Fondation Jean Jaurès

Démocratie

À QUOI SERVENT ENCORE LES ÉLUS LOCAUX APRÈS LES « GILETS JAUNES » ?

Manon Loisel, Nicolas Rio

20/01/2020

La crise des « gilets jaunes » a-t-elle contribué à rendre la fonction d'élu local obsolète ? Manon Loisel et Nicolas Rio, enseignants à Sciences Po et consultants en stratégies territoriales, livrent leur analyse pour l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation et proposent de redéfinir la « fiche de poste » des élus locaux.

La question peut surprendre, tant les préoccupations exprimées sur les ronds-points soulignaient le besoin d'une action publique de proximité, plus attentive aux difficultés de la vie quotidienne. Mais, en interpellant directement le président de la République, les « gilets jaunes » ont aussi placé les élus locaux hors jeu, les maires étaent rarement les bienvenus sur les ronds-points.

Ce paradoxe illustre l'ampleur de la crise existentielle que traverse la fonction d'élu local. Si les maires bénéficient d'une bonne cote de confiance, ce crédit s'accompagne d'un sentiment d'impuissance de plus en plus prégnant. Les élus locaux font partie du paysage, mais sont-ils encore utiles ? Trop souvent pensée comme immuable, la figure du maire ne se trouve-t-elle pas en décalage croissant avec les attentes effectives de leurs concitoyens ? Le besoin d'élu a profondément changé ces dernières décennies, en lien avec la transformation de nos modes de vie et des formes de mobilisation collective. Que signifie être un élu de proximité quand les « gilets jaunes » dénoncent la distance croissante entre citoyens et décideurs ? À quoi ressemble un élu du quotidien quand nos mobilités dépassent largement le périmètre communal ?

À l'approche des élections municipales, il nous semble nécessaire de redéfinir la « fiche de poste » des élus locaux, pour la mettre en adéquation avec le fonctionnement actuel des territoires et de leurs habitants. De quels élus locaux avons-nous besoin, ici et maintenant ? Mettre en discussion cette fiche de poste des élus locaux a plusieurs intérêts. D'une part, la question invite à sortir de l'obsession institutionnelle qui agite trop souvent les débats sur le pouvoir local. Il s'agit moins de faire évoluer la répartition des compétences entre communes et intercommunalités que de

repartir des attentes effectives des citoyens/usagers/habitants des territoires. D'autre part, cette interrogation vient replacer l'élu local dans un système d'acteurs plus large. À trop considérer le maire comme l'unique dépositaire de l'intérêt général sur son territoire, on finit par oublier tous les autres acteurs qui le font vivre au quotidien : les citoyens, les autres élus de la commune ou de l'intercommunalité, les services des collectivités et l'administration d'État, la diversité des forces vives du territoire… Quelle est la contribution spécifique des élus locaux dans ce paysage ?

Cette note vise à interroger les contours de cette fiche de poste en 2020, à la suite d'une expérimentation que nous avons conduite ces six derniers mois. Consultants-chercheurs en stratégies territoriales, nous avons organisé plusieurs ateliers participatifs à Paris, à Brest et à Nevers. Ce sont ces témoignages de citoyens, d'habitants/usagers et de militants associatifs que nous avons cherché à mettre en perspective avec nos expériences auprès des collectivités locales et de leurs élus. Notre démarche ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à la représentativité, tant les réponses peuvent varier selon les contextes et selon les personnes. Il s'agit plutôt d'une contribution au débat à l'occasion des élections municipales et d'une invitation à expliciter notre « besoin d'élu local » un an après les « gilets jaunes ».

De l'élu communal à l'élu du quotidien : nos modes de vie percutent le pouvoir local

En novembre 2018, l'augmentation de la taxe sur les carburants a mis le feu aux poudres. En suscitant une mobilisation inédite, les « gilets jaunes » ont mis en avant l'importance des problèmes du quotidien dans la vie politique et sociale du pays. Les élus locaux le savent depuis longtemps : la politique n'est pas qu'affaire de réformes structurelles, elle consiste aussi à améliorer la vie de tous les jours.

