

LES INTERCOMMUNALITÉS, CETTE INCONNUE DES BATAILLES MUNICIPALES

Émeric Bréhier, Sébastien Roy

06/03/2026

À l'issue des élections municipales des 15 et 22 mars 2026, un « troisième tour » se jouera : celui des intercommunalités. De leurs origines à la répartition des compétences en passant par les enjeux démocratiques qu'elles soulèvent mais aussi aux rapports de force politiques qui se jouent, Émeric Bréhier et Sébastien Roy se penchent, pour l'Observatoire de la vie politique de la Fondation, sur les intercommunalités des 966 villes de plus de 10 000 habitants.

Introduction : le temps long dont parlait Braudel, ou l'héritage de la France des clochers

L'éparpillement communal est une ancienne, et inaliénable, spécificité française au sein de l'Union européenne (UE). Ce n'est pas d'ailleurs un mal en soit, il s'agit de ne jamais omettre qu'à elles seules, elles représentent près de 40% des communes européennes¹. Ce n'est pas rien. Cela ne fut d'ailleurs pas toujours le cas tant d'anciens membres de l'UE, comme la Grande-Bretagne, partagèrent pendant de longues années cette caractéristique. Le fait que cette dernière l'ait depuis lors laissée de côté montre d'ailleurs qu'à l'impossible nul n'est tenu. Cet éparpillement communal alla durant de longues décennies de pair avec une omniprésence d'un État central perçu comme seule et unique source de puissance publique. Au final, il ne dérangeait bien peu de personnes et certainement pas les représentants – élus ou hauts fonctionnaires – à la tête de l'État puisqu'il divisait d'éventuels sources de contre-pouvoirs.

Nous en sommes désormais en partie bien loin. Tout d'abord car, avec les vagues législatives successives depuis le début des années 1980, les collectivités territoriales (reconnues dans la Constitution désormais) sont venues concurrencer l'État comme puissance publique. Combien de fois n'a-t-on pas entendu, à raison, que celles-ci représentaient entre les deux tiers et les trois quarts de l'investissement public ? Cette montée en puissance des pouvoirs publics locaux n'est

pas allée toutefois sans sentiment d'une confusion entre pouvoirs publics. Revient ainsi souvent dans les discussions l'affirmation selon laquelle « personne ne sait plus qui fait quoi » ! Cette impression qui n'est pas que rétinienne perdure encore aujourd'hui, en dépit des efforts parfois – souvent ? – empêchés des gouvernements successifs de simplifier le « mille-feuille » territorial.

C'est bien dans ce contexte qu'il convient de replacer notre réflexion sur la place des structures intercommunales. Et ce d'autant plus que celles-ci sont bel et bien diverses tant de par leur taille que par les compétences qui leur sont attachées et qu'elles sont également le fruit d'histoires et de cultures locales, voire – ce qui est bien normal – de la géographie ! Enfin, il convient de ne jamais mettre de côté la conquête des libertés communales qui a joué un rôle important dans notre histoire prérévolutionnaire puis républicaine. La commune est donc notre échelon politique et administratif fondamental.

Cet attachement est d'ailleurs toujours présent y compris dans la manière dont nous percevons collectivement les élections municipales. En dépit de l'effondrement de la participation électorale, élection municipale après élection municipale, nous continuons à affirmer, sondages d'opinion à l'appui, que nos concitoyens ne jurent que par la personnalité du maire et celle des élus municipaux, *a contrario* de l'ensemble des élus nationaux, et plus particulièrement du président de la République. Peu importe que son élection mobilise toujours bien plus de nos concitoyens. Les mythes ont la vie dure. Bien sûr, il existe des différentiels significatifs en termes de participation électorale selon la taille des communes. Globalement, plus celle-ci augmente, moins la participation est forte.

Au final, en France, à peine 1000 communes rassemblent plus de 10 000 habitants, sur les 34 875 que compte notre pays, c'est-à-dire 60 de moins qu'en 2024, suite à la création de 46 communes nouvelles nées d'un regroupement de 110 anciennes communes².

Une histoire des intercommunalités : origines, compétences et enjeux démocratiques

Le génie français : pour plus d'efficacité, on ajoute une strate

L'intercommunalité naît en France de cet éparpillement qui perdure donc. Les premières expériences de coopération entre des communes naissent dans le sillage de la reconnaissance définitive de leurs libertés avec l'avènement de la III^e République. Dès 1890, des syndicats de gestion sont autorisés afin de gérer certains services publics aujourd'hui perçus comme

fondamentaux mais qui alors n'en étaient qu'à leurs balbutiements : l'eau, l'électricité, l'assainissement, etc. Près d'un demi-siècle plus tard, naissent les syndicats mixtes en 1935, avant que ne soient reconnus des syndicats intercommunaux à vocation multiple en 1959, dans les toutes premières heures de la V^e République. Le développement de l'urbanisation du pays s'accompagne de la multiplication des dispositifs législatifs permettant les coopérations intercommunales : districts urbains en 1959, puis districts en 1970, métropoles d'équilibre, communautés urbaines, les dispositifs se succèdent et souvent s'additionnent voire s'entremêlent.

Il faudra attendre le début des années 1990 pour voir se multiplier les textes visant réellement à lutter contre ce qui est alors perçu comme préjudiciable à la cohérence des politiques publiques locales – soit une décennie après les grandes lois de décentralisation portées par la gauche et en particulier par le ministre de l'Intérieur socialiste de l'époque, Gaston Defferre. Les années 1990 allaient être prolifiques sur le plan législatif : **loi du 6 février 1992** qui crée deux nouvelles catégories d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les « communautés de communes » et les « communautés de villes » ; trois ans plus tard, **loi du 4 février 1995** dite d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui crée la notion de « pays » et qui sera renforcée quelques années plus tard sous le gouvernement de Lionel Jospin.

Toutefois, le véritable bond en avant institutionnel se produit à l'initiative du ministre de l'Intérieur du gouvernement Jospin, Jean-Pierre Chevènement, avec la **loi du 12 juillet 1999**. Les districts et les « communautés de villes » sont supprimés et deviennent des « communautés d'agglomération », réservées aux groupements de plus de 50 000 habitants lorsque les communautés urbaines doivent rassembler au moins de 250 000 habitants. Quant aux communautés de communes, elles voient leurs compétences singulièrement élargies. L'intégration fiscale y est également renforcée. En dépit de quelques améliorations à l'occasion de la **loi de 2004**, le contexte législatif pendant une décennie évolue peu. Il faudra attendre le début de la deuxième décennie des années 2000 pour voir le train de l'intercommunalité reprendre de la vitesse. En à peine cinq ans, tout va alors changer.

Plusieurs rapports parlementaires, ou demandés par le président de la République d'alors Nicolas Sarkozy, insistent sur la nécessité d'une nouvelle étape de la structuration intercommunale avec comme objectif sa clarification et la diminution du nombre d'entités juridiques. Les lois de **2010**, puis de **2014** permettent d'entamer cette clarification. Il faudra néanmoins attendre celle d'août 2015, intitulée « nouvelle organisation territoriale de la République » – la **loi NOTRe** – pour voir le dispositif qui perdure encore de nos jours être mis en place. Les métropoles y sont renforcées et déterminées ; les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont

sanctuarisées et leurs périmètres géographiques élargis. Afin d'aboutir à une carte intercommunale effective, des commissions départementales de coopération intercommunale sont mises en place dans chacun des départements français. Les discussions y sont parfois âpres et rudes mais, globalement, elles aboutissent toutes à une rationalisation des EPCI. Ainsi, alors qu'une décennie auparavant on comptait plus de 2500 EPCI à fiscalité propre, leur nombre chute à près de 1250 ; alors que l'on comptait plus de 13 000 syndicats intercommunaux, on en compte un peu plus de la moitié une dizaine d'années après.

En 2024, on comptait ainsi 990 communautés de communes, 229 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 21 métropoles ainsi que 3 métropoles à statut particulier (Lyon, Aix-Marseille Provence et Grand Paris), auxquelles il convient d'ajouter 4533 syndicats à vocation unique (Sivu) et 1199 syndicats à vocation multiples (Sivom)³.

Cette histoire, en réalité assez récente, des structures intercommunales dans notre pays ne peut donc en réalité être distincte de la longue et tumultueuse évolution de notre conception de l'État central et de la puissance publique au sens large. Alors que durant des siècles les libertés communales s'opposaient à un État puissant, l'émergence de ce dernier s'est progressivement imposée sous la monarchie absolutiste puis la période révolutionnaire et le début du XIX^e siècle. Ce n'est qu'avec le retour de la République, sous la III^e, que les libertés communales ne furent plus perçues comme en inadéquation avec une puissance publique centrale. C'est même ce compromis entre l'existence d'un État central puissant (même si à l'époque sa zone d'action était fort limitée et que celle-ci ne se développa véritablement qu'à l'occasion du sanglant premier conflit mondial) et la reconnaissance des communes qui fut fondateur de nos institutions républicaines. Or la reconnaissance des libertés territoriales dans la Constitution, en dépit de l'absence désormais de maîtrise financière, et la succession des lois de décentralisation nécessitent l'émergence d'un nouveau compromis national sur notre conception de la puissance publique, ou ce que d'aucuns appellent une nouvelle étape de la décentralisation.

Des compétences considérables mais sans élections ?

C'est bien dans ce cadre que les questions demeurant en suspens dans la reconnaissance récente des intercommunalités devront être tranchées : faut-il leur reconnaître le statut de collectivités territoriales avec toutes les conséquences juridiques et politiques que celle-ci peut entraîner ? Les plus petites d'entre elles (quel seuil ?) doivent-elles disparaître pour laisser la place à des communes nouvelles afin de remédier à notre éparpillement communal tellement profitable à un État central devenu, à maints égards, impuissant ? Ou bien faut-il, tout en conservant toutes nos communes, modifier le mode de scrutin de nos intercommunalités afin d'en faire bien plus

véritablement un enjeu démocratique ?

Aucune de ces questions n'est simple à résoudre tant elles mêlent notre culture politique héritière d'un passé plus ou moins assumé et des mythes politiques bien ancrés. Pourtant, faute d'y répondre, la césure entre nos votes comme citoyens lors des municipales et la réalité des financements et des politiques publiques au niveau intercommunal perdurera et s'amplifiera. Au risque d'alimenter le feu de l'incompréhension ou de la révolte.

La répartition des compétences⁴

EPCI	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
<p>Communautés de communes</p>	<p>Aménagement de l'espace Actions de développement économique Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations Aires des gens du voyage Traitement des déchets</p>	<p>Protection et mise en valeur de l'environnement Politique du logement et cadre de vie Certains domaines de la politique de la Ville Voirie Équipements culturels et enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire Action sociale d'intérêt communautaire Assainissement des eaux usées Eau Maisons de services publics</p>

<p>Communautés d'agglomération</p>	<p>Développement économique Aménagement de l'espace communautaire Équilibre social de l'habitat Politique de la Ville Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations Aires des gens du voyage Collecte et traitement des déchets Trois autres compétences, au choix, parmi les sept suivantes : Voirie et parcs de stationnement Assainissement Eau Protection et mise en valeur de l'environnement Équipements culturels et sportifs Action sociale d'intérêt communautaire Maisons de services publics</p>	<p>La communauté d'agglomération peut exercer, si les communes le souhaitent, toutes les autres compétences dites facultatives.</p>
---	--	---

Communautés urbaines	Développement et aménagement économique, social et culturel Aménagement de l'espace communautaire Équilibre social de l'habitat Politique de la Ville Gestion des services d'intérêt collectif Protection et mise en valeur de l'environnement	Par convention passée avec le Département, une communauté urbaine peut exercer pour le Département tout ou partie des compétences d'aide sociale.
-----------------------------	---	---

<p>Métropoles de droit commun</p>	<p>Urbanisme et aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence, plan local d'urbanisme, création et réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), réserves foncières</p> <p>Création, aménagement et gestion des zones d'activités, actions de développement économique, construction, aménagement et gestion d'équipements culturels, socio-éducatifs ou sportifs d'intérêt métropolitain</p> <p>Services de l'eau et de l'assainissement, la collecte et l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, services d'incendie, cimetières, abattoirs et marchés d'intérêt national, lutte contre la pollution de l'air, etc.</p> <p>Associée à l'élaboration et à la révision des schémas de planification</p>	<p>Par convention, et à la demande du Département ou de la Région, la métropole peut exercer à l'intérieur de son périmètre les compétences du Département relatives dans le domaine de l'action sociale, de l'insertion, de la gestion des routes départementales aux zones d'activités. L'État peut transférer à la métropole par décret, sur sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipement ou d'infrastructures.</p>
--	---	---

Quel mode de scrutin pour quel modèle démocratique intercommunal ?

Aujourd'hui, le mode de scrutin des intercommunalités est fort logiquement adossé à l'élection des municipalités. Jusqu'en 2014, les conseillers communautaires étaient élus par le conseil municipal dans ce que l'on appelait couramment le « troisième tour ». Le nombre de représentants au sein de la structure communale étant connu, la représentation de la commune était calculée à la proportionnelle de la composition du conseil municipal pour les communes les plus importantes. Le conseil municipal, au lendemain de son renouvellement, désignait ainsi ses représentants en prenant en compte les forces des différents groupes siégeant en son sein. Depuis la [loi de 2013](#), les choses ont évolué. L'objectif du législateur était alors bien de « démocratiser » l'élection des conseillers communautaires.

Depuis lors, sur le bulletin de vote des villes (désormais de plus de 1000 habitants) se trouvent deux colonnes : d'un côté, la liste des candidatures au conseil municipal ; de l'autre, la liste des candidatures au conseil communautaire, compte tenu du nombre de représentants de la commune au sein de la structure intercommunale à laquelle elle appartient. Cette mesure présentée lors des débats parlementaires comme une mesure de démocratisation des instances communautaires a permis certes une plus grande visibilité des élus communautaires pour qui s'y intéresse. Toutefois, au-delà de la complexité parfois des règles pour composer cette « partie » de la liste, l'objectif de la démocratisation n'est que – très – partiellement atteint. Pour une raison de logique électorale tout d'abord : l'élection qui prédomine est toujours – plus que jamais ? – l'élection municipale. La composition des instances communautaires est bien le résultat, et le résultat uniquement, de l'addition de chacune des élections au sein des communes membres de l'agglomération. Il s'agit donc, avant de penser peser au sein de l'EPCI, d'emporter les suffrages au sein de votre commune. Pour une raison partisane ensuite : force est de constater que la présence et la puissance des forces politiques se sont anémiées ces dernières années. Leur capacité à faire émerger dans le débat public les enjeux communs à l'ensemble d'un « camp » politique au niveau intercommunal est plus faible que jamais. Il est bien rare, mais cela existe, que dans les documents de campagne de candidats issus des mêmes alliances électorales et dans différentes communes on retrouve les mêmes éléments programmatiques concernant l'agglomération. Cette tendance, enfin, est renforcée par la prééminence de l'aspect local, territorial, de ses échéances municipales. Et cela surtout de la part des maires sortants qui appartiennent pour leur très grande majorité aux forces politiques confrontées à une réduction drastique de leur poids militant et de la capacité de leurs instances nationales à impulser de véritables lignes de conduite s'imposant à la grande partie des candidats investis.

Pourtant, aucun candidat à une élection municipale – et quelle que soit la taille de la commune

concernée – n'ignore la prééminence de la structure intercommunale pour la détermination et la mise en œuvre de politiques publiques. Que ce soient dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, du développement économique et bien d'autres encore, la réalité intercommunale s'impose. De même, fort logiquement, que les réalités budgétaires et financières font de ces EPCI les pourvoyeurs de fonds impactants pour chacune de nos communes.

Il existe donc un hiatus abyssal, et ce quels que soient les efforts réels bien souvent des élus locaux, entre l'élection des conseillers communautaires – et donc leur légitimité démocratique – et les instances décisionnaires tant sur la fiscalité et les budgets que sur les politiques publiques mises en œuvre.

Pour autant, mettre fin à ce hiatus est loin d'être simple. D'abord car cela induirait de s'attaquer à la primauté municipaliste qui encore aujourd'hui s'impose auprès de nombre de nos concitoyens, d'élus et de commentateurs. Ensuite, car selon la réponse apportée à l'émiettement communal, les réponses pouvant être envisagées varient grandement. Si le nombre de petites communes venait à diminuer considérablement – tout en prenant en compte les réalités géographiques qui imposent des traitements différenciés –, il pourrait alors être envisagé, ironie du sort, un mode de scrutin s'inspirant des dispositifs de feu la [loi PLM de 1982](#). Les élus municipaux continueraient à être élus comme aujourd'hui et en parallèle seraient élus les représentants communautaires, en prenant en compte le poids démographique de chaque commune et/ou commune associée. Mais, dans ce cas de figure, la liste « communautaire » serait la même sur l'ensemble des communes. Cela impliquerait donc une politisation de ce niveau d'élection et sans aucun doute des bureaux de vote distincts pour les élections municipales d'une part et l'élection communautaire d'autre part.

Une autre hypothèse mériterait d'être explorée : l'élection au suffrage universel direct, dans le cadre de l'intercommunalité, des exécutifs intercommunaux. Éric Kerrouche, sénateur socialiste des Landes, avait d'ailleurs déposé avec plusieurs de ses collègues une [proposition de loi](#) allant dans ce sens en novembre 2021, prévoyant ainsi que le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale forme une circonscription électorale unique. Si cette hypothèse ne prétendait pas remplacer la bataille électorale municipale par une bataille intercommunale, elle avait toutefois le mérite de renforcer l'incarnation du niveau intercommunal et de conférer une légitimité électorale indéniable au nouvel exécutif intercommunal. On voit bien les critiques pouvant lui être apportées, notamment celle de poursuivre la personnalisation des échéances, la délégitimation des maires sur un territoire au profit du président ou de la présidente de l'agglomération et enfin le risque d'une entente entre les différents territoires au-delà des divergences politiques éventuelles, faisant ainsi perdurer le sentiment d'une cogestion. D'autres systèmes électoraux peuvent à l'évidence être envisagés, y compris avec l'introduction

préférentielle, ou une prime à la liste parvenue en tête différenciée ; l'inventivité en la matière est sans limite.

