



LE BLUES DES MAIRES

ÉRIC KERROUCHE

**LE BLUES DES MAIRES
ET DES ÉLUS MUNICIPAUX**

ÉRIC KERROUCHE

Éric Kerrouche est directeur de recherche au CNRS de profession. Il a tout particulièrement travaillé sur les parlements et les parlementaires ainsi que sur la décentralisation, en France et en Europe. Impliqué dans la vie locale depuis 2002, il a été successivement conseiller municipal puis adjoint de sa commune de Capbreton, dans le département des Landes. Il a également présidé pendant dix ans la communauté de communes Maremne Adour Côte-Sud, EPCI de 65000 habitants qui comprend vingt-trois communes. Il est sénateur des Landes depuis octobre 2017 et fait partie du groupe socialiste et républicain. Cette expérience vient compléter sa vision de politiste.

INTRODUCTION

Alors que ces quelques lignes étaient écrites, un slogan apparu sur les réseaux sociaux marquait à nouveau la défiance entre l'actuel pouvoir et les élus communaux. #BalanceTonMaire avait été lancé par des sympathisants de La République en marche agacés que des décisions d'augmentation d'impôts prises localement viennent éclipser ou rendent illisibles les premiers effets de la baisse de 30% de la taxe d'habitation pour les contribuables concernés par cette mesure.

Cette situation était-elle réellement surprenante ? Fallait-il s'étonner que des maires ayant déjà vécu, parfois comme un traumatisme, les baisses de dotation s'inquiètent de la compensation à venir d'une taxe essentielle à la vie communale ? Au final, le pouvoir n'avait-il pas tout simplement oublié qu'au titre de l'article 72 de la Constitution, « [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus » ? Cette offensive s'est pourtant prolongée, cette fois-ci sous la houlette du gouvernement lui-même, par le biais d'un encart sur les avis d'imposition locaux puis d'une lettre dématérialisée du ministre de l'Action et des Comptes publics à l'attention du contribuable expliquant que « le gain [de la baisse de la taxe d'habitation] peut toutefois être diminué si l'une des collectivités locales qui vous taxe a augmenté son taux d'imposition ou supprimé des avantages vous concernant ». Cette dernière déclaration était encore une fois vécue par les maires comme un véritable acharnement.

Cet épisode venait s'ajouter à la longue liste des incompréhensions entre l'actuel exécutif et les territoires, comme en a témoigné, entre

autres, la polémique autour de la limitation à 80 kilomètres/heure des routes à double sens sans séparateur central. Au-delà de l'objectif affiché d'une baisse de la mortalité sur les routes, cette décision unilatérale, « de technocrates parisiens », prise par le gouvernement avait été vécue localement comme une sanction. Les présidents de vingt-huit départements, en majorité ruraux, avaient d'ailleurs demandé début mars 2018 au gouvernement de renoncer à cette mesure. Au final, ces nombreuses vicissitudes ont amené communes, départements et régions à boycotter la Conférence nationale des territoires de juillet 2018.

En outre, le fâcheux épisode de #BalanceTonMaire et ses prolongements intervenaient peu après l'appel de Marseille à l'initiative des représentants de toutes les strates de collectivités pour relancer la décentralisation.

Cette « attaque » contre les collectivités locales a une résonance particulière en France. L'Hexagone reste, en effet, malgré une diminution récente de leur nombre, le pays des communes avec 35 357 entités réparties sur le territoire au 1^{er} janvier 2018, selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL). L'échelon municipal a un rôle particulier dans la plupart des systèmes institutionnels. Comme le rappelait Luciano Vandelli, « aucune institution publique ne peut se targuer d'un enracinement historique, d'une diffusion géographique, d'un tel degré de légitimité chez les citoyens, que la commune. Et cela quels que soient le contexte administratif et juridique et la diversité des traditions culturelles¹ ». Cette phrase conserve une portée toute particulière en France.

Ainsi, la dernière passation en date d'une enquête Cevipof/Centre Émile Durkheim de juillet 2018² démontre, s'il le fallait encore,

l'ampleur de l'attachement des Français à leur commune, et ce malgré les transformations démographiques et la mobilité croissante des populations. Quand on demande aux 12 347 personnes interrogées de noter leur attachement à différentes institutions sur une échelle de 0 à 10, la commune avec une moyenne de 6,9 arrive juste en deuxième position après le pays de résidence, la France (moyenne de 7,7). Ce sentiment s'exprime dans un cadre institutionnel profondément inchangé quand on compare le cas hexagonal à celui des autres pays européens. Parmi les 35 357 communes que, compte notre pays (sur les 89 000 de l'Union européenne), 53 % d'entre elles ont moins de 500 habitants et 85 % en comptent moins de 2 000. Même si certains pays, comme la République tchèque, connaissent une fragmentation comparable, cette dernière demeure une de nos spécificités alors même que de nombreux pays européens ont choisi de réduire drastiquement leur palier communal depuis les années 1950. Ce mouvement de réduction est d'ailleurs toujours d'actualité puisque, entre 2005 et 2016, le nombre de communes a chuté de 6 % à l'échelle de l'Union européenne³. Il est vrai que, dans notre pays, l'intercommunalité s'est imposée comme un substitut fonctionnel et, en quelque sorte, une alternative douce à des fusions autoritaires largement décriées depuis l'échec cuisant de la loi Marcellin de 1971.

Pourtant, et loin des images d'Épinal, l'échelon de base de la démocratie a subi de multiples évolutions depuis les lois de décentralisation de 1982. Ces dernières années ont précipité les transformations de toute nature en termes démocratiques, institutionnels, ou encore financiers. Ces bouleversements ont des conséquences chez les élus qui animent les assemblées locales et, au premier chef, ceux qui les président : les maires. En effet, si le dialogue

1. Luciano Vandelli, « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n° 95, novembre 2000.
2. Sylvain Brouard, Éric Kerrouche, Enquête démocratie régionale, juillet 2018.

3. Selon le Baromètre des réformes institutionnelles locales en Europe.

entre collectivités locales et État est difficile depuis l'élection d'Emmanuel Macron, c'est avant tout au niveau municipal que se concentrent les problèmes. Depuis quelque temps, une antienne est reprise un peu partout dans la presse : celle d'un blues des maires – et plus largement des élus municipaux – qui se traduirait par une explosion des démissions, singulièrement dans les communes les moins peuplées. Certains articles en viennent même à évoquer des scénarios catastrophe rappelant qu'en cas d'absence de candidats en 2020 « la préfecture nommerait [...] une délégation spéciale chargée des actes [...] pendant trois mois. Si aucun candidat n'est toujours pas déclaré, un préfet peut même dissoudre une commune et la rattacher à une commune voisine⁴ ».

Même si les données disponibles sont parcellaires, elles sont alarmantes. Alors que de nombreux articles ont régulièrement traité du malaise des élus locaux, l'enquête de l'Agence France-Presse parue à l'été 2018 et faisant état de l'augmentation récente des démissions de maires et d'élus municipaux a déclenché une multiplication des publications sur ce sujet. Toutes pratiquement insistent sur cette recrudescence d'élus jetant l'éponge depuis les dernières élections municipales de 2014.

On parle bien là de départs volontaires, non de ceux provoqués par la législation relative au cumul. Il n'est pas non plus ici question du passage de relais. C'est-à-dire une démission liée à la volonté d'un maire, souvent à l'apogée de sa carrière politique, de transmettre le flambeau à quelqu'un de son équipe, la plupart du temps un adjoint proche. Dans ce cas de figure, la perspective est que ce dernier occupe le siège avant les élections, se fasse connaître au poste de premier magistrat et

bénéficie au moment du scrutin à venir d'une légitimité qu'il n'aurait pas eu autrement. Si ce type de démission continue d'exister, y compris pendant la mandature 2014-2020, l'immense majorité de celles dont il est question ici est liée au découragement personnel et à l'impression de ne plus être utile dans son mandat.

