

Démocratie

SOLIDIFIER LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE COMME PRÉALABLE AU RETOUR DES MAIRES

Vincent Aubelle

23/05/2020

Dans le cadre du dossier que la Fondation consacre au décryptage du premier tour des élections municipales du 15 mars dernier – alors que le Premier ministre vient d’annoncer la tenue du second le 28 juin prochain –, Vincent Aubelle s’intéresse à la figure des maires, soldats d’une armée silencieuse, alors que s’installe petit à petit une véritable contre-démocratie dans le pays.

« Fantassins de la République », « aile avancée de la garde nationale », « premier de corvée », « stabilisateurs de notre démocratie », militant, animateur, entrepreneur, les maires relient, réparent, et inventent. « Les maires au cœur de la République » : jamais le thème retenu par l’association des maires de France et des présidents d’intercommunalité pour son 102^e congrès n’a revêtu autant d’acuité. La pandémie mondiale du Covid-19 apparue au milieu de l’hiver 2019 est venue perturber ce qui devait être leur printemps. L’instauration de l’état d’urgence sanitaire les a conduits, comme à chaque occasion, à prendre toute leur place, aussi bien dans l’accompagnement des mesures que des populations. La question d’un retour des maires mérite d’être donc déplacée. Elle n’est pas sans rapport au propos que fait tenir André Malraux à Monsieur Ling lorsque la théorie du réel remplace l’objet par sa représentation : « cette notion du monde que vous ne trouvez pas en vous, vous la remplacez par des constructions. Vous voulez un monde cohérent ».

Analyser le sujet de la représentativité des maires à l’aune des résultats du premier tour de l’élection des conseillers municipaux et communautaires organisé le 15 mars 2020 permet de mesurer avec finesse les conditions préalables à un retour.

Le maire, fondation de l’État

L’une des fonctions les plus visibles du maire est celle de l’agent déconcentré de l’État. L’actualité du printemps 2020 conforte le constat. Suite à la décision de maintenir le scrutin relatif au

renouvellement de l'ensemble des conseillers municipaux et communautaires, ce sont eux, en dépit du risque sanitaire encouru qu'ils connaissaient, qui l'ont organisé. Le maire agent doit être en harmonie avec l'État : « l'affranchissement ne peut pas aller jusqu'à l'autonomie absolue ; quoique locale ou spéciale, l'administration doit toujours rester administration de l'État, et par conséquent, les autorités locales ou spéciales doivent rester en harmonie avec le pouvoir central ». Ce lien de subordination est ce qui conduit, au titre de l'unité de l'État, à rendre l'application de la loi et du règlement uniforme. L'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté du maire de Sceaux, fondé sur l'avis de l'académie nationale de médecine, recommandant hautement le port du masque dans l'espace public, le rappelle : « l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées pour des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale ». Le maire, agent déconcentré, doit à la fois rester en harmonie avec l'État mais aussi avancer à son pas : les divers changements de pied opérés par l'État entre la fin des mois de février et avril 2020 quant à l'intérêt de porter un masque dans l'espace public en rendent compte.

Cela n'exclut pas que l'asymétrie de cette relation s'inverse, lorsque le maire devient le hussard noir de l'État. La crise sociale intervenue à partir du dernier trimestre 2018 l'a démontrée : « il y a eu le Grand Débat. J'ai tant appris de nos échanges. (...) Tant appris de votre sens du dialogue, de l'unité, de la proximité ».

Ainsi, le retour des maires est d'abord et avant tout celui de la redécouverte par l'État du sens de la formule contenue dans l'exposé des motifs du décret sur la décentralisation administrative de 1852 : « considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on administre bien que de près ». La mise en avant du couple formé par le maire et le préfet à l'occasion du déconfinement de la population – « il s'agit de laisser aux autorités locales, notamment aux maires et aux préfets, la possibilité d'adapter la stratégie nationale en fonction des circonstances » – en est la traduction.