Les élus locaux pris au piège du carcan communal

En plaçant la question des mobilités au centre du débat, les « gilets jaunes » ont aussi pointé les limites de l'échelle communale. Ce n'est pas un hasard si la mobilisation s'est effectuée sur les ronds-points, et non sur les places de la mairie de chaque commune. Que l'on soit riche ou pauvre, urbain ou rural, jeune ou vieux, on passe notre temps à sortir des frontières communales pour aller travailler, faire nos courses, accéder aux services ou rendre visite à nos proches. Trois quarts des actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence. On bouge au quotidien et on déménage davantage ! 10% des ménages déménagent chaque année et quittent la commune dans deux cas sur trois. Au bout de six ans de mandat la population dont les élus locaux ont la charge a donc

beaucoup changé.

Les « gilets jaunes » révèlent que la question de la mobilité ne se limite pas aux grandes métropoles et à leurs réseaux de transports en commun saturés. C'est en dehors des villes que la dépendance à la voiture se fait le plus sentir. Et ce sont dans les périphéries que les coûts de mobilité finissent par devenir insurmontables, à mesure que les distances à parcourir quotidiennement s'allongent.

Identifiés par les citoyens comme leurs élus du quotidien, les maires se retrouvent ainsi confrontés à des problèmes qui dépassent largement le périmètre de leur commune : la mobilité, l'emploi, mais aussi l'accès aux services publics ou au logement. Ils sont aux premières loges des interdépendances croissantes entre les territoires, du fait de l'explosion des flux de toutes sortes, des personnes comme des marchandises. Le local était la principale ressource des élus communaux, il est en train de devenir un carcan.

Une révolution intercommunale qui laisse les élus locaux en retrait

L'action publique locale a bien essayé de prendre ces évolutions à bras-le-corps. C'est tout l'enjeu de la montée en puissance des intercommunalités. Ce changement d'échelle vise à répondre au renforcement des liens entre communes par la mutualisation des moyens financiers et humains. Habitat, développement économique, aménagement, mobilité… : aujourd'hui, c'est bien au niveau communautaire que les principales politiques locales sont conçues et mises en œuvre.

L'intercommunalité a néanmoins été pilotée comme une recomposition administrative. Elle n'est pas considérée comme un objet politique et ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du rôle d'élu local. Les élus n'y sont pas absents : chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est piloté par un exécutif politique, élu par l'ensemble des conseillers communautaires envoyés par les communes. La plupart d'entre eux ont aussi mis en place une conférence des maires, pour s'assurer que chaque commune soit bien associée aux décisions importantes. Mais ce fonctionnement basé sur le compromis entre maires trouve vite ses limites. D'une part, il marginalise les « simples » élus communaux qui ne sont pas associés à l'intercommunalité. Très présents sur le terrain, les maires-adjoints comme les élus d'opposition se retrouvent privés de tout contact avec les services communautaires. D'autre part, la gouvernance intercommunale encourage chaque maire à défendre les intérêts de sa commune face à ses collègues.

Les conseils municipaux se retrouvent ainsi enfermés dans la gestion des affaires courantes de la commune, « en bon père de famille ». Mis à l'écart de la conception des politiques publiques,

les élus locaux sont nombreux à se réfugier dans un discours nostalgique sur l'autonomie communale. Or, nous ne vivons plus à la même échelle que nos grands-parents. Notre géographie du quotidien se joue aujourd'hui sur une multitude de lieux. Chaque jour, les communes se vident d'une majorité de leurs habitants, mais accueillent aussi une autre population, aussi diverse que nombreuse : des actifs venant travailler sur le territoire, des consommateurs qui fréquentent les commerces, des touristes, des étudiants, etc.

Les élus n'ignorent pas cette réalité. Après avoir vanté la vie de village de leur commune « où tout le monde se connaît », ils sont les premiers à souligner que la plupart de leurs habitants vont travailler ailleurs et à exprimer leur difficulté à entrer en contact avec les nouveaux arrivants. Confrontés à une multitude d'individus qui pratiquent la commune sans forcément y résider, les élus se retrouvent pris au piège d'élections municipales qui ne donnent une voix qu'à celles et ceux qui résident dans la commune et qui se rendent aux urnes. En obligeant chaque citoyen à faire allégeance à sa commune de résidence à l'exclusion de tous les autres territoires qu'il fréquente au quotidien, cette « démocratie du sommeil » (selon la formule de Jean Viard) peine de plus en plus à rendre compte de notre territoire de vie. Cette vision restrictive contraste le besoin persistant d'élus du quotidien.

