors que seul un quart (26,7 %) des présidents des communautés de communes sont maires de la ville-centre, ils sont le double (50,4 %) dans les communautés d'agglomération, et même quasiment le triple (74,3 %) dans les communautés urbaines et métropoles.

Comme lors des élections locales de 2020, une grande majorité de présidents d'intercommunalité exerce le mandat de maire, à hauteur de 87,2 % des présidents, contre 86,2 % (+1 point) à l'issue des dernières élections municipales et intercommunales. Les présidents des communautés de communes sont moins souvent maires (86,3 %) que dans les territoires les plus urbains comme les

2 Les fusions opérées post loi NOTRe ont rapproché les périmètres intercommunaux de ceux des bassins de vie (1254 intercommunalités / 1700 bassins de vie).

3 Rappel des chiffres pour 2020 : pour les CA, CU et métropoles, 62,3 % de ces intercommunalités les plus peuplées sont présidées par un élu de la ville centre et 53,4 % par le maire de la ville centre. Pour les communautés de communes, seulement 33,5 % des présidents de communautés de communes sont élus dans la commune la plus peuplée de l'intercommunalité, et 26,6 % sont maires de cette même commune. Voir https://www.intercommunalites.fr/actualite/executifs-intercommunaux-des-analyses-cartographiees/

4 On s'appuie ici sur les statistiques d'Intercommunalités de France.

5 Si on s'intéresse à la reconduction des présidents sortant en fonction du statut de l'intercommunalité, notons qu'il y a moins de présidents sortants réélus à leur poste dans les territoires ruraux, les communautés de communes (51,9 %) que dans les agglomérations (59,7 %) ou les communautés urbaines et métropoles (57,1 %).

agglomérations (90,7 %) et les communautés urbaines et métropoles (91,4 %), constat qui avait également pu être fait lors du mandat précédent. La carte du profil-type du président d'intercommunalité selon son mandat municipal (maire ou non) et sa commune d'élection (commune la plus peuplée ou non) change très peu. Dans plus de deux tiers des cas (67,7 %), le président de l'intercommunalité garde le même profil par rapport à 2020 (maire de la commune centre ou non, autre élu de la commune centre ou non).

Pourquoi les communes périphériques obtiennent-elles souvent la présidence ? Rappelons que quatre facteurs y contribuent : le poids du monde rural et la surreprésentation communautaire des petites communes, les logiques de coalition, la méfiance envers l'hégémonie de la ville-centre et le rôle d'arbitre légitimant qui peut être donné à une présidence détenue par un maire de petite commune. La ville-centre représente une part importante de la population mais reste minoritaire en nombre de délégués compte tenu de la représentation mécanique de toutes les communes (le cas de la métropole lilloise est ici emblématique). Les règles de représentation des communes au sein des assemblées intercommunales, garantissant au moins un siège pour toutes les communes, fait mécaniquement baisser le poids proportionnel de la commune la plus peuplée au sein du conseil[6]. Cette configuration favorise les accords entre communes périphériques. Même si la ville-centre dispose de davantage de sièges, elle n'a généralement pas la majorité absolue. Les communes périphériques peuvent donc s'allier pour faire élire l'un des leurs et faire prévaloir leurs intérêts. Beaucoup de petites communes craignent que la ville principale concentre les investissements, les équipements ou les décisions d'urbanisme. Choisir un président issu d'une commune périphérique est souvent perçu comme une garantie d'équilibre territorial. **Un maire de commune moyenne ou périphérique apparaît parfois comme plus neutre qu'un maire de ville-centre, dont les intérêts peuvent être perçus comme trop spécifiques.** Le président devient alors un médiateur entre plusieurs intérêts communaux. La faiblesse de la notion d'intérêt communautaire (intercommunal) renforce le phénomène.

Les conséquences de ces phénomènes sont bien connues : **une prise en compte plus forte des communes périphériques, un risque de sous-représentation de la ville-centre, le renforcement des logiques de coalition politique, une vision plus municipaliste que métropolitaine, une légitimité démocratique problématique et contestée**[7]. Les petites et moyennes communes peuvent avoir le sentiment que leurs intérêts seront davantage défendus, c'est l'inverse pour la ville centre. Cela peut favoriser l'adhésion des communes périphériques au « projet » intercommunal. Mais la ville-centre concentre souvent la majorité de la population, les emplois, les équipements de centralité couteux (culturels et sportifs), les infrastructures de transport. Si le poids politique de la ville centre est relativisé, l'intercommunalité ne parvient pas à traiter les enjeux majeurs, ce qui peut entraîner des tensions entre la ville-centre et l'intercommunalité, un sous-investissement dans certains projets structurants, des arbitrages plus orientés vers l'équilibre territorial que vers l'efficacité économique, les communes riches plus que la redistribution territoriale. **Dans beaucoup d'intercommunalités, le président est choisi parce qu'il est acceptable par un grand nombre de maires. Le maire d'une commune intermédiaire constitue alors un compromis.** La gouvernance qui en découle est plus consensuelle mais elle entraine des négociations

6 La dynamique de fusion des intercommunalités aurait dû s'accompagner d'une dynamique massive de fusion des communes (on a divisé par 2 le nombre de communautés mais on a réduit de 4 % seulement le nombre de communes). Pour 79 % des DG intercommunaux, la mère de toutes les réformes, c'est le regroupement communal.

7 Il faudrait ainsi étendre les villes centres sur leur unité urbaine afin de rééquilibrer le fonctionnement des territoires.

permanentes, une prise de décision parfois plus lente et souvent des non-choix, la difficulté à mener des politiques structurantes (dans le domaine des transports ou de la transition écologique). Les maires et les élus communautaires sont amenés alors à penser l'intercommunalité comme une association de communes plutôt que comme un espace intégré au service d'un intérêt supracommunal.

Dans la plupart des métropoles et des communautés urbaines (CU), le poids de la ville centre a prévalu en 2026 dans les équilibres politiques et l'élection des exécutifs. **Le président des grandes intercommunalités est très souvent le maire de la ville-centre (la tendance s'est renforcée)**[8]**. C'est désormais le cas dans 26 des 36 entités étudiées (c'était 20 auparavant) :** ainsi de Toulouse Métropole (avec Jean-Luc Moudenc, divers droite), de Nantes Métropole (Johanna Rolland, Parti socialiste, PS) ou de Bordeaux Métropole (Thomas Cazenave, Renaissance). Dans 45 % des cas, les négociations préalables à l'élection ont abouti à une candidature unique pour le poste de président dans les CU et métropole (statistiques du Monde, les décodeurs)[9].

Les quatre premières métropoles françaises détonnent en raison de la différence de couleur politique entre le maire de la ville-centre et la majorité communautaire, les métropoles du Grand Paris, d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et de Lille sont présidées par des maires de villes plus petites. Mais, sauf à Lyon, le maire de la ville centre a conclu un accord avec le président élu. Les présidents quasi inconnus du grand public en dehors de leur région sont souvent des maires non issus de la ville-centre, comme Eric Skyronka (divers droite), pour Sailly-lez-Lannoy (Nord), commune d'environ 2 000 habitants proche de Lille ou des édiles venant d'être élus dans la ville-centre, tel Anthony Brottier, maire divers gauche de Poitiers.

Le cas de Marseille et de Grenoble est intéressant. Le maire de la ville centre n'a pas pris la présidence de la métropole mais les intérêts de la ville centre sont potentiellement mieux pris en compte que dans le mandat précédent. Les relations ville centre-interco semblent ainsi se rééquilibrer.