Mais le maire est aussi l'exécutif de la commune. À l'exception de la période 1940-1944, l'élection est, depuis la loi municipale du 5 avril 1884, la source de sa légitimité. Les débats tenus avant que ces dispositions législatives ne rentrent en vigueur le confirment : « la constitution de la municipalité, le choix du maire est une affaire qui intéresse tout le monde au plus haut point, et je suis convaincu que de toutes parts on ira au vote avec la volonté de faire prévaloir le mieux possible les préférences que chacun peut avoir et auquel se rattache dans sa pensée l'intérêt municipal lui-même ». Faisant fi de cette réalité et dans le contexte de la pandémie mondiale liée au Covid-19, le gouvernement maintint l'organisation du scrutin alors que l'état d'urgence sanitaire, qui entraîna le

report du second tour de l'élection, était instauré 48 heures plus tard. Cette décision révèle la considération, empreinte de morgue, accordée par l'État et les promoteurs à couvert des stratégies électorales, qui fonda ce choix, de ce que recouvre pour eux l'élection municipale. La réponse du corps électoral à cette injonction contradictoire fut sans appel, et dans des proportions jamais atteintes : 55,51% des inscrits ne se sont pas rendus aux urnes.

La légitimité de ceux qui furent élus est inattaquable.

En revanche, et pour des raisons exogènes à la situation sanitaire, leur représentativité interroge : déplier ses contours ouvre les possibles d'un retour effectif des maires.

Une contre-démocratie s'installe de façon rampante

Le premier facteur à prendre en compte est celui de l'analyse des bulletins non comptabilisés dans les suffrages exprimés lors du premier tour de l'élection des conseillers municipaux du 15 mars 2020. Dans les 66 558 bureaux de votes de la France métropolitaine, il ressort que dans 10,15% de ces bureaux, soit 6756 d'entre eux, le pourcentage des bulletins blancs et nuls par rapport aux suffrages exprimés est égal à supérieur à 10%, alors que la moyenne nationale est de 4,51%.

Nombre de bureaux de votes (France métropolitaine) où le rapport entre le nombre de bulletins blancs et nuls sur les suffrages exprimés à l'occasion du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 est égal ou supérieur à 10%

10 - 19,90%	20 - 29,90%	30-39,99%	40-49,99%	50-59,99%	60-69,99%	70-79,99%	80% et plus
4 221	1 577	527	215	97	38	25	56

Si l'importance du taux d'abstention peut fausser l'analyse de ce résultat (notamment pour les communes pour lesquelles une seule liste a été déposée), la réalité de l'expression de ces citoyens s'inscrit dans la négativité. Le choix de ne pas déposer de listes ou de candidatures conduit à faire du débat électoral une fiction lorsqu'il n'est plus appréhendé comme une sélection entre des programmes. Dès lors, la magie qu'adresse et contient chaque bulletin de vote aux mânes du système représentatif s'étirole : cette opposition est une défiance qui métastase la démocratie représentative. Les maires ne pourront pas faire abstraction de cette contre-démocratie rampante, ce que José Saramago qualifie dans son roman consacré au vote blanc comme le « défi le plus pervers et le plus diabolique jamais lancé au pouvoir légitime de l'État au cours de la longue

histoire des nations ».

Le nombre de listes pour les communes de 1000 habitants et plus tempère l'argument : entre 2014 et 2020, le nombre de communes métropolitaines a évolué de 9629 à 9797 ; symétriquement le nombre de listes présentées a crû de 683 unités pour atteindre le nombre de 20 000. Le taux d'évolution du nombre de listes entre 2014 et 2020, 3,54%, supérieur à celui des communes au cours de la même période, 1,74%, est le signe d'une vitalité démocratique.

Or, la situation des communes de moins de 1000 habitants nuance la conclusion précédente : ainsi, si le nombre de ces communes en 2020 (25 042) a baissé de 6,75% par rapport à celles existantes en 2014 (26 856), le total des candidatures déposées pour le premier tour de l'élection municipale a décru plus rapidement que celle enregistrées pour les communes au cours de la même période : -12,03% pour un nombre total de candidats en 2020 égale à 355 636. Ce résultat est l'indice suivant lequel la fièvre électorale constitutive de l'engagement n'est pas indépendante de la population des communes. Le faisceau des indices doit être enrichi.

L'importance croissante du nombre de communes où une seule liste a été déposée ou pour lesquelles il a existé un nombre de candidatures égal à celui du nombre de sièges à pourvoir en est un autre. En 2020, le nombre de communes métropolitaines de 1000 habitants et plus existantes (9797) pour lesquelles aucune liste n'a été déposée (4) et pour celles où une seule liste a été enregistrée (3810) représente 38,93% de l'ensemble de l'échantillon : entre 2014 et 2020, l'augmentation de cette situation est de 8,03 points. Par ailleurs, 14 643 communes de moins de 1000 habitants ont compté un nombre de candidatures déposées égal à celui des sièges à pourvoir au conseil municipal. Au total, ce sont donc 18 453 communes pour lesquelles il n'y eut, de fait, aucune compétition électorale, soit 52,96% de l'ensemble des communes métropolitaines.