En l'espèce, si les comptages varient un peu, les chiffres sont assez proches. Si les préfets contestent l'ampleur du mouvement⁵, ce dernier serait cependant loin d'être anodin. Selon les chiffres du journal *Le Monde*, le nombre de maires ayant démissionné depuis les dernières élections municipales de 2014 est déjà en hausse de 55 % par rapport à l'ensemble de la mandature précédente. Ces démissions seraient allées *crescendo* : 65 en 2014, 212 en 2015, 229 en 2016 pour cumuler à 296 en 2017⁶. En outre, pas moins de 153 démissions auraient été enregistrées au cours du premier semestre 2018. Selon *Le Figaro*, on atteindrait plus de 1 000 démissions (1 021 exactement⁷). Cette donnée est corroborée par la déclaration de Jacqueline Gourault, auditionnée le 27 septembre 2018 au Sénat, et qui faisait état de « près de 1 000 démissions pour des motifs divers ».

Quelle que soit la situation exacte, le sujet est considéré, à juste titre, comme grave pour le fonctionnement de la démocratie locale française. D'ailleurs, afin d'avoir un état des lieux précis, la nouvelle Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale et l'Association des maires de France (AMF) ont décidé de lancer un travail commun sur les démissions de maires depuis les dernières élections municipales, preuve s'il en est que cette thématique est – enfin ? – prise au sérieux par la majorité. L'AMF a également lancé une enquête auprès de ses

5. « Les préfets contestent l'ampleur des démissions de maires », *Le Monde*, 2 octobre 2018.

6. « De plus en plus de maires français démissionnent depuis dix ans », *Le Monde*, 30 août 2018.

7. « Vague inédite de démissions chez les maires de France », *Le Figaro*, 10 août 2018.

8. Les résultats de cette enquête ont été rendus disponibles lors du Congrès des maires de novembre 2018.

4. « 1 021 maires ont démissionné depuis les élections de 2014 », *La Dépêche*, 10 août 2018.

adhérents et essaye, à travers un questionnaire corédigé avec des universitaires, de prendre une mesure du ressenti des élus⁸.

Si, comme on vient de le voir, les estimations varient, un autre élément marque les esprits : il semble que la plupart des démissions touchent les communes de moins de 2 000 habitants. 50 % de celles-ci concerneraient spécifiquement celles de moins de 500 habitants. Ces deux derniers éléments témoignent d'une sensibilité particulière dans les zones rurales.

Si les discours alarmistes se multiplient en général avant les échéances municipales, dont celui d'un risque de manque de candidats, cette crainte ne se confirme pas toujours dans les faits⁹. Il faut par exemple se souvenir qu'en mars 2014, il y avait eu 962 068 candidatures, soit environ 1 électeur sur 49. Par ailleurs, selon l'enquête menée par le Sénat (*cf. infra*), près de 60 % des maires n'ont pas eu de peine pour constituer leur liste en 2014. Cela ne veut cependant pas dire que ces indicateurs globaux ne cachent pas des difficultés locales sérieuses.

Il faut en effet lire ces démissions et tous les témoignages de découragement comme des symptômes d'un malaise plus profond qui touche les élus municipaux et, au premier chef d'entre eux, les maires. Certes, pendant toute mandature, un désenchantement peut se dessiner avec l'exercice du mandat tant celui-ci peut, parfois, pour un nouvel élu, paraître loin des attentes initiales de la campagne électorale et des raisons qui ont poussé à se présenter. Il transparait cependant nettement que, au-delà de ces déceptions et des difficultés « habituelles », le mandat 2014-2020 est marqué par la juxtaposition d'un ensemble de facteurs qui, additionnés, ont généré un malaise spécifique des représentants municipaux. À tel point que les préfets, s'ils sont

circonspects sur l'explosion du nombre de démission de maires, soulignent cependant une « hémorragie de démissions de conseillers municipaux beaucoup moins visibles que celles des maires¹⁰ » mais qui, dans certains départements, pourraient atteindre un taux proche de 10 %¹¹. Ces démissions de conseillers concerneraient par ailleurs de façon plus marquée ceux qui ne sont pas conseillers communautaires. Il est évident qu'un tel contexte ne peut qu'avoir des effets délétères lors du renouvellement de 2020.

Au-delà des chiffres nationaux, j'avais été marqué à titre personnel – mais je pense que cela a été le cas de tous les candidats aux élections sénatoriales de 2017 – par la lassitude de certains maires lors des échanges que nous avons pu avoir pendant la campagne. Elle confinait parfois au découragement, si ce n'est à la démobilisation, même pour des maires jeunes et récemment élus. Ce sentiment est de plus en plus partagé. Il suffit d'assister à une assemblée générale d'une association départementale des maires pour se rendre compte de l'importance du ras-le-bol qui se dessine. Bien entendu, il est difficile d'objectiver ce qui n'est que de l'ordre du ressenti. Cependant, le travail lancé par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur les conditions d'exercice du mandat permet malgré tout d'avoir une meilleure mesure de la situation¹², notamment grâce aux résultats issus de la consultation des élus locaux. Cette dernière s'est achevée le 31 janvier 2018 et a reçu 17 500 réponses¹³. Elle donne de précieuses indications sur l'état d'esprit des élus municipaux, confirmant

10. *Ibid.*

11. « Les préfets contestent l'ampleur des démissions de maires », *Le Monde*, *op. cit.*

12. *Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation*, Rapport n° 642 (6 tomes), Sénat, 2018. Le tome 6, que j'ai corédigé avec Françoise Gatel, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, reprend les principaux éléments de la consultation. Je tiens à remercier le président du Sénat, Gérard Larcher, ainsi que le président de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, Jean-Marie Bockel, de leur confiance pour la participation à la rédaction du questionnaire de la consultation et l'utilisation des données.

13. Dont 7 300 complétées de la première à la dernière page.

9. « Municipales : 64 communes n'ont pas de candidat », *L'Obs*, 6 mars 2014.

l'idée d'un malaise local pouvant se traduire par une réelle démotivation pour l'élection de 2020.

Une petite précision méthodologique s'impose néanmoins ici. Notre but est de mettre en lumière à la fois les formes que revêt le malaise des élus municipaux et les explications de celui-ci. Ce faisant, on ne se concentre pas sur ce qui va bien dans la vie locale... Mais cela ne veut pas dire que ces aspects positifs n'existent pas. Loin de là. La mise en œuvre de projets, la rencontre avec les citoyens, le développement local, les services à la population font partie intégrante du mandat et concourent toujours à la satisfaction de celles et ceux qui l'exercent. Reste que certaines servitudes sont pesantes, dans un contexte local qui s'est dégradé.

Ce petit essai, qui veut surtout attirer l'attention sur un sujet déterminant pour l'avenir des territoires français et de la démocratie locale, est articulé autour de trois grands axes : dans un premier temps, il vise à mettre en lumière les symptômes de ce malaise en lien avec le mandat. Dans un second temps, il s'attarde sur les facteurs récents renforçant les difficultés, avant d'insister, finalement, sur quelques voies qui pourraient être explorées pour sortir de cette situation.

EXPLIQUER LE MALAISE : LES FACTEURS LIÉS À L'EXERCICE DU MANDAT

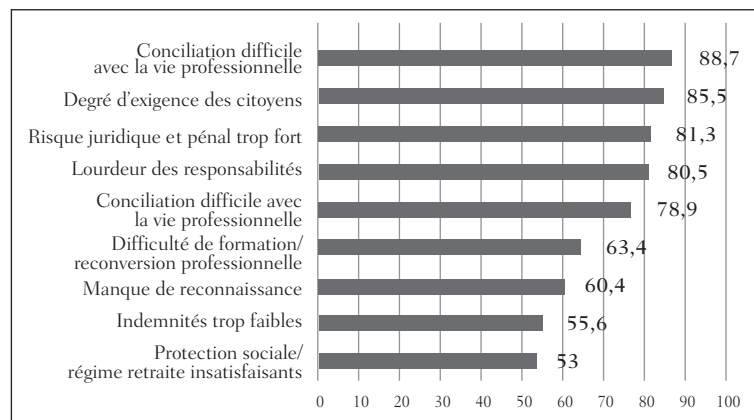
Le malaise des maires et des élus municipaux s'est exprimé assez nettement aussi bien dans les nombreuses prises de position de leurs associations que dans les multiples déclarations recueillies dans la presse. La consultation menée par le Sénat fait écho à ces préoccupations. Le questionnaire, en interrogeant aussi bien les élus sur leur avenir que sur les facteurs pouvant expliquer une crise des vocations permet, en creux, de circonscrire les principaux problèmes en lien avec l'exercice du mandat au quotidien.