Le mandat 2020-2026 a été marqué dans la **métropole Aix-Marseille**[10] par la rivalité entre la présidente Martine Vassal et le maire de Marseille. Pendant le mandat, Benoit Payan a régulièrement protesté contre le traitement de défaveur dont pâtit la ville de la part de la Métropole (dans le domaine des transports en commun[11], de la voirie et de la propreté notamment). La présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, qui convoite la mairie fait le pari qu'en négligeant Marseille les habitants vont sanctionner le maire en place. Mais cette stratégie est périlleuse. La liste du printemps marseillais a politisé cette question pendant la campagne de 2026. Selon une élue du printemps marseillais (Capucine Edou), « les marseillais ont compris que la métropole sacrifiait Marseille ». Par

8 Les communautés urbaines Creusot-Montceau et Grand Paris Seine et Oise ont plusieurs villes-centres.

9 Les grandes intercommunalités étaient avant 2026 dirigées davantage par des personnalités de gauche (17 sur 36), la tendance s'est inversée, avec aujourd'hui dix-huit présidents de droite. La gauche a ainsi perdu certaines intercommunalités comme celles de Brest (le Parti socialiste la dirigeait depuis trente-sept ans), d'Alençon ou encore de Clermont-Ferrand (ville restée à gauche plus d'un siècle). Les Écologistes ne président plus aucune de des 36 grandes « intercos ». Ils ont échoué, à une voix près, à gagner Tours Métropole-Val de Loire, et ont perdu la Métropole de Lyon ainsi que la communauté urbaine (CU) Grand Besançon. C'est la continuité qui prime dans une majorité de métropoles et de CU : 21 ont reconduit le chef sortant. À Paris et à Marseille, les candidats de droite ont ainsi été soutenus par les maires de gauche des villes-centres, Emmanuel Grégoire et Benoît Payan. À Strasbourg la socialiste Catherine Trautmann s'est alliée avec la droite. À Saint-Étienne, la sortante Sylvie Fayolle (sans étiquette) a renoncé à se présenter à la dernière minute, à la faveur d'une alliance avec le socialiste Régis Juanico.

10 92 communes, près de 2 millions d'habitants et budget annuel de 5 milliards d'euros.

11 La métropole a fait fermer le métro à 21 h 30 puis est revenue sur cette décision face aux protestations.

ailleurs de nombreux maires de la métropole ont protesté contre les querelles incessantes entre Benoit Payan et Martine Vassal et un fonctionnement qui s'apparente à celui d'un exécutif politique[12]. À l'issue des élections municipales de 2026, un accord de gestion est signé entre Nicolas Isnard, maire Les Républicains de Salon-de-Provence et le Printemps Marseillais. Le premier est élu président de la métropole Aix-Marseille-Provence. La nouvelle gouvernance inclut cinq vice-présidents sur vingt issus des bancs du Printemps marseillais. Le nouveau président entend mettre fin aux tensions sans réinventer l'institution, mais en la réorganisant autour d'une gouvernance « œcuménique et transpartisane » (une « métropole au service et entre les mains des maires et pas au-dessus des maires »). Le président s'est appuyé sur les Maires de Provence, un collectif transpartisan qui regroupe 100 des 111 édiles des Bouches-du-Rhône. Trois écueils ont été évités dans le deal métropolitain qui écarte le RN : une nouvelle opposition droite-gauche, une volonté hégémonique de Marseille et une alliance de la droite avec le RN[13]. Des tensions semblent néanmoins naître assez vite entre le maire et le nouveau président dans un contexte budgétaire très tendu.

L'évolution de la situation à la métropole de Grenoble (49 communes et représentant quelque 450 000 habitants) converge avec celle de Marseille. Christophe Ferrari, président en poste depuis 2015, ne se représente pas. Là encore, le dernier mandat a été émaillé de vives tensions entre Christophe Ferrari et le maire écologiste de Grenoble, Eric Piolle, qui avait soutenu un autre candidat en 2020. Ville et Métropole ont eu du mal à s'accorder sur de nombreux dossiers, comme la création d'un centre commercial en périphérie qui a fait craindre aux Grenoblois une perte d'attractivité du centre-ville, déjà fragilisé. Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix, a « choyé » les maires des petites communes mais ces derniers expriment pendant la campagne une volonté de mettre fin aux conflits entre la ville centre et la métropole (ce qui montre que les maires des petites communes n'ont pas forcément intérêt à ce que la ville centre soit trop dominée…). Une candidate nous confie en entretien que des fonctionnaires de la métropole implorent pendant la campagne les candidats en leur demandant « moins de conflictualité entre la ville-centre et la métropole » car « ça a bloqué les projets ». Laurence Ruffin, qui a succédé à Eric Piolle à la mairie de Grenoble, affirme en ce sens vouloir tourner la page de ces divisions, plaidant pour une métropole « apaisée, qui respecte toutes ses communes ». Elle déclare pendant la campagne : « La ville-centre n'est pas là pour prendre toute la place. Mais la métropole ne peut pas avancer sans elle. Aujourd'hui, c'est la faiblesse des candidatures construites sans Grenoble. Sans la ville-centre, la métropole ne fonctionnera pas. Nous l'avons déjà vécu lors du mandat dernier. Et personne ici ne souhaite que ça se fasse à nouveau comme ça ».

L'élection du président a été laborieuse (une deuxième séance de vote a dû être convoquée après l'échec de deux votes sans majorité lors de la première). Quatre élus sont en lice au départ : Raphaël Guerrero (centre et droite), maire de

12 Cf les déclarations d'élus dans Le Monde, le 11 février 2026 et 31 mars 2026. « On ne peut pas être satisfaits de la métropole. Sa prise en otage par les luttes intestines marseillaises ne sert personne. Il y a beaucoup mieux à faire » (Nicolas Isnard, maire (LR) de Salon-de-Provence). « Cette métropole est si grande qu'elle a adopté un fonctionnement de collectivité territoriale de type politique » (Sophie Joissains, maire (Union des démocrates et indépendants) d'Aix-en-Provence). Cette dernière, pourtant proche politiquement de Martine Vassal, quitte en 2011 la vice-présidence d'AMP avec fracas, dénonçant « un clientélisme institutionnel » et accusant Martine Vassal, d'exercer « une pression sur les communes qui ont besoin des subventions départementales ». « Cette métropole est empêtrée dans la gangue des divisions partisanes depuis sa création. Martine [Vassal] a utilisé la métropole pour gagner Marseille. Ça n'a pas marché » déclare Laurent Simon, maire LR réélu à Plan-de-Cuques qui dit avoir milité auprès de ses pairs pour que la présidence n'échoie « ni à un Aixois ni à un Marseillais ». Notons qu'à la veille de l'élection aucun élu des majorités qui gèrent Aix et Marseille, les deux principales villes de la métropole, ne figure parmi les 25 vice-présidents d'AMP.

13 Le RN a une quarantaine d'élus communautaires (sur 238). Notons que LFI qui s'est retiré à Marseille à l'issue du premier tour n'a pas d'élus communautaires.

Jarrie et vice-président aux finances sortant ; Guillaume Lissy, le maire socialiste de Seyssinet-Pariset, à la tête d'un collectif d'élus de gauche (socialistes, communistes, écologistes), dont fait partie Laurence Ruffin, la nouvelle maire de Grenoble ; Allan Brunon, l'« insoumis » grenoblois ; et Enzo Billon, l'élu du Rassemblement national d'Échirolles. La séance est suspendue. Des négociations sont lancées qui aboutissent finalement à l'élection, lors d'une deuxième séance, de Guillaume Lissy, maire de Seyssinet-Pariset, à la présidence de Grenoble Alpes Métropole. Il obtient 79,8 % des suffrages. **Un accord a été conclu entre la gauche (non LFI) et les maires des petites communes coordonnés par Sylvain Laval, avec pour conséquence de le partage à parité des 20 vice-présidences, la 1re vice-présidence revenant à Laurence Ruffin. Cette dernière se félicite dans un communiqué de presse qu'« un nouveau chapitre métropolitain s'ouvre, fondé sur la coopération entre communes, au service des habitant-es de tout le territoire ».**

D'autres situations montrent néanmoins que les coalitions de petites communes périphériques peuvent altérer la prééminence de la ville-centre. **La métropole européenne de Lille confirme son exceptionnalité. Clermont-Ferrand offre un nouveau cas de perte de centralité de la ville principale.**

Le maire du village de Sailly-lez-Lannoy (1900 habitants) a été réélu à la tête de la **Métropole européenne de Lille**, soutenu par son groupe Métropole Passions Communes, mais aussi par les deux groupes de droite et le groupe socialiste, par 138 voix contre 21 à la seule candidate qui se présentait contre lui, l'insoumise et conseillère municipale de Lille, Lahouaria Addouche (et 22 votes blanc). Le maire de Sailly-lez-Lannoy retrouve ainsi le siège qu'il occupait suite à la démission forcée de son prédécesseur Damien Castelain, condamné à une peine d'inéligibilité pour détournement de fonds publics. La MEL qui compte 95 communes reste gouvernée par la même coalition associant le groupe « Métropole passions communes » (MPC), sans étiquette politique définie, mais qui fédère les nombreux maires de petites villes et villages de l'intercommunalité, les deux groupes de droite « Métropole innovante » et « Métropole avenir », et le groupe socialiste « Métropole durable et solidaire ». Moyennant son soutien, le PS obtient quatre des vingt vice-présidences. Le maire de Lille, Arnaud Deslandes, devient ainsi le 6e vice-président de la MEL, en charge de l'économie, de la recherche, des universités, et de l'entrepreneuriat. Le groupe MPC truste sans surprise les premières places de vice-présidents. Ce groupe de maires de petites communes a été renforcé à l'issue des élections municipales de 2026 : il est passé de 68 à 83. Le président Castelain a utilisé divers outils dans le mandat précédent pour fidéliser et rétribuer les petites communes et leurs édiles. On recense sept fonds de concours à la MEL… Les plus importants sont « piscine » et « transition écologique » (bornes de voiture, panneaux solaires sur toits de la mairie…). Notons néanmoins que Lille n'a pas vraiment pâti de la domination des maires des petites communes dans le mandat précédent. Martine Aubry a négocié de très bons investissements d'aménagement de centre-ville avec la MEL (mise en place de pistes cyclables notamment…) permettant de mettre en scène son tournant « écolo ».