On a besoin d'élus qui fluidifient notre quotidien, au lieu de défendre les intérêts de la commune

Les « gilets jaunes » ont exprimé leur refus d'être assignés à résidence, du fait d'une mobilité devenue impossible. Dans notre quotidien, nous avons besoin de l'action publique pour nous aider à accéder à une pluralité de ressources : un emploi en phase avec nos aspirations, une offre de soin adaptée à nos besoins, une formation utile pour la suite, une piscine appréciée des enfants, etc. La diversité et l'accessibilité des ressources comptent autant que leur proximité physique. Nous n'attendons plus des élus de notre commune de résidence qu'ils planifient notre quotidien en essayant tant bien que mal de l'enfermer dans leur géographie municipale.

Ce mode de vie mobile contraste avec l'obsession de certains élus locaux à vouloir défendre bec et ongles les intérêts de leur commune. Face à des administrations qui restent parfois focalisées sur leur périmètre d'intervention, nous avons au contraire besoin d'élus pour garantir la fluidité de nos trajectoires, en défendant le point de vue du citoyen/usager des territoires. C'est le cas pour la mobilité, où les offres alternatives à l'autosolisme deviendront crédibles quand elles assureront la même fluidité que les voitures individuelles. On le voit aussi sur la question des horaires des équipements et services publics, qui sont souvent en décalage avec nos rythmes de vie. Comment dialoguer avec les services municipaux ouverts en journée quand je travaille à trente kilomètres de

ma commune de résidence ?

On a besoin d'élus attentifs à tous nos problèmes, au lieu de se limiter au cadre de vie

Faire réparer la grille du square, régler un conflit de voisinage, gérer la panne de chauffage dans l'école municipale… Les maires consacrent une grande énergie à résoudre tous ces petits tracas. Mais est-ce bien leur rôle ? Les élus locaux font les frais du manque de moyens alloués à l'administration pour la bonne gestion des services publics et le suivi des politiques communautaires.

À trop les enfermer dans le rôle de super syndic de copropriété, on passe à côté de leur fonction et eux passent à côté de nos difficultés. Nous avons pour tout besoin d'élus pour rendre visibles nos problèmes et en souligner la dimension collective. Les « gilets jaunes » sont la manifestation d'un pouvoir local démuni face à l'explosion de la précarité sociale et à l'ampleur de la crise environnementale. La polémique autour des arrêtés anti-pesticides dans les communes rurales et le défi de la pollution de l'air en milieu urbain montrent par exemple que la santé publique est un enjeu local structurant, qui reste souvent mal pris en compte par les collectivités. Les élus locaux n'ont pas toujours la solution, mais ils sont concernés par l'ensemble des problèmes.

On a besoin d'élus locaux pour faire communauté, au lieu de défendre une identité locale

L'augmentation de la mobilité ne réduit pas notre besoin d'ancrage. Bien au contraire ! L'importance symbolique attachée au local, dont l'élu est dépositaire, est de plus en plus forte. Trois personnes sur quatre déclarent un attachement fort à la commune. Mais ce sentiment d'appartenance change de nature et se démultiplie, pour s'adapter à notre géographie éclatée. Il ne se limite pas à la commune de résidence. « Mon élu de référence, c'est le maire de la ville des Ardennes où je suis née », confiait une participante résidant à Paris. « Je ne lui parle jamais mais c'est le seul élu local que j'ai repéré » ; « J'ai déménagé une dizaine de fois ces dernières années, pour moi, il est important de pouvoir m'adresser à un élu, dans la commune dans laquelle je garde des attaches », a-t-on entendu à Brest. Confrontés à des parcours de vie de plus en plus fragmentés, nous avons besoin d'élus locaux comme autant de points de repère, comme incarnation symbolique de notre appartenance à un collectif. Il ne s'agit pas de vouloir figer l'identité d'un territoire dans un discours nostalgique, mais de lutter contre l'isolement et l'individualisme en montrant à chaque personne qu'elle s'inscrit dans une communauté plus large.

