

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°2

« La règle électorale »

**Sous la direction de
André-Paul Frogner et Annie Laurent**

**Mode de scrutin et légitimités territoriales
L'exemple des futures élections intercommunales
en France**

Michel Bussi

Laboratoire MTG - UMR IDEES 6063
Université de Rouen

“ All we have been able to do here is illustrate the complex inter-relationships between society, geography, and electoral systems, and to indicate that if you believe that social engineering is possible through spatial engineering of the electoral systems, then before you build the machine you must specify the sort of environment you want it to work in and with ”.

Taylor et Johnson (1979)

Le choix d'un mode de scrutin est avant tout la traduction politique de la valeur accordée aux territoires dans une démocratie, c'est à dire la définition des échelles auxquelles doivent s'opérer les contrats collectifs, du transnational au local. La mobilité accrue des citoyens rendent aujourd'hui ces enjeux plus complexes qu'hier. Pourtant, l'organisation territoriale est la base même de toute réforme électorale. Dans les démocraties antiques grecques et romaines, les réformes fondatrices de Clithène et Servius eurent pour fondement principal le passage d'un vote clanique et tribal à un vote territorialisé au sein d'espaces supposés équilibrés démographiquement et mixtes socialement.

Réformer un scrutin, c'est donc principalement pour une société procéder à une introspection sur ses lieux de « vivre ensemble ». Le thème est à la mode en France. L'actuel gouvernement réfléchit dans l'urgence (fin 2002, début 2003) à la réforme des multiples scrutins de 2004. On débat ainsi du redécoupage des cantons et surtout des circonscriptions législatives, d'une régionalisation de l'élection des députés européens français, de listes régionales (moins proportionnelles) pour les élections régionales, et même d'une réforme de l'élection départementale des sénateurs. Le chantier est considérable. S'il aboutit, des députés bretons ou occitans, également conseillers régionaux, pourraient aller plaider leur cause devant le parlement européen sans en référer à Paris !

Dans les débats actuels, la question de l'élection intercommunale semble en retrait. Il est vraie qu'elle est prévue en parallèle avec l'élection municipale de 2007. Il y a donc moins d'urgence que pour les scrutins précédents. Cette « temporisation » d'une initiative initialement

prévue dans la loi « démocratie de proximité » votée en Février 2002, présente alors l'avantage de permettre aux théoriciens d'exprimer leurs utopies géopolitiques en dehors des contraintes à court terme et des prises de positions partisans.

En effet, il ne s'agit pas seulement de réformer un mode de scrutin, mais d'en créer un nouveau, le septième en France. Au delà de la création effective d'une nouvelle collectivité territoriale, un tel scrutin intercommunal pose évidemment la question de la légitimité de quelques collectivités fondatrices de la République française : les communes et les cantons (et donc indirectement les départements). De plus, cette élection intercommunale oblige à poser une question souvent occultée en France, celle de l'équilibre politique entre l'espace rural et l'espace urbain, et notamment la question centrale du « gouvernement des agglomérations ». Souvenons nous que les antiques révolutions « démocratiques » de Clithène et de Servius portaient sur le gouvernement des cités, et plus précisément encore sur les équilibres démographiques entre la représentation des centres urbains et de leur périphérie rurale... Il s'agissait d'éviter la suprématie politique de l'aristocratie terrienne, en donnant une égale représentation des citoyens, y compris des citoyens. La question actuelle de la représentation politique au sein des EPCI ne se pose pas autrement.

Néanmoins, aussi épineuse soit la question, cette future réforme intercommunale semble aujourd'hui presque impossible à remettre en cause, pour différentes raisons. Tout d'abord, la France avance désormais à grands pas vers un maillage complet de son territoire par les structures intercommunales à fiscalité propre. En Août 2002, 45 millions de français dans près de 27 000 communes étaient concernés. En 10 ans (loi ATR de 1992), les trois-quarts des territoires ruraux en France se sont couverts de communauté de communes (2033 au total). En moins de 3 ans (loi LRSI de 1999), 120 agglomérations françaises ont adopté le statut de communauté d'agglomération. Les lieux « irréductibles » à l'intercommunalité deviennent l'exception, et le rôle d'incitation des préfets pour combler les derniers « trous » dans les périmètres intercommunaux se trouve facilité.