LES DIFFICULTÉS D'EXERCICE DU MANDAT COMME FREIN À DE FUTURS ENGAGEMENTS

Sachant que la thématique d'une crise de vocation était régulièrement avancée dans les témoignages disponibles, le questionnaire a servi à objectiver autant que faire se peut les éléments qui pourraient l'expliquer. Une liste de facteurs potentiels a ainsi été soumise au jugement des répondants en leur demandant d'évaluer l'importance de chacun d'entre eux.

Figure 1

Facteurs explicatifs de la crise des vocations selon les élus municipaux (%)

Source : Enquête du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, 2018.

Trois grandes thématiques se dessinent à travers cette distribution : la situation matérielle, la question personnelle et, enfin, les difficultés intrinsèques du mandat.

a) Les résultats montrent bien que ce ne sont pas les conditions matérielles du mandat – indemnités, protection sociale et retraite – qui posent le plus de problèmes, encore que cet aspect soit plus saillant dans les communes les plus peuplées, on aura l'occasion d'y revenir.

b) Le facteur personnel se retrouve dans l'importance donnée à trois éléments. D'abord, l'affirmation qui domine toutes les autres selon laquelle la crise des vocations est avant tout due à la difficile conciliation avec la vie professionnelle (88,7%), mais également, quoique de façon un peu plus réduite, avec la vie personnelle (78,9%). S'ajoutent sur ce point les problèmes liés à la formation et à la difficile reconversion professionnelle (63,4%). C'est donc ici la question du temps

d'implication dans le mandat qui est posée, elle sera abordée un peu plus loin.

c) Enfin, autre thématique évoquée, celle de la pression dans l'exercice du mandat et le fait que celui-ci est parfois peu gratifiant. Les facteurs démotivants sont, respectivement, le degré d'exigence des citoyens (85,5 %, deuxième facteur explicatif), le risque juridique et pénal (81,3 %), la lourdeur des responsabilités (80,5 %) et, enfin, le manque de reconnaissance (60,4 %).

Commençons par ce dernier point. Le degré d'exigence des citoyens est régulièrement évoqué par les élus municipaux. Une bonne partie d'entre eux disent d'ailleurs vivre sous cette pression des habitants. Comme le précisait ainsi récemment un maire démissionnaire du Lot, « si un trottoir est un peu défoncé, il faudrait que le lendemain se soit réparé », ajoutant que « les gens veulent régulièrement vous faire des procès »¹⁴. Cette exigence est donc une réalité pour la plupart des élus. Il va sans dire que cette tension est ressentie beaucoup plus fortement par les maires en tant que responsables clairement identifiés de l'exécutif communal et ce quel que soit le problème considéré (qu'il relève d'ailleurs de leurs compétences ou pas).

Parfois, le comportement des citoyens est même dénoncé. Ainsi, un maire d'une commune de moins de 5 000 habitants précisait dans l'enquête Sénat que, localement, on vit « une transformation culturelle liée à l'évolution négative de notre société. Les administrés sont dans une grande majorité à son image, des consommateurs insatisfaits oubliant le collectif [...]. Cela conduit à un manque de reconnaissance de ce qui est fait. [...] Il en résulte souvent un manque de respect venant souvent d'une petite minorité (Facebook...) et un découragement et une

14. « Vague de démissions chez les maires "usés" par leur fonction », *Le Point*, 1^{er} août 2018.

usure chez l'élu ». Cette notion de « consumérisme citoyen » a d'ailleurs été souvent évoquée.

S'agissant de la lourdeur des responsabilités et du risque juridique et pénal, on retrouve une asymétrie de situation entre communes rurales et urbaines. Dans les premières, les maires, ne disposant que de peu de services, se disent particulièrement démunis. Cette situation se retranscrit dans les résultats. Pour 87 % des élus des communes de moins de 1 000 habitants, la lourdeur des responsabilités joue un rôle important dans la crise des vocations. Ce taux, même s'il reste conséquent, tombe à 64 % dans celles de plus de 10 000 habitants. La situation est identique en ce qui concerne le risque juridique et pénal (88 % dans les moins de 1 000 contre 68 % dans les plus de 10 000). Il semble bien que cette perception soit particulièrement tenace, principalement dans les zones rurales, quand bien même elle serait décorrélée de la réalité¹⁵. Comme le rappelle le rapport du Sénat, les élus locaux éprouvent à l'égard du risque pénal un très fort sentiment de vulnérabilité¹⁶. Au vu des moyens juridiques et financiers disponibles, on ne s'étonnera pas que cette crainte soit particulièrement prononcée dans les plus petites communes. De plus en plus citoyens, opinion publique, médias, juges s'attachent à une recherche de transparence parfois intransigeante avec comme corollaire la recherche de responsables nommément désignés et soumis au droit commun. La mise en jeu de la responsabilité pénale des décideurs publics s'inscrit dans cette logique et correspond à une tendance générale de nos sociétés vers une moralisation, et donc une judiciarisation, de la vie publique.

15. Selon l'observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux même en progression le taux de mise en cause pénale serait de 2,60 pour mille élus locaux sur la mandature 2014-2020, et le taux des maires et adjoints poursuivis pénalement s'élèverait entre 7,09 et 9,22 pour mille sur la même mandature.

16. *Faciliter l'exercice des mandats locaux : la responsabilité pénale et les obligations déontologiques*, Rapport n° 642 du Sénat, tome 5.

Toutefois, il apparaît nettement que, pour les élus locaux, une confusion s'opère entre responsabilité et culpabilité¹⁷, et ce malgré les changements du cadre juridique (on pense ici à la modification des conditions d'engagement de la responsabilité pénale en matière d'infraction non intentionnelle qui résulte de la loi du 10 juillet 2000).

Ce premier questionnaire a été complété par un autre consistant à interroger les élus sur leur volonté ou non de continuer à exercer un mandat au-delà des prochaines municipales de 2020.

LA DIFFICILE PROJECTION DANS L'AVENIR COMME ILLUSTRATION DU MALAISE LOCAL

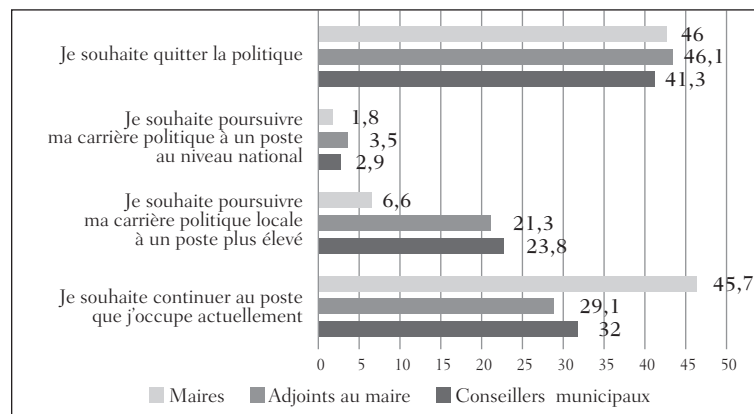
Si, globalement, la France continue d'avoir un tissu d'élus locaux probablement sans équivalent, les difficultés inhérentes au mandat peuvent néanmoins avoir raison des volontés les plus affirmées. Malgré un nombre important de candidats aux municipales de 2014, des difficultés de recrutement ont pu se manifester ici ou là. 64 communes n'avaient ainsi eu aucune candidature au premier tour. En outre, selon les données du Sénat, dans 563 communes de moins de 1 000 habitants, le nombre de candidats était inférieur à celui des sièges à pourvoir, et dans près d'un tiers de celles de plus de 1 000 habitants (soit 3 032 communes), une seule liste se présentait¹⁸. Il faut par ailleurs se souvenir que certains candidats sont plus difficiles à trouver que d'autres. La perspective est

17. Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 3, 2001.

18. *Revitaliser l'échelon communal*, Rapport de la Mission de contrôle et de suivi de la réforme territoriale, Sénat, 7 novembre 2018.

encore plus sombre pour le renouvellement de 2020. Les différents témoignages recueillis dans la longue liste des publications intervenues sur le sujet confirment très nettement cette impression. Selon l'Association des maires de France, près d'un maire sur deux devrait jeter l'éponge en 2020, alors que le taux de renouvellement était de 40 % en 2014. Les chiffres de la consultation du Sénat entérinent cette projection.