Ces observations conduisent à distinguer deux facteurs, non exclusifs l'un de l'autre afin de comprendre la situation rencontrée.

- D'une part, le « blues des maires » qu'Éric Kerrouche a décrit avec minutie : l'importance liée aux facteurs personnels (difficultés de concilier l'exercice d'un mandat avec la vie professionnelle et dans une moindre mesure familiale) auquel s'ajoute la pression dans l'exercice du mandat sont des fondements solides et explicatifs de ce désinvestissement.
- D'autre part, l'évidement de la clause générale de compétences attribuée aux communes au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est une dimension complémentaire de cette question. Maurice Hauriou notait en 1895 que le recours à l'établissement public constituait une voie féconde pour décentraliser car « ils

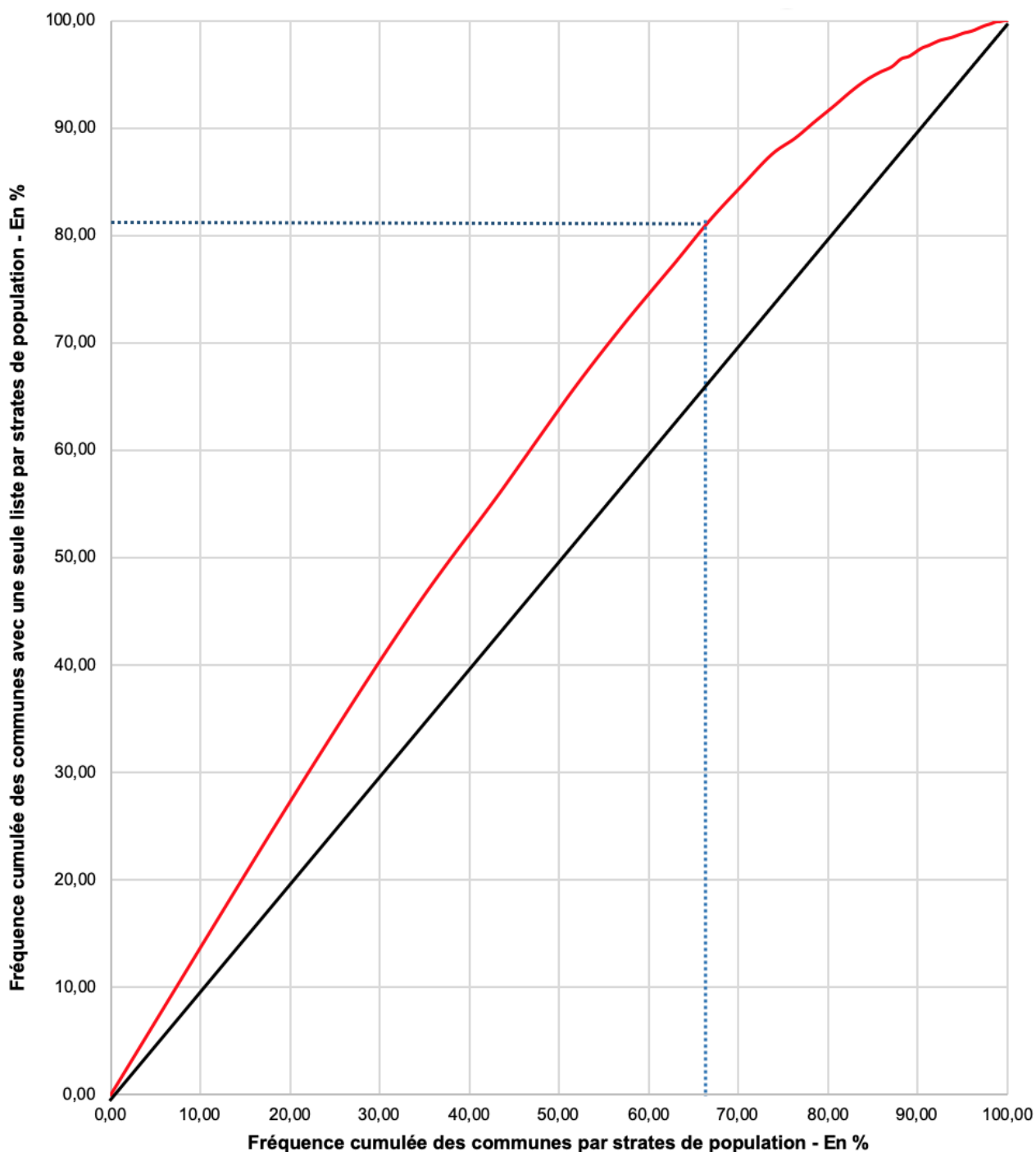
n'ont pas de pouvoir politique. Cela tient à ce qu'ils n'ont pas de services multiples : un seul service ne donne pas beaucoup de pouvoir ». Si la solution proposée par Maurice Hauriou est marquée par la situation administrative et politique de son temps – il s'agissait d'éviter le socialisme municipal –, la conclusion ne souffre d'aucun anachronisme. L'extension à titre obligatoire des compétences des établissements publics de coopération intercommunale intervenues en 2010 et 2015, à rebours de la conception défendue par Jean-Pierre Chevènement pour qui la coopération intercommunale était une coopérative de communes pour l'exercice des seules compétences stratégiques, a transféré une partie importante du pouvoir politique de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale. Le recours depuis 2014 au suffrage universel direct pour l'élection de leurs membres en a été la conséquence. Toutefois, retenir la commune comme circonscription pour élire les conseillers communautaires affaiblit la portée politique du suffrage intercommunal jusqu'à le rendre mineur : le débat municipal municipalise celui de l'intercommunalité. Les dispositions législatives introduites en 2019 rendant obligatoires la création d'un bureau des maires au sein de l'EPCI ou bien encore celle d'élaborer un pacte de gouvernance à l'occasion de chaque renouvellement général des conseils municipaux confortent ce paradoxe : celui d'un évidement et d'un déplacement du pouvoir politique de la commune au profit de l'EPCI sans que le cadre d'élection des conseillers communautaires puisse faire advenir une quelconque lutte électorale.