Désormais, la revendication d'une élection intercommunale n'est plus simplement portée par quelques associations citoyennes : une large majorité des français y sont favorables (73% selon un sondage IFOP-AMF en septembre 2000), tout comme une majorité relative d'élus, plus récente : 49% selon l'enquête IFOP-AMF en 2000, alors que 90% des élus y étaient hostiles selon un sondage réalisé en 1997 auprès de 200 EPCI¹. Les compétences nouvelles attribuées à l'intercommunalité (loi LRSI, loi SRU, procédures contractuelles) rendent également impossible un *statu quo*. Ainsi, peu d'habitants connaissent le nom du président de leur communauté, et les élections municipales de 2001 ont bien montré le rôle marginal que jouait l'intercommunalité dans la campagne électorale. Mais l'argument décisif reste l'argument fiscal : selon le principe “ no taxation without votation ”, une collectivité qui lève l'impôt et gère des fonds de plus en plus importants (taxe professionnelle pour les Communautés d'agglomération) doit être élue au suffrage universel.

La question du mode de scrutin de ces futures élections intercommunales reste largement à discuter, même si elle a fait l'objet de débats dans la plupart des magazines spécialisés². Au passage, on peut noter qu'en France, la légitimité d'un périmètre passe nécessairement par la démocratie représentative et le suffrage universel³. La possibilité de

¹. Selon les mêmes sondages, l'hostilité à une élection au suffrage universel des représentants intercommunaux diminue avec l'augmentation du rang urbain.

². Lire les dossiers CAILLEBOSSE J, LE LIDEC P, LE SAOUT R, DOLEZ B, DELANOE B, (2001), “ Démocratiser l'agglomération : le grand chantier ! ”, *Pouvoirs locaux*, n°48, p 91-106 ; TERRITOIRES., (1999), “ Un nouveau souffle pour l'intercommunalité ? ”, n°398, mai 1999, 40 p ; HEUMEL P., (2001), “ Election au suffrage universel : oui mais comment ? ”, *Intercommunalités*, n°46, mai, p 2.

³. C'est globalement la conclusion du manuel de G. Logié sur l'intercommunalité.

référendums intercommunaux, permise par la loi ATR de 1992, ne fut en rien vécue par les acteurs locaux comme un vecteur important de légitimité.

Ma démonstration se fera en trois points. Dans un premier temps, je rappellerai brièvement quelques grilles d'analyse théoriques possibles pour préciser les liens entre un mode de scrutin et des représentations territoriales. Ensuite, je testerai cinq modes de scrutin théoriques possibles pour les structures intercommunales, que j'analyserai en fonction des grilles théoriques précitées. Enfin, je tenterai d'appliquer ces cinq hypothèses à un cas spécifique, celui de l'agglomération rouennaise, aussi périlleux et discutable soit ce type d'exercice.

I. Mode de scrutin et territoire : quelques grilles théoriques d'analyse.

Il existe plusieurs vecteurs pour analyser le lien entre un mode de scrutin et un territoire. J'en détaillerai trois : les « espaces politiques » dans lesquels s'inscrivent l'organisation du vote ; les fonctions que le vote doit exercer en terme de justice électorale ; les « valeurs politiques » accordées à l'espace.

A) L'organisation territoriale du vote

La première grille est la plus simple. Selon A. Laurent (1983), il existe trois types d'espaces politiques.

L'espace matériel, qui est défini comme “ l'espace dans lequel s'organise l'opération de vote ”.

L'espace d'agrégation, qui est “ l'espace dans lequel on agrège les choix individuels pour obtenir les choix collectifs ” : c'est donc l'espace du candidat ou de la liste élue directement.