Le président de **la métropole de Clermont-Ferrand** jusqu'ici était le maire de Clermont (PS), avec majorité de gauche ou non au conseil métropolitain. Le nouveau maire LR de Clermont, Julien Bony, se fait élire en disant qu'il ne cumulera pas le poste de président de la métropole laquelle concentrait les critiques de l'opposition locale. Il promet à son futur adjoint Modem la présidence. Mais les villes périphériques dominées par l'UDI entendent bien profiter de l'occasion pour défendre leurs intérêts. Voyant que le deal avec le Modem leur échappe, des cadres LR expliquent alors qu'il est crucial que le maire de la ville centre garde

la présidence de la métropole, malgré les engagements de campagne de leur candidat. Brice Hortefeux, Laurent Wauquiez, le président du département, le maire de Vichy… plaident pour cette « cohérence territoriale ». Le nouveau maire se porte finalement candidat. C'est finalement Hervé Prononce, ancien 1er VP, Horizons allié à l'UDI, maire d'une petite commune (Le Cendre, 5 000 habitants), qui est élu à la tête de la présidence. Pour la première fois, ce n'est pas le maire de la capitale auvergnate qui dirige l'instance métropolitaine. Dans la presse locale, le nouveau président indique que son élection est « un signal pour que ce ne soit pas la ville centre qui truste à la fois les pouvoirs et les investissements ». Il demande au maire de Clermont que le conseil municipal se tienne une semaine après le conseil métropolitain : « Pour que le conseil métropolitain ne soit plus une caisse de résonance du conseil clermontois ». Julien Bony siège néanmoins dans l'exécutif (il est premier vice-président).

À Lyon on observe une dynamique de dissonance plus nette encore entre la mairie de la ville centre et l'exécutif communautaire. La situation est inédite : le Grand Lyon, puissante collectivité aux 4 milliards d'euros de budget pour 1,4 million d'habitants, n'est plus alignée politiquement avec la principale municipalité de son territoire, ni celle de Villeurbanne, son cœur urbain.

Une fronde des maires de droite a grossi pendant le mandat précédent que les écologistes estiment rétrospectivement avoir « sous-estimé » (entretien avec Renaud Payre). Selon ce vice-président, « Bruno Bernard a dit, je m'en fous, j'ai les quatre plus grandes communes. La conférence métropolitaine des maires n'est jugée que consultative. On nous a beaucoup reproché de ne pas avoir assez respecté les maires. Au final, les prescriptions électorales des maires expliquent notre défaite ». Des conflits sur les politiques de mobilité se développent entre maires et métropole. Quand le Sytral (l'autorité organisatrice des mobilités) a voulu changer le sens de circulation de la rue centrale d'Oullins, la commune s'était opposée au tracé mais la Métropole et le Sytral l'ont imposé. Bruno Bernard, président de la métropole entre 2020 et 2026, a rompu partiellement avec la « Métropole-guichet » auprès de laquelle les maires venaient chercher des financements pour leurs projets. Avant 2020, le pacte de cohérence métropolitain ou « PCM » suivait une logique de partage de la gestion du territoire : la Métropole déléguait aux maires certaines compétences de proximité et ceux-ci confiaient au Grand Lyon les équipements trop lourds pour eux. Bruno Bernard créée un fonds afin de rendre concrète sa politique de transition écologique et énergétique, avec un certain nombre d'items en fonction desquels l'argent était débloqué (les maires ne se partageaient plus « le gâteau » comme lors des mandats de Gérard Collomb). La Métropole réalise ses projets, les villes qui les subissent s'y opposent, saisissent la presse, leurs habitants mais elles n'ont pas toujours les moyens juridiques d'y faire obstacle et la Métropole peut les mettre en œuvre. Il y a des compétences qui se rejoignent ou qui sont parallèles, mais Ville et Métropole n'ont pas de compétences communes. Lorsque la Métropole veut construire des logements pour les mineurs non accompagnés ou pour les personnes âgées, il faut que ce soit sur le terrain d'une commune. C'est le maire qui doit alors donner son autorisation. Un projet de centre d'hébergement pour jeunes migrants porté par la Métropole a ainsi échoué à s'implanter à Écully parce que le maire n'en voulait pas. De façon très ponctuelle, la compétence de l'un peut bloquer celle de l'autre.

Le cycle électoral de 2026 bouleverse la donne politique. Au terme des élections métropolitaines dans le Grand Lyon, la liste Grand Cœur Lyonnais, portée par Véronique Sarselli (LR) remporte 92 des 150 sièges. Le candidat de l'union des écologistes et des socialistes, Bruno Bernard, n'obtient que 49 sièges. Le grand Lyon compte 58 communes, 51 sont à droite ou divers droite. Au total, la droite

a remporté 10 des 14 circonscriptions. **Élue, Véronique Sarselli annonce qu'elle sera « la présidente des maires »**[14]**. Il est probable qu'elle dirigera la Métropole sans gros projets bousculant la vie des élus et des habitants (ce que laisse présager son programme).** Il est probable aussi qu'elle ne garde pas la régie publique de l'eau, que l'on revienne à une logique de prestation aux communes et qu'on observe un recul des politiques de solidarités et de redistribution territoriales.

Pour les communautés d'agglomération, nous ne disposons pas d'une vue aussi systématique mais on peut émettre l'hypothèse que les tensions entre ville centre et communes périphériques sont de plus en plus fortes.

Dans la **Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut** (CAPH) qui regroupe 47 communes du Valenciennois (59) le poids du passé et des vieux rapports de force pèsent toujours. Bien que **Denain** (plus de 20 000 habitants) soit sa principale ville, elle n'a jamais obtenu le statut de ville-centre. Cette situation trouve son origine dans la création des intercommunalités après la loi Chevènement de 1999. Un accord politique entre **Jean-Louis Borloo** et **Alain Bocquet** conduit alors à la création de deux communautés d'agglomération distinctes : l'une dominée par le centre droit autour de Valenciennes, l'autre par le PCF autour de Saint-Amand-les-Eaux. Malgré son poids démographique supérieur, Denain doit accepter que son maire ne préside pas l'agglomération. Le rapport de force interne au PCF favorise alors Alain Bocquet, figure majeure du parti. Dès lors, l'influence politique de Saint-Amand-les-Eaux s'impose et les principaux projets de la CAPH bénéficièrent davantage à l'Amandinois qu'au Denaisis. À partir de 2011, **Anne-Lise Dufour-Tonini**, devenue maire de Denain, cherche à rééquilibrer cette situation. Elle dénonce notamment une politique de « saupoudrage » consistant à répartir largement les subventions entre les petites communes. Selon elle, Denain, malgré ses besoins sociaux importants, ne reçoit pas toujours une part proportionnelle des financements obtenus grâce à sa situation. En 2020, Anne-Lise Dufour-Tonini se présente à la présidence de la CAPH mais échoue face à **Aymeric Robin**, maire de Raismes. En 2026, elle soutint la candidature de **Jean-Michel Michalak**, dans un contexte plus favorable après plusieurs défaites municipales du PCF. Cependant, Aymeric Robin est réélu (49 voix contre 40), en s'appuyant notamment sur l'idée qu'une victoire du camp denaisien concentrerait les moyens de l'agglomération sur Denain au détriment des autres communes. Après cette réélection, les tensions s'accentuent. Plusieurs maires ayant soutenu Michalak sont écartés des principales responsabilités communautaires. À Denain, la maire n'obtient finalement qu'une vice-présidence secondaire. Parallèlement, l'agglomération réduit progressivement son soutien à certains projets denaisiens, notamment autour du club de basket professionnel et du projet d'Aréna, tandis qu'un projet de transfert du siège de la CAPH vers Raismes était poursuivi. Au final, le cas de Denain illustre la situation d'une ville pourtant la plus importante de l'agglomération mais privée, depuis l'origine, du statut de ville-centre et de l'accès à la présidence de l'intercommunalité. Cette situation résulte à la fois d'équilibres politiques hérités du PCF et de la volonté persistante des petites communes de limiter le poids de la ville la plus peuplée.