Ces considérations, l'importance du maire agent de l'État et l'évidement de l'intérêt municipal, ne sauraient conduire à occulter l'essentiel. Le maire est l'élu qui recueille le plus d'opinions favorables (63%) et qui est le mieux connu. Les termes de compétence (67%), d'honnêteté (67%), de dynamisme (64%), d'autorité (61%), de proximité avec les préoccupations des habitants (60%) circonscrivent ce qu'il représente, l'unité et la cohésion sociale : « il faut être là, non pas de temps en temps, mais tout le temps, les jours et les nuits. Qu'est-ce qu'un maire ? C'est la personne humaine. (...) Qu'est-ce qu'un maire ? En plus d'être là, c'est celui qui tisse, sans arrêt, qui ravaude, qui répare. (...) C'est de cela que nous avons besoin. Qu'est-ce qu'un maire ? Il est celui qui répare les vivants ». Le lien charnel, intime, que le maire entretient avec la population est ce qui donne toute la force à la conception naturelle de la commune, comparable à une famille : « la commune n'est pas une création de la loi ; elle est née de la nature des choses ».

La confrontation électorale s'étiole

Pour autant, la dépolitisation structurelle de l'élection municipale interroge. Le graphique suivant établit la courbe de concentration issue du premier tour de l'élection municipale entre, d'une part, la fréquence cumulée des communes dont la population est comprise entre 1000 et 9999 habitants

et, d'autre part, celle pour lesquelles une seule liste s'est présentée (seules 26 communes de 10 000 habitants et plus ont compté une liste égale à un), soit un ensemble de 3787 communes. Ainsi, 66,73% des communes de l'échantillon total ont une population comprise entre 1000 et 2749 habitants et concentrent 81,30% de celles pour lesquelles une seule liste a été déposée. La faible dispersion des données conduit à approfondir le lien entre la population des communes et le nombre de listes déposées.



Le second graphique relatif aux communes de 1000 à 9999 habitants contribue à cet