L'espace institutionnel, qui représente “ l'espace de compétence de l'organe élu ”.

Lorsque l'espace d'agrégation est différent de l'espace institutionnel, la fonction de représentation se trouve compliquée : l' élu doit défendre à la fois un intérêt général (celui de l'espace institutionnel, qui correspond à son mandat) et un intérêt particulier (celui de l'espace d'agrégation, au sein duquel il a été élu, et espère souvent le rester). Pourtant, on peut noter que pour les élections françaises, l'espace d'agrégation est le plus souvent différent de l'espace institutionnel. Seules font exception les élections municipales et présidentielles, et bientôt sans doute les régionales. Dans le rapport entre espace d'agrégation et institutionnel, on peut alors détailler trois cas.

L'espace d'agrégation domine l'espace institutionnel.

C'est par exemple le cas lors des élections européennes : l'enjeu national reste considéré comme plus important que l'enjeu supranational. C'est avant tout lui qui influence le comportement électoral. Selon les cas, on pourra également considérer que lors des élections cantonales, l'enjeu cantonal (personnalité du conseiller général) prime sur l'enjeu départemental (quelle majorité au sein du conseil général).

L'espace institutionnel domine l'espace d'agrégation.

Ce devrait être en théorie le cas le plus fréquent, puisque dans quasiment toutes les constitutions, l' élu se doit d'être le représentant de l'intérêt général de l'espace institutionnel, et non le défenseur de l'intérêt particulier de l'espace d'agrégation. Néanmoins, dans la réalité, que ce soit pour des motifs électoralistes ou humanistes, l' élu s'affichera également comme le représentant des électeurs de sa circonscription. Pour certaines élections, donner de l'importance aux espaces d'agrégation revient explicitement à vouloir limiter politiquement le poids de l'institution : ce fut par exemple le cas pour les élections régionales de 1986 à 1998

(listes départementales), c'est encore le cas pour l'élection du parlement européen (organisation nationale des élections). La question est évidemment posée directement pour les élections intercommunales.

Les espaces institutionnels et d'agrégation sont similaires.

C'est le cas pour les présidentielles et les municipales. Cette logique implique une élection au suffrage universel direct, sans médiation territoriale. Ce cas présente beaucoup d'avantages : simplicité, forte relation élu(s)/électeurs, respect de la représentation (au sens de la justice électorale). Ce système engendre généralement une forte participation et une importante légitimité de l'élu (aussi bien au sens de l'acceptation du résultat par les citoyens, que de la primauté d'une " souveraineté nationale ou communale "). Mais, à l'inverse, cette superposition des deux espaces limite l'influence de la souveraineté populaire : l'espace est mythifié, et souvent alors associé à un homme (président, maire) ou un parti, réélu avec des scores plébiscitaires au nom de l'unité territoriale. Plus grave encore, cette superposition des deux espaces engendre une confusion antidémocratique : les décisions que prendront les élus dans le cadre de l'espace institutionnel auront des conséquences directes sur l'espace d'agrégation. Le risque de sclérose est alors important : soit ne rien changer pour éviter de toucher à un équilibre politique, soit au contraire " changer le peuple ", modifier les règles du jeu électoral, survaloriser l'appartenance territoriale afin d'augmenter les chances de réélection. Ces dangers sont autant valables à l'échelle nationale (quoique limitée par l'assemblée nationale en cas de cohabitation) que communale (politiques d'habitat, marketing territorial communal interne et externe...).

Le débat français sur l'organisation d'élections au suffrage universel direct des représentants des structures intercommunales ne pourra pas faire l'économie d'une telle réflexion : l'espace institutionnel étant nécessairement la structure intercommunale (tableau 1), la légitimité des élus intercommunaux dépendra de l'espace d'agrégation retenu : s'il s'agit des communes, la légitimité intercommunale sera faible ; s'il s'agit de la structure intercommunale elle-même, elle sera maximale ; s'il s'agit d'un nouvel espace (quartiers par exemple), elle sera modérée et variable selon les lieux.