Mais l'essentiel est bien d'accepter de débattre de la mise à mal de la prééminence dans nos imaginaires de nos chères communes.

À quelques jours des élections municipales des 15 et 22 mars prochains, quel est donc le paysage intercommunal français, en se penchant sur les communes de plus de 10 000 habitants ?

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

La cartographie des rapports de force politiques dans les villes de plus de 10 000 habitants

Quelques précisions méthodologiques

En 2020, nous avons recensé 924 villes de plus de 10 000 habitants en France métropolitaine. Nous avons mis de côté les communes ultramarines tant les contextes politiques, et l'histoire les caractérisant, sont éminemment singuliers. Nous avons conservé ce même espace géographique en 2026. Les spécificités locales dans ces départements sont en effet majeures – nous parlons de département car lorsque vous recherchez la liste des communes françaises de plus de 10 000 habitants, aucune commune située dans le Pacifique ne ressort.

Six ans plus tard, il était évident que nous reprendrions le même objet d'étude. Pour autant, compte tenu de la démographie de notre pays et des dynamiques territoriales, nous étions assurés que nous allions constater que certaines communes étaient entre-temps sorties de l'échantillon et d'autres y étaient entrées. Nous avons donc repris nos données et intégré dans le tableau la population en 2024. Ce travail fait, nous nous sommes donc retrouvés avec un échantillon de 966 communes ; 9 sont sorties : Cosne-Cours-sur-Loire, Bourg-de-Péage, Bernay, Bondues, Montigny-en-Gohelle, Chambly, Marly, Lillers, Aniche ; 51 sont entrées.

Fait nouveau, nous nous sommes aussi attachés à retrouver pour ces 966 villes leurs intercommunalités de rattachement. Il ressort que nous avons donc retrouvé les 22 métropoles, les 14 communautés urbaines, les 211 communautés d'agglomérations métropolitaines sur les 227 au total que compte notre pays et 137 sur les 992 communautés communes existantes.

Il faut aussi préciser, dès maintenant, que pour ce qui concerne les intercommunalités nous avons pris la ville la plus peuplée qui n'est pas toujours la ville-centre ou siège. De ce point de vue, nous nous sommes conformés à la méthode employée par **Intercommunalités de France**, l'association d'élus référence pour ces collectivités territoriales.

De tout ceci, plusieurs constats s'imposent.

2020-2026 : beaucoup ont joué à 1,2,3 soleil !

224 sur 966 : c'est le nombre de maires qui ont changé d'étiquette politique entre 2020 et aujourd'hui, soit plus de 23%. Ce nombre de mouvements était trop important pour que nous ne soyons pas obligés d'en tenir compte, ce qui n'était pas notre projet d'origine. En effet, nous voulions comparer les mouvements entre 2020 et 2026, ce que nous ferons en intégrant tout de même ce fait qui, par son ampleur, ne pouvait être passé sous silence. D'ailleurs, de tels mouvements ont-ils existé avant ? Sans doute, mais vraisemblablement sans pour autant que le phénomène soit aussi massif.

Un mouvement continu : la fragmentation

Pour 2008, nous retrouvons 17 étiquetages différents ; en 2014, 19. En 2020, le nombre passe à 27 et en 2025, nous en retrouvons 2 de plus avec 29 étiquettes différentes recensées. En 2020, l'explosion du nombre d'étiquettes s'expliquait par deux phénomènes : le premier est l'émergence sous différentes chapelles de ce que l'on appellera la « macronie » ; le second l'éparpillement de la gauche et singulièrement du Parti socialiste avec la création par d'anciens membres de la « vieille maison » de différents partis, Génération.s par exemple, ou l'émergence à gauche suite aux élections européennes de 2019 du mouvement de Raphaël Glucksmann Place publique (PP), qui dès 2020 pouvait compter sur le soutien du maire de Saint-Brieuc, Hervé Guihard. On notera que cette fragmentation se poursuit avec, depuis 2020, l'entrée dans le club des maires des communes de plus de 10 000 habitants du maire de Flers Yves Gouasdoué qui se revendique de La Convention, mouvement de Bernard Cazeneuve, et un maire se réclamant de La France humaniste, le mouvement de Dominique de Villepin, à savoir Benoît Jimenez à Garges-lès-Gonesse. Enfin, on notera l'entrée de La France insoumise (LFI) dans le club pouvant revendiquer officiellement un

maire d'une commune de plus de 10 000 habitants, Patrick Proisy à Faches-Thumesnil.

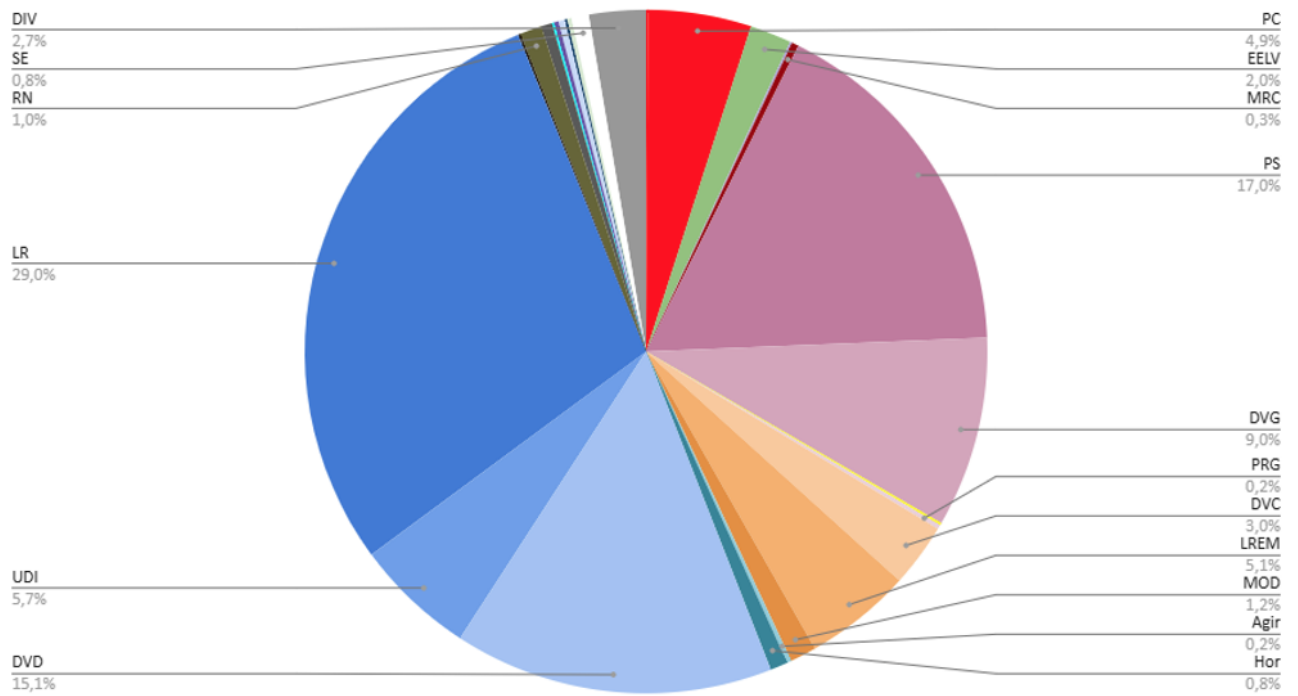
Le costume divers passe de mode ou le retour à l'étiquette

On notera aussi un certain retour aux étiquettes : ainsi, entre 2020 et 2026, le nombre de maires divers droite (DVD) est passé de 145 à 125 et les divers gauche (DVG) de 88 à 77. Seule exception, les maires divers centre (DVC) qui voient leur nombre passer sur la même période de 28 à 36. Cette donnée est à relativiser lorsque l'on constate que, dans le même temps, le nombre de maires Renaissance est, quant à lui, passé de 51 à 22, l'hémorragie du parti du président expliquant sans doute une partie de ce gain. On notera en revanche que ce gain est bien en-dessous de la perte enregistrée par le parti du président. On observera que les vieux et nouveaux partis bénéficient légèrement de la fin de cette mode. Ainsi le Parti socialiste (PS) voit le nombre de maires qui reprennent son drapeau passer de 164 à 172. On constate aussi que le MoDem, l'Union des démocrates et indépendants (UDI), PP et Les Écologistes gagnent chacun 2 drapeaux. Le parti des Républicains (LR) s'effrite un peu en passant de 280 à 278 maires, ce qui en l'état n'est pas de nature à remettre en cause son statut de leader incontesté en nombre de mairies.

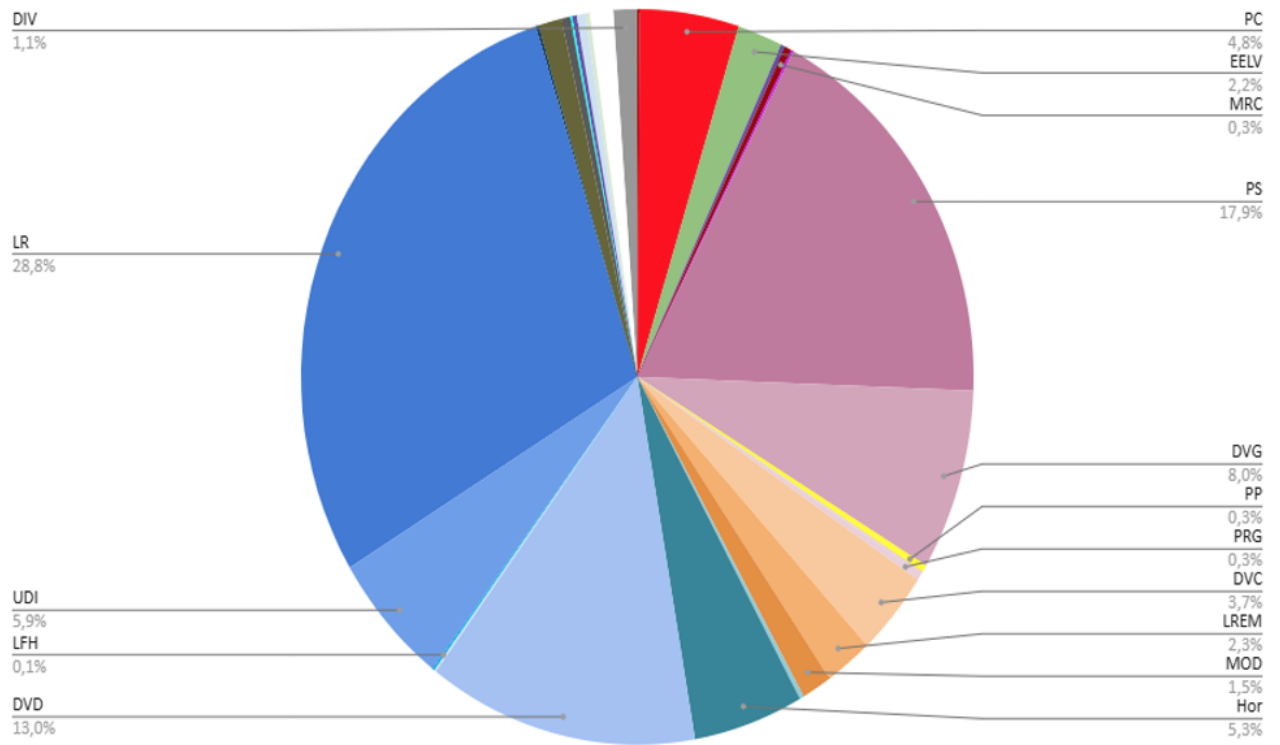
Une ligne d'Horizons plus nette

Mais il faut le noter aussi : le grand vainqueur de ce mouvement est Édouard Philippe, qui voit son parti Horizons gagner 43 maires entre 2020 et 2025. Ainsi Horizons peut se prévaloir de 51 maires. On objectera que cela ne représente que 5,3% des maires. C'est vrai ! On pourrait aussi remarquer qu'en 2020, on ne recensait que 8 maires Horizons. On pourrait aussi souligner que cette percée place Horizons désormais devant le Parti communiste (PC) qui compte 46 maires au total. Clairement, la redéfinition de l'espace politique central s'est articulée autour du mouvement d'Édouard Philippe. Si cela ne dit rien de 2027, au moins peut-on dire que Édouard Philippe ne tente pas de structurer un mouvement mais bien un parti, ou quand le nouveau monde enfante l'ancien.

Répartition des maires par étiquette 2020



Répartition des maires par étiquette 2025



La cartographie des intercommunalités par catégorie et par parti politique

Qui préside quoi ?

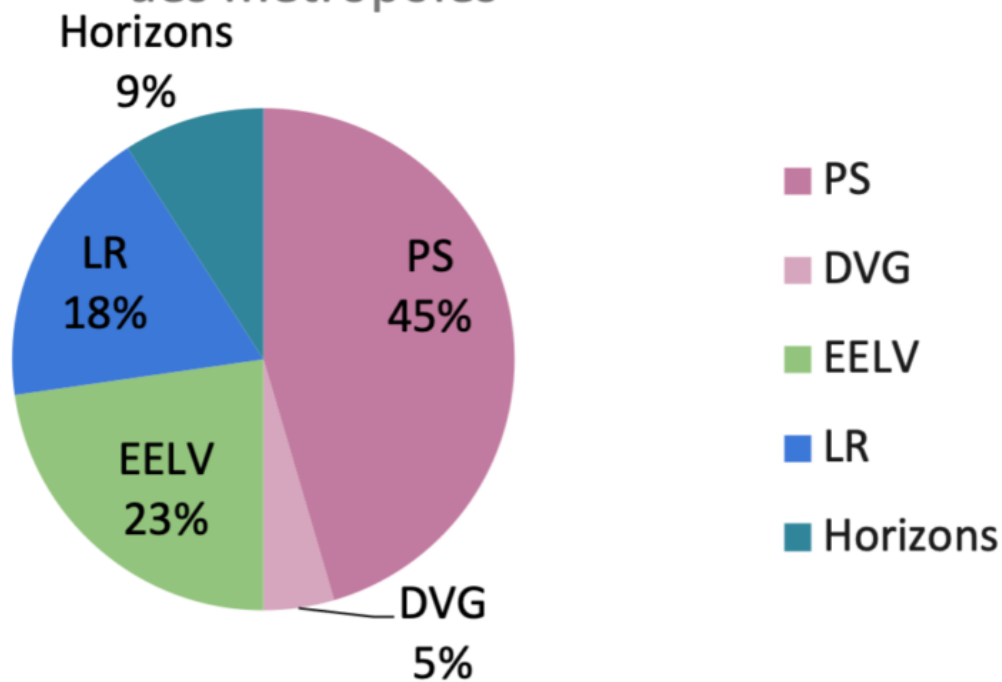
Sur les présidences des intercommunalités, l'effet de la densité et du surplomb politique

Cela n'étonne personne, mais il y a une corrélation entre la densité des intercommunalités et le fait que les logiques politiques prévalent là où la densité est la plus forte. Aucune présidence sans étiquette (SE) dans les métropoles et les communautés urbaines, alors que les présidents sans étiquette représentent 3,8% des présidents d'agglomération et 10,9% des présidents de communauté de communes de notre échantillon. On constatera également que le nombre des présidents divers droite ou divers gauche augmente à mesure que l'on passe des grands centres urbains à des intercommunalités moins denses. Ainsi note-t-on une seule présidence « divers » dans les métropoles, à savoir celle de François Rebsamen, divers gauche à Dijon. Pour les communautés urbaines, on compte 14,3% de divers droite et le même pourcentage de divers gauche, soit 4 présidences sur 14. Dans les communautés d'agglomération, la part des divers gauche est de 3,8%, quand on a 13,3% de divers droite et 0,9% de divers centre. En ce qui concerne les communautés de communes, cette part passe respectivement à 7,3% de DVG, 21,9% de DVD et 2,9% de DVC. Si l'on ajoute les sans étiquette, le pourcentage de présidents non encartés est alors de 21,8% pour les communautés d'agglomération et de 43% pour la strate des communautés de communes.