À **Douai** (59) , Frédéric Chéreau, maire de la ville, également ville-centre de l'intercommunalité, ne préside pas l'agglomération depuis son élection en 2014. Elle est présidée par Christian Poiret, maire d'une commune de 1600 habitants, Lauwin-Planque (qui est aussi président du département). Le maire de Douai n'est pas même membre de l'exécutif. Le président de l'agglomération « choie » les petites communes. Il a démultiplié les dotations automatiques aux petites communes

14 Le maire socialiste de Villeurbanne cherche très clairement la conciliation avec la présidente.

en créant des parts de dotation de solidarité communautaire spécifiques et des dotations sur investissement avec doit de tirage de 180 000 euros sur trois ans par commune… Le maire de Douai cherche à mettre l'accent sur la rénovation du bâtiment ancien mais l'agglomération ne prend pas en compte cette priorité. Le cycle électoral de 2026 a confirmé cet état de fait. Les relations semblent se pacifier néanmoins. Des rencontres bimestrielles auront lieu pour faire avancer les dossiers de la ville centre.

Dans les communautés de communes, certains types de situations ont pu générer des élections tendues en 2026 : la concurrence entre la ville-centre et les petites communes pour la présidence de l'intercommunalité, l'absence de majorité claire après les municipales, obligeant à des négociations entre groupes d'élus, la remise en cause de présidents sortants en poste depuis plusieurs mandats, les désaccords sur la répartition des vice-présidences et des délégations, les rivalités partisanes importées du niveau municipal vers l'intercommunalité.

Quelques cas sont intéressants à étudier.

La Communauté de communes de l'Aire Cantilienne[15] a fait l'objet d'un changement de présidence avec l'élection de Nathanaël Rosenfeld, maire d'Orry-la-Ville depuis 2020. François Deshayes, maire de Coye-La-Forêt (4 000 habitants), n'est plus le président de l'Aire cantilienne. Sa proximité avec Eric Woerth a, semble-t-il, été un handicap. L'élection a été concurrentielle. Ce qui est intéressant ici est que la semaine précédant le vote, Nathanaël Rosenfeld a envoyé à tous les élus communautaires un projet de territoire, lequel a été travaillé avec un certain nombre de conseillers de la CCAC. Avant le vote, Nathanaël Rosenfeld a tenu à mettre en avant trois points de vigilance : le périmètre de la Communauté de communes, le schéma de cohérence territoriale et la fiscalité. Pour le maire d'Orry-la-Ville, il est hors de question de voir la CCAC fusionner avec une autre collectivité, hors de question que les communes ne demeurent pas souveraines quant à leur plan local d'urbanisme (PLU) et « hors de question » d'augmenter la fiscalité. Le candidat a soutenu aussi que l'on « n'a pas jusque-là suffisamment développé la mutualisation ».

Quand il y a alternance dans les communautés de communes, elle se produit le plus souvent dans le consensus. **L'exemple de la Communauté de communes du Val d'Ille-Aubigné est emblématique.** Cet établissement public de coopération intercommunale est situé dans le département d'Ille-et-Vilaine, en région Bretagne. Il regroupe 19 communes (pour 37 000 habitants) autour de Melesse. Jean-Luc Dubois, maire de Langouët, a été élu à l'unanimité président de la communauté de communes du Val d'Ille-Aubigné. Il succède à Claude Jaouen. Dans la précédente mandature, le nouveau président était vice-président de la CCVIA, en charge des ressources humaines et des finances depuis 2021.

15 L'EPCI est situé dans le département de l'Oise, en région Hauts-de-France. Elle regroupe plusieurs communes autour de la ville de Chantilly.

Les rapports de forces intercommunalités / communes



Comment se profilent les relations entre communes et intercommunalités dans le prochain mandat ? L'intercommunalité peut-elle toujours être le creuset de la construction de compromis qui puissent à la fois servir les communes et être à la hauteur des défis à venir (l'habitabilité, la transition écologique, la mobilité…) ? Quelle place peut prendre l'administration communautaire dans le mandat qui débute ? Comment va se construire le deal politique, territorial et financier entre communes et intercommunalités à l'aune notamment des contraintes budgétaires et de l'exigence écologique ?

La cause municipaliste a regagné en force ces dernières années tant au niveau national que local et cette dynamique menace l'intercommunalité de projet, renforçant les logiques de re-syndicalisation, ce qui est susceptible de générer une nouvelle verticalité entre les élus et l'administration intercommunale. On observe un climat de **« backlash » intercommunal** qui passe par la remise en cause des transferts de compétences, des périmètres discutés, une gouvernance critiquée, une légitimité contestée… Le débat récent sur le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités[16] est emblématique de ce climat. C'est assez paradoxal puisque l'État a consacré les intercommunalités comme l'interlocutrice privilégiée du bloc communal pour des raisons de ressources et d'ingénierie disponibles et d'efficacité. Les services intercommunaux assument désormais un rôle d'appui et de proximité auprès des maires (ingénierie technique, juridique et financière…), consécutivement à la disparition progressive de l'ingénierie de l'État (exemple de la DDE dans les territoires). **L'intercommunalité est pensée comme une menace pour les maires alors que c'est bien elle qui rend la grande majorité des communes agissantes, la plupart des services d'intérêt collectif étant précisément aujourd'hui intercommunaux (70 % des compétences du bloc local).** L'extension des périmètres intercommunaux a surtout bénéficié aux petites communes et à leur population dans la mesure où elles ont vu le niveau du service public s'améliorer sur leur territoire[17]. Mais il est vrai aussi que les conseils communautaires pléthoriques ne facilitent pas le bon fonctionnement du débat intercommunal et encourage trocs et compromis utilitaristes. **Une logique très consumériste des communes vis-à-vis de l'intercommunalité devient décomplexée.** Elle est encouragée par les présidents d'intercommunalité qui cherchent à choyer les petites communes grâce à des outils florissants comme les fonds de concours, les dotations de solidarité communautaire (on l'a vu précédemment à Lille, Douai, Grenoble…) alors que l'intercommunalité devrait être l'échelle de la péréquation et de la redistribution.

Les conférences des maires, obligatoires depuis 2019, implique les édiles dans le fonctionnement de l'intercommunalité mais elles ont aussi un effet pervers au sens où elles démonétisent le conseil de communauté qui ne fait souvent qu'enregistrer des négociations préalables, ce qui dépolitise les débats intercommunaux. On observe aussi souvent un procès de l'administration communautaire, souvent perçue par les élus comme un écran entre eux et la population alors qu'elle est censée être la courroie de transmission de leur volonté. Ce procès conduit à des demandes de réduction de la masse salariale et de priorisation de la commune pour lui redonner des moyens car elle est affaiblie.

16 En 2015, la loi NOTRE (Nouvelle organisation territoriale de la République), qui prétendait faire le ménage dans le maquis des compétences attribuées aux collectivités locales, a tenté d'imposer le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités. Dix ans plus tard, cette disposition de la loi NOTRE a été supprimée par le Parlement parce que, malgré l'obligation, des milliers de communes refusaient toujours de s'y conformer. C'est sous la tutelle de Françoise Gatel, actuelle ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, que cette disposition de la loi NOTRE (qui prévoyait le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités) a été supprimée (février 2026). Elle s'est longtemps mobilisée, d'abord en tant que sénatrice puis en tant que ministre, contre cette disposition.

17 80 % des DGS estiment que l'attente d'ingénierie à l'égard des intercommunalités est essentielle. Être DGS d'une intercommunalité. Quels regards sur la fonction et le bloc communal ? Enquête 2025, sciences po, CEVIPOF.