Figure 2
Réponses à la question « Pour l'instant, que prévoyez-vous de faire à la fin du présent mandat ? » selon la fonction exercée (%)



Source : Enquête du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, 2018 (calculs de l'auteur).

Comme le montre la figure précédente, la proportion de maires qui souhaitent continuer à leur poste actuel (45,7 %) est quasi identique à celle de ceux qui veulent arrêter la politique (46 %). On peut d'abord regarder l'aspect positif et considérer la coupe à moitié pleine en se félicitant que ces deux pourcentages soient équivalents. On peut également la voir à moitié vide et s'inquiéter du fait que la volonté d'arrêter

du mandat soit en nette augmentation. En effet, le taux de renouvellement des maires oscille régulièrement autour de 40 %. Pour donner quelques ordres de grandeur, il était de 40,5 % en 1977, 38 % en 1995, 43,3 % en 2001, 40,3 % en 2008 et 40 % en 2014¹⁹. La proportion est pratiquement ici d'un maire sur deux (ce chiffre variant en fonction de la strate et étant encore plus prononcé dans les communes de moins de 1 000 habitants où il atteint près de 55 %).

Par ailleurs, cette tendance est identique en ce qui concerne les adjoints au maire qui souhaitent arrêter la politique pour 46,1 % d'entre eux. Ce dernier pourcentage est équivalent à celui des maires. Il n'est pas possible d'arguer pour ces derniers que celui-ci soit uniquement lié au fait que leur ancienneté, et donc leur âge, est supérieure à celle des autres élus (43 % des maires répondants sont élus depuis plus de vingt ans, contre 19 % pour les autres élus). Le score des adjoints, qui sont, toutes choses égales par ailleurs, en général plus jeunes et exercent un mandat depuis moins longtemps, est bien un signe qu'une logique particulière est à l'œuvre.

Il faut aussi remarquer que même chez les conseillers municipaux on constate une augmentation des défections potentielles : en 2008 lors d'une autre enquête²⁰, seuls 30,8 % d'entre eux envisageaient de ne pas se représenter aux prochaines élections, contre 41,3 % lors de cette consultation.

Cette convergence des volontés de quitter la politique, même si elle est légèrement plus marquée pour les élus membres de l'exécutif, est l'expression d'un trouble spécifique. Cette explication se vérifie d'autant plus que parmi ceux qui souhaitent quitter la politique et ont donné

19. Données rassemblées par l'auteur.

20. Éric Kerrouche, « Les conseillers municipaux : photographie d'un peuple méconnu », *Pouvoirs locaux*, n° 88-1, mars 2011.

la raison de cette décision, seuls 22 % évoquent la question de l'âge (cf. *infra*). À ce premier aspect s'en ajoute un autre.

Quand on prend en compte l'ensemble des répondants, la volonté de quitter la politique est nettement plus marquée dans les communes de moins de 1 000 habitants (48 %) que dans celles de plus de 10 000 habitants où le pourcentage plafonne à seulement 28 %. C'est une double crise qui se dessine ici : l'une liée à la démographie et à la géographie puisqu'il est question des plus petites entités majoritairement concentrées dans les zones rurales, l'autre, fonctionnelle, qui touche particulièrement les maires et adjoints.

Un examen des motifs de la volonté d'arrêter une activité politique est d'ailleurs assez parlant pour illustrer ce malaise. Si l'on écarte quelques explications périphériques²¹, on trouve deux motifs liés au temps passé dans le mandat – qui ne sont pas forcément négatifs en soi : le fait d'être trop vieux (22,1 %) et celui d'avoir rempli son devoir civique (22,1 %). Si l'on excepte, enfin, la volonté de se concentrer sur sa profession (6,1 %), les trois dernières explications trahissent des difficultés liées à l'exercice du mandat. Il en va ainsi du sentiment de manquer d'influence (3 %) et de la déception (15 %). On remarquera d'ailleurs que dans les deux cas ces taux sont plus élevés en ce qui concerne les conseillers municipaux (respectivement 5,6 et 21,7 %), illustrant le difficile ajustement pour certains entre attentes initiales et exercice effectif du mandat au quotidien. Au final, c'est surtout l'aspect chronophage de l'engagement politique (27 %)²² qui est dénoncé.

21. La volonté de travailler pour une organisation d'utilité publique (2,5 %) ou le déménagement de la collectivité où l'on est élu (2,5 %).

22. Le libellé exact est le suivant : « Le travail politique prend trop de temps qui me manque pour ma famille ou mon travail. »

Ainsi le principal élément qui explique, selon les élus interrogés, la crise de vocation est le même que celui qui peut amener à l'arrêt de la carrière électorale : il s'agit du temps dédié au mandat, avec les conséquences personnelles et professionnelles que cela peut avoir.

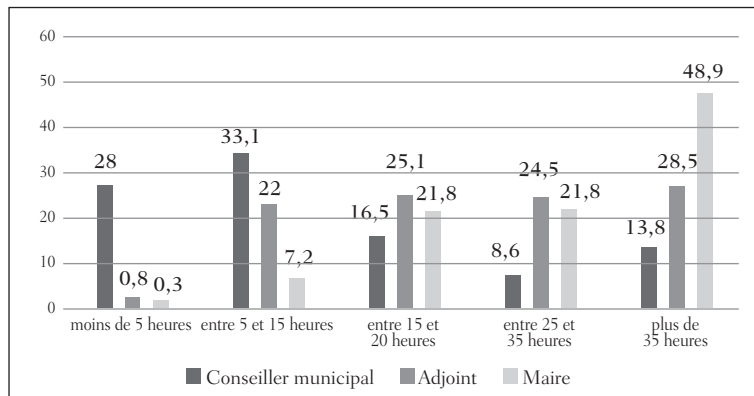
LA DIFFICILE CONCILIATION DU MANDAT AVEC LA VIE PROFESSIONNELLE ET PERSONNELLE

La question du temps consacrée aux fonctions électives et à l'implication dans le mandat est centrale. Certes, dans l'enquête Sénat, 83,5 % des répondants ont précisé que leurs fonctions électives ne les empêchaient pas d'exercer une activité professionnelle. Il faut d'abord tenir compte du fait que près de 40 % des répondants étaient des retraités. Par ailleurs, plus d'un quart des élus estimaient consacrer plus de 35 heures hebdomadaires à leur mandat, et près de la moitié plus de 25 heures, ce qui a des conséquences non seulement sur la vie professionnelle mais également sur la vie personnelle. Enfin, la perspective change lorsque l'on s'attache, d'une part, à la distribution par fonction – on repère à nouveau une nette différence entre les titulaires d'un mandat exécutif et les autres – et, d'autre part, quand on tient compte de la démographie.

Ces résultats confirment que l'on assiste à une dualisation de plus en plus importante des fonctions au sein des assemblées locales françaises entre les élus exerçant des fonctions exécutives et les autres. Cette évolution, qui a été documentée partout en Europe, se traduit par une différence d'implication en fonction du statut. Si elle prend tout son sens dans les communes plus importantes, elle traduit surtout la charge spécifique qui pèse sur les maires – et dans une moindre mesure sur les

adjoints. Le graphique suivant montre bien la différence dans les temps de travail hebdomadaire déclarés par les différents élus.

Figure 3
Temps hebdomadaire consacré au mandat selon la fonction (%)



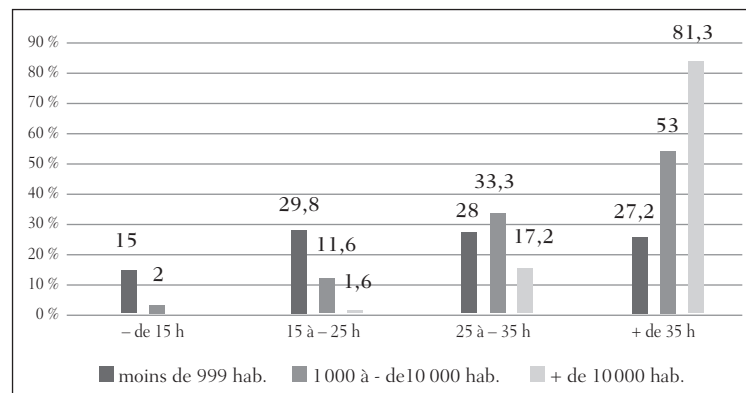
Source : Enquête du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, 2018 (calculs de l'auteur).