B) Justice électorale et fonctions du vote

Toute réforme d'un mode de scrutin est également liée à la notion de justice électorale. Afin de tendre vers cette justice, on peut estimer qu'un scrutin doit remplir quatre fonctions.

Une fonction de représentation : il s'agit de refléter de façon adéquate les intérêts sociaux et les opinions politiques dans les organes représentatifs. Ce critère a une double signification. D'une part, il implique la représentation de tous, de sorte que tous les groupes, y compris les minorités, se sentent représentés. D'autre part, et c'est souvent le principal critère avancé, il doit marquer une corrélation forte entre les voix et les sièges, mesurable par le degré de proportionnalité. Cette fonction repose donc avant tout sur le respect du principe " un homme/une voix ". Le mode de scrutin à privilégier doit être le scrutin le plus proportionnel possible. Cette logique de représentation peut être contradictoire, puisque toute discrimination positive pour représenter une minorité (siège réservé) ira contre la stricte proportionnalité voix/sièges attribués.

Une fonction de concentration : il s'agit du processus suivant lequel les intérêts sociaux et les opinions politiques se fondent pour permettre la prise de décisions. Les élections ne sont pas une simple façon de reproduire ou de jauger les opinions prédominantes de la population. Un sondage suffirait dans ce cas. La " capacité de concentration " se mesure par la réduction du nombre de partis ou de candidats (notion de seuil pour être élu, pour être présent au second tour, ou simplement pour être remboursé de ses frais de campagne), et la formation d'un

gouvernement stable reposant sur un seul parti ou une coalition. Le scrutin majoritaire, à un ou deux tours, est classiquement celui qui garantit cette fonction.

Une fonction de participation : peu souvent évoquée, la notion de “ participation ” ne doit pas être prise ici dans son acception courante. Elle signifie que les élections doivent donner à l'électeur la possibilité d'exprimer sa volonté politique. Cette possibilité est liée à l'importance de l'offre politique (programmes politiques variés), à une connaissance importante des enjeux, des effets du mode de scrutin, des candidats, des partis et des programmes, à la liberté de l'électeur au moment du vote (possibilité de vote préférentiel, de panachage, prise en compte du vote “ blanc ”). Le paradoxe de cette fonction est qu'en augmentant la “ personnalisation du vote ” (panachage, adaptations locales de l'organisation du vote, référendum à réponses multiples...), on tend à compliquer le scrutin et créer un certain “ cens culturel ”. C'est par exemple le paradoxe du mode de scrutin américain, stigmatisé lors des élections présidentielles de 2000.

Une fonction de cohésion : généralement oubliée, cette fonction stipule que l'ensemble des sous-espaces de l'espace institutionnel de l'élection doivent avoir le sentiment d'être représentés. Si la “ fonction de représentation ” renvoie à la priorité de la logique “ un homme/une voix ”, celle-ci renvoie à la priorité “ une collectivité locale reconnue/une voix ”. C'est l'équilibre territorial originel d'une nation qui est ici défendu : quels que soient les déplacements des habitants au sein de la nation, le scrutin ne doit pas aboutir à ce que les partis majoritaires aient été élus par une “ minorité géographique ”, qu'elle soit urbaine, régionale, littorale... Le risque de dislocation du territoire national (ou communautaire) est en jeu. Il sera particulièrement marqué pour les espaces politiques récents.

On pourra noter que ces fonctions sont le plus souvent contradictoires les unes vis-à-vis des autres, ne serait-ce que parce qu'elles imposent des modes de scrutins différents. Il faut donc retenir qu'il n'existe pas de mode de scrutin et de résultat “ juste ” ou “ meilleur ” en soi, mais différentes fonctions qu'un système politique respectera plus ou moins selon ses spécificités géographiques, sociales et historiques.

C) Egalité démographique ou géographique ?