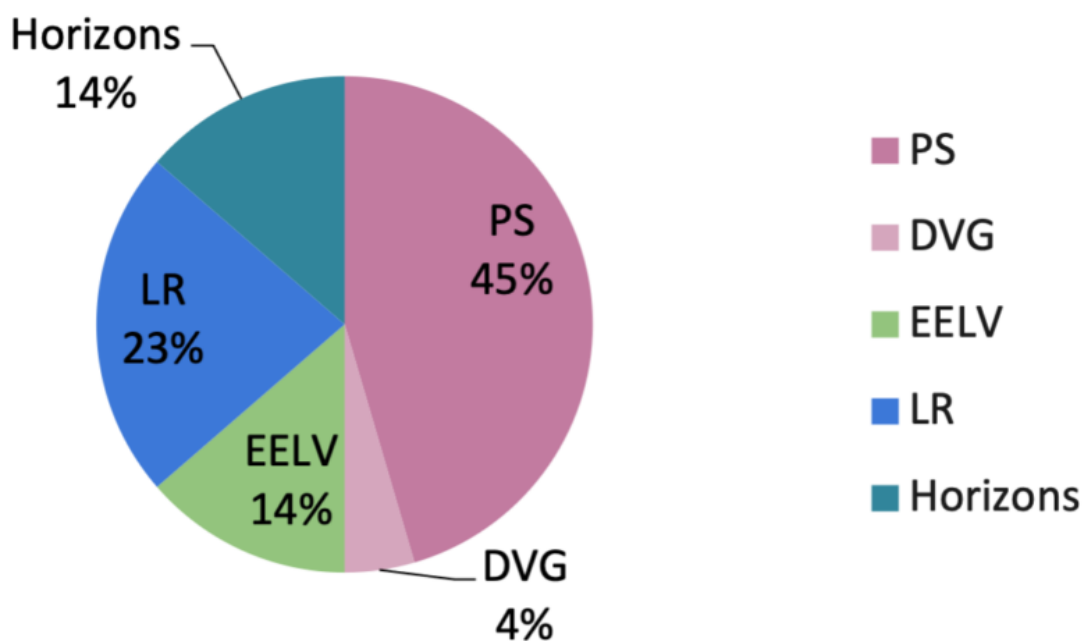
Dans les métropoles, le jeu de chaises musicales s'est fait au détriment des Écologistes et de LR

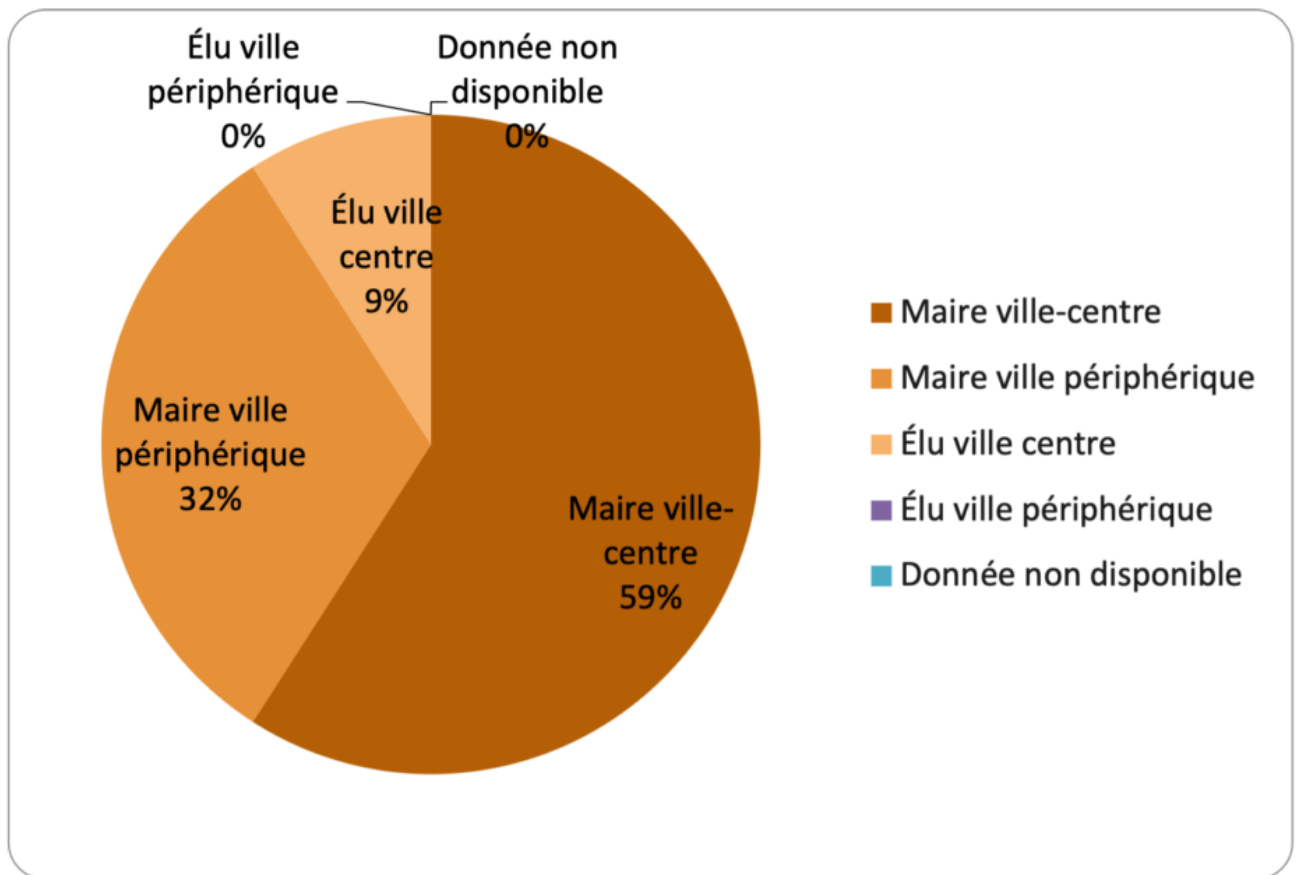
Le jeu politique dans les métropoles a induit que Les Écologistes, qui ont pris 22,7% des villes-centres des métropoles en 2020, ne président que 13,6% de celles-ci. Le PS, qui n'a pas pu prendre la présidence de la Métropole de Marseille avec une ville-centre en 2020 DVG passée PS, récupère les présidences de Bordeaux Métropole et de Grenoble. On notera également qu'Horizons tient bien sa place avec 3 métropoles : Nice, Toulouse et Metz, dès lors que l'on considère que le maire de Metz est bien maintenant dans les soutiens d'Édouard Philippe.

Répartition des maires des villes-centres des métropoles



Répartition des présidences des métropoles 2020



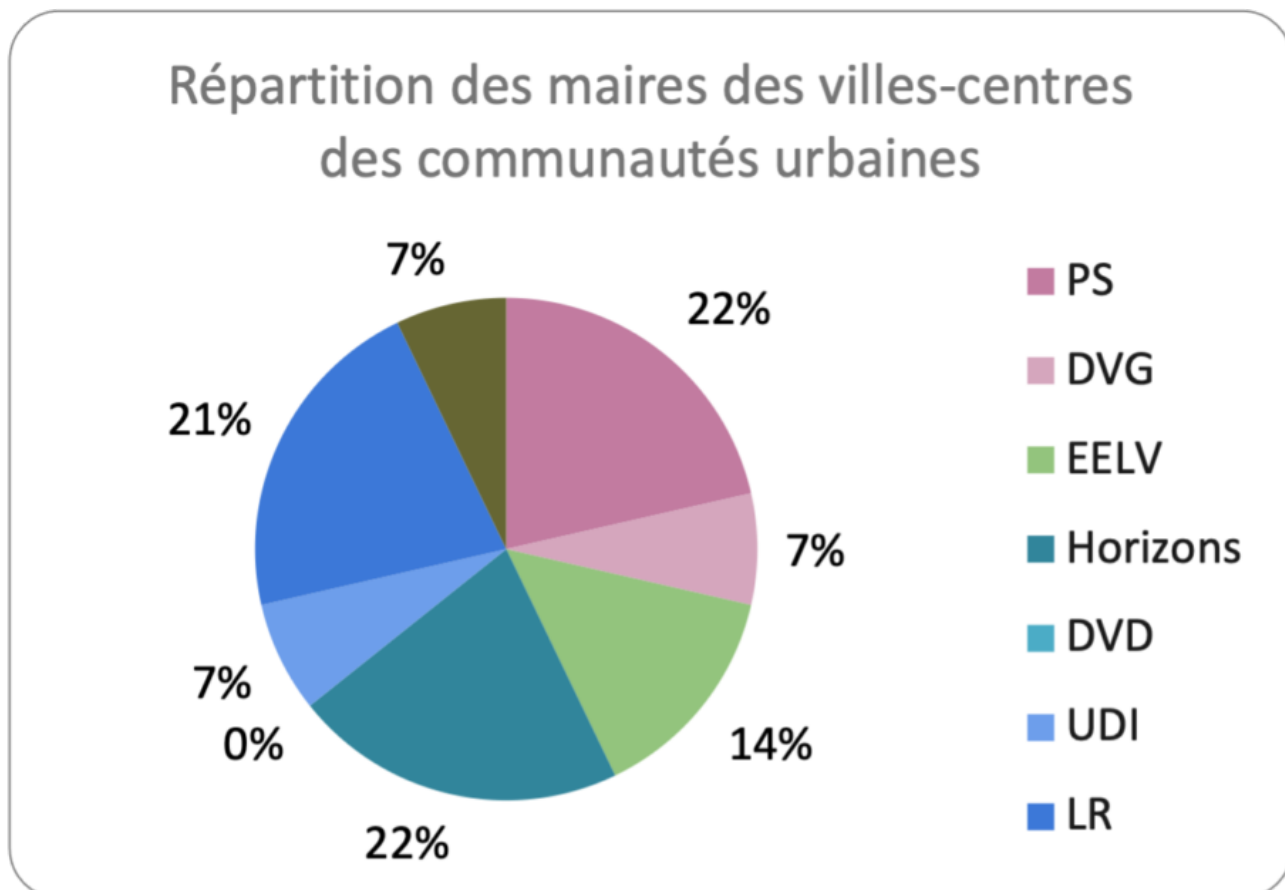


	22 métropoles en 2020		22 métropoles en 2025
PS	10	PS	10
DVG	1	DVG	1
EELV	5	EELV	3
LR	4	LR	5
Horizons	2	Horizons	3

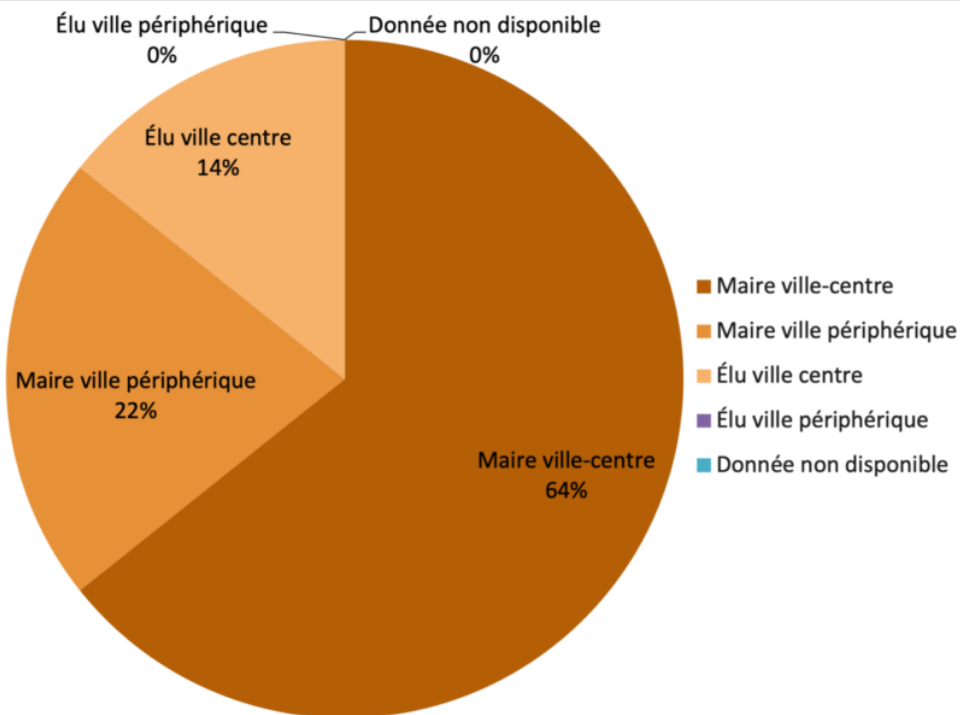
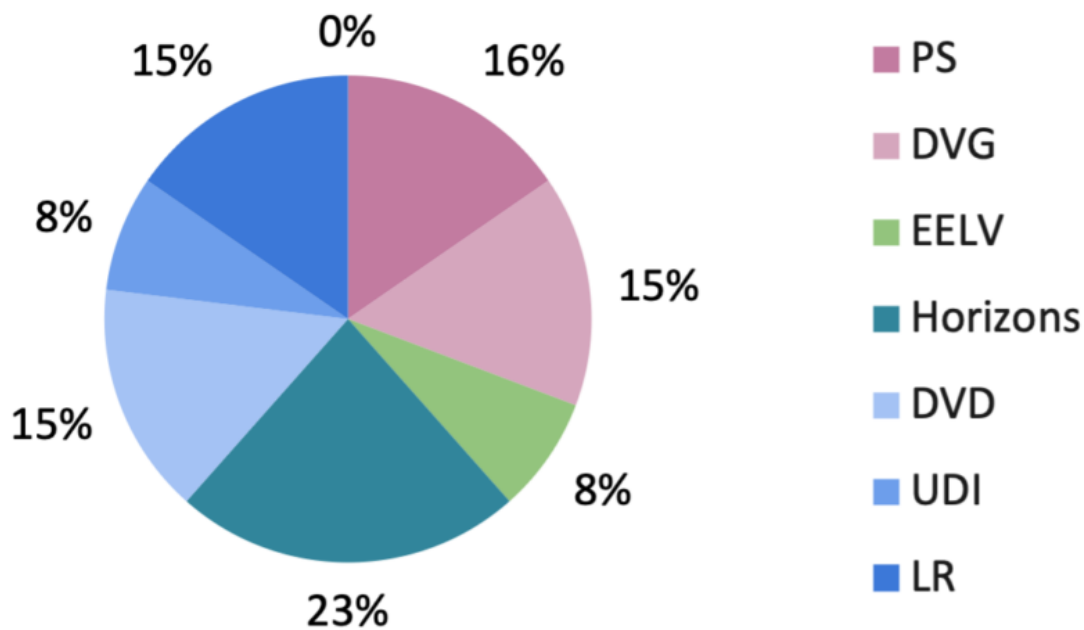
Les communautés urbaines : la gauche s’effrite un peu et est plus diverse qu’encartée, la droite est davantage absente

Dans les communautés urbaines, la gauche globalement s’effrite un peu mais voit surtout le PS et Les Écologistes régresser au profit des DVG. À droite, si l’UDI conserve ses positions, LR accuse le

coup et les DVD qui n'ont aucune mairie se voient présider 15,4% des communautés urbaines. Pour le RN, le maire de Perpignan Louis Aliot n'a pas pu prendre la présidence de l'intercommunalité catalane.



Répartition des présidences des communautés urbaines



14 communautés urbaines en 2020

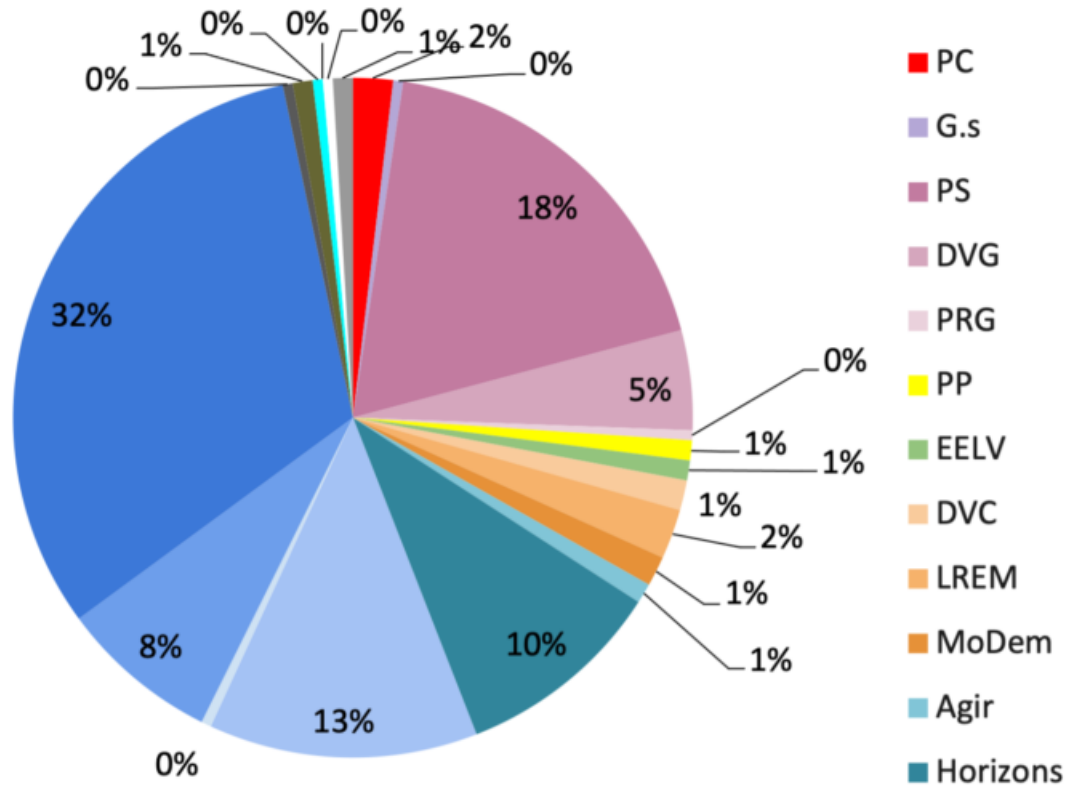
13 communautés urbaines en 2025

PS	3	PS	2
DVG	1	DVG	2
EELV	2	EELV	1
Horizons	3	Horizons	3
DVD		DVD	2
UDI	1	UDI	1
LR	3	LR	2
RN	1	RN	