La césure qui se dessine entre conseillers municipaux et titulaires d'une fonction exécutive est bien réelle. Elle est bien entendu liée aux responsabilités propres des membres de l'exécutif et au fait qu'ils sont impliqués dans de multiples dispositifs et réunions en raison des délégations qui sont les leurs. Il ne s'agit pas ici de prétendre que cette différence n'existait pas par le passé. Notre propos est uniquement de constater l'accentuation de cette dichotomie en raison de la technicisation de plus en plus importante du gouvernement local français comme de l'accroissement de sa complexité organisationnelle – notamment avec la montée en charge des intercommunalités. Ces mouvements combinés se traduisent notamment par une demande toujours plus pressante de présence du maire, voire des adjoints, aux

différentes réunions/institutions/organismes où ils représentent la commune. Parfois, le maire est le seul à être concerné, que ce soit par manque de moyens humains, en raison d'une difficulté à mobiliser les autres élus, ou tout simplement parce que, eu égard à la taille de la commune, cette dernière ne compte qu'un représentant.

Si le précédent graphique laisse à penser qu'il est tout à fait possible pour la plupart des élus locaux de concilier vie professionnelle et mandat, cette latitude apparaît beaucoup plus restreinte pour les maires. Dans les faits, le temps de travail qu'ils dédient à leur mandat varie également en fonction de la strate. Ainsi sur les 4 179 maires qui ont répondu à la question pour l'enquête Sénat, on constate de vraies variations en la matière comme l'illustre le graphique suivant.

Figure 4
Temps hebdomadaire consacré au mandat par les maires selon la strate démographique (%)



Source : Enquête du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, 2018 (calculs de l'auteur).

81,3 % des maires des communes de plus de 10 000 habitants déclarent dédier plus de 35 heures par semaine au mandat contre moins d'un tiers de ceux des communes de moins de 1000 habitants. En soi, cette situation n'est pas très étonnante. Les collectivités les plus importantes gèrent en général des compétences plus larges, portent en raison de leurs moyens plus de politiques publiques et sont impliquées dans de multiples coopérations sectorielles diverses et variées – transports, déchets... – également de taille substantielle. Il est assez facile de comprendre le niveau nécessaire d'implication requis en ce qui les concerne. Toutefois, cette présentation est quelque peu trompeuse.

Sans relativiser le travail accompli par les maires urbains, la configuration dans laquelle ils le réalisent est sans commune mesure avec celle que connaissent leurs homologues ruraux. Le travail des maires urbains est en effet démultiplié par tout un édifice institutionnel à leur disposition – et qui résulte justement de l'importance de leur population. Ils peuvent s'appuyer sur des services administratifs bien plus conséquents que leurs collègues des communes moins peuplées qui n'ont, à cet égard, que bien peu d'appui en raison de la rareté des ressources financières dont ils disposent. Sans compter la présence de personnels de cabinet qui procurent une aide politique souvent très appréciable.

Dans les plus petites communes, les maires sont de fait investis d'un rôle de proximité essentiel. Pour reprendre les propos d'un maire d'une commune de moins de 1000 habitants ayant répondu au questionnaire Sénat, « l'élu local est un élu de proximité [qui est] nécessaire en milieu rural car il est le seul lien non virtuel avec l'administration publique ». Cette présence locale du maire fait qu'il est l'acteur mobilisé partout et par tous au quotidien, qu'il s'agisse de l'administration ou des habitants de la commune. D'une hospitalisation d'office en passant par des querelles de voisinage, les accidents de la vie, les difficultés financières,

la mairie et le maire deviennent la dernière institution disponible dans des territoires où toutes les autres ont disparu. Il ne faut pas s'étonner du fait que ce rôle, susceptible d'être joué tous les jours, soit parfois – très – pesant.

UNE ADDITION RÉCENTE DE FACTEURS AGGRAVANT LA DÉSILLUSION

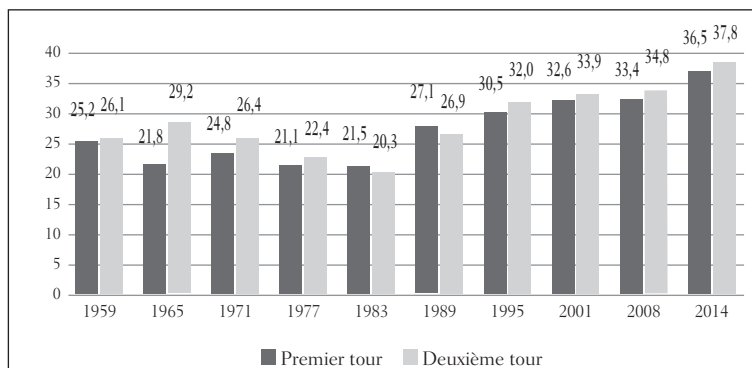
Outre les difficultés inhérentes au mandat, dont certaines viennent d'être mises en lumière, d'autres raisons objectives se sont ajoutées et ont aggravé le malaise. C'est le cas de certains effets pervers engendrés par les réformes locales récentes auxquelles se sont adjointes des difficultés financières. D'après la plupart des témoignages disponibles, les raisons qui amènent les maires à démissionner seraient assez circonscrites : réforme de la carte intercommunale, baisse des dotations et des emplois aidés dans un contexte normatif toujours aussi contraignant joueraient un rôle essentiel. Mais, avant d'aborder ces éléments, il faut se souvenir que le blues des élus municipaux s'exprime dans un climat très particulier. En effet, la crise de confiance démocratique s'est, pour partie, invitée au niveau local.

LES INDICES D'UNE CRISE DE CONFIANCE DÉMOCRATIQUE LOCALE

Il n'est pas possible dans ce court travail de pouvoir mettre en lumière les raisons de la défiance politique. Le propos est, en revanche, de souligner que celle-ci, loin de concerner uniquement la politique nationale, s'est progressivement insinuée dans les arcanes du gouvernement local. L'une des premières manifestations est

l'augmentation de l'abstention. En effet, si pendant longtemps les élections municipales ont pu paraître immunisées vis-à-vis de la baisse de participation que connaissent d'autres scrutins, tel n'est plus le cas. En d'autres termes, le niveau communal n'échappe plus à la tendance globale à la désaffection vis-à-vis de la participation politique. Depuis 1988, à part l'élection présidentielle, tous les scrutins ont enregistré une progression de l'abstention, comme cela a pu également être observé ailleurs en Europe. Cette tendance se traduit en France par une évolution assez nette dans le temps du taux d'abstention aux municipales.

Figure 5
Évolution de l'abstention aux municipales en France depuis 1959
(% des inscrits)



Source : Réalisé par l'auteur en s'appuyant sur les données du ministère de l'Intérieur.

À partir des années 1990, un mouvement d'érosion de la participation se dessine. Celui-ci est tout particulièrement visible depuis les trois derniers scrutins municipaux pour arriver au taux de participation plancher de 63,5 % au premier tour de 2014. Si l'on peut se réjouir que ce dernier soit encore assez important quand on le compare à d'autres échéances locales – voire aux élections législatives devenues un simple

scrutin de confirmation de la présidentielle –, ce pourcentage illustre néanmoins que même la démocratie locale de proximité que représente la commune est questionnée. Il faut toutefois s'empresser d'ajouter que la participation entre les communes diffère sensiblement. Pour le dire de façon condensée, la progression de l'abstention est régulière au fur et à mesure que la population de la municipalité croît. Cela ne signifie pas que la participation ne décline pas dans les petites communes, mais qu'elles sont moins concernées par ce phénomène.