Les DGS des intercommunalités intériorisent cette crispation autour de l'intercommunalité comme l'enquête réalisée en 2025 le démontre[18]. Ils sont, moins que par le passé, favorables avec une démocratisation de l'intercommunalité sans doute pas par conviction mais parce qu'ils la jugent impossible à faire accepter par les maires (35 % sont en accord avec élection de l'exécutif au suffrage universel, 43 % sur l'élection des conseillers au suffrage universel). Il y a bien un net recul de l'idée du suffrage direct pour les intercommunalités chez les DGS. En 2019, dans le cadre de l'étude « Quel monde territorial demain de l'ADGCF » c'est 69 % des DG qui souhaitaient le suffrage direct[19]. Sur le bilan de l'intercommunalité depuis 5 ans, les DGS sont réservés dans l'enquête de 2025 (Indice 5,7 sur une échelle de 1 à 10), c'est pire sur l'avenir (l'intercommunalité va se dégrader ou s'améliorer, 4 ,4). Un réel pessimisme est de mise. Dans ce contexte, le projet de territoire s'impose comme un outil pour reconstruire du lien et de l'ambition.

Ce backslash intercommunal s'inscrit dans un contexte de survalorisation des maires comme figure d'élu de proximité « méritant » et « souffrant ». Ce discours est ancien mais réactivé fortement. Il correspond en partie à la réalité : les conditions d'exercice du mandat se dégradent. Mais il fait l'objet d'une forme de théâtralisation excessive et d'une mise en scène intéressée (proximité des sénatoriales, lobbying de l'AMF…). Les mois précédant les élections municipales ont été marquées par un cadrage médiatique du pouvoir local centrée sur le « blues » des maires, le risque d'une crise de vocation, les démissions croissantes. **Ce dolorisme mayoral mérite d'être nuancé et déconstruit.**



Le nombre moyen de maires démissionnaires a certes triplé sur les trois derniers mandats : il se situe actuellement par an entre 450 et 500, contre 200 à 250 lors du mandat précédent (2019-2020) et 150 environ pour le mandat 2008-2014. Selon une étude de novembre 2023 de l'Observatoire de la démocratie de proximité - AMF-Cevipof / SciencesPo, intitulé «Des maires engagés mais empêchés», quelque 1300 maires et des dizaines de milliers de conseillers municipaux ont jeté l'éponge entre juin 2020 et juillet 2023, soit une augmentation de 30 % du nombre de retraits par rapport au mandat précédent. L'augmentation des démissions des maires nourrit la crainte d'une crise des vocations et d'une pénurie de candidats aux municipales de 2026 menace que brandit l'association des maires de France.

Mais le phénomène touche à peine 1,3 % du total des maires. L'analyse d'Anne-Cécile Douillet et Aurore Granaro sur les maires démissionnaires dans quatre départements, Nord, Aisne, Jura, Côte d'Or, apportent des éléments de connaissance intéressants qui remet en cause la vision médiatique. Cette étude (publiée dans Horizons publics, numéro 41, septembre-octobre 2024) mobilise les données du répertoire national des élus (RNE, 30 novembre 2023), amène à prendre du recul par rapport aux discours des élus. Les chercheuses insistent sur l'attachement à la fonction, le rôle important des dissensions au sein de l'équipe municipale et les difficultés liées à des problématiques de succession. L'enquête confirme que les démissions de maire ont souvent lieu dans des petites voire très petites communes. Il en ressort aussi que les chiffres avancés par les médias ou associations d'élus sont parfois gonflés par les décès, qui restent une cause importante de cessation de mandat. En regardant de près, décès et démissions apparaissent autant comme les effets de la difficulté du mandat que de l'attachement à la fonction. Les charges de la fonction pèsent effectivement sur certains maires, qui démissionnent du fait de la difficulté à concilier le mandat de maire

18 Être DGS d'une intercommunalité. Quels regards sur la fonction et le bloc communal ? Enquête 2025, sciences po, CEVIPOF.

19 https://www.adgcf.fr/upload/billet/843-etude_adgcf_mtdd.pdf cf. Page 35.

avec l'activité professionnelle et/ou la vie familiale, mais elles agissent surtout sur les maires âgés ayant enchaîné plusieurs mandats, qui finissent par ressentir une certaine fatigue et lassitude. Enfin, si les démissions sont fréquentes au cours du premier mandat, il apparait que c'est très largement du fait de conflits internes au conseil municipal, qui apparaissent comme la principale cause de démission dans les quatre départements étudiés.

À chaque élection municipale depuis 2014 le risque d'une crise de vocation est brandi mais ne se réalise pas. Le nombre de candidats aux élections municipales est restée stable entre 2020 et 2026 (900 000 candidats, et 50 000 listes). Tout se passe comme s'il fallait à tout prix ménager les maires, ne pas les « embêter » et préserver la confiance politique dont ils font l'objet (c'est le discours et la posture de la majorité sénatoriale de droite au Sénat et depuis 2024 et l'affaiblissement du fait majoritaire le Sénat a pris une place plus importante dans le travail législatif)[20]. **Dans ce contexte, l'intercommunalité est devenue un exutoire de la frustration des maires.**

Le pouvoir municipal est exalté (proximité, confiance…) mais est-il exemplaire ? Les dernières élections municipales ont démontré la fragilité de la légitimité municipale. Un record d'abstention a été enregistrée (hors période COVID de 2020). La démocratie municipale apparaît peu compétitive : 33 000 maires ont été élus au premier tour. Dans 23 700 communes, il n'y a qu'une seule liste présente au premier tour, soit 68 % (les communes de moins de 1000 habitants représentent 79,1 % des communes n'ayant qu'une seule liste). 82 % des communes de moins de 500 habitants n'ont recensé qu'une seule liste au premier tour des élections. Ce « choix sans choix » a prévalu également dans 71 % des communes de 500 à 1000 habitants, de 60 % de celles composées de 1000 à 1500 habitants et encore près de la moitié (47 %) dans la strate supérieure jusqu'à 3 500 habitants. Dans de très nombreuses communes il n'y a pas de « campagnes » électorales à proprement parler. La représentativité sociale des maires n'a jamais été aussi faible comme l'a montré l'étude sociologique de Luc Rouban (CEVIPOF).

Il faut à l'évidence démocratiser l'intercommunalité et sortir de la logique du « vivons heureux vivons caché » mais pointer aussi les limites de la démocratie municipale qui sont désormais manifestes (même si elles sont occultées). « Le néo-communalisme contemporain tend à surestimer la capacité à ressourcer les représentations politiques et à revivifier la démocratie à partir de découpages municipaux amplement débordés par les pratiques sociales modernes » (Nicolas Portier). Il faudrait remettre en cause le cadre communal dont la légitimité est surjouée (les élections sénatoriales sont proches…) plus frontalement. Plus de la moitié des communes françaises comptent moins de 500 habitants, 70 % moins d'un millier. **La commune est-elle encore un cadre indépassable quand beaucoup d'entre elles n'ont plus de café, de commerce, de boulangerie, d'école élémentaire, de salle des fêtes… et s'appuient au mieux sur quelques agents municipaux ?** Ces évolutions plaident pour une dynamique renforcée de fusions de communes qui faciliterait à bien des égards le fonctionnement intercommunal…

20 La volonté récente de Vincent Jeanbrun, ministre de la Ville et du Logement, de « redonner du pouvoir aux maires » en matière de logements sociaux s'inscrit dans la même dynamique (elle est très contestée par les bailleurs sociaux). La proposition est de déléguer plus largement aux maires tout ou partie du contingent des préfets dans l'attribution de HLM. Ils pourraient aussi disposer d'un droit de véto s'agissant des auteurs de troubles de jouissance locative ou de troubles à l'ordre public. Il s'agit de leur permettre de reprendre la main sur la politique de peuplement dans le logement social.

L'irruption de la radicalité dans l'intercommunalité : politisation ou renforcement du consensus ?



Le dernier cycle électoral a été marquée par un troisième phénomène. La gauche radicale et l'extrême droite ont développé leur implantation municipale et par voie de conséquence font irruption, même si encore de manière limitée, dans le jeu intercommunal. Ces partis ne sont pas favorables à l'intercommunalité, pour des raisons différentes, ou cherchent à en modifier les normes et les modes de fonctionnement dominants (le consensus[21]). Elle est renvoyée à sa technicité, à son anonymat, aux collusions qu'elle favorise entre « partis du système ».

Deux scénarii sont possibles. Ou ces forces politiques politisent les assemblées communautaires, rompant avec la concorde « au service des maires » qui le plus souvent les caractérise ou elles sont digérées par les transactions entre maires qui les caractérise ou la logique du consensus qui en sort ainsi renforcée. Le contexte de regain de conflictualité observée au niveau communal (surtout dans les grandes villes) va-t-il avoir des effets de contagion sur le niveau intercommunal ?