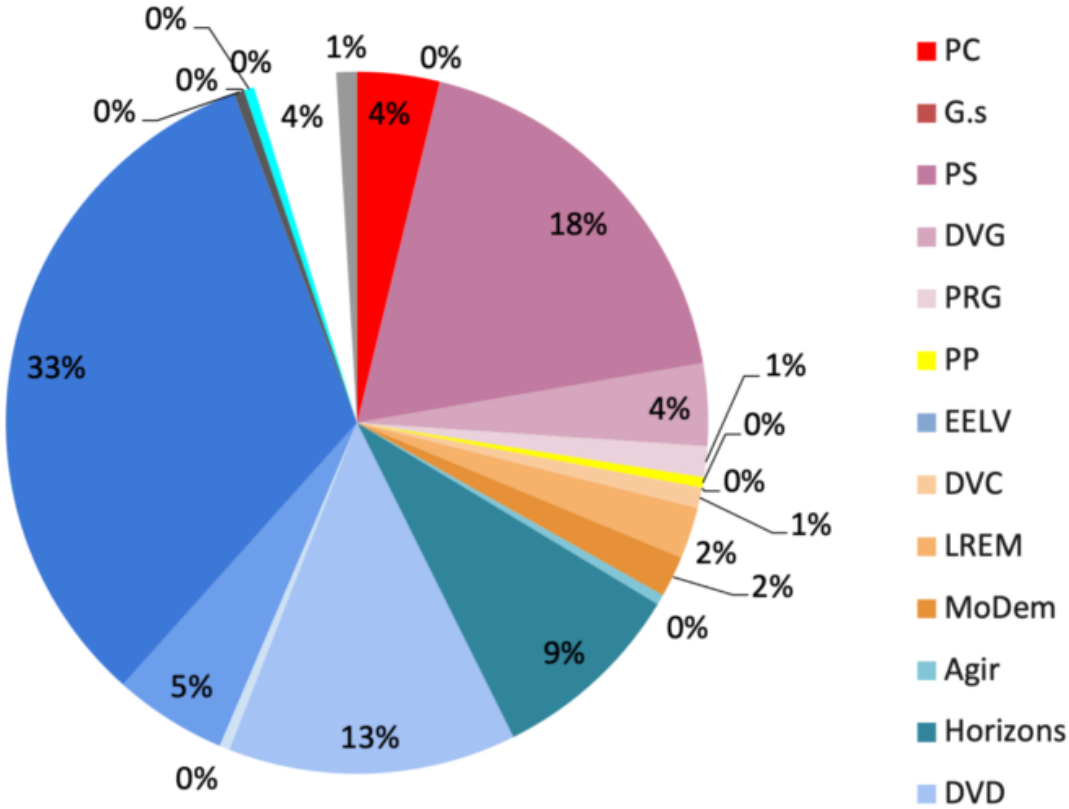
Les communautés d'agglomération

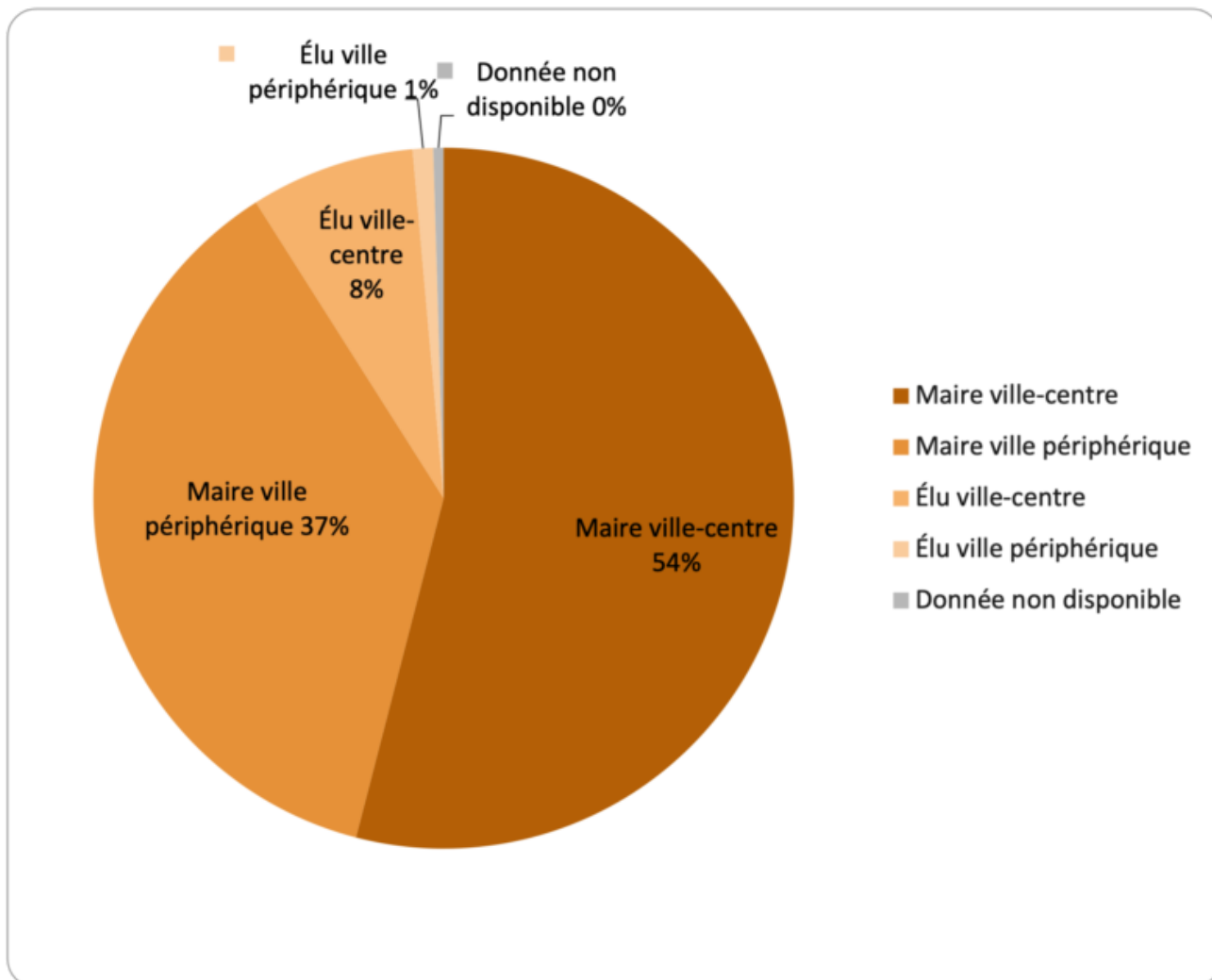
L'étiquetage des maires est plus varié et donc les présidents d'intercommunalité également. Ensuite, on note que la règle souvent respectée est que le maire de la ville-centre (ou un membre de son équipe) soit le président de l'agglomération. On expliquera les présidences occupées par des maires de villes périphériques le plus souvent par le fait que la ville-centre n'a pas la même couleur politique que la majorité des élus de l'intercommunalité. Nous pensons ici aux cas de Cherbourg, Dinan, etc.

Répartition des maires des villes-centres des communautés d'agglomération



Répartition des présidences des communautés d'agglomération



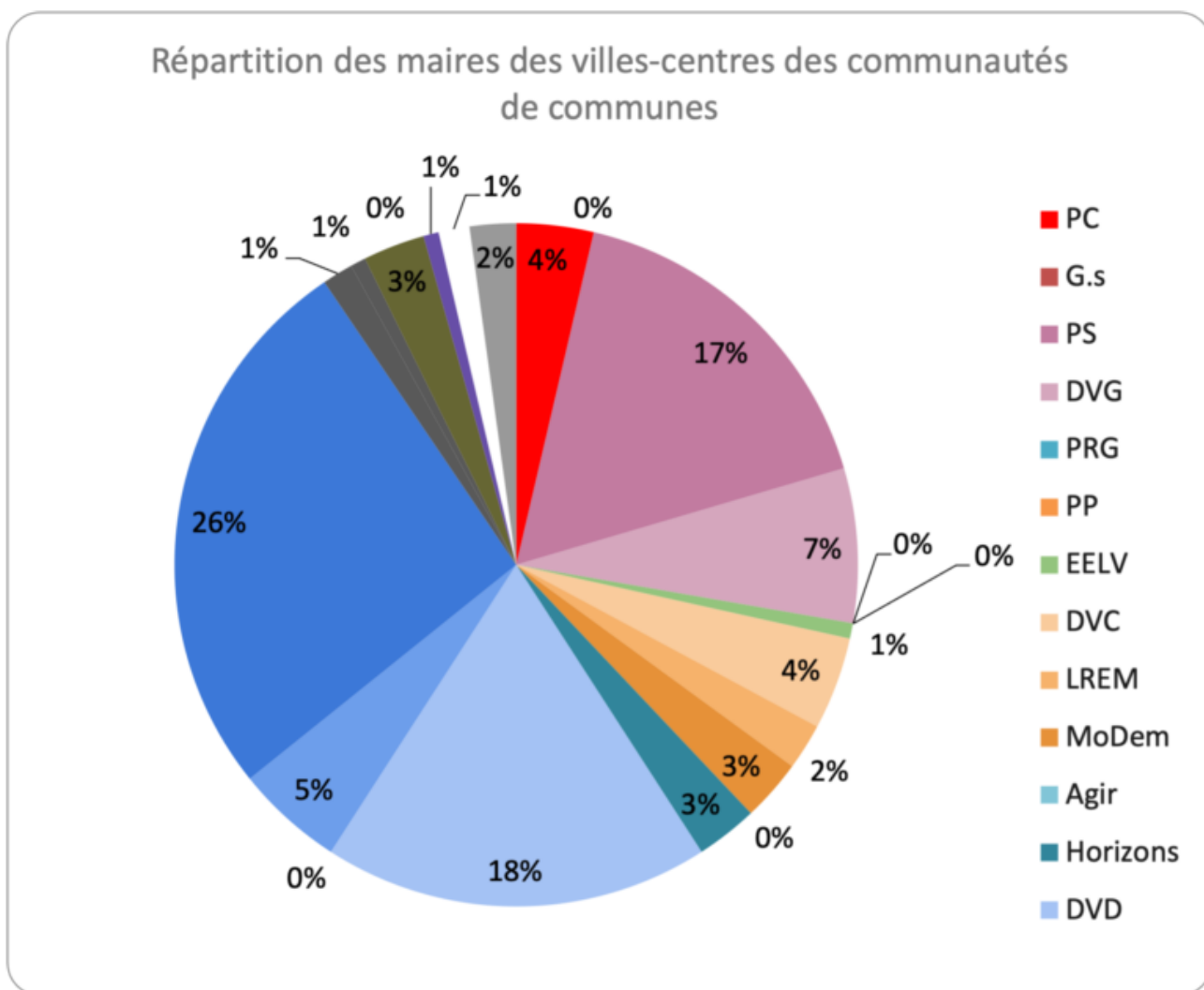


	211 communautés d'agglomérations en 2020		211 communautés d'agglomérations en 2025
PC	4	PC	8
Génération.s	1	Génération.s	
PS	39	PS	39
DVG	10	DVG	8
PRG	1	PRG	3
Place publique (PP)	2	Place publique (PP)	1

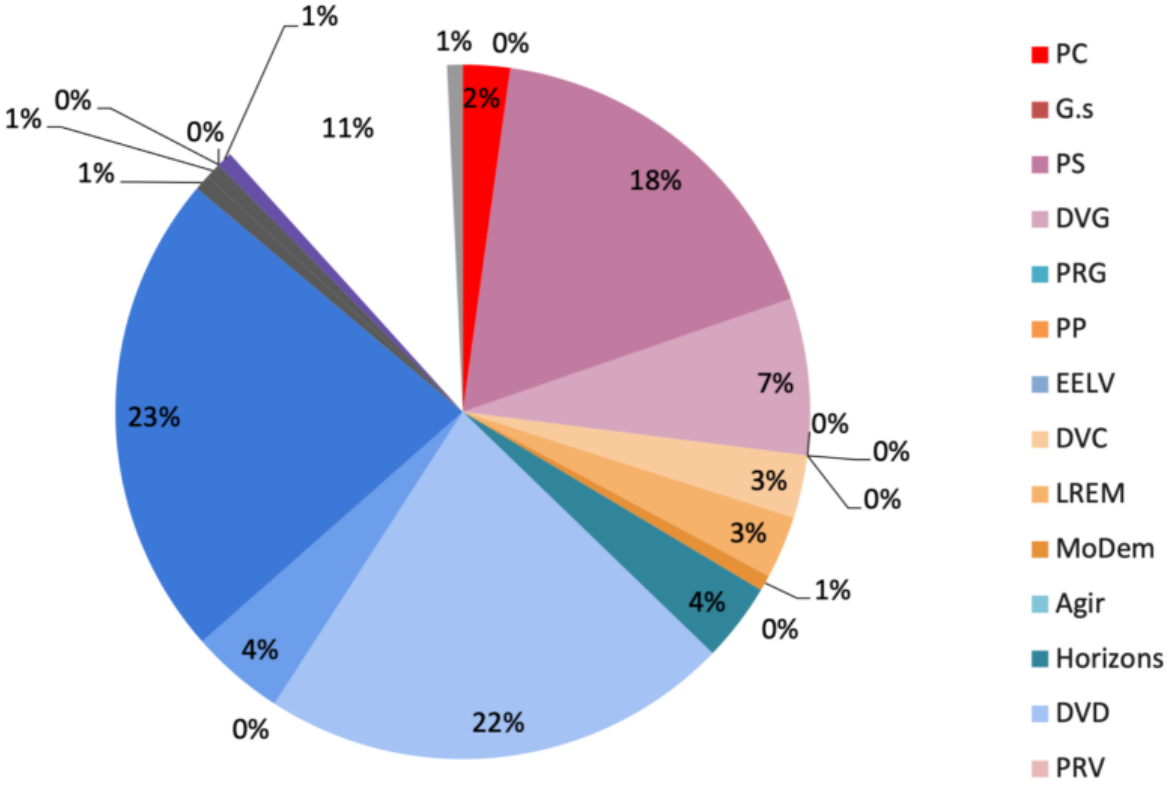
EELV	2	EELV	
DVC	3	DVC	2
LREM	5	LREM	5
MoDem	3	MoDem	4
Agir	2	Agir	1
Horizons	21	Horizons	19
DVD	27	DVD	28
PRV	1	PRV	1
UDI	16	UDI	11
LR	67	LR	69
Ext. D	1	Ext. D	1
RN	2	RN	
Nat.	1	Nat.	1
Rég.		Rég.	
SE	1	SE	8
Div.	2	Div.	2

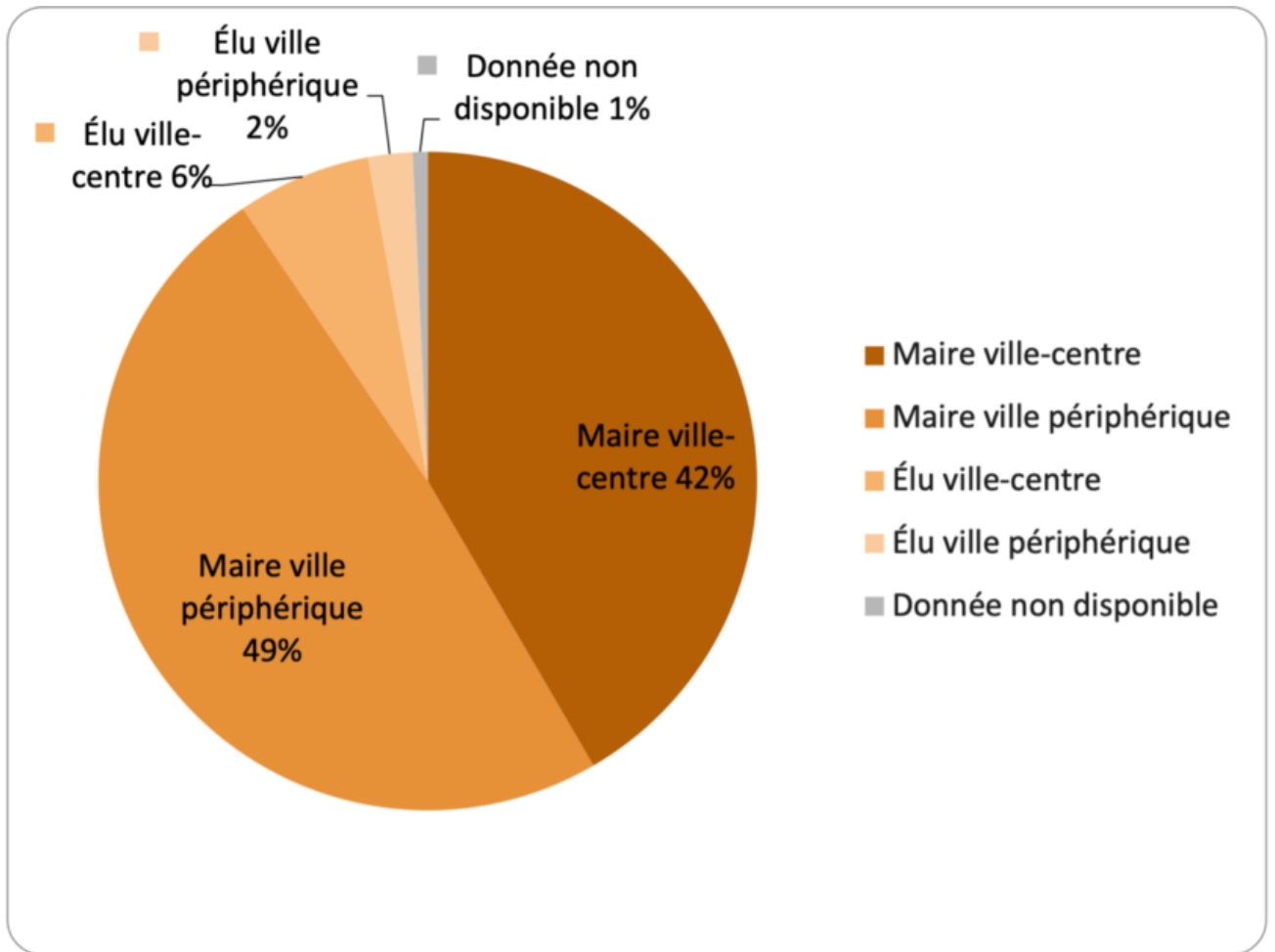
Les communautés de communes

Les communautés de communes dans notre échantillon sont plus faiblement représentées. Pourtant, les plus nombreuses indiquent que moins la densité est importante et plus les sans étiquette sont nombreux – et d’ailleurs proportionnellement plus nombreux aux présidences d’intercommunalités qu’aux postes de maires. On notera aussi que le nombre de présidents dans le même temps maires des villes-centres est plus faible que le nombre de présidents maires d’une ville périphérique. Ainsi est confirmé ce que nous savions par ailleurs : en France, seules un tiers des intercommunalités sont présidées par des maires des villes-centres.