On retrouve également au niveau local les mêmes symptômes qu'au niveau national : les groupes participant le plus aux élections municipales sont ceux placés dans une situation sociale stable (fonction publique, salariés en CDI, employeurs, retraités, ...) au contraire de ceux qui se caractérisent par une certaine « insécurité sociale » (CDD et surtout inactifs et chômeurs) et s'abstiennent. Les individus marqués par des situations personnelles plus ou moins difficiles ne sont que peu enclins à investir la scène politique locale. Les élections municipales de 2014 ont marqué une nouvelle évolution en la matière. En effet, le haut niveau d'abstention a encore été amplifié dans certains groupes déjà habituellement plus abstentionnistes. C'est le cas des catégories populaires : 40 % des employés et 51 % des ouvriers se sont abstenus, contre 35 % des cadres supérieurs et 38 % des professions intermédiaires²³.

D'autres indicateurs, certes toujours flatteurs dans l'absolu, viennent confirmer cette tendance : si, début 2018, le conseil municipal reste l'institution publique à laquelle les citoyens accordent le plus de confiance (53 %) ²⁴, ce pourcentage est en déclin de 11 % par rapport à l'année précédente. Même la confiance dans la personne du maire

23. Anne Muxel, 2014. *Les Enjeux. La Vague de l'abstention*, Paris, Cevipof, n° 9, avril 2014.

24. Les autres scores sont les suivants : conseil départemental, 43 % ; conseil régional, 41 % ; gouvernement, 30 % ; Sénat et Assemblée nationale, 29 %. Cf. Cevipof, *En quoi les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? Le baromètre de la confiance politique*, vague 9, janvier 2018.

s'érode. S'il devance encore toutes les autres figures politiques locales et nationales, le crédit dont il bénéficie passe de 64 % fin 2016 à 55 % en janvier 2018. Une enquête Ifop-*Le Courrier des maires* rappelle également que seule une personne interrogée sur deux souhaite que son maire soit réélu en 2020, que trois jeunes sur quatre étaient incapables de citer le nom de leur maire, tout comme un sondé sur deux, sauf dans les petites communes rurales²⁵...

Pour conclure sur ce point, et même si ces évolutions peuvent s'expliquer, ces différents éléments illustrent que la défiance démocratique n'épargne plus le niveau local. Cette baisse de légitimité fait que les conditions d'exercice du mandat n'en deviennent que plus difficiles. Comme si cela ne suffisait pas, les transformations institutionnelles récentes et les contraintes financières viennent se superposer à ce climat incertain.

La question de la démocratie locale pourrait faire l'objet à elle seule d'un ouvrage. On se contentera de préciser ici que certaines difficultés qui viennent d'être évoquées résultent également pour partie des limites inhérentes à l'organisation du niveau municipal. Jean-Claude Thoenig a bien résumé cette situation. Il rappelait ainsi que « le plus fort degré de centralisation que l'on observe dans la société française [...] dans sa sphère publique ne réside pas dans les mains [...] du président de la République, mais dans celles du maire local. Car le maire, qui est à la fois président du conseil municipal et le chef de son exécutif, concentre un pouvoir extrême sur sa personne : à la fois intégrateur de "son" conseil municipal, interlocuteur privilégié de la population, chef

incontesté des services municipaux, [...]»²⁶. Cette description rappelle seulement que contrairement à d'autres pays européens, la division du pouvoir en France au niveau municipal s'opère entre majorité et opposition (même si cette dernière dichotomie n'existe pas dans tous les conseils municipaux) et non entre exécutif et législatif. Ce fonctionnement présente un écueil principal, à savoir la faiblesse de la place réservée à l'opposition municipale quand elle existe et qu'il conviendrait de corriger, les avancées en la matière ayant été réduites. Comme le déclarait de manière lapidaire un répondant à l'enquête Sénat, « il serait souhaitable de modifier le fonctionnement des collectivités territoriales afin que les groupes minoritaires soient pris en compte [...] aujourd'hui être élu minoritaire dans une collectivité territoriale ne sert absolument à rien ».

En outre, il faut se rendre à l'évidence, une partie des dispositifs de participation citoyenne à la vie locale est obsolète en France. On peut, par exemple, vraiment se demander quelle est la réelle plus-value démocratique d'une commission consultative des services publics pour qui en a vécu quelques-unes. Paradoxalement, de nombreux dispositifs existent, qu'il s'agisse des « conseils de quartier²⁷ » ou de la faculté pour le conseil municipal de créer des comités consultatifs, mais les réussites en la matière sont inégales.

Par ailleurs, alors que les dispositifs de participation se multiplient et sont portés par des officines utilisant des méthodologies de plus en plus raffinées, il semble bien que le

25. « Le regard des Français sur leur maire... et leurs attentes pour les municipales 2020 », *Le Courrier des maires*, 20 novembre 2017.

26. Jean-Claude Thoenig, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60, janvier 1992.

27. Ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs pour celles dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants.

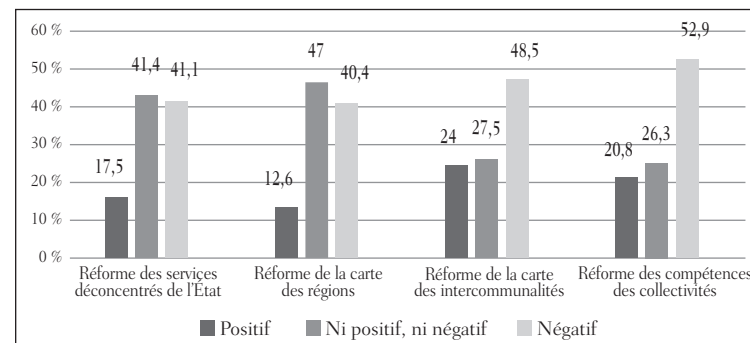
public soit rare. Comme cela a pu être résumé ailleurs, « s'il n'existe pas d'étude globale quantifiant la participation au sein des dispositifs participatifs, on sait que celle-ci est numériquement limitée et s'appuie sur une base sociale restreinte. Moins de 1 % de la population participe à des dispositifs souvent en déshérence. Ceux qui y prennent part sont en outre, pour la plupart, déjà investis dans d'autres espaces, associatifs, partisans ou scolaires²⁸ ».

Même les procédures référendaires, par ailleurs nettement sous-utilisées en France, sont en crise. Le dossier de Notre-Dame-des-Landes a été à cet égard particulièrement éclairant, avec l'abandon, par une décision nationale, d'un projet accepté par un référendum local. Dans ce genre de débat, même le périmètre de la consultation devient un enjeu, et il n'est jamais certain qu'une minorité active se soumette à une décision, quand bien même elle serait majoritaire. La fragmentation des intérêts au sein de la société peut amener à des blocages irréductibles que les outils habituels de consultation ne peuvent résoudre. Sans entrer trop avant dans le débat, des voies de sortie existent cependant. La généralisation des outils numériques ouvre, par exemple, de nouvelles possibilités. Il en va de même des mises en situation des citoyens, comme par exemple dans le budget participatif, pour leur faire comprendre et partager les contraintes de la décision locale, dans une logique d'autonomisation et d'*empowerment* des habitants.

UN TROP-PLEIN DE RÉFORMES

« C'est le pire mandat que j'ai vécu », me déclarait lors d'un échange un maire d'une commune de 900 habitants élu depuis 1989. Cette déclaration est assez significative de l'état d'esprit qui marque, pour certains, la mandature 2014-2020. La consultation lancée par le Sénat a demandé l'impact d'une liste de réformes sur les conditions d'exercice du mandat. Les réponses ont été recodées en trois modalités (effet positif, effet ni positif ni négatif, effet négatif) ce qui donne la distribution suivante :

Figure 6
Impact des réformes suivantes sur les conditions d'exercice de votre mandat (%)²⁹



Source : Enquête du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, 2018 (calculs de l'auteur).