Les élus locaux se retrouvent en première ligne face aux fragmentations sociospatiales qui traversent nos territoires de vie. On a besoin de leur présence au quotidien pour mettre des mots sur ce qui nous unit. Que cela passe par des discours, des symboles ou des actes, les élus sont vus comme des boussoles dans l'effort constant de transcender les intérêts particuliers. « On considère que nos élus auront rempli leur mission s'ils renforcent la cohésion, au lieu de marquer une frontière infranchissable entre un dedans et un dehors. » Dans les communes rurales, cela passe par la capacité des élus à faciliter la cohabitation entre les nouveaux habitants, jeunes ménages avec enfants qui plébiscitent le périurbain pour accéder à la propriété à moindre coût, et les habitants historiques, présents depuis plusieurs générations, qui n'ont pas forcément le même mode de vie, ni les mêmes attentes. Dans les communes urbaines, face aux logiques de ségrégation résidentielle, ils ont pour mission de créer un sentiment d'appartenance collectif, afin notamment de rendre les mécanismes de solidarité et de redistribution acceptables.

Du porte-parole au médiateur : la crise des corps intermédiaires transforme le besoin de proximité

Un an après, il est encore bien difficile de savoir de quoi les « gilets jaunes » sont le nom, au vu de la diversité sociale et politique des personnes rassemblées autour de ce mouvement inédit comme du flou qui entourait ses revendications. Mais une chose est sûre : l'épisode des « gilets jaunes » constitue un témoignage de plus de la crise des corps intermédiaires qui agite notre société. En témoigne la méfiance sur les ronds-points vis-à-vis de tous les porte-parole potentiels, qu'ils soient syndicalistes, élus locaux ou issus du mouvement lui-même. Être « gilet jaune », c'est refuser que l'on parle à sa place.

Les élus ont perdu leurs interlocuteurs traditionnels

Les élus locaux sont doublement impactés par l'effritement des corps intermédiaires. Les maires et les exécutifs communautaires ont perdu leurs interlocuteurs traditionnels. Associations, partis politiques, chambres consulaires, syndicats… : toutes les structures qui organisaient l'action collective dans les territoires sont elles aussi en pleine crise existentielle. « On a du mal à trouver des volontaires pour être parents d'élèves et les associations de locataires se réduisent comme peau de chagrin. Même les fédérations sportives voient leur nombre d'adhérents se réduire », nous confiait le maire d'une commune périurbaine de l'Essonne. Enfermés dans un fonctionnement vertical et/ou délaissés par les nouvelles générations d'habitants, les corps intermédiaires ne parviennent plus à fédérer. Privés de ces précieux relais, les élus locaux se retrouvent démunis pour engager le dialogue et la négociation avec leurs concitoyens. Et la

multiplication de dispositifs participatifs apparaît d'un faible secours : « Dans les réunions de concertation, ce sont toujours les mêmes qui viennent », disent en chœur les élus, les services et les habitants.

Beaucoup d'élus nous expliquent cette situation par le consumérisme croissant de leur population. « Ils nous considèrent comme des prestataires de services », s'alarment-ils. Ce constat n'est pas dénué d'arguments. Mais c'est oublier un peu vite le foisonnement d'autres formes d'action collective plus horizontales, plus éclatées et parfois plus éphémères. Les « gilets jaunes » en sont l'exemple le plus emblématique, mais ce n'est pas le seul. Signalons par exemple les Marches pour le climat dans la plupart des grandes villes, la multiplication des collectifs mis en place pour engager la transition écologique et sociale (des Amap aux ressourceries solidaires en passant par les coopératives d'énergie), le développement des tiers-lieux portés par le monde associatif, les campagnes d'affichage de collectifs féministes contre les féminicides, etc. Pendant que leurs élus locaux annoncent la victoire du consumérisme individualiste, les citoyens se mobilisent à toutes les échelles, avec le soutien précieux des réseaux sociaux, pour partager leurs colères et porter des initiatives collectives. Cette transformation des modes d'engagement oblige les élus locaux à trouver de nouvelles antennes pour se rendre attentifs aux attentes des citoyens/habitants/usagers.

Les élus face à la contestation de leur légitimité

La légitimité des élus locaux est de plus en plus contestée. Dans cette crise des notables, le prestige de la fonction ne suffit plus à protéger son titulaire, bien au contraire. « Visage quotidien de la République » présent au plus près des citoyens, comme le résumait le président de la République lors du Congrès 2019 de l'AMF, les maires et leurs adjoints se retrouvent pris à partie par certains habitants, parfois violemment.