Répartition des présidences des communautés de communes





	137 communautés de communes en 2020		137 communautés de communes en 2025
PC	5	PC	3
Génération.s		Génération.s	
PS	23	PS	24
DVG	10	DVG	10
PRG		PRG	
Place publique (PP)		Place publique (PP)	
EELV	1	EELV	

DVC	6	DVC	4
LREM	3	LREM	4
MoDem	4	MoDem	1
Agir		Agir	
Horizons	4	Horizons	5
DVD	25	DVD	30
PRV		PRV	
UDI	7	UDI	6
LR	36	LR	31
Ext. D	2	Ext. D	1
REC	1	REC	1
RN	4	RN	
Nat.		Nat.	
Rég.	1	Rég.	1
SE	2	SE	15
Div.	3	Div.	1

Les rapports de force politiques

Le Parti communiste : comme au PMU, jouer placé pour finir gagnant

Alors qu'il ne peut revendiquer que 8 maires sur l'échantillon considéré, le PC sur ce même échantillon préside 11 intercommunalités. C'est à la fois le fruit de la qualité des élus locaux communistes qui, quoique l'on pense de leur doxa, demeurent des républicains respectés et reconnus pour leur connaissance des dossiers, un héritage de l'école du Parti. On ajoutera à cela un bon sens tactique d'élus particulièrement madrés.

Le Parti socialiste : comme au tour de France, moins gros braquet mais fin guidon

80 maires, 76 présidences, c'est le bilan pour le PS sur l'échantillon considéré. 4 postes d'écart : cela montre que le PS sait faire et conserve ses positions. Ce à quoi il faut ajouter que certains maires socialistes, s'ils dirigent la ville-centre, sont cernés par un très grand nombre de communes dirigées elles par un maire de droite. On peut citer Benoît Arrivé qui, bien que maire de Cherbourg, voit l'agglomération dirigée par une élue de droite, Christèle Castelein. On peut noter aussi que la configuration inverse existe : ainsi le maire de Dinan de droite, Didier Lechien, voit la présidence de l'agglomération occupée par un socialiste, Arnaud Lécuyer.

Les Écologistes : une percée dans les hypercentres ne suffit pas

On a beaucoup parlé de la poussée verte de 2020. Le résultat en matière d'intercommunalités est dans les faits beaucoup moins flamboyant. 1% des intercommunalités de l'échantillon considéré sont présidées par un écologiste. Même dans les métropoles, la Métropole de Bordeaux est revenue aux socialistes, Grenoble également – mais, chacun s'en souvient, de manière bien plus conflictuelle. Ainsi la prise du cœur des grandes métropoles n'a pas permis aux Écologistes, sauf à Lyon, de réellement contrôler leur avenir en pilotant les intercommunalités.

Les Républicains : devant, de la tête, des épaules et même du torse

LR demeure le parti politique qui préside le plus d'intercommunalités. On notera tout de même que cette supériorité numérique tient au fait que c'est dans les strates des villes moyennes qu'il est extrêmement prédominant. Dans les métropoles, il pèse 20% alors qu'il monte à plus de 30% dans les communautés d'agglomération et à 26% dans les communautés de communes où, pourtant, les présidences échoient souvent à des présidents divers ou sans étiquette. C'est donc une grande performance. Mais attention, les métropoles et les grandes villes lui sont assez peu favorables.

UDI : petit mais costaud

On constate ainsi que ce petit parti a un maire d'une ville-centre membre d'une communauté urbaine qu'il préside, 7 maires de villes-centres d'une communauté urbaine dont 6 qui la président, et 16 maires de villes-centres de communautés d'agglomération qu'ils président dans 11 cas. Carton presque plein, donc.

MoDem : le Sud-Ouest, la culture du surf et le sens de la vague

Les implantations territoriales existent. Ainsi, 100% des présidences d'intercommunalités MoDem se situent en Nouvelle-Aquitaine – en tout cas pour l'échantillon considéré. Mais on constatera que partout où la présidence doit lui échoir, elle ne lui échappe pas.

Renaissance : ... et « mourir mes tendresses déçues⁵ »

Pour Renaissance, la situation est bien plus compliquée. Donnée à tort comme inexistant du paysage politique en 2020, le parti pouvait revendiquer 5% des maires des villes de plus de 10 000 habitants. En 2025, la moitié de ces villes ont fait défection et, avec elles, les présidences d'intercommunalités ont suivi le mouvement. À la veille du scrutin, Renaissance ne peut revendiquer que 2,3% des maires de villes de plus de 10 000 habitants et 1,6% des présidents d'intercommunalités de notre échantillon. On notera enfin que ces présidences sont toutes des présidences d'agglomération, aucune communauté de communes, aucune communauté urbaine, aucune métropole.

Horizons : une installation entre deux scrutins

Pour un parti que n'avait que quelques maires en 2020, on peut dire que le travail d'implantation a été fait. La vraie question pour Horizons, c'est la durée. Si Édouard Philippe conserve Le Havre, le parti perdurera et pourra peser au regard de sa progression assez impressionnante entre les deux scrutins. En revanche, si Le Havre était perdu, alors le diagnostic vital de ce parti serait engagé, tout comme la candidature à la présidentielle de sa tête de liste...

Rassemblement national : le cordon aura tenu

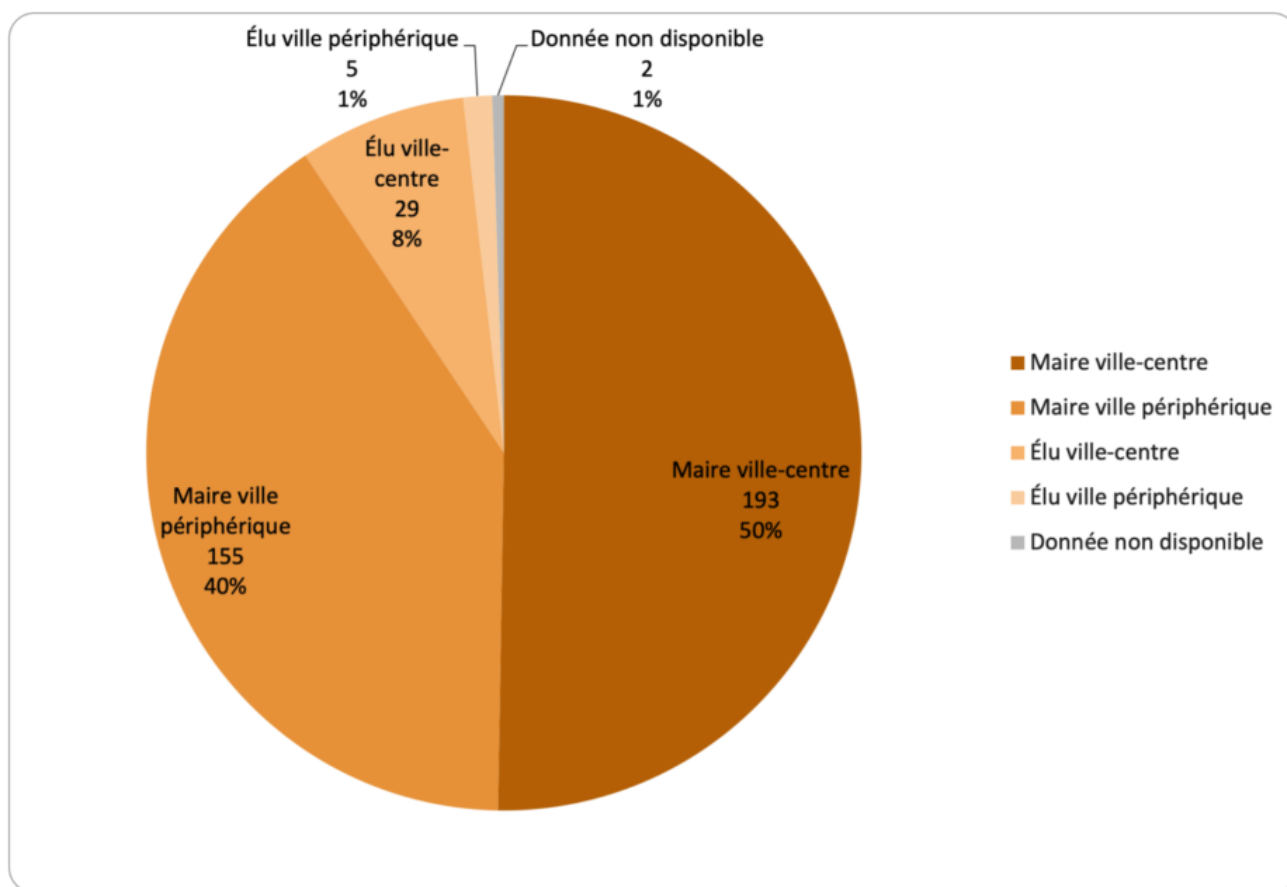
La bulle ou presque, c'est le bilan du Rassemblement national en termes de présidence d'intercommunalités. Si le plafond de verre avait été franchi avec la prise d'une ville de plus de 100 000 habitants – à savoir Perpignan par Louis Aliot –, le bilan du RN en 2020 avait été assez faible avec uniquement la conservation des mairies prises en 2014.

Conclusion

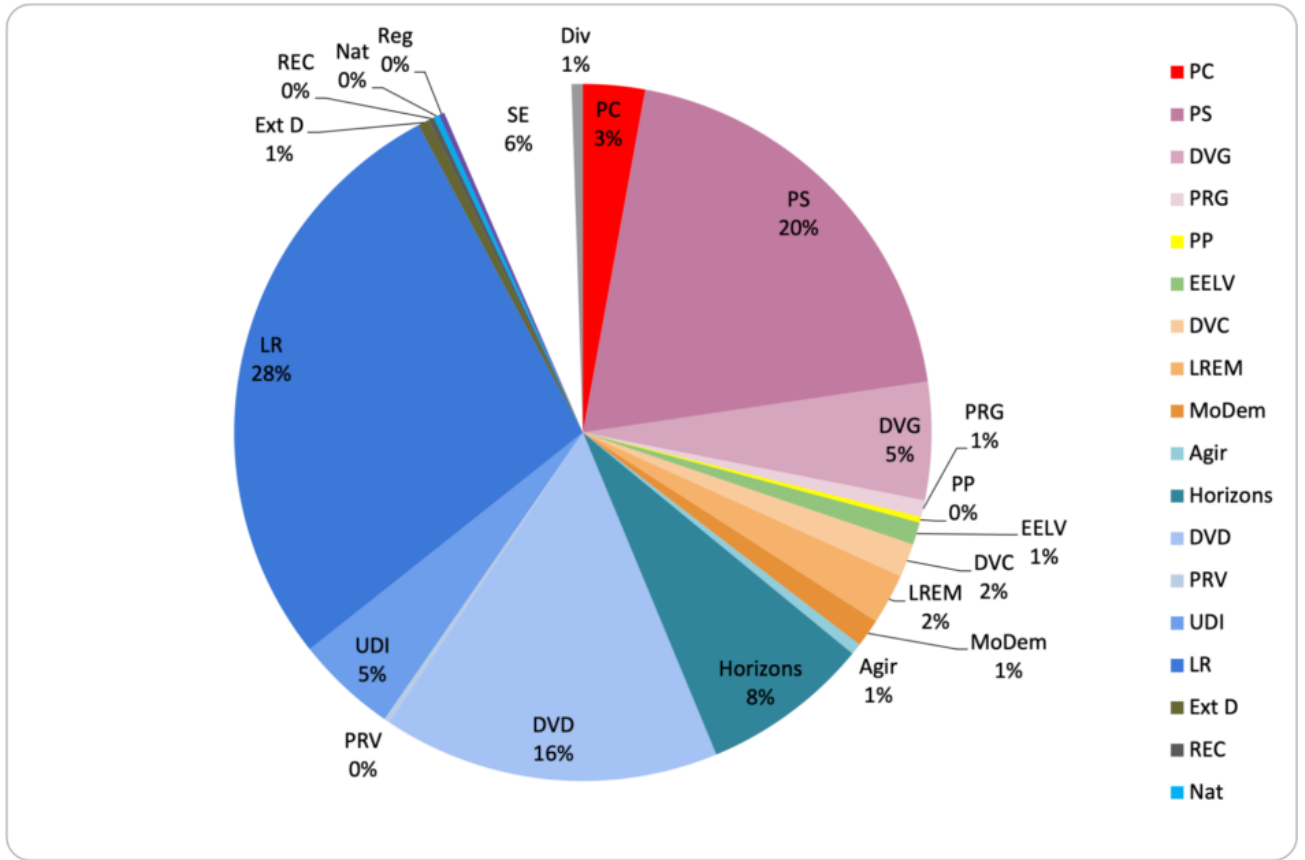
Ainsi, on constatera que les enjeux municipaux, sur lesquels nous nous concentrons somme toute logiquement, passent à côté de problématiques puissantes et d'ores et déjà bien intégrées par l'ensemble des acteurs politiques. Non seulement car les moyens accordés aux intercommunalités, tant en termes de politiques publiques que budgétaires, sont colossaux, mais également car ces intercommunalités participent de la construction de bastions politiques. Sans oublier que les présidences ou les vice-présidences intercommunales sont des fonctions et non pas des mandats – conséquence directe du fait que ce sont des établissements publics de coopération intercommunale et non pas des collectivités territoriales – et donc ne sont pas concernées par la limitation de cumuls de mandats. Au-delà donc des gains et des pertes de chacune des forces politiques dans nos communes, il conviendra de suivre avec beaucoup d'attention les conséquences de ces municipales sur les intercommunalités. Et si d'aventure le Rassemblement national parvenait à conquérir des villes importantes dans ces structures communales, comment les nouveaux exécutifs intercommunaux seront-ils composés ? La cogestion qui les caractérise jusqu'aujourd'hui, pour l'essentiel, y survivra-t-elle ?

Annexes

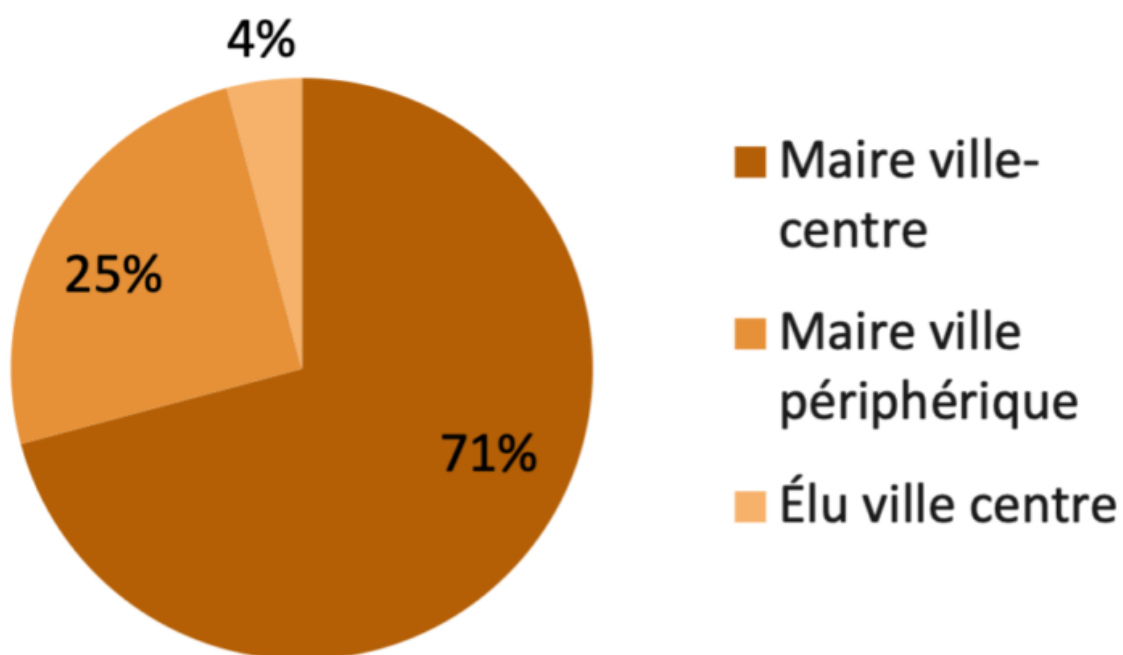
Répartition par type de mandats des présidences des 384 intercommunalités étudiées



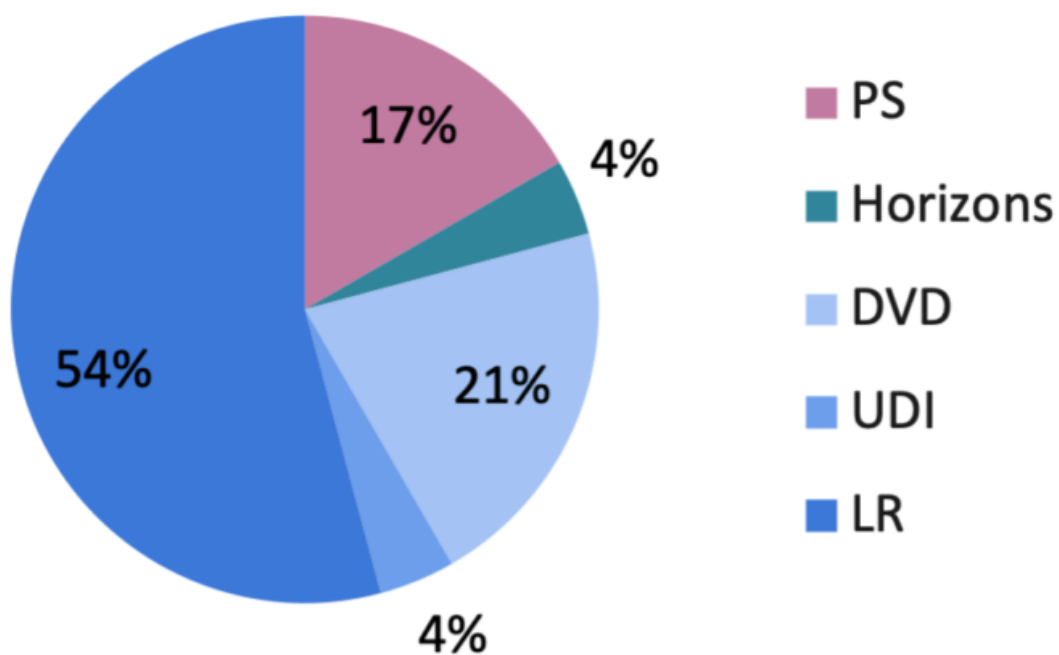
Répartition par étiquette des présidences des 384 intercommunalités étudiées