Plus précisément, le problème du choix entre l'égalité démographique et géographique se pose, c'est-à-dire entre la fonction de représentation et la fonction de cohésion. Cette question est fondamentale dans le cadre des structures intercommunales, puisqu'elles sont caractérisées par une extrême diversité des espaces d'agrégation, qu'il s'agisse des communautés de communes (taille de chef lieu de canton face aux communes rurales) ou des communautés urbaines et d'agglomération (tailles des communes centres face aux communes périurbaines). Il est fréquent qu'une seule commune d'un EPCI regroupe plus de 50% des électeurs de la communauté.

Cette question a pu être réglée de façon originale par la règle du double contrôle géographique et démographique. Pour les décisions intercommunales importantes, il faut obtenir la majorité des “ deux tiers des communes représentant au moins la moitié des habitants, ou deux tiers des habitants représentant au moins la moitié des communes ”. Ce principe est strictement similaire à celui appliqué à l'échelle européenne pour les Etats⁴. Cette logique du double contrôle sera un des enjeux fondamentaux dans le choix du mode de scrutin intercommunal.

Classiquement, dans deux cas de figures principaux, l'égalité des territoires est privilégiée vis-à-vis de l'égalité démographique. Le premier concerne les “ fédérations ”.

⁴. Lors du Traité de Nice, deux “ filets ” ont été introduits, le “ filet d'Etat ” (la majorité qualifiée n'est pas réunie si la moitié des Etats membres s'y oppose, quelle que soit leur taille) et le “ filet ” démographique (la majorité qualifiée représente au moins 62% de la population de l'union européenne).

L'unité fédérale ne se justifie que par la prise en compte la plus égalitaire possible des différentes régions membres, ou en tous les cas par la limitation de la possibilité de domination absolue des ou de la région la plus peuplée sur les autres. La volonté de tendre vers une égalité démographique pourra alors être dénoncée comme une manœuvre centralisatrice⁵.

Le second cas de figure concerne l'élection de la " chambre haute ", qui est dans les plupart des constitutions nationales présentée comme la représentante non pas des citoyens, mais des organismes collectifs de la nation. Il s'agit là d'une forme de « justice électorale » défendue par certains, souvent au nom de l'aménagement du territoire et donc de la solidarité spatiale. Cette position est à l'inverse dénoncée par d'autres comme étant purement électoraliste, car contribuant à sur-représenter les espaces ruraux, généralement plus conservateurs, ce qui traduirait une volonté de contrôle, désormais anachronique, de la " versatilité du peuple ", en « faisant voter les kilomètres carrés »⁶. Ainsi, le rapport du sénat français⁷ pour rejeter la proposition de réforme, tente d'argumenter pour passer d'un idéal démocratique (l'égalité démographique) à une autre forme de modernité démocratique : la démocratie locale et donc l'égalité représentation des collectivités. On peut néanmoins observer qu'un tel choix présuppose des orientations politiques (lutter contre la désertification, protéger les espaces ruraux fragiles...), une certaine conception de l'espace (le local, l'enracinement et l'identitaire " contre " la mondialisation et la mobilité), la primauté de certaines collectivités locales (les communes en particulier) sur d'autres espaces institutionnels (structures intercommunales par exemple)... De tels arguments seront sans doute réactivés à l'occasion du débat législatif sur les élections intercommunales.

Une question fondamentale à trancher, quelque soit le mode de scrutin, sera donc la question d'une représentation égalitaire des habitants ou des territoires. Les modes actuels de désignation privilégient les petites communes, qui quelque soit la taille de leur population bénéficient au moins d'un représentant. La désignation au suffrage universel direct implique-t-elle une correction de cette inégalité démographique, pour tendre vers le principe un homme-une voix ? On peut le penser, mais les équilibres politiques des structures intercommunales risquent alors d'être bouleversés. De plus, le respect de ce principe impliquerait que certaines communes ne soient pas directement représentées dans les structures intercommunales, et donc de procéder à des circonscriptions regroupant plusieurs petites communes. Ceci pourra bien entendu être interprété comme une évolution vers la " supracommunalité " et son corollaire d'effet dominos sur la structure institutionnelle française, jusqu'au sénat.