Le rejet des élus locaux sur les ronds-points agit comme une piqûre de rappel : il ne suffit pas d'être proche pour être en proximité. Dans un contexte de défiance politique et de montée en puissance d'inégalités multiples vécues comme des injustices personnelles, la capacité des élus locaux à conjurer la distance sociale croissante par une présence « sur le terrain » ne fonctionne plus. Leur position de porte-parole ne fait plus consensus. D'une part, les réseaux sociaux permettent aux individus de porter une parole publique sans intermédiaire. D'autre part, la fin du cumul des mandats est venue acter la disparition du rôle de courroie de transmission assuré par le député/sénateur-maire entre l'État et le local. Il ne suffit plus de savoir ce qui se dit dans les couloirs du Parlement ou de pouvoir obtenir un appui du ministre pour être un notable reconnu localement.

On a besoin d'élus qui facilitent les initiatives locales, au lieu de chercher des projets innovants

Quelle que soit la taille de la commune ou de l'intercommunalité, les élus locaux sont toujours en quête de nouvelles solutions ambitieuses et/ou opérationnelles. La campagne des municipales et sa course aux propositions les plus innovantes en sont une bonne illustration. Soucieux de démontrer leur capacité à agir, les maires/présidents et leurs adjoints se positionnent en super-chefs de projet : ici un tramway ou un projet urbain, là un nouvel équipement public. Mais cette figure de l'élu décideur correspond-elle vraiment aux attentes des citoyens usagers ?

Dans les trois ateliers que nous avons organisés, la même affirmation revient : « Nous considérons que nos élus locaux auront rempli leur mission s'ils consolident les initiatives locales, plutôt que de chercher à impulser de nouveaux projets. » « On souhaite qu'ils nous aident à agir, au lieu de vouloir faire à notre place. » Cette affirmation n'est pas forcément dénuée de contradictions, mais elle souligne la volonté de « faire avec » et le refus d'une forme d'infantilisation des citoyens/usagers. « Nous ne sommes pas que des administrés. » Si nous exigeons des services des collectivités qu'ils soient efficaces et réactifs, on attend de nos élus locaux qu'ils acceptent de ne pas avoir le monopole de l'intérêt général et de l'action collective. « On attend des maires qu'ils s'appuient sur les mobilisations citoyennes, au lieu de vouloir lutter contre les lobbies tout seuls », entendait-on à Paris sur la question du défi climatique.

Caractéristique des nouvelles formes d'engagement plus horizontales, cette aspiration invite les élus à faire évoluer leur pratique du pouvoir. Elle reconfigure leur relation à leurs citoyens, bien au-delà de la concertation citoyenne. Il ne s'agit pas seulement de consulter les citoyens, mais d'accepter de faire avec eux sans les instrumentaliser. Cette attente incite aussi à différencier le partage des rôles entre élus et agents de collectivité, comme plusieurs participants le rappelaient à Nevers : « Nous ne voulons pas des élus qui prennent la place de leur administration. »

On a besoin d'élus pour organiser le dialogue, au lieu de se positionner comme unique interlocuteur

Le refus des porte-parole conduit aussi à souligner le rôle de médiation des élus locaux, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition. Cette fonction n'est pas nouvelle dans l'action politique (inter)communale. Le maire joue très souvent un rôle d'arbitre, lors de tensions de voisinage ou de conflits d'usages entre différents types d'utilisateurs du territoire (riverains, entreprises, agriculteurs, etc.). Par leurs arrêtés, les élus veillent à la bonne cohabitation de tous sur l'espace public et organisent le bon voisinage entre fonction résidentielle et fonctions productives.

Avec les nouvelles formes de mobilisation citoyenne, la fonction de médiation des élus prend une ampleur nouvelle. Comme le formulait une participante à Brest : « On attend de nos élus locaux qu'ils nous mettent en contact avec les bons interlocuteurs, au lieu de parler à notre place. » La mission de l'élu n'est pas de porter seul le message, mais d'identifier les acteurs, publics ou privés, disposant des bons leviers pour agir et de rendre le dialogue possible. Vous critiquez l'impact des plateformes sur notre territoire ? Organisons le dialogue entre les citoyens et Uber ou Airbnb. Vous dénoncez la piètre qualité des cantines scolaires ? Structurons les négociations avec le syndicat technique qui gère la cuisine centrale, les maraîchers qui pourraient l'approvisionner ou telle association d'insertion qui travaille sur la restauration collective. Et s'il faut faire évoluer les normes réglementaires, groupons-nous avec d'autres territoires pour faire du lobbying au niveau national ou européen.