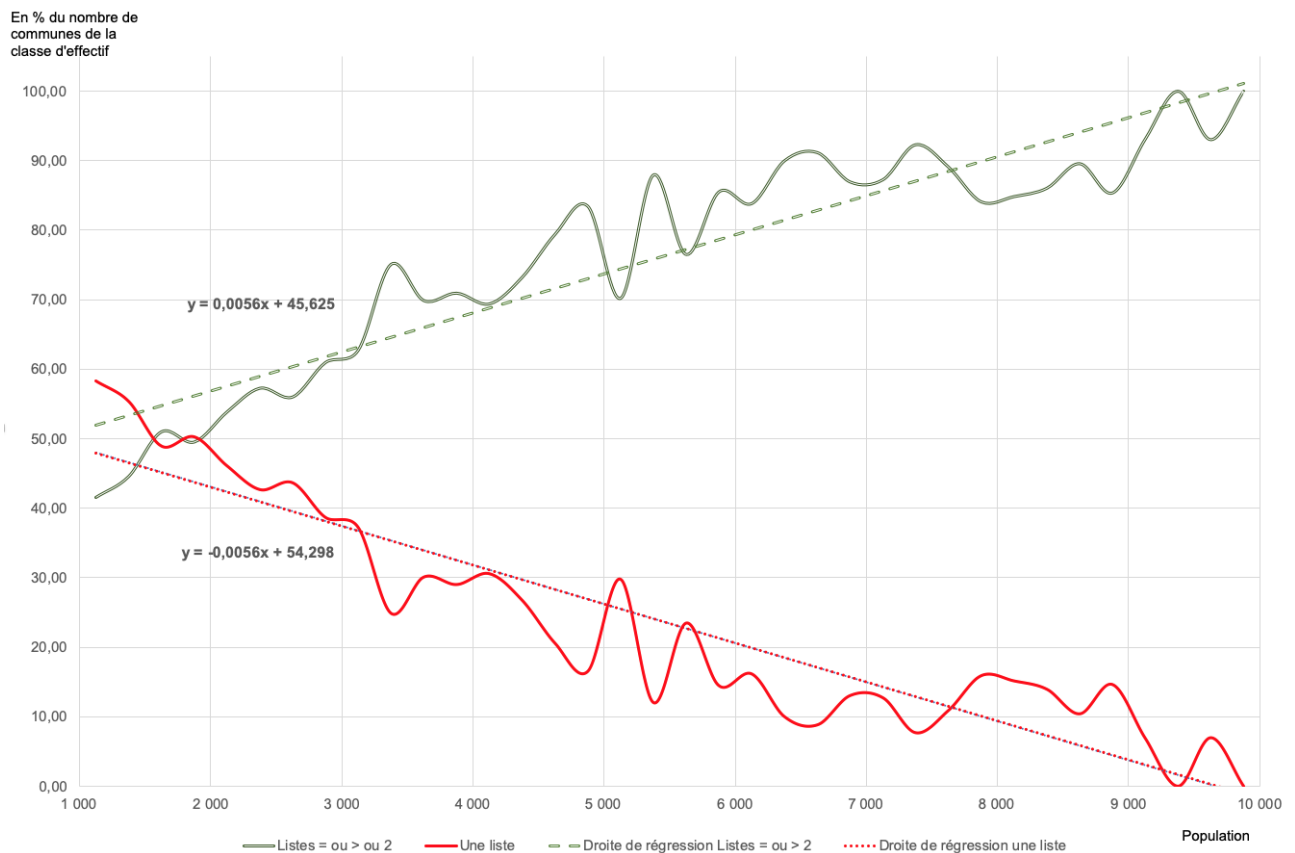
approfondissement. Ainsi, lorsqu'une seule liste a été présentée, la part des communes réparties par classe d'effectifs de population diminue lorsque la population augmente : ainsi, pour les communes dont la population est comprise entre 1000 et 1249 habitants, 58,34% des communes de cette classe d'effectifs a compté une seule liste alors que pour les communes dont la population est comprise entre 9750 et 9999 habitants, cette part est de 0%. De façon quasi symétrique, la courbe des communes de 1000 à 9999 habitants qui ont compté deux listes ou plus à l'occasion de cette élection (soit 5060 communes) enregistre une pente inverse à la précédente : les électeurs de 41,60% des communes comprenant une population entre 1000 et 1290 habitants ont pu choisir entre au minimum deux listes alors que cette situation concerne 75,86% des communes dont la population est comprise entre 9750 habitants et 9999 habitants.

La valeur élevée du coefficient de détermination, entre la population des communes et le nombre de listes qui se sont présentées, atteste de la robustesse de cette relation :

- pour une seule liste, $R^2 = 0,8547$;
- pour deux listes et plus, $R^2 = 0,8546$.

Les droites de régression linéaire établies à partir du nombre de listes déposées dans les communes de 1000 à 9999 habitants à l'occasion du premier tour relatif au renouvellement général des conseillers municipaux de 2020 permettent alors de déterminer le seuil de population à partir duquel les conditions de la lutte électorale sont réunies : à partir de 5231 habitants, les communes qui disposent d'un nombre de liste égale à 1 atteignent la valeur maximale de 25% ; à partir de 5245 habitants, 75% des communes disposent d'un nombre de listes égal ou supérieur à 2.