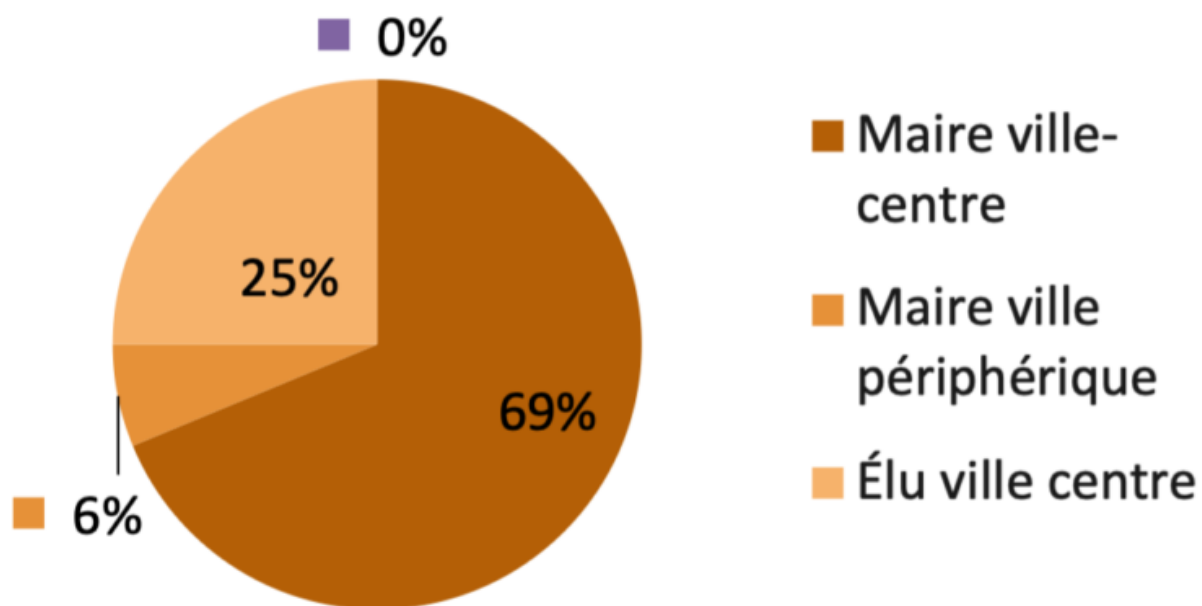
Répartition des présidences par type de mandat - Région Auvergne-Rhône-Alpes



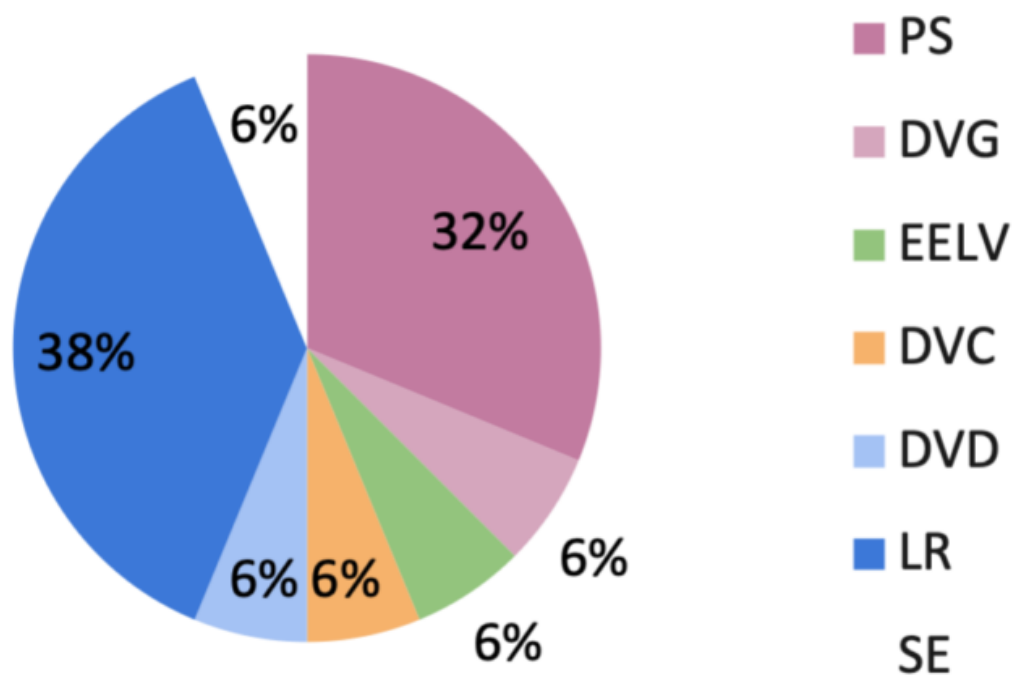
Répartition par étiquette des présidences - Région Auvergne-Rhône-Alpes



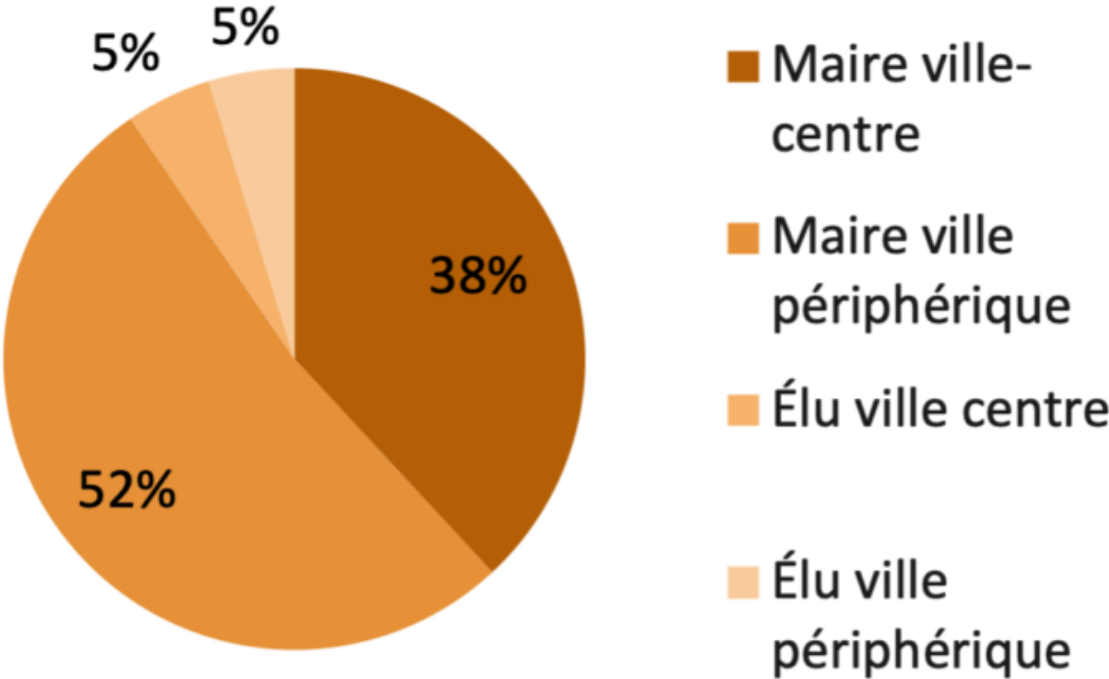
Répartition des présidences par type de mandat - Région Bourgogne-Franche-Comté



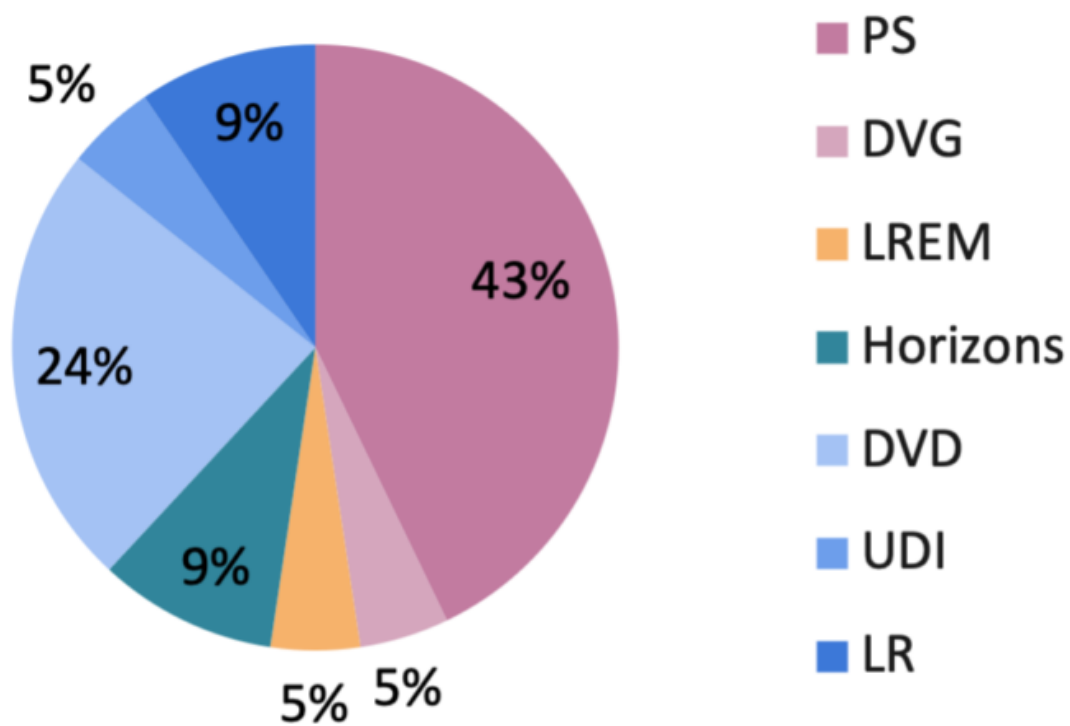
Répartition par étiquette des présidences - Région Bourgogne-Franche-Comté



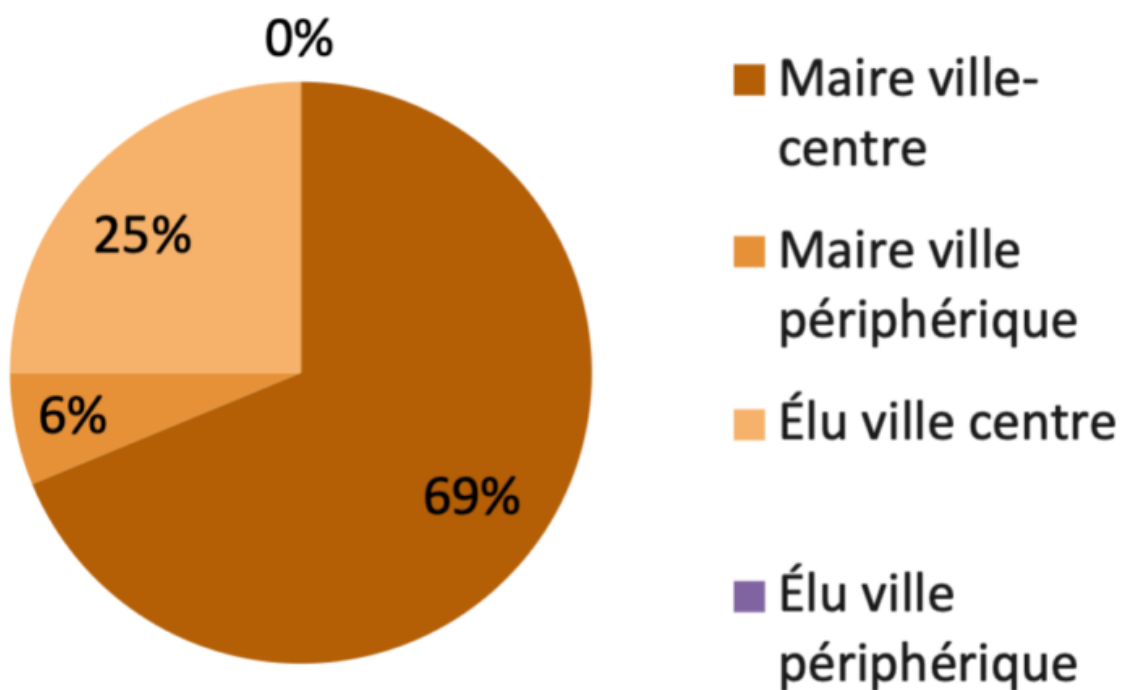
Répartition par type de mandat des présidences - Région Bretagne



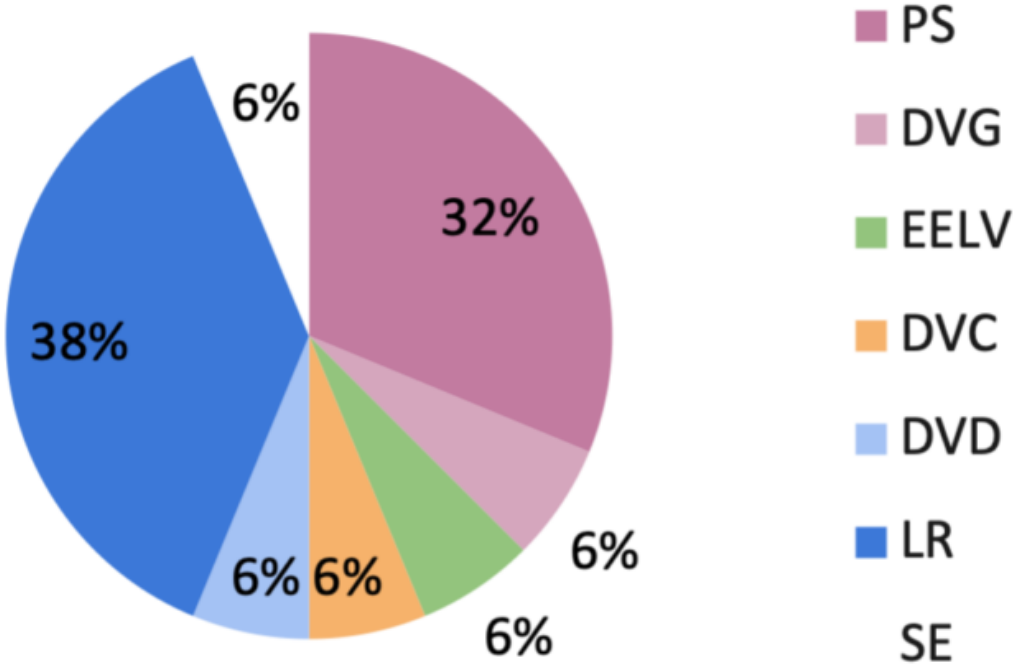
Répartition par étiquette des présidences - Région Bretagne



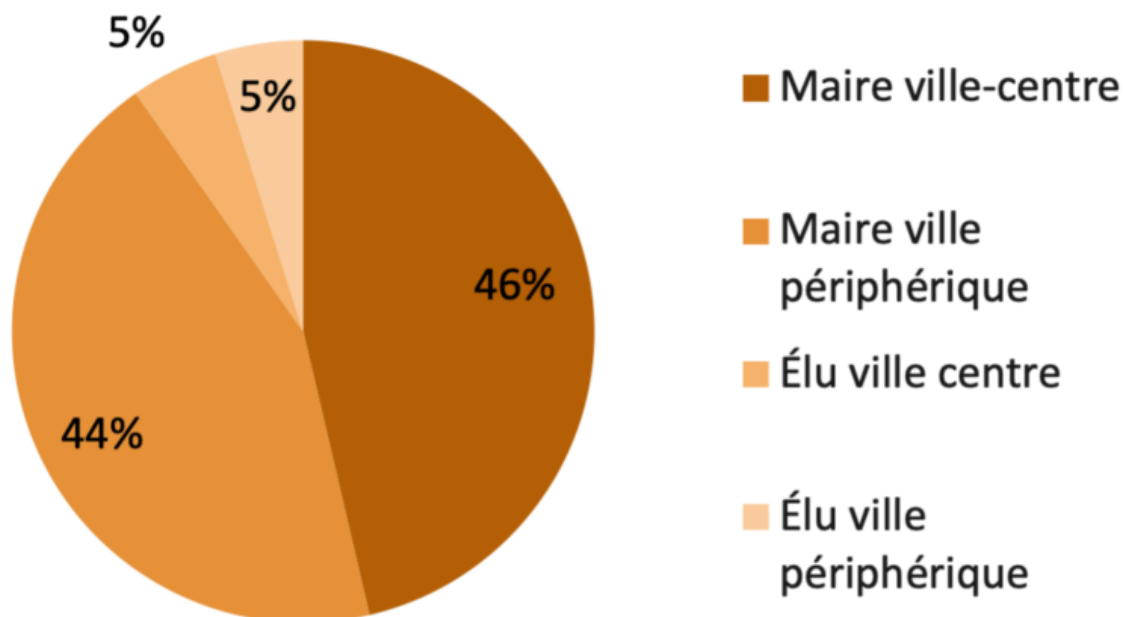
Répartition des présidences par type de mandat - Région Centre-Val de Loire