Le RN et LFI ont réalisé une percée aux élections municipales même si leur implantation municipale reste, à l'instar de Renaissance, très faible au regard de celle des partis traditionnels. Hormis Nice (victoire d'Éric Ciotti), l'extrême droite peine toujours à emporter les plus grandes métropoles comme l'attestent les défaites enregistrées à Toulon, Nîmes ou Marseille. Les gains sont déjà plus substantiels pour l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants où RN et UDR passent de 3 à 12 mairies. L'extension géographique à partir d'un foyer d'élus et de villes conquises est manifeste comme dans le bassin minier où le RN gagne douze villes dont Liévin, 30 000 habitants, ville historiquement socialiste depuis 1914 (il conserve les deux villes sortantes, Hénin-Beaumont et Bruay-la-Buissière). Le même phénomène vaut pour le pourtour méditerranéen. Dans le Var par exemple, où aux sept des huit députés RN et à la mairie de Fréjus s'ajoutent désormais les villes de La Seyne-sur-Mer, de La Valette-du-Var ou de Six-Fours-les-Plages. On observe une tendance proche dans les Bouches-du-Rhône (Tarascon et Fos-sur-Mer repris au PS en plus de Rognac) ou dans le Vaucluse (au Pontet s'ajoutent Carpentras, Monteux, Bédarrides, Orange). **À ce jour, la direction du RN revendique l'élection de 70 maires et de 3 000 conseillers municipaux (trois fois plus qu'en 2020)**, mais seules les élections sénatoriales nous renseigneront véritablement sur le nouveau degré d'implantation de cette formation dans les zones les plus rurales. On ne dispose pas de statistiques sur le nombre d'élus communautaires.

La percée de LFI est moins forte. Les candidats de La France insoumise recueillent 2,6 % des voix à l'échelle de l'ensemble des communes métropolitaines. Si l'on mesure leur score dans les seules villes où LFI s'est présentée, les listes insoumises affichent une moyenne de 12,4 %, en deçà des scores mesurés dans ces mêmes communes lors de dernières élections européennes (18,4 % en 2024) ou du dernier scrutin présidentiel de 2022 (31,6 %). **À l'issue du deuxième tour, LFI gagne 8 villes de plus de 30 000 habitants (cinq villes de plus de 50 000 habitants) et revendique un millier de conseillers municipaux.** Une seule ville est gagnée sur la droite, Roubaix. Cette percée traduit une stratégie assumée d'enracinement. Cependant elle est limitée aux territoires de la périphérie des grandes métropoles. LFI n'a pas cherché à s'étendre sur le territoire, mais à renforcer ses bastions électoraux.

LFI et RN ont clairement adopté un discours hostile à l'intercommunalité pendant la campagne, au nom de la souveraineté du peuple communal mais aussi

21 L'enquête récente sur les DGS rappelle ce poids du consensus. Selon les DGS, 75 % des votes sont unanimes. Être DGS d'une intercommunalité. Quels regards sur la fonction et le bloc communal ? Enquête 2025, sciences po, CEVIPOF.

des alliances « contre-nature » qu'elle favoriserait. On lit dans la « boîte à outils programmatique municipales » de LFI : « La politique au niveau local, surtout dans son échelon intercommunal, tellement éloigné du vote et de la surveillance citoyenne, a largement contribué à créer la culture du "ni droite ni gauche". Dans ces cénacles opaques, la politique a été bannie au profit des arrangements asphyxiants sous couleur de simples solutions techniques. Le consensus y a été sanctifié et la différence d'idées bannie sous prétexte de refus du conflit ». Le municipalisme insoumis exalte la commune et critique l'intercommunalité[22]. Dans la métropole lilloise, un programme métropolitain avait été proposé en 2020 aux électeurs, ce n'est pas le cas six ans plus tard, la perspective de politiser négativement l'intercommunalité n'était pas perçue comme porteuse politiquement. Le député des Bouches-du-Rhône Sébastien Delogu, candidat de La France insoumise à Marseille, propose, de supprimer la métropole et de rendre aux communes leurs compétences en matière de voirie, de propreté ou de gestion de l'eau.

Le RN considère quant à lui cet échelon comme contre-productif et source de dépenses inutiles, comme les régions (Jean-Philippe Tanguy a déclaré à plusieurs reprises qu'une fois au pouvoir le RN supprimerait les régions et les intercommunalités). **Le Rassemblement national est aujourd'hui la formation la plus tranchée dans ses propositions de réorganisation territoriale. Ses dirigeants plaident officiellement pour la suppression des régions et le transfert aux départements des compétences intercommunales. Cette proposition peut paraître baroque mais les chances du RN d'accéder au pouvoir en 2027 sont désormais réelles…** En janvier 2026, le RN a obtenu lors d'un vote sur le budget, finalement balayé par l'utilisation de l'article 49.3, qui a permis de faire passer le texte sans vote, une baisse de 4,9 milliards d'euros de la dotation de l'État aux régions et aux EPCI.

Privés du contrôle des agglomérations, les maires RN élus en 2020 se sont plaint lors du dernier mandat de ne pouvoir mener de politique structurante. L'exemple le plus flagrant étant Louis Aliot à Perpignan. Maire de la ville-centre d'une communauté urbaine de 278 000 habitants, ce dernier a dû composer avec le maire divers droite de la petite ville de Saint-Estève (Robert Vila). Pendant la campagne il déclare : « Tout est de la compétence de l'agglomération. Si on la prend, ça changera beaucoup de choses, je mettrai moins de temps à concrétiser mes projets »[23].

Doit-on conquérir un pouvoir dont on souhaite la disparition ? Le dilemme se pose pour LFI et le RN. Pour ces deux forces, en quête d'implantation et de professionnalisation politique, entrer dans les intercommunalités est un enjeu essentiel pour trois séries de raisons : accéder à une nouvelle tribune politique, défendre les intérêts de leur commune quand elles accèdent aux responsabilités, disposer de ressources (indemnités de conseillers communautaires, ressources afférentes – notamment en termes de collaborateurs - à l'obtention de groupes politiques).

Cette irruption de nouvelles forces municipales dans l'arène intercommunale va-t-elle produire des effets de politisation et bouleverser le consensus qui y est une norme prégnante ?

22 Rémi Lefebvre, « Municipales 2026 : la conversion communale de La France insoumise », Métropolitiques, 15 janvier 2026. URL : https://metropolitiques.eu/Municipales-2026-la-conversion-communale-de-La-France-insoumise.html

23 Le Monde, le 13 mars 2026.

Il faut distinguer plusieurs situations.

- **Celle, rare, où la présidence de l'EPCI est acquise par un élu LFI et RN, avec un rapport de forces en sa faveur qui peut être variable.**
- **Celle, où une commune de l'EPCI, parfois importante, est sous étiquette de ces partis alors que l'intercommunalité est présidée par une autre force politique**
- **Celle, où le RN et LFI sont une simple force d'opposition dans l'EPCI avec ou sans groupe politique.**

La première situation se rencontre dans 13 cas pour l'extrême-droite contre 4 auparavant, dont la métropole de Nice et la communauté urbaine de Perpignan. Le RN est à la tête de la communauté d'agglomération de la Riviera française, de la communauté de communes de Petite Camargue, de la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence, de la communauté de communes du Pays fléchois, de la communauté de communes Terres de Saône, de Perpignan Méditerranée Métropole. Aux six intercommunalités dirigées par le RN (présidence détenue par un élu RN), il faut ajouter sept intercommunalités dirigées par l'extrême droite (alliés ou formations apparentées), comme la métropole de Nice.

La France insoumise, quant à elle, préside désormais deux intercommunalités : le territoire de Plaine Commune et la communauté d'agglomération de Creil.