On a besoin d'élus qui jouent collectif, au lieu de se présenter comme des super-héros

Dans le débat public comme dans les campagnes électorales, le maire est trop souvent présenté comme un héros solitaire. Quand on interroge les citoyens sur les compétences qu'ils attendent de leurs élus locaux, c'est, au contraire, leur capacité à jouer collectif et à reconnaître/expliquer leurs erreurs qui sont mises en avant. Ce constat résonne avec le film de Nicolas Pariser, *Alice et le maire*, qui pointe la modestie comme le principal défi pour les édiles urbains.

Il s'agit d'abord de faire équipe entre élus, pour jouer sur leurs complémentarités et multiplier les capteurs auprès de la population. Si les médias fixent les projecteurs sur le maire/président d'intercommunalité du fait de la personnalisation des pouvoirs, la plupart des témoignages que nous avons recueillis mettent l'accent sur les adjoints ou les élus de quartiers. C'est souvent avec ces élus que les citoyens sont en contact, bien plus qu'avec le maire d'une grande métropole ou le président d'un EPCI de plusieurs dizaines de communes.

Il s'agit aussi de faire équipe avec l'opposition, pour redonner une place à la délibération dans le pouvoir local qui tend à se focaliser sur la fonction exécutive. Du fait du mode de scrutin, les élus d'opposition sont souvent inaudibles au niveau communal et quasi inexistants dans une gouvernance intercommunale qui repose sur le consensus. À vaincre sans péril, on triomphe sans gloire, signalent les participants aux ateliers que nous avons organisés, en soulignant les limites du fief autocratique comme de l'alternance amnésique. « On n'attend pas nécessairement de nos élus qu'ils se positionnent en rupture avec les projets de leurs prédécesseurs », réagit une participante sur le défi climatique, « mais qu'ils parviennent à replacer leur action dans le temps long du territoire ».

Faire équipe pour les élus locaux, c'est aussi une condition pour pouvoir assumer des échecs. Si l'attente d'exemplarité revient régulièrement sur le comportement des élus, elle s'accompagne d'une certaine forme de droit à l'erreur et à l'expérimentation. « On attend de nos élus qu'ils prennent des risques face à des enjeux inédits, au lieu de devoir toujours avoir raison. » Les « gilets jaunes » sont une preuve parmi d'autres que la transition écologique et sociale des territoires ne sera pas un long fleuve tranquille.

Trois leviers pour sortir de la crise existentielle de l'élu local

Comment atténuer le décalage croissant entre la vision traditionnelle des élus (inter)communaux et le besoin d'élus exprimé par les citoyens ? De nombreux élus s'y attellent au quotidien, pour faire bouger les lignes de cette fonction faussement présentée comme immuable. Toutes ces initiatives individuelles gagneraient cependant à être mises en partage, à la fois entre élus de différents territoires et avec les citoyens. Adoptée en décembre 2019, la loi Engagement et proximité pose trois défis en la matière : les modalités d'élaboration des pactes de gouvernance intercommunaux, les objectifs et le format de la formation des élus et le rapport entre démocratie participative et démocratie représentative.

Ouvrir les pactes de gouvernance intercommunaux pour interroger le partage des rôles

Pour fluidifier la relation entre communes et intercommunalités, la loi Engagement et proximité introduit un nouvel objet : le pacte de gouvernance. Elle le rend même obligatoire. Le risque serait néanmoins d'en avoir une lecture restrictive, dans le prolongement des alliances plus ou moins opaques scellées lors de la désignation des exécutifs communautaires. On en resterait alors au traditionnel compromis entre maires, qui structure la gouvernance des intercommunalités depuis leur création et nuit à leur efficacité démocratique, laissant les autres élus municipaux, les services et les citoyens-électeurs complètement en dehors du jeu.

Et si les pactes de gouvernance étaient, à l'inverse, l'occasion d'engager une démarche plus collective, centrée sur l'articulation entre communes et intercommunalités au lieu d'opposer systématiquement ces deux échelles ? Réalisés en début de mandature, ils pourraient servir à mettre en discussion le partage des rôles et aider chaque (nouvel) élu à trouver sa juste place.