Comme on peut le voir, toutes les réformes sont jugées assez sévèrement. Les avis négatifs rassemblent de 40,4 % à 52,9 %. Quant aux avis positifs, ils ne dépassent jamais les 25 % (le meilleur score étant

28. Julien Talpin, « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », *Savoir/Agir*, n° 25, 2013/3, pp. 23-30.

29. Les résultats ont été recodés pour ne prendre en compte que les répondants qui se sont prononcés.

reçu par la réforme de la carte intercommunale). Toutefois, si dans deux cas c'est le pôle « ni positif, ni négatif » qui domine (réforme des services déconcentrés de l'État et réforme des régions), il apparaît nettement que c'est bien la question des compétences et de la carte intercommunale qui polarisent les mécontentements. Là encore, l'image est assez contrastée entre monde rural et urbain. L'ensemble des réformes sont jugées de façon plus négative dans les communes de moins de 1 000 habitants. La réforme de la carte des intercommunalités a eu un impact négatif sur le mandat pour 56 % des élus des communes de moins de 1 000 habitants alors que ce taux n'est que de 33 % pour ceux des communes de plus de 10 000 habitants (contre respectivement 20 et 30 % jugeant que l'effet a été positif³⁰). Il en va de même en ce qui concerne la réforme des compétences, jugée encore plus durement.

Ces résultats traduisent une crispation pour nombre d'élus municipaux autour du sujet de l'intercommunalité qui se cristallise par la critique du transfert des compétences et celui de la réforme de la carte intercommunale engendrée par la loi NOTRe. Pour comprendre cette situation, il faut revenir rapidement sur l'essor de la coopération entre communes en France.

La lente réussite de l'intercommunalité

Dans les faits, trois voies se proposent s'agissant de l'attitude à adopter vis-à-vis du palier communal : celle du maintien des petites entités, celle de la fusion entre communes et une voie médiane qui consiste à privilégier les coopérations entre communes sans remettre en cause celles-ci de manière définitive. C'est cette dernière solution, qui, on le sait, a été retenue dans notre pays. Pourquoi ? Tout simplement parce

30. Les élus des communes situées entre plus de 1 000 et moins de 10 000 habitants ayant une position intermédiaire (44 % d'avis négatifs et 26 % d'avis positifs).

qu'il n'a jamais été possible de regrouper les communes en France. Depuis le choix initial fait sous la Révolution de transformer les 44 000 paroisses en autant de municipalités et malgré une dizaine de tentatives qui se sont espacées de la loi du 20 août 1790 à celle du 16 juin 1971, notre palier municipal a connu des transformations modérées, même si elles ont été plus marquées dans quelques départements.

Partant, la coopération intercommunale s'est imposée comme l'alternative douce à la fusion. La solution hexagonale se distingue des deux thèses qui s'affrontent en matière de taille de collectivités. Dans la première, la vision consolidationniste, on fusionne les plus petites unités de gouvernement local afin d'éviter une fragmentation jugée coûteuse et de bénéficier d'économies d'échelle dans le cadre de collectivités locales plus grandes dotées de plus de prérogatives. Dans la seconde, issue de l'école du Public Choice, l'existence de petites collectivités est défendue, notamment car elles sont plus réactives aux demandes des citoyens. Leur maintien permet la mise en place de solutions plus adaptées pour la délivrance de biens et services locaux. L'échec de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 « portant sur les fusions et regroupements de communes », fortement inspirée des perspectives consolidationnistes alors très en vogue dans les autres pays européens, a sonné le glas du réformisme brutal et autoritaire, pour privilégier la solution largement moins agressive de l'intercommunalité, quand bien même celle-ci comporterait certains aspects coercitifs.

Reste que, pour un ensemble de raisons structurelles et conjoncturelles, le mouvement intercommunal français ne décolle que tardivement porté par deux textes, la loi Administration territoriale de la République (ATR) de 1992, d'une part, puis, pour corriger son échec relatif, la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999, d'autre part³¹.

31. Cf. Éric Kerrouche, *L'Intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008.

Cependant, ce que Pierre Mauroy avait qualifié de « révolution silencieuse³² » ne répond pas totalement aux attentes d'un État central dont la technocratie est obnubilée par une volonté de rationalisation du gouvernement local. Malgré les réussites indéniables de l'intercommunalité, qui, de fait, a été un outil essentiel de sauvegarde des communes – et surtout un moyen unique d'extension des services aux populations –, il a assez vite été considéré que le fait de laisser aux seuls élus les choix des périmètres et des compétences, ce que permettait en partie la loi Chevènement, aboutissait à des résultats potentiellement sous-optimaux. Pour le dire autrement, « les réformes territoriales devenaient ainsi ce qu'en faisaient les élus locaux – ce qui ne veut pas dire qu'elles n'étaient pas appliquées, mais qu'elles l'étaient en fonction de stratégies locales³³ ». Ainsi, tous les territoires n'ont pas joué le jeu. En 2011, près de 30 % des communautés avaient moins de 5 000 habitants, celles dotées de moins de prérogatives se situant avant tout dans les territoires ruraux³⁴. Si l'on considère la volonté affirmée de l'État, portée par un discours libéral dominant, de rationaliser les territoires, cette situation pouvait difficilement durer.

On a ainsi changé de « braquet » dans les textes ultérieurs. La loi du 16 décembre 2010, inspirée du rapport Balladur³⁵, ouvrait une nouvelle ère, marquée par un « autoritarisme incrémental ». L'inspiration de la réforme se trouvait aussi dans la révision générale des politiques publiques (RGPP), se traduisant notamment par la volonté de réduire les coûts imputés à l'empilement des structures et à l'enchevêtrement

des compétences. Le texte était volontariste dans la perspective affichée d'une généralisation de l'intercommunalité, mais il ne tranchait toujours pas s'agissant du sort des communes. Cependant, en autorisant des mutualisations renforcées, en affirmant les schémas de mutualisation et la possibilité de création de communes nouvelles, l'État donnait un nouveau rythme à la coopération intercommunale. S'agissant des périmètres, la recomposition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), l'instauration obligatoire de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), les pouvoirs renforcés du préfet, l'assouplissement des procédures de fusion allaient dans le sens d'un affichage fort de la détermination à rationaliser une carte intercommunale généralisée à toutes les communes, fondée sur des critères et des seuils objectifs (5 000 habitants, avec des possibilités de dérogation).

D'une certaine façon, et on a tendance à l'oublier, la loi NOTRe de 2015 dans son volet intercommunal n'a fait que s'inscrire dans cette perspective en l'amplifiant. Ce dont témoignent, par exemple, la volonté de réduction des syndicats ou l'affirmation des mutualisations. Mais c'est bien la mise en place de nouveaux schémas de coopération intercommunaux assortis du seuil de population – fortement discuté en raison notamment de la crainte des plus petites communes d'être dissoutes dans des ensembles trop vastes – de 15 000 habitants³⁶ et d'une date butoir qui exprimaient le mieux la volonté de l'État central. Celle-ci fut appliquée, parfois avec zèle, par nombre de préfets qui se sont sentis confortés, sinon missionnés par le texte. En quelques années, le système local a ainsi été complètement transformé aussi bien en matière de compétences exercées qu'en termes de structures – on pense, par exemple, à la mise en place des métropoles par la loi MAPTAM³⁷

32. Pierre Mauroy, « La coopération intercommunale », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 33-42.

33. Gérard Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 141, 2012, pp. 5-17.

34. Pour mémoire, en 2005, 7 % des communautés étaient marquées par des discontinuités de leur territoire ou des enclaves (ce qui était possible pour les groupements constitués avant 1999). 29 communautés – soit 1 % des groupements – étaient composées de deux communes.

35. Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, *Il est temps de décider. Rapport au président de la République*, Paris, Fayard/La Documentation française, 2009.

36. Certaines dérogations à ce seuil existaient néanmoins.

37. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

ou à la réduction du nombre de régions métropolitaines. Toutefois, le palier municipal a connu des mutations particulièrement rapides.

Une transformation forte du palier municipal

Si la loi de 2010 avait entraîné, selon les chiffres de la DGCL, 441 transformations d'EPCI entre 2012 et 2014 (dont près de deux tiers de fusions). La loi NOTRe a eu des effets encore plus substantiels. De 2016 à 2017, le nombre d'intercommunalités a ainsi été réduit de 40 % et deux communautés sur trois ont été redessinées. La baisse est drastique puisque l'on dénombrait 1 266 communautés et métropoles au 1^{er} janvier 2017 contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, le nombre d'EPCI de moins de 15 000 habitants ayant pour sa part été divisé par deux. Ces EPCI regroupaient en moyenne 28 communes contre 17 en 2016 avec une population également plus importante (53 000 habitants contre 38 000 en 2016³⁸).