Du mode de scrutin pour les EPCI dépendra donc le statut de l'intercommunalité, ou plus exactement, du statut que le législateur voudra donner aux EPCI dépendra le mode de scrutin ; fédération de communes, « chambre haute » de l'espace communautaire, supracommunalité ? Ce n'est donc pas simplement une « technique d'élection » qui est ici en jeu, mais bien la valeur politique accordée à l'espace communautaire, et le statut des citoyens habitants ces espaces.

D) Les valeurs politiques de l'espace

⁵. Le cas suisse constitue un modèle de référence. Un référendum national ne peut y être approuvé que si 50% des suffrages nationaux, et 50% des cantons, sont favorables. Aux Etats-Unis, le président élu en 2000 n'est pas celui qui a rassemblé le plus de voix, du fait du système des grands électeurs. La justification tient à « l'obligation » pour le président américain d'être élu par une majorité du territoire, et non simplement de faire campagne dans les mégapoles.

⁶. L'expression est de J. Levy (2000).

⁷. LARCHE J (1999).

En s'inspirant des travaux de J.Levy et H.Guillorel (1988), il est possible de distinguer quatre significations différentes des espaces politiques, et donc de la représentation territoriale.

L'espace mixte

Cette théorie est très liée à la conception française de la citoyenneté : la base de la représentation doit être purement géographique, car “ c'est le seul moyen de réunir des collèges électoraux formés de citoyens, donc non susceptibles de défendre des intérêts particuliers ” (M.Duverger, 1948). Donc, la diversité au niveau local doit être la même qu'au niveau général. L' élu ne doit pas défendre l'intérêt particulier d'une minorité sur représentée localement, mais être le représentant consensuel de la population qui l'a élu à la majorité, à défaut d'unanimité. L'organisation territoriale du vote français reste largement liée au mythe de l'espace mixte, symbolisé par la commune “ idéalisée ”, microcosme d'une société française sans minorités ni ségrégation, où les habitants habiteraient, travailleraient, s'y fréquenteraient, et confieraient leurs intérêts somme toute semblables à un homme qu'ils connaissent, plus qu'à un parti dont ils partagent les idées. Si cette vision originelle de l'espace ne correspond plus aujourd'hui à aucune réalité géographique, elle demeure néanmoins celle sur laquelle se fonde l'ensemble du système politique français. Une « réelle » élection intercommunale reviendrait de fait à remettre en cause ce « mythe ».

L'espace homogène

Selon E.Burke, il existe des intérêts, limités en nombre, fixes, supérieurs aux individus. Ces intérêts sont essentiellement économiques, et généralement associés à des localités : agriculture en zone rurale, commerce en ville, industrie dans certains lieux spécifiques. Selon cette logique, à partir d'un découpage aléatoire, “ une minorité importante dans le pays tout entier est inévitablement majorité dans un certain nombre de circonscriptions électorales ”. On peut aussi concevoir des découpages calqués sur les minorités (découpage racial par exemple), afin d'assurer leur représentation. En tous les cas, il s'agit de tendre vers des découpages “ homogènes selon certains critères ». Cette conception apparaît discutable aujourd'hui. Sur le plan des activités, l'isotropie de l'économie, l'éloignement domicile-travail, l'urbanisation de la société permettent de douter d'aboutir à des espaces réellement diversifiés. Sur le plan des minorités, la logique de découpage homogène ne vaut que pour les minorités fortement spatialisées, mais pas lorsque deux minorités sont imbriquées, et encore moins lorsqu'elles sont a-spatiales (les handicapés, les homosexuels, les jeunes...). Enfin et surtout, sur le plan de la représentation, l' élu d'un espace homogène est-il également le représentant des citoyens qui possèdent la même spécificité hors de sa circonscription ? Un élu de la plaine Saint-Denis est-il l' élu de ce lieu spécifique, ou l' élu “ de toutes les banlieues ” ?