Les présidents élus cherchent-ils à cliver (le jeu majorité/minorité) ou se draper dans le consensus intercommunal ? Le niveau intercommunal offre des ressources pour politiser les gestions et trouver des marges de manœuvre (dans le champ de la mobilité, du logement…). **Il est prématuré de statuer mais une tendance se dessine (pour l'instant) : la logique du pragmatisme et du consensus semble l'emporter.**

L'élection des intercommunalités insoumises a été concurrentielle. À **Plaine Commune**, le maire La France insoumise de Saint-Denis Bally Bagayoko est élu président de la structure intercommunale (450 000 habitants, 2 200 agents) par 46 voix contre 32 pour l'édile socialiste de Saint-Ouen, Karim Bouamrane. Le nouveau président présente Plaine Commune comme un « outil essentiel mais très peu connu ». Karim Bouamrane l'accuse de vouloir confisquer cette présidence « au seul service du projet politique de La France insoumise », ce qui menacerait « l'équilibre nécessaire pour une gouvernance de compromis ». Bally Bagayoko n'a jamais vraiment fait état de sa volonté de candidature à cette présidence pendant la campagne des élections municipales. Il est élu à sa tête grâce au soutien des maires de La Courneuve, Aly Diouara (LFI), de Stains, Azzédine Taïbi (Parti communiste français, PCF), de l'Ile-Saint-Denis, Mohamed Gnabaly (Les Écologistes), ou encore d'Aubervilliers, Sofienne Karroumi – que le PS avait défendu aux municipales. La campagne intercommunale a été marquée par une certaine conflictualité. Le maire de Saint-Ouen a rappelé que sa ville est le plus gros contributeur au budget de Plaine Commune, avec plus de 25 millions d'euros en 2025 (la ville concentre de nombreuses entreprises et on y trouve les puces). Il menace de retirer ces fonds et dit étudier les moyens légaux de quitter l'intercommunalité. **Mais après l'élection de Bally Bagayoko, un compromis est négocié. L'exécutif fait place à la ville de Saint-Ouen qui dispose d'un vice-président**, Jean-François Clerc, adjoint à la sécurité dans sa ville. Le maire de Saint-Ouen siège au bureau avec deux autres élus de sa ville.

L'élection à la tête de l'agglomération **Creil Sud Oise** (ACSO, 80 000 habitants, 11 communes) a été aussi compétitive. Elle est remportée par Omar Yaqoob, nouveau maire (La France insoumise, LFI) de Creil, troisième ville de l'Oise (36 000 habitants). À l'issue du vote, Omar Yaqoob est élu au 3e tour, président de l'Agglomération pour un mandat de six ans, recueillant 26 voix sur les 51 (soit une

courte majorité). Il marque dès son élection une volonté d'apaisement au sein de l'ACSO. **À l'annonce des résultats, il déclare vouloir veiller « à travailler toujours sur la question d'une co-construction en prenant en compte les spécificités de chacun, aussi bien les petites villes que les grandes villes, dans une recherche de consensus ».** Il souligne sa volonté, œcuménique, d'accueillir des chefs d'entreprise. Il déclare lors de son élection : « Je veux que le territoire ait une identité économique sur les métiers de l'aéroportuaire, comme Chantilly avec le cheval. Avec la mise en service prévue en 2028 du barreau LGV [ligne à grande vitesse] Picardie-Roissy, Creil sera à moins de vingt minutes de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle. Il y a des opportunités à ne pas rater ». Toutes les communes de l'intercommunalité sont représentées dans l'exécutif communautaire.

Nous n'avons pas fait une étude systématique des intercommunalités conquises par l'extrême droite mais la tendance au consensus est assez nette. **Éric Ciotti, maire de Nice, prend la tête de la Métropole Nice-Côte d'Azur (51 communes et un demi-million d'habitants)** où il succède à Christian Estrosi, qu'il avait battu aux récentes élections municipales. Il est le seul candidat pour ce scrutin (il est élu avec 108 voix, sur 115 votants). Sur les 133 conseillers, il compte 49 élus sur sa liste à Nice et huit sur la liste de son allié RN de Cagnes-sur-Mer. Il entretient une grande proximité avec nombre d'élus des petites communes, notamment en tant que président (2008-2017) puis vice-président -depuis 2017- du conseil départemental. Le nouveau président s'engage à une gestion plus responsable et respectueuse des oppositions que sous l'équipe précédente. Éric Ciotti est épaulé par un premier vice-président RN, Bryan Masson.

Le maire de Perpignan, Louis Aliot (Rassemblement national) est élu président de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole au premier tour, avec une forte majorité de 60 voix sur 79 exprimées. **Il adopte lui aussi un discours consensuel.** « Je n'ai pas l'ambition de constituer un exécutif partisan, encore moins d'instaurer l'hégémonie de Perpignan. Mon objectif est d'instaurer une gouvernance partagée autour de la ville centre », déclare-t-il lors de son discours précédant le vote. Il ajoute : « Le but de ma démarche, c'est de remettre Perpignan à la place qu'elle doit occuper (…) celle de la locomotive qui accompagne et entraîne le développement du territoire ». Il s'engage au respect de la « représentativité des communes » dans les instances et organes décisionnels. Le maire de Perpignan a pris soin de ménager ses futurs alliés potentiels lors de la campagne municipale. Conformément à son principe de « ne pas embêter un maire de droite qui fait bien son travail et qui ne vilipende pas le RN à longueur de journée », le RN n'a pas présenté de candidat à Saint-Estève dans la ville de Vila, ni dans la station balnéaire de Canet-en-Roussillon, face au maire Stéphane Loda, ancien secrétaire départemental LR.

La deuxième configuration est celle où une commune de l'EPCI importante, est sous étiquette RN ou LFI alors que l'intercommunalité est assurée par une autre force politique.

Prenons deux exemples, un pour LFI, un pour le RN qui présente, pour l'instant, des situations contrastées.

Le cas Roubaisien est intéressant. L'élection de David Guiraud, député LFI élu en 2022, à la mairie fait naître de nombreuses attentes dans cette ville pauvre. Le candidat annonce pendant la campagne qu'il revendiquera, s'il est élu, plus de moyens de la MEL (métropole européenne de Lille) pour la ville. LFI dispose après les municipales de 2026 d'un groupe à la MEL (vingt élus) grâce aux bons scores réalisées dans les plus grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq). Les élus LFI de Roubaix sont majoritaires (11) dans le groupe qui est présidée par une élue insoumise de la ville (Tahina Botton).

Le maire LFI de Roubaix, David Guiraud constate lors du vote du président de la MEL que « les Roubaisiens ne seront pas représentés au bureau ». « C'est un choix politique qui n'est pas surprenant, indique-t-il. Mais on ne peut plus dire que c'est une intercommunalité technique. » S'il s'est voulu rassurant en affirmant que « Roubaix et ses représentants majoritaires n'ont pas l'intention de perturber le fonctionnement démocratique », il lance un avertissement : « Nous attendrons de vous que vous considériez nos intérêts, nos revendications et nos priorités politiques, en premier lieu les rénovations urbaines des quartiers de l'Alma et de l'Epeule qui doivent évoluer. Si vous ne venez pas aux Roubaisiens, il faudra qu'ils viennent à vous. »

Le maire David Guiraux a d'abord opté pour une stratégie de conciliation et de négociation avec la MEL même si le président de la métropole, Éric Skyronka, maire d'une petite commune Sailly-lez-Lannoy, a délibérément écarté les insoumis (et les écologistes) de son exécutif (une condition posée par ses alliés de droite)[24]. **Même s'il ne l'a pas exprimé publiquement, le maire de Roubaix souhaitait participer à l'exécutif.** Une élue de Roubaix nous confie : « on a besoin de la MEL pour agir, on est trop faible sans elle. Pour nous la MEL est un outil politique au service des communes. On ne veut pas que Roubaix soit un laboratoire LFI, on veut réussir pour les habitants. On joue notre mandat sur l'ANRU. On se heurte à un mur de la part de l'ANRU pour des raisons de calendrier et à cause de leur vision idéologique et technocratique, de la part de mél pour des raisons financières. On va devoir avaler de grosses couleuvres. On a encore de l'espoir avec la MEL donc on joue le jeu de l'institution. Entre conflit et coopération on est clairement pour l'instant sur la première option ». Cette ligne suscite des tensions au sein du groupe insoumis de la MEL, les élus des autres villes (qui ne sont pas en responsabilité…) étant favorable à stratégie plus rugueuse. **LFI s'acculture donc à la culture du consensus et de la négociation de la MEL.** Le rapport de forces est trop défavorable à LFI et la dépendance de la ville trop forte à l'égard de la MEL pour qu'une stratégie de conflit soit engagée.