Il s'agit d'abord de formuler la contribution de l'ensemble des élus communaux à l'action intercommunale. Avec l'élargissement de leurs compétences et de leurs périmètres, les EPCI ont besoin de s'appuyer sur ces élus du quotidien, au plus près du vécu des habitants. Cela faciliterait

aussi le positionnement des maires, qui se retrouvent aujourd'hui pris en tenaille entre un exécutif communautaire qui les presse de valider de nouvelles politiques publiques et un conseil municipal qui freine des quatre fers faute d'avoir été associé aux discussions et d'en comprendre les enjeux.

Les intercommunalités qui fonctionnent le mieux sont celles qui ont su nouer un dialogue constructif avec l'ensemble des élus municipaux. L'exemple du Pays basque s'avère ici inspirant. En dépit de sa taille (158 communes et 2 500 élus municipaux), cette communauté d'agglomération XXL est parvenue à garder le lien avec les élus locaux à travers la mise en place de dix pôles territoriaux. Les élus communaux se sont emparés de la question à travers l'élaboration d'un « livre blanc sur la place des élus communaux dans l'intercommunalité », à l'initiative du Biltzar, assemblée historique des élus. L'enquête menée auprès des élus révèle leur volonté d'être davantage impliqués dans la vie intercommunale, pour mettre à l'agenda des sujets laissés hors radar (notamment certaines problématiques rurales perçues comme anecdotiques par la technostructure communautaire) et pour accompagner sur le terrain la mise en œuvre des politiques intercommunales.

Le pacte de gouvernance pose aussi la question du pouvoir délibératif dans la démocratie locale. Dans des collectivités qui se concentrent sur la fonction exécutive, la délibération apparaît comme le parent pauvre de la vie politique. Qu'ils soient communaux ou communautaires, les conseils apparaissent davantage comme une caisse enregistreuse submergée par le nombre de délibérations à voter que comme un espace de débats qui laisse s'exprimer les clivages. Les évolutions mentionnées précédemment montrent néanmoins que la fonction délibérative des élus est tout aussi importante que leur pouvoir exécutif. Artisans de cohésion sociale et dépositaires de la formulation de l'intérêt collectif, c'est aussi par le débat et la confrontation de visions que les élus locaux contribuent à faire société. Sans ces échanges, les intercommunalités ne pourront émerger comme des espaces de solidarité entre habitants et entre territoires et risquent d'être réduites à une négociation à somme nulle, où les élus cherchent à défendre leur commune au lieu de mettre en avant ce qu'ils ont en commun.

Un tel saisissement des pactes de gouvernance supposerait, enfin, de faire évoluer le lien entre élus communaux et ingénierie communautaire. Le transfert des compétences à l'intercommunalité s'est traduit par une mise à distance des services. En contact direct des citoyens/usagers, les élus communaux se retrouvent peu à peu cantonnés à une fonction de service après-vente « à portée d'engueulade », sans aucun levier pour résoudre les problèmes qu'ils recueillent. Comment renforcer l'articulation entre élus locaux et ingénierie intercommunale, sans pour autant court-circuiter le rôle du maire et de l'exécutif communautaire ? On pourrait imaginer la mise en place d'un service dédié au travail avec les élus communaux (de la même façon que les EPCI ont constitué

des équipes dédiées au dialogue citoyen). À la fois fonction-ressource pour élus locaux sans collaborateurs et fonction d'intermédiaire avec les autres directions, ces cellules auraient pour but d'amplifier l'apport des élus communaux à la bonne mise en œuvre des politiques communautaires.

Accompagner les élus locaux au lieu de vouloir les former, pour valoriser la spécificité de leur fonction

La loi Engagement et proximité renforce le droit à la formation des élus. C'est une avancée importante pour permettre aux élus d'endosser leurs fonctions, notamment pour les nouveaux venus. À condition d'en interroger le contenu et les formats. Le risque serait, en effet, de vouloir transformer les élus en super-agents de collectivité, pour pouvoir au passage réduire l'accompagnement apporté par les services déconcentrés de l'État aux petites communes, moins dotées en ingénierie. La valeur ajoutée des élus ne repose pas sur la maîtrise des subtilités techniques du budget ou des règlements d'urbanisme, mais sur leur capacité à prendre en compte l'état d'esprit des acteurs du territoire et leurs vécus subjectifs. C'est cet apport qui mérite d'être outillé, pour les aider à se mettre à l'écoute de tous les besoins et à impulser de nouvelles formes de coopération. Quant aux sujets plus techniques, cela passera davantage par une assistance technique réactive et mobilisable en fonction des besoins, et non par une formation d'une demi-journée abordant un grand nombre de situations.