Malgré son caractère discutable, cette conception est néanmoins toujours admise dans la pratique. Lors des débats sur l'élection intercommunale, les élus revendiqueront vraisemblablement des représentations d'ordre géographiques, du type « éviter une sous-représentation des quartiers denses de grands ensembles », ou à l'inverse garantir la représentation des intérêts périurbains.

L'espace négocié

M.Hauriou (1923) va plus loin que M.Duverger . Selon lui, “ l'intérêt général, dans le régime de l'Etat, c'est tout intérêt commun engendré par les rapports de voisinage entre habitants d'une même unité territoriale. C'est une notion éminemment spatiale ”. Il s'agit là d'une conception moderne de l'espace politique, qui se définit avant tout par les interactions spatiales. Le découpage choisi sera alors celui qui correspond aux espaces de vie des citoyens. Cette conception rejoint le principe du développement local, qui tente d'instaurer une synergie et une solidarité au sein d'un périmètre pertinent puisque déterminé par les acteurs locaux selon une démarche ascendante. La fonction de l' élu pourrait alors dans ce cas

d'avantage devenir celle d'animateur d'une démocratie participative locale. Mais deux questions se posent alors. Tout d'abord, comment la somme de ces espaces construits sur l'organisation locale d'intérêts particuliers pourra-t-elle être compatible avec l'intérêt général ? Ensuite, même si l'on peut être d'accord avec J.Levy (1994) : “ la correspondance entre société civile et société politique doit être aussi absolue que possible ”, cela ne résout guère la question clé de qui décide quel voisinage, quelle solidarité, quelle spatialité civile sera privilégiée pour devenir un espace politique : “ toute la question est évidemment de déterminer les échelles sociétales pertinentes : dire où la ville s'arrête, délimiter une région... ” (J.Levy, 1994). Les périmètres externes des structures intercommunales sont les premiers espaces politiques français réellement découpés selon la logique de l'espace négocié (ils s'expliquent principalement par une démarche ascendante). Le même principe semble cependant beaucoup plus difficile à appliquer pour leur mode de gestion interne, à moins de privilégier la « gouvernance » au « gouvernement », à l'instar du fonctionnement théorique des « pays ».

L'espace libéral

Jacques Levy et Hervé Guillorel (1988) posent la question suivante : “ ne peut-on estimer que moins le territoire, comme espace décisionnel, intervient comme médiation entre l'individu et le/les élus, plus la légitimité de ces derniers s'accroît ? ”. Ils sous-entendent ainsi “ que l'intérêt général est d'autant mieux représenté que l'on s'élève dans la hiérarchie spatiale ”, puisqu' “ il y aurait autant d'intérêts spécifiques qu'il y a de niveaux territoriaux ”. Cette question renvoie à l'opinion de quelques théoriciens “ libéraux ” de la démocratie, tels Stuart Mill (1862) ou T. Hare (1859), pour qui tout intermédiaire entre le citoyen et la nation tend à limiter la liberté individuelle, et donc à déformer la notion de représentation (employée ici dans le sens de la justice électorale). Dans cette logique, le territoire est “ démocratocide ”. La démocratie ne devra l'utiliser que lorsque c'est indispensable, dans le cas de grands Etats par exemple. La représentation territoriale devra donc être la plus “ neutre ” possible, les découpages devront le moins possible influencer le résultat du scrutin : les espaces électoraux ne devront donc pas correspondre à des espaces civils ou institutionnels, il devront être modifiés “ en temps réel ” pour respecter leur égalité démographique stricte. Selon cette interprétation, tout espace d'agrégation interne à l'espace institutionnel de la structure intercommunale tend à remettre en cause la légitimité même de la structure intercommunale. Si l'on admet que la « spatialité civile » des citoyens s'étend à une agglomération, l'agglomération, et elle seule, doit être à la fois l'espace d'agrégation et institutionnel des représentants élus des citoyens.

Les quatre types d'espace précités dépendent de deux principales logiques (figure 1).