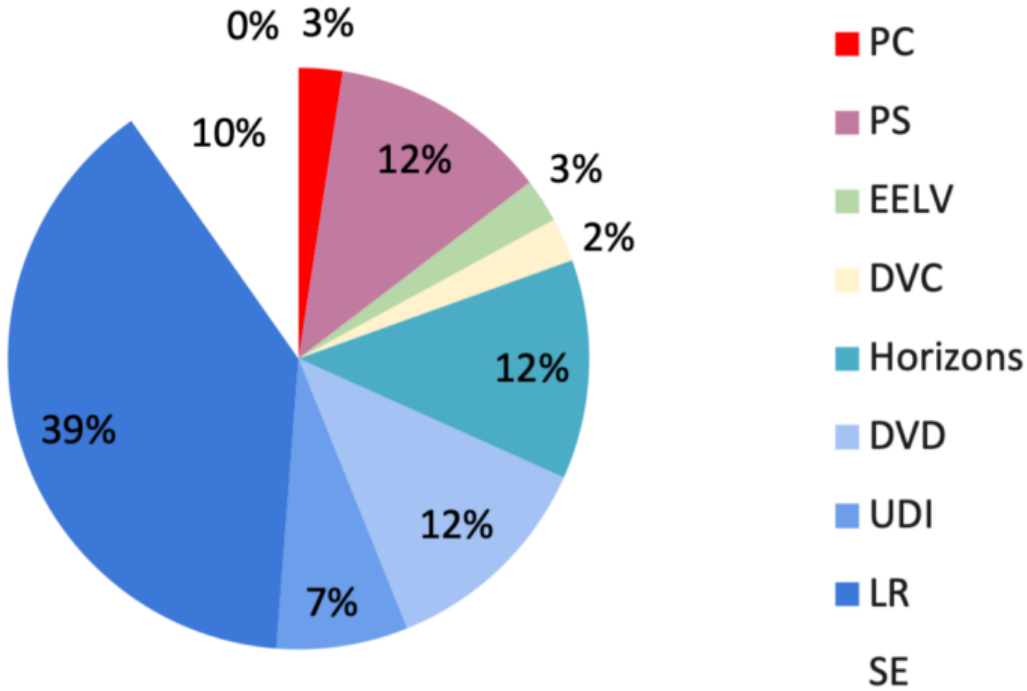
Répartition par étiquette des présidences - Région Centre-Val de Loire



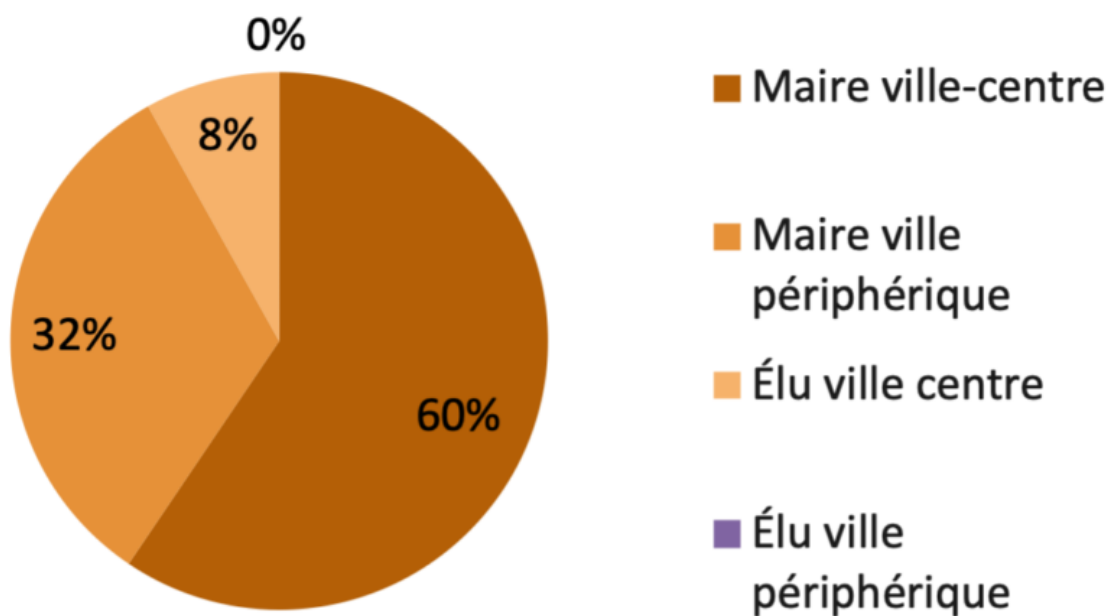
Répartition des présidences des intercommunalités par type de mandat - Région Grand Est



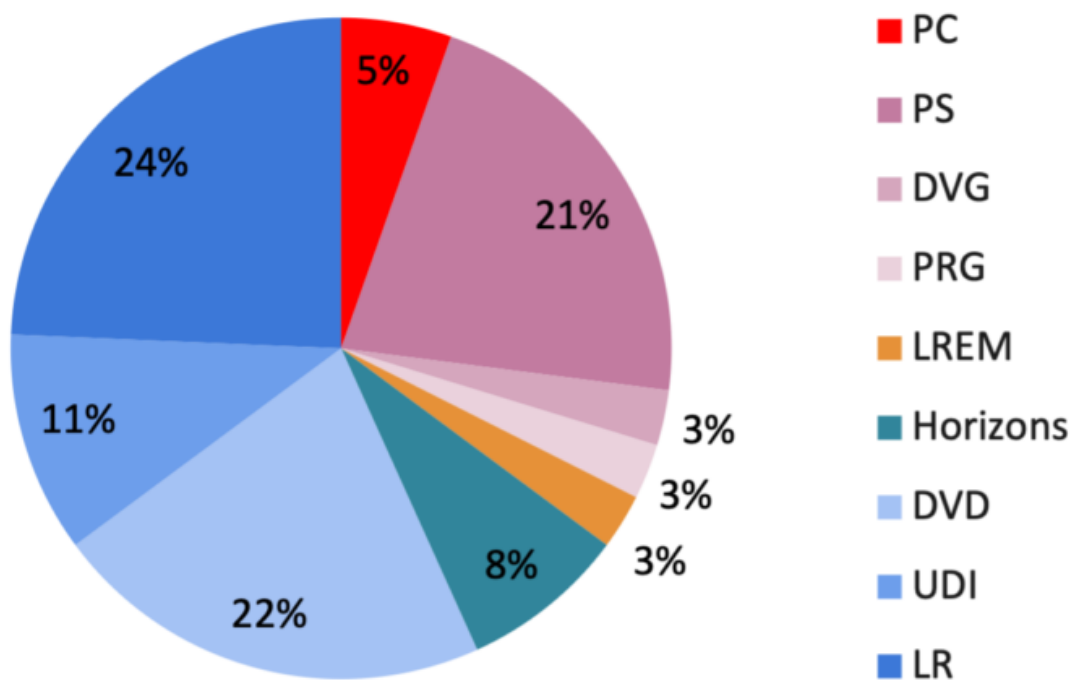
Répartition des présidences des intercommunalités - Région Grand-Est



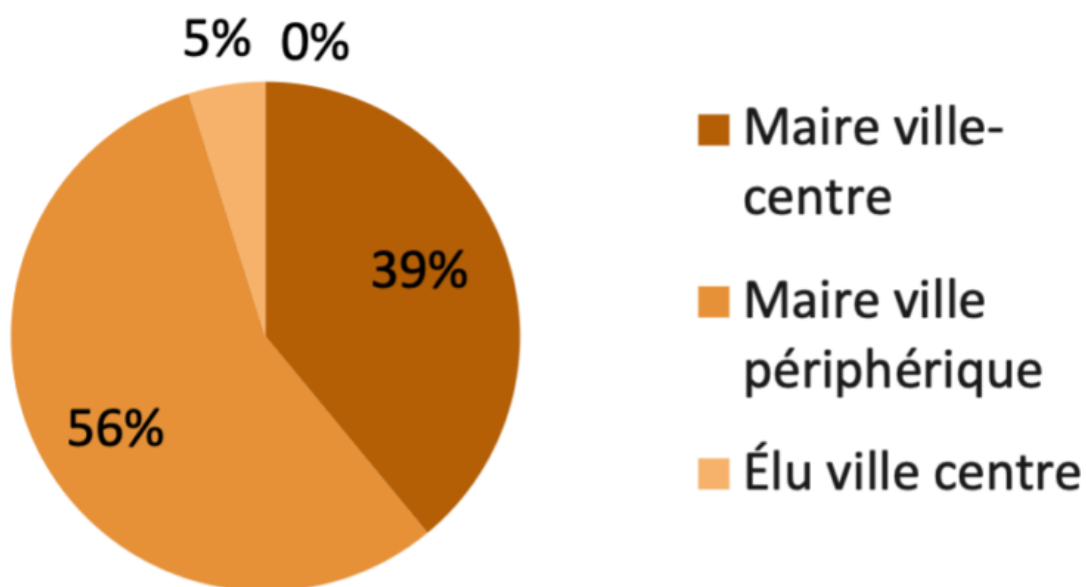
Répartition des présidences par type de mandat - Région Hauts-de-France



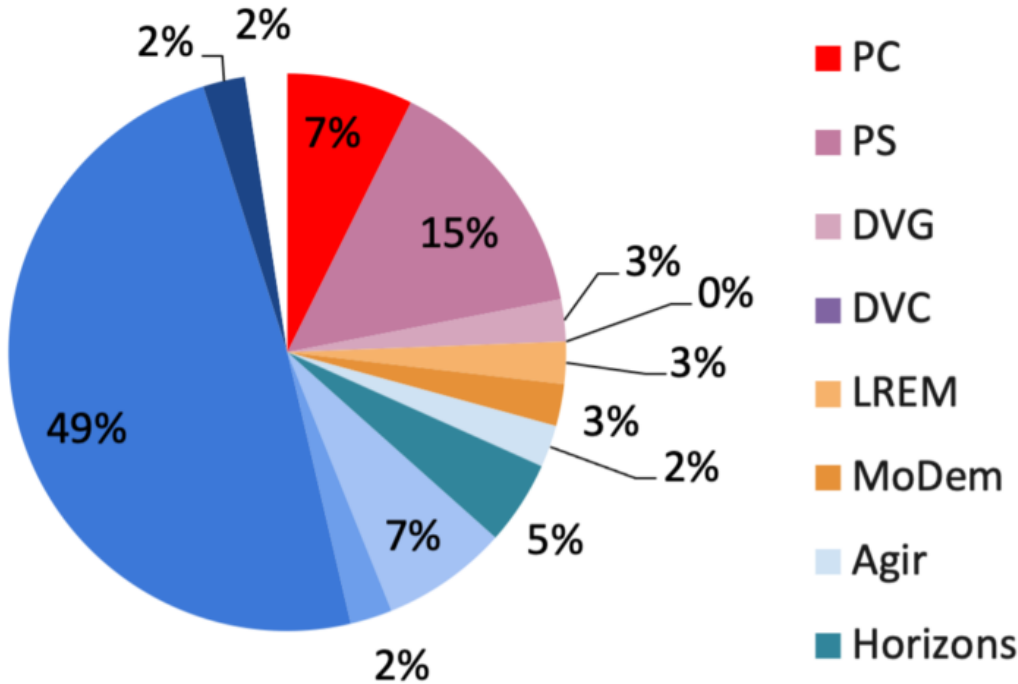
Répartition par étiquette des présidences - Région Hauts-de-France



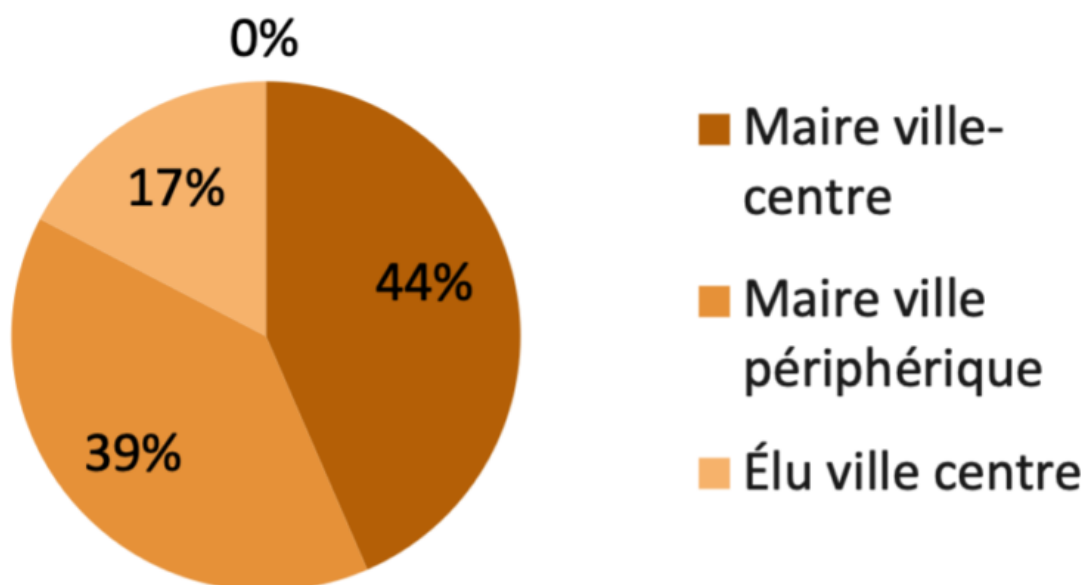
Répartition des présidences par type de mandat - Région Île-de-France



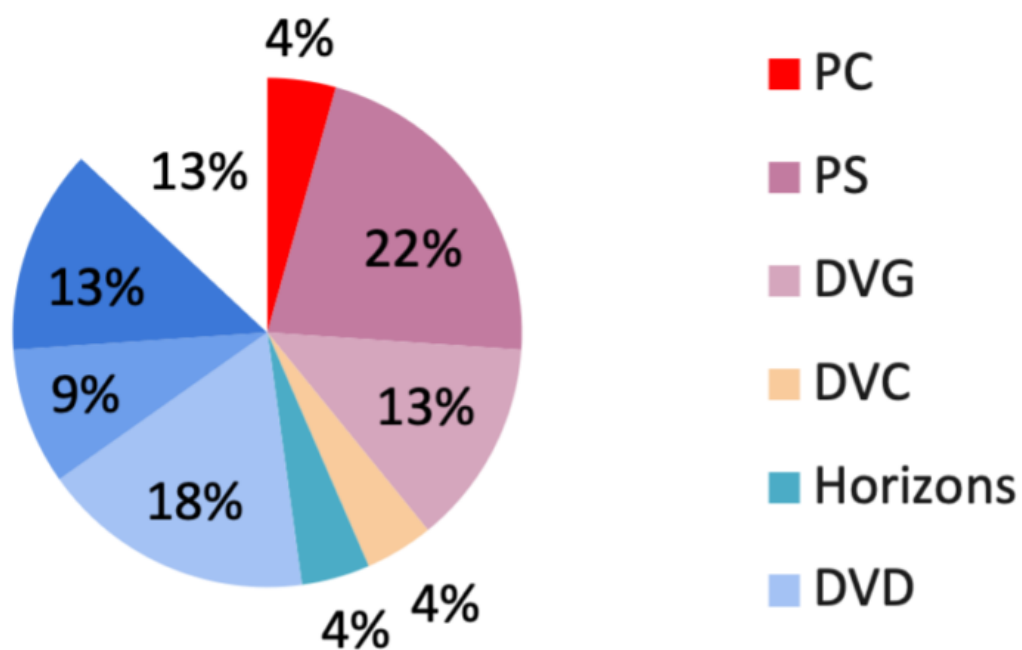
Répartition par étiquette des présidences - Région Île-de-France



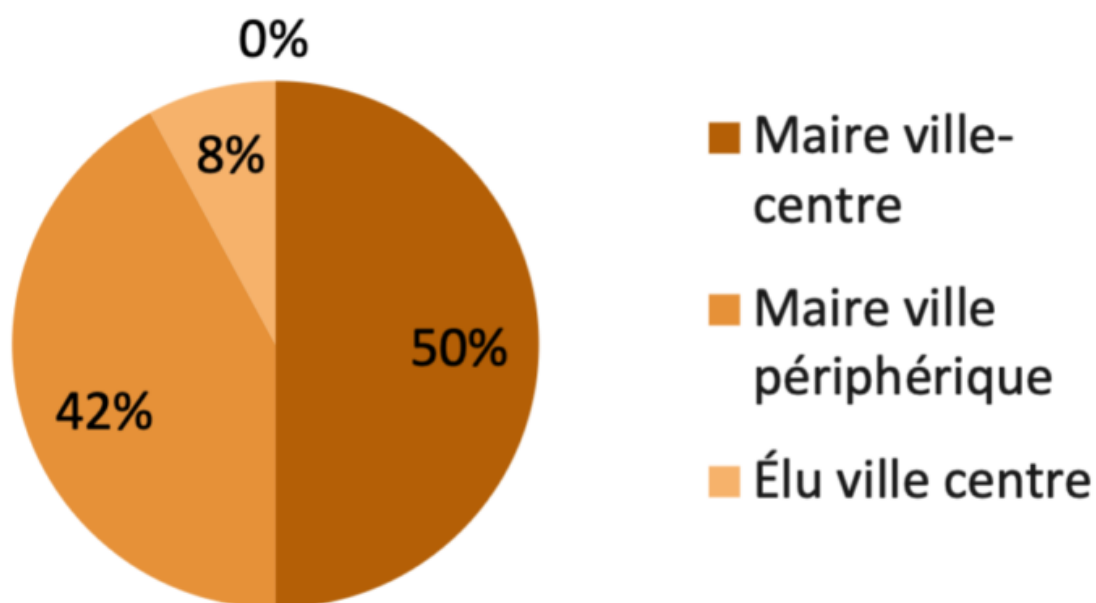
Répartition des présidences par type de mandat - Région Normandie