Nombre de listes en fonction de la population dans les communes de 1000 à 9999 habitants, premier tour de l'élection municipale du 15 mars 2020



La démocratie n'est pas réductible à une équation mathématique : les travaux relatifs aux élections municipales dans les communes dotées d'une faible population démontrent que l'absence de candidatures étendues n'exclut pas les conflits. La question soulevée par ces résultats est celle de savoir si la dimension fonctionnelle de l'élection qui, au terme de ce processus, fonde l'autorité du maire peut se réduire à sa seule forme. La conclusion apportée par Maurice Hauriou sur les élections locales – « cet accroissement de vie publique est bon, parce que partout et dans tous les ordres la vie est supérieure à la mort ou au sommeil, et que plus de vie vaut mieux que moins de vie » – est suffisante : l'élection, réduite à un processus de nomination lorsque l'absence d'opinions contradictoires prévaut, porte atteinte au fondement des élections locales qui, suivant le mot de Maurice Hauriou, sont l'école primaire de la liberté.

La démocratie n'est pas non plus un en-soi : le court-circuit issu de la rencontre entre la minorité et la majorité est la condition de premier rang à satisfaire pour la stabiliser. Il est ce qui, ensuite, permettra la représentativité du maire et de l'autorité de sa fonction. Depuis 1790, l'antienne qu'est le déni opéré sur le débat relatif à la population minimale des communes lorsqu'il est à dessein assimilé à la suppression du nombre de communes oublie l'essentiel : la réflexion sur les conditions d'établissement d'une représentativité accrue des maires, aujourd'hui altérée.

À cet égard, la commune nouvelle, dès lors que les communes déléguées sont maintenues et que

l'effectif du conseil municipal à l'issue de son second renouvellement n'est pas inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées, répond à cette exigence : maintien du maire dans chacune des communes déléguées comme tisserand de l'étoffe des liens sociaux et, compte tenu de la population de la commune, possibilité de susciter une offre politique plus étendue que celle qui existe aujourd'hui. Cette condition est nécessaire mais non suffisante : pour que le pouvoir politique existe, encore faut-il que des compétences soient adjointes. Tel est précisément l'objet des dispositions relatives à la commune-communauté introduite en 2019 : dès lors qu'une commune nouvelle est créée sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale l'obligation d'appartenir à une structure intercommunale n'est plus exigée. L'étendue des périmètres intercommunaux, tels que définis en 2016 à l'issue de la seconde génération du schéma départemental de coopération intercommunale, rend caduque l'effectivité du recours à ce dispositif. Cela n'altère pas sa fécondité. En considérant l'ensemble des bassins de vie tels que définis en 2012, il a existé 12 structures intercommunales dans leur périmètre existants au 1^{er} janvier 2014 qui disposaient d'une population inférieure ou égale à 5000 habitants. Ce seuil plancher de population (5000 habitants) couplé aux périmètres intercommunaux tels que définis au 1^{er} janvier 2014, c'est-à-dire à l'issue de la première génération des schémas départementaux de coopération intercommunale, est ce qui autorise à faire de la commune-communauté une perspective prospère.

En définitive, curieuse est l'interrogation d'un retour des maires, laissant entendre qu'ils auraient disparu, comme s'ils avaient été ou s'étaient placés en état d'hibernation. Si retour il y a, c'est celui du dessillement de l'État confronté à l'épreuve des faits, lorsque l'administration du sommet ne suffit pas. La loyauté de l'armée silencieuse formée par les maires n'a jamais été prise en défaut. Car le maire, avant d'être l'exécutif de la commune, est l'indéfectible agent déconcentré de l'État. Ce rappel n'épuise pas la question du retour des maires. L'organisation de l'élection des conseillers municipaux et communautaires en 2020 dans un contexte de pandémie sanitaire questionne les profondeurs non pas de la légitimité des maires mais de leur représentativité. L'importance des bulletins nuls ou blancs, la progression constante d'une lutte électorale nominale lorsqu'aucun choix électoral n'est offert sont des manifestations saillantes de cette contre-démocratie diaphane. Mieux asseoir la représentativité des maires est une condition de leur retour, et le dépassement des prudences de jouvenceaux sur l'établissement de communes fortes et vivantes son préalable.

Ce texte figurera également dans l'ouvrage *Le retour des maires ? (sous la direction de Nicolas Kada), Paris : Le Moniteur, coll. Droit et gestion des collectivités territoriales (GRALE), à paraître en septembre 2020.*