Mais cette position a déjà été infléchie. Le maire LFI de Roubaix ne s'estimant pas soutenu adopte rapidement une stratégie de la tension. Il fait une déclaration très conflictuelle au conseil communautaire fin juin 2026. Elle est inhabituelle dans une assemblée plus habituée à régler les différends en commission. David Guiraud a pris la parole au moment du vote pour les représentants de la métropole de Lille dans les différents organismes. « Roubaix m'a demandé d'en finir avec l'invisibilisation politique de notre ville » déclare le maire. Voilà le constat que je dresse : le vote des Roubaisiens, qui représente un dixième de cette métropole, est nié (…). Nous avons proposé d'intégrer l'exécutif, vous avez refusé. Nous avons alors proposé de prendre la direction de Lille métropole habitat, vous avez refusé. Enfin, plus grave, nous avons demandé la présidence de La Fabrique des quartiers, qui agit sur l'habitat indigne dont nous souffrons tant à Roubaix, mais vous avez refusé. Pire, vous avez privilégié des accords internes entre groupes politiques au vote des habitants ce qui est pour nous une trahison du vote et un point de rupture. » Il annonce en mesure en forme de riposte le retrait de sa ville du projet métropolitain de piscine olympique de Tourcoing. En 2024, l'ancienne majorité avait soutenu la candidature de Tourcoing au regard du positionnement de l'équipement et du manque de bassins pour l'apprentissage de la natation. Ce futur pôle métropolitain a été estimé à 90 millions. « Dix millions d'euros d'investissement de notre ville, 500 000 euros à l'année, vous pouvez dire au revoir au

24 Le président de la MEL a très clairement marqué une défiance à l'égard de David Guiraud en maintenant à ses fonctions à la Fabrique des quartiers (société publique d'aménagement de la métropole européenne de Lille (MEL)) un de ses élus d'opposition, Karim Amrouni.

projet de piscine olympique de Tourcoing » lance le maire. Ce retrait, s'il devait se confirmer, ne signifie pas forcément la fin du projet de piscine mais il contraindrait en revanche la MEL à revoir sa copie. Pour construire cette piscine, la MEL et la ville de Tourcoing devraient donc soit repenser le dimensionnement du projet, soit définir une autre répartition des financements, soit multiplier par deux la prise en charge tourquennoise. Il annonce par ailleurs sa volonté de faire passer une proposition de loi pour changer le mode de scrutin des élections métropolitaines à Lille. Le maire de Roubaix a donc engagé un rapport de forces avec le MEL. Mais relève-t-il d'une logique d'affichage LFI ou d'une problématique de gouvernance entre petites communes/et grandes ?[25].

L'Agglomération de Lens-Liévin (CAL) présente une configuration assez proche mais une conflictualité plus forte. Depuis les élections municipales, six maires issus du Rassemblement national ont fait leur entrée (sur 36 communes), alimentant de fortes tensions. Il n'a suffi que d'un seul tour de scrutin pour que le maire de Lens, Sylvain Robert, soit reconduit à la présidence du conseil communautaire de l'Agglomération. Toutefois, l'arrivée de nouveaux élus modifie l'équilibre de l'assemblée. Le conseil d'installation a duré plus de 10 heures. Le maire RN de Liévin Dany Paiva a porté sa candidature… pour le poste de 1er vice-président. Au final, le RN ne participe pas à l'exécutif. Le président du groupe RN (25 élus sur 96, ce qui donne droit à un collaborateur) est le député de Lens, Bruno Clavet, qui s'est présenté contre le maire de cette ville aux élections municipales[26]. Le maire de Liévin a été écarté du bureau au bénéfice d'un élu d'opposition de la ville de Liévin, Marc Tellier (le principe est que la ville soit représentée dans cette instance[27]). **Le maire de Liévin a consacré un dossier spécial du journal municipal à la CAL où il dénonce la politique partiale du maire de Lens. Il renvoie les habitants à Marc Tellier pour toute récrimination contre la CAL. La logique du consensus ne prévaut donc pas et une conflictualité inédite marque le début du mandat intercommunal.** Le maire de Liévin qui craint de nouvelles victoires RN (notamment aux élections départementales) a adopté une stratégie de « cordon sanitaire », de « containment » offensif et d'isolement du RN pour éviter la poursuite de l'effet tache d'huile (RN a conquis des communes de ville en ville, en s'appuyant sur un réseau de cadres qui grossit par capillarité). **Ce qui est intéressant ici c'est que la politisation de l'intercommunalité se produit en réponse et en réaction à la progression du RN[28].**

C'est la même logique qui prévaut à **Carcassonne où l'agglomération dominée par le PS cherche à rester un rempart face à la ville RN**. Carcassonne a été conquise par le RN, Christophe Barthès. La victoire du RN est anticipée lors de la campagne municipale et le socialiste Régis Banquet, candidat à sa succession à la tête d'Alzonne, petite commune audoise, et à celle de la communauté d'agglomération de Carcassonne, construit tôt une coalition défensive. Le RN obtient 27 des 38 sièges de conseillers communautaires revenant à la ville, ce qui loin d'être suffisant pour mettre la main sur l'agglomération qui compte 128 conseillers pour 83 communes (dont une majorité de petites, disposant d'un seul siège). Régis Banquet a créé une association, avant les élections de 2020, qui regroupe en 2026 81 maires

25 Dans la métropole lyonnaise, les candidats insoumis ont remporté l'élection municipale à Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Saint-Fons. Le maire de Vaux en Velin LFI ne siège pas à la métropole. Le députée Gabriel Amard siège à la métropole de Lyon (comme le député Ugo Bernalicis à la MEL). Ces élus cherchent à construire et porter une parole insoumise dans cette nouvelle arène. En réponse, la nouvelle présidente a restreint les temps de parole.

26 Sa liste rassemble 46,49 % des suffrages au premier tour mais est devancée par celle du maire socialiste sortant Sylvain Robert qui obtient 50,72 % des voix.

27 Le maire RN d'Hénin -Beaumont siège quant à lui au bureau de son intercommunalité.

28 À Toulon, alors que les douze communes de l'intercommunalité obtenaient traditionnellement une vice-présidence, les trois nouveaux maires RN et UDR n'ont pas été invités à participer par la nouvelle présidente Josée Massi (divers droite).

soutenant sa candidature à la présidence de l'agglomération. Il garde les commandes de l'agglomération de Carcassonne en 2026. Il est opposé lors de l'élection à un adjoint RN de Christophe Barthès (Florent Ghisi). Ce dernier ne récolte que 28 voix sur 128, soit 22,2 % des suffrages. **Une logique majorité/minorité se met en place.** Le président de l'agglo déclare à la presse : « à Carcassonne Agglo, on n'est pas là pour distribuer des lots de consolation. Certains se sont présentés et ils ont perdu. Non seulement ils ont perdu une élection, mais en plus dans l'irresponsabilité totale. Ces gens-là ne peuvent pas être dans un exécutif de vice-présidence. Cela ne veut pas dire que demain je ne travaillerai pas avec eux. Mais en termes de responsabilité, ils n'ont pas à en avoir. Ce n'est pas parce qu'on est élu d'une ville ou d'une autre que l'on a droit à quelque chose (…) Moi, je suis issu du monde sportif. Le gagnant, il a tous les droits. Le perdant, il rentre chez lui ». **Dans de nombreuses agglomérations l'arrivée d'élus RN a suscité d'intenses tractations visant à les écarter des instances dirigeantes intercommunales.**

La troisième configuration est la présence d'élus RN ou LFI dans le conseil communautaire sans qu'aucune grande ville ou commune significative de l'intercommunalité ne soit détenue par ces forces. Le nombre de cas est ici important (nous ne sommes pas en mesure de les quantifier). Il apparaît assez clairement que LFI fait un usage politique de cette nouvelle tribune. C'est le cas à Brest, Clermont-Ferrand, Grenoble… où LFI défend un certain nombre de propositions, avec le style offensif et rugueux qu'elle adopte à l'Assemblée nationale, comme la municipalisation de l'eau ou la gratuité des transports. **La politisation tribunitienne par LFI ou le RN de l'intercommunalité est plus facile et moins couteuse quand ces forces sont très minoritaires et n'ont pas les intérêts d'une de leurs villes à défendre. La logique de la défense des intérêts municipaux tend à prendre le pas quand une commune significative est aux mains de ces forces.**

LES DIRIGEANT.E.S
DE TERRITOIRES

22 rue Joubert - 75009 Paris
www.adgcf.fr

David LE BRAS - Délégué général
01 55 04 88 19 - david.lebras@adgcf.fr

EN PARTENARIAT AVEC

INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

Graphisme : ©M. Follut - Septembre 2026