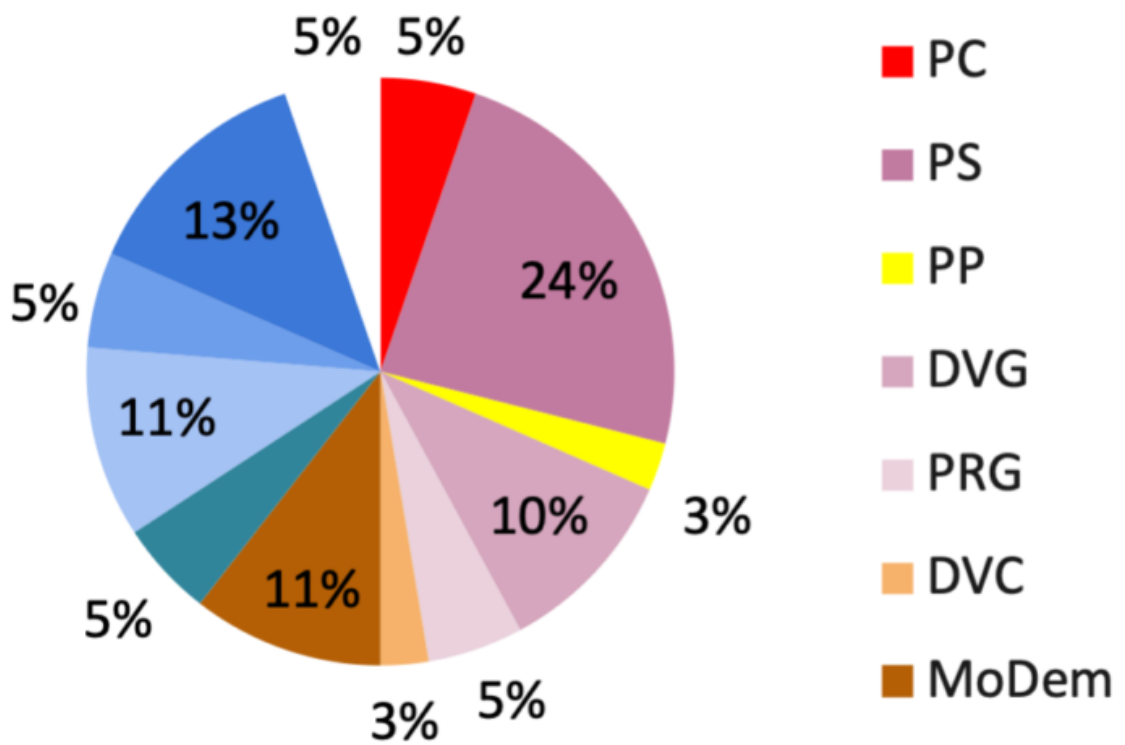
Répartition par étiquette des présidences - Région Normandie



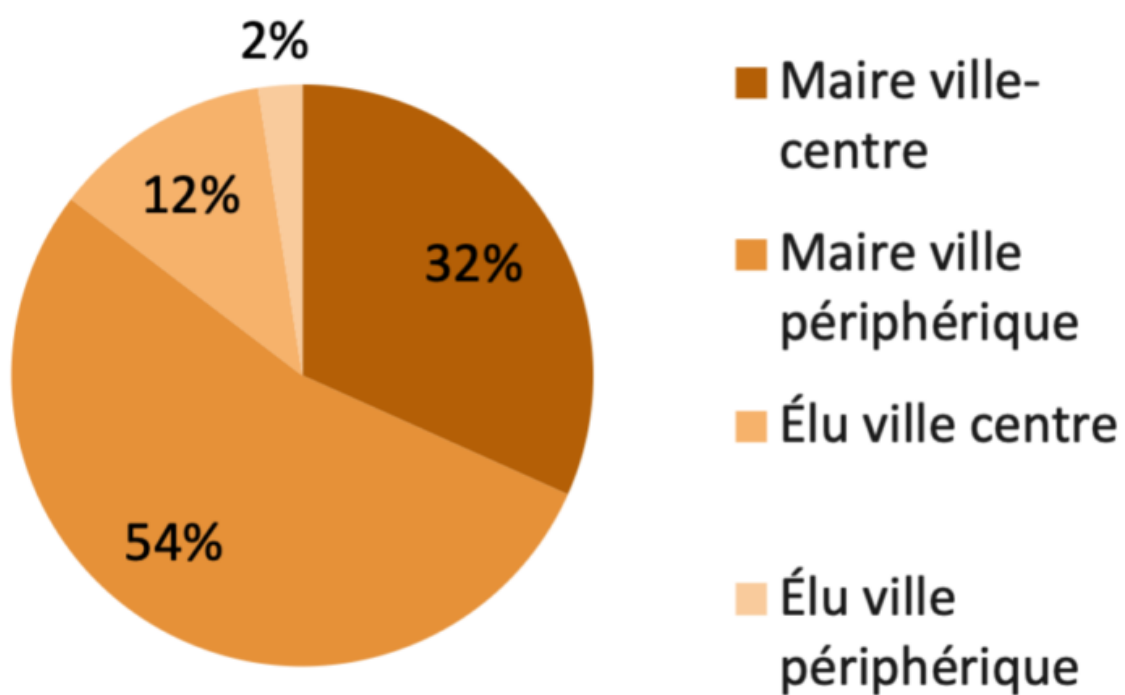
Répartition des présidences des intercommunalités par type de mandat - Région Nouvelle-Aquitaine



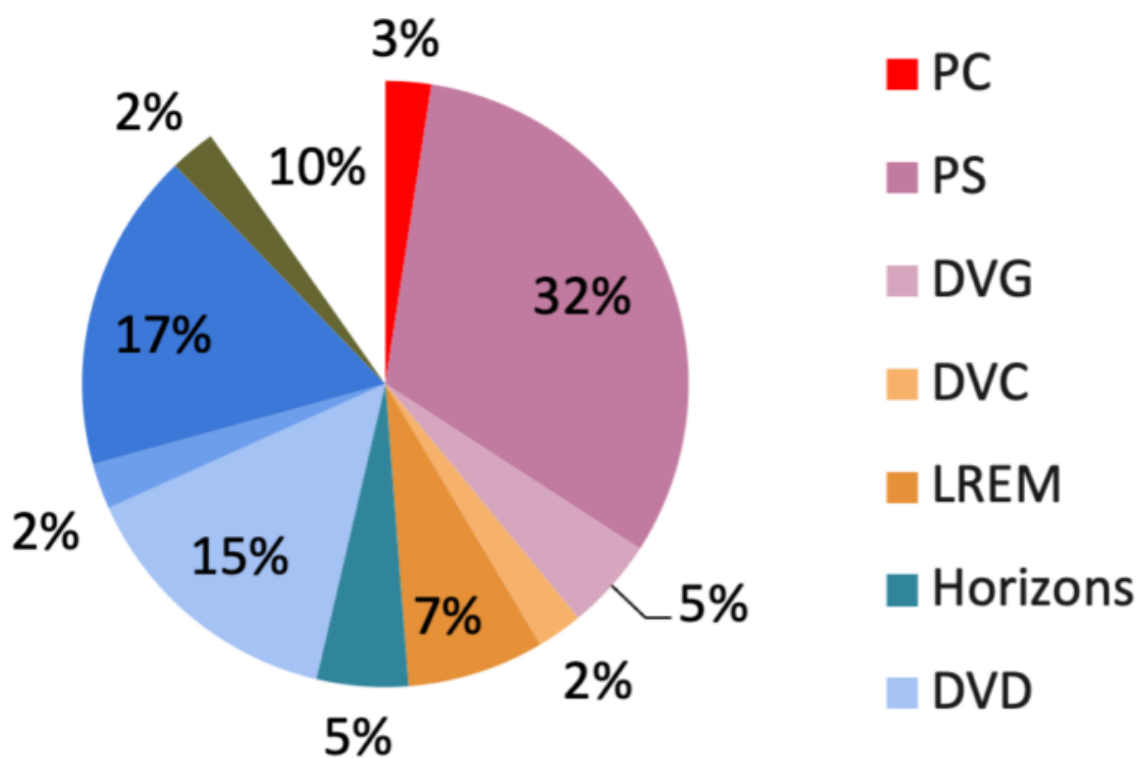
Répartition par étiquettes des présidences - Région Nouvelle-Aquitaine



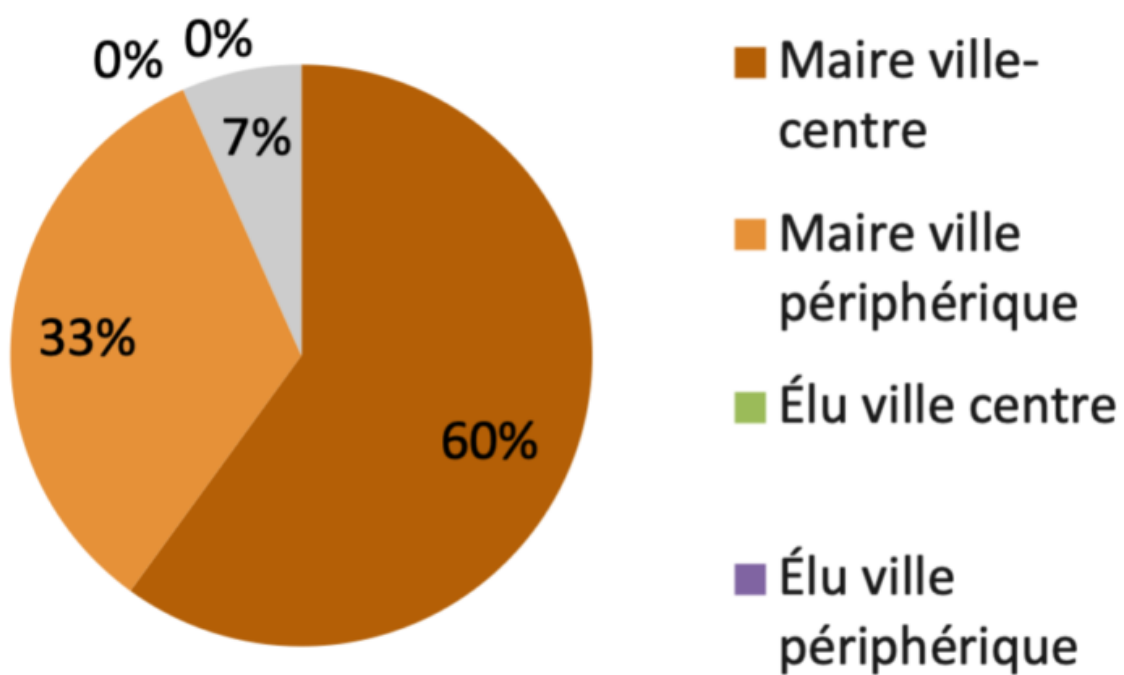
Répartition des présidences par type de mandat - Région Occitanie



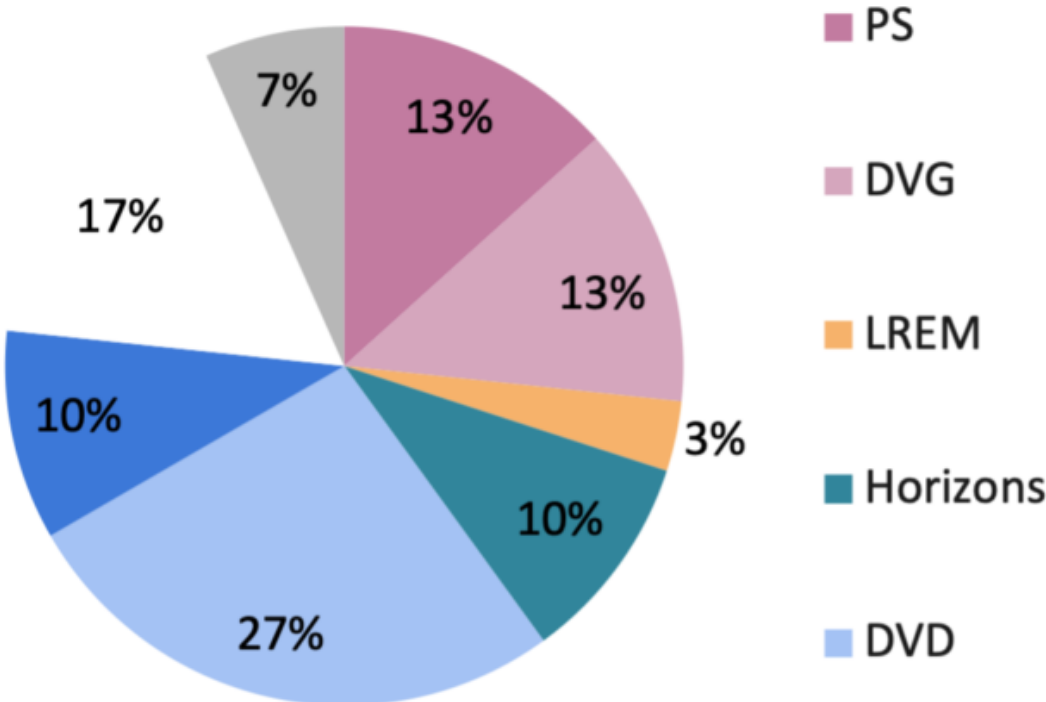
Répartition par étiquette des présidences - Région Occitanie



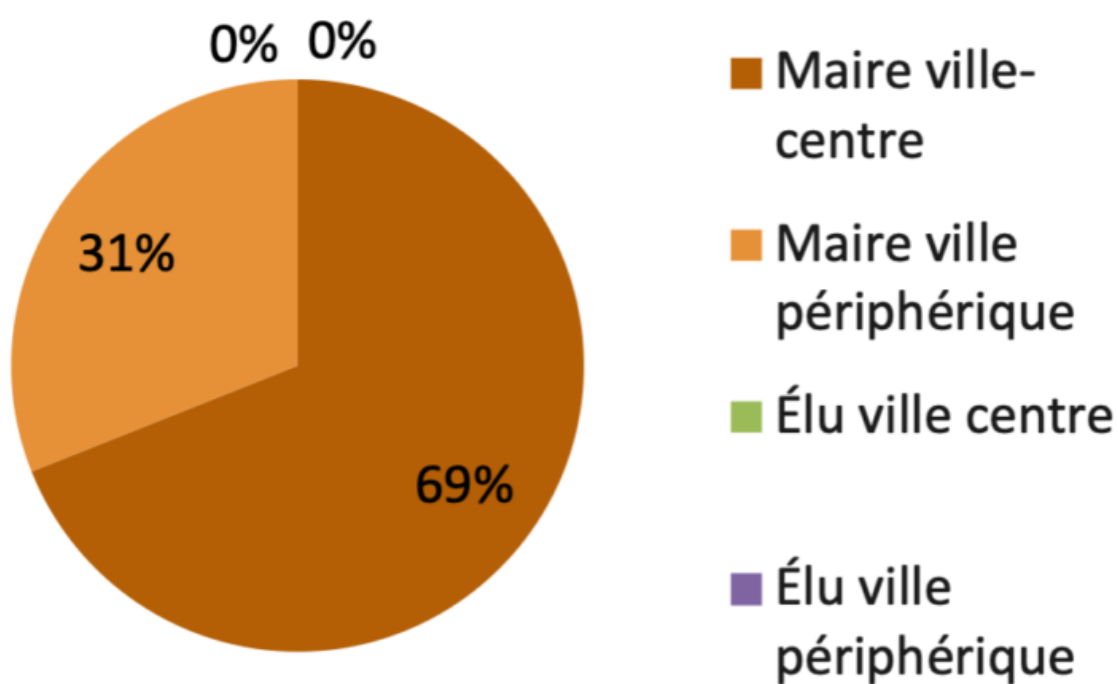
Répartition des présidences par type de mandat - Région Pays de la Loire



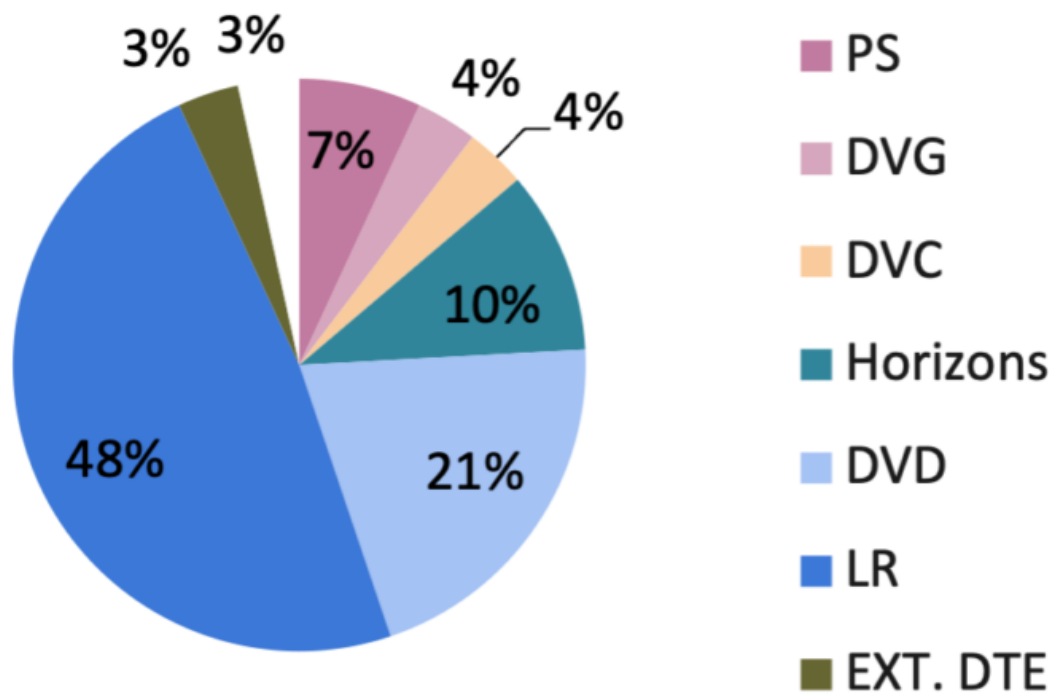
Répartition des étiquettes des présidences - Région Pays de la Loire



Répartition des présidences par type de mandat - Région Sud



Répartition par étiquette des présidences - Région Sud



1. « [Historique de l'intercommunalité](#) », Intercommunalités de France.
2. « [Collectivités : 34 875 communes au 1^{er} janvier 2025](#) », Vie publique, 29 avril 2025.
3. « [Collectivités : 34 875 communes au 1^{er} janvier 2025](#) », Vie publique, 29 avril 2025.
4. Site du [Centre national de la fonction publique territoriale](#) (CNFPT).
5. En référence à une chanson de Véronique Sanson, *Le temps est assassin*.