Le second risque serait de concevoir la formation des élus dans une logique individuelle, alors que la principale difficulté des élus repose sur leur positionnement au sein d'un système d'acteurs de plus en plus complexe. L'élu local n'est jamais un opérateur isolé, dont l'efficacité serait fonction de sa compétence technique. C'est plutôt un maillon décisif mais incomplet, obligé de travailler avec d'autres : ses collègues élus, les agents de ses services techniques, les forces vives de son territoire et autres collectifs citoyens… Contrairement à la formation professionnelle, la formation des élus doit chercher l'encapacitation collective, et non la montée en compétences individuelle.

Plus qu'une formation individuelle et descendante, les équipes d'élus ont besoin d'un accompagnement collectif pour les aider à mieux endosser leur fonction politique et à retrouver leur capacité d'action. Comment bien travailler avec les services tout en assumant des orientations politiques légitimées par l'élection ? Où commence et où s'arrête l'arbitrage politique ? Comment trouver la juste posture pour coopérer avec les citoyens et les forces vives du territoire, sans risquer de donner les clés à un petit nombre ? Cela suppose d'aborder la question de la répartition du pouvoir et des modalités de son exercice, qui reste souvent un tabou dans les modules de formation des élus.

Il s'agit aussi de prendre acte de l'affaiblissement des partis dans cet accompagnement collectif des élus (qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition), en concentrant leur rôle sur la distribution des investitures et l'organisation des campagnes électorales. Ce changement donne une nouvelle responsabilité aux associations d'élus, en complément de leur rôle de lobbying national auprès des ministères et du Parlement.

Mobiliser la participation citoyenne pour redéfinir la démocratie représentative

La troisième question posée par la loi Engagement et proximité est plus polémique, avec la proposition de supprimer les conseils de développement. Calquées sur le Conseil économique, social et environnemental national, ces instances sont censées rassembler les corps intermédiaires composant la société civile de chaque intercommunalité. Supprimer cet espace de dialogue pourrait paraître à contretemps, face à la crise de la démocratie représentative et au besoin de concertation. Les conseils de développement se retrouvent néanmoins bousculés par le développement de la démocratie participative et le foisonnement de dispositifs (des budgets participatifs aux conseils de quartier, en passant par les panels citoyens ou les enquêtes publiques). Quand chaque politique publique intègre cet impératif de concertation citoyenne, quelle est encore la valeur de ces instances transversales ?

La crise existentielle de la fonction d'élu local combinée à la montée en puissance de la démocratie délibérative invite à inverser le rôle des conseils de développement. Leur rôle n'est plus de représenter les corps intermédiaires, mais d'aider les élus à faire évoluer leur fonction pour mieux prendre en compte le « besoin d'élu local » exprimé par les citoyens et les autres forces vives des territoires.

L'expérimentation que nous avons conduite à travers ces trois ateliers participatifs montre l'intérêt de questionner la fiche de poste des équipes politiques. Dans chaque territoire, de quels élus locaux avons-nous besoin, ici et maintenant ? Sur quels critères pourrons-nous dire que les élus auront rempli leur mission ? Sans doute la réponse varie-t-elle selon les contextes, la taille des collectivités et la nature des enjeux d'action publique. Nous sommes bien conscients des limites de cette première contribution qui tente de résumer les dénominateurs communs des attentes entendues ici ou là.

Les ateliers mériteraient d'être démultipliés pour en affiner les conclusions et favoriser leur appropriation. Ils révèlent cependant l'acuité de la question, pour faire évoluer la définition canonique du rôle d'élu local, dans les actes comme dans les discours. Mettre l'accent sur le

partage des rôles permet de sortir du face-à-face entre élus et citoyens, et entre communes et intercommunalités. En soulignant l'importance des coopérations de toutes sortes dans l'exercice du pouvoir local, cette entrée par la fiche de poste montre que nous avons tous un rôle à jouer pour dépasser la crise existentielle de la fonction d'élu local.