Surtout, le seuil minimum de 15 000 habitants a bien entendu joué un rôle, le fait est que, de manière d'ailleurs assez inégale selon les départements, beaucoup de représentants de l'État ont considéré que ce seuil constituait une hypothèse basse. Bilan : si des coopérations de grande taille ont été portées par des élus volontaristes ou en fonction de réalités locales particulières, d'autres EPCI XXL ont vu le jour en raison des découpages préfectoraux (*cf. infra*).

Ces redéfinitions ont eu – et ont encore – des conséquences majeures sur le travail des élus municipaux et, singulièrement sur celui des maires. Outre les difficultés liées à la nouvelle représentation des communes au sein du conseil communautaire sur laquelle on reviendra, les fusions ont

engendré une activité inédite pour les élus concernés. On n'abordera pas ici la question politique, qui a parfois posé de graves difficultés en raison des changements de majorité. Mais, du point de vue organisationnel, il faut sans doute avoir exercé un mandat pour bien se rendre compte du big bang généré par la loi NOTRe. La redéfinition des compétences, la normalisation de celles-ci dans le temps voire leur abandon et leur rapatriement – voulu ou subi – au sein du giron communal ont fait l'objet de multiples réunions aussi bien pour préparer la fusion qu'ensuite pour la mettre effectivement en œuvre. Il a été nécessaire de se poser la question de l'intégration des équipements intercommunaux en jugeant de leur pertinence dans le nouvel ensemble. Il était également crucial de s'accorder sur l'extension ou l'abandon de politiques menées sur les territoires des anciens EPCI avec toutes les difficultés financières que cela a pu engendrer. N'oublions pas, cerise sur le gâteau, le besoin de lancer parfois la nécessaire harmonisation des outils de planification – urbanisme, voire programme local de l'habitat (PLH) – en raison des changements de périmètre tout comme le fait de devenir éligible à de nouvelles obligations parce que la nouvelle entité franchissait un seuil de population... On évoquera à peine les questions financières, avec la rediscussion des attributions de compensation entre communes dans le cadre du nouvel EPCI ou, encore, la nécessité de s'accorder sur la nouvelle fiscalité intercommunale. S'est également greffé le débat toujours ardu sur l'harmonisation du statut des fonctionnaires locaux au sein des nouveaux ensembles créés. À vrai dire, aucun de ces problèmes n'est insurmontable, mais le temps passé pour les résoudre a souvent pris des proportions considérables. Tous ces débats se sont déroulés dans un contexte nouveau, en rupture avec les habitudes précédentes et dans un périmètre géographique souvent revisité, ce qui est loin d'être neutre. Ce dernier point pose souvent de vrais obstacles, comme le rappelle cet exemple d'une maire de l'Aveyron qui met « en voiture une heure et demie

38. Ces chiffres sont tirés de « Fusions 2017. Bilan des SDCI et nouvelles typologies de communautés », AdCF, mai 2018.

aller, une heure et demie retour pour assister aux réunions de son intercommunalité. Évidemment, elle ne s'y rend plus³⁹ ».

Globalement, ces tracasseries ont été vécues beaucoup plus difficilement par certains élus, notamment ceux des plus petites structures ou d'anciens EPCI peu peuplés, qui ont pu se sentir dépassés, sinon mis à l'écart, par le travail, certes indispensable, effectué par les technocrates dans lesquelles ils se retrouvaient intégrés, générant un potentiel sentiment de dépossession.

À cette réforme des périmètres s'est ajoutée celle des compétences qui a concerné tous les EPCI et a donc nécessité également de nombreuses discussions. D'autant que certaines de celles-ci étaient vécues comme cruciales par les communes, ce qui a pu mener à des débats « musclés » à l'intérieur des EPCI, voire entre communes. On pense, par exemple, à l'urbanisme avec le transfert pour les communautés de communes et d'agglomération qui se voient transférer la compétence d'élaboration du PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) à compter de 2017⁴⁰. S'est ajoutée, presque de façon concomitante, l'augmentation du nombre de compétences. En effet, aux termes de la loi NOTRe, les communautés de communes devaient exercer cinq compétences obligatoires⁴¹ et choisir trois compétences optionnelles parmi neuf⁴². Ces chiffres montaient à dix compétences obligatoires pour les communautés d'agglomération qui devaient, pour leur part, choisir trois compétences optionnelles parmi sept.

39. « Pourquoi de plus en plus de maires raccrochent leur écharpe », *La Gazette des communes*, 23 août 2018.

40. Sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage qui est maintenue telle que prévue par la loi ALUR de 2014 (accès au logement et un urbanisme rénové), au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population.

41. Sept initialement dans le cadre de la loi NOTRe auxquelles il faut soustraire les deux compétences eau et assainissement suite à la loi du 3 août 2018.

42. Les maisons de services publics ayant été ajoutées dans la liste des compétences optionnelles.

Les compétences obligatoires concernées étaient loin d'être anecdotiques. Ainsi, pour 2017, le développement économique (qui englobe les zones d'activités et la politique locale du commerce) était-il concerné, tout comme les aires d'accueil des gens du voyage. La collecte et traitement des déchets ménagers rentraient également dans le giron communautaire à échéance 2020.

Les choses se sont compliquées pour les trois dernières compétences obligatoires :

- Après quelques atermoiements, et non sans conséquence pour les territoires touristiques, des dérogations ont pu être mises en œuvre s'agissant de la compétence promotion du tourisme et création d'offices du tourisme.
- La trop fameuse compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) devait, elle, se mettre en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018 : la loi NOTRe a ainsi reporté ce transfert de la compétence initialement prévu au 1^{er} janvier 2016 par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. En outre, une proposition de loi à l'initiative du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, adoptée en décembre 2017, a permis d'introduire des assouplissements, sans toutefois revenir sur la date d'effet de la prise de compétences.
- Enfin, la compétence eau et assainissement, initialement prévue en 2020 par la loi NOTRe, a été reportée au plus tard en 2026 pour les communautés de communes, sous conditions.

L'intercommunalité est un processus incrémental qui a besoin de temps. Or, en l'espèce, l'ensemble des bouleversements engendrés par les changements de périmètre et les prises de compétences a pu sembler trop précipité. La situation était difficile aussi bien pour les exécutifs intercommunaux que pour les élus municipaux. Ce qui, pour les derniers, était vécu sur le mode de la perte de contrôle sur l'avenir

communal s'assimilait, pour les premiers, à un exercice imposé par des textes qui ne leur laissaient que peu de latitude.

Cette étape de refonte a bien entendu été, au sens littéral, « extraordinaire » et ses effets s'estompent avec le temps dans la plupart des cas. Reste le sentiment, pour ceux qui ont vécu cette expérience, d'avoir été pris dans un tourbillon administratif inédit et l'impression d'avoir été happé par les aspects organisationnels au détriment de la mise en œuvre de nouveaux projets, qui constituent pourtant en général « l'ADN » des maires. Si l'on ajoute tous ces éléments au fait d'avoir été intégré, parfois contre son gré, dans des périmètres jugés insatisfaisants, on ne s'étonnera pas des jugements portés plus haut sur la réforme intercommunale.

Une dernière précision est utile ici d'un point de vue institutionnel et non plus fonctionnel. Il est un peu facile de brocarder tous les effets de la loi NOTRe dans son volet intercommunal. Si certains périmètres issus du texte sont indéniablement problématiques, si comme on l'a vu, sa mise en œuvre effective a été chronophage et parfois difficile, la rationalisation qu'elle a contribué à mettre en place a cependant été utile dans certains espaces. Sans aborder la question du périmètre optimal, qui n'existe jamais, il ne faut pas oublier qu'avant la loi NOTRe, la taille de certains EPCI ne leur permettait ni de mettre en place des services supplémentaires à leur population ni d'avoir les moyens d'exercer les compétences stratégiques qui étaient les leurs (*cf. supra*).

LES INCERTITUDES FINANCIÈRES

Dans ce mouvement perpétuel qu'aura été le mandat 2014-2020, les finances tiennent une place à part. D'abord, la baisse des dotations commencée par le précédent gouvernement, ajoutée aux conséquences

financières de la réforme intercommunale et aux décisions du nouveau gouvernement sur la taxe d'habitation place de plus en plus les élus en position d'insécurité financière, c'est en tout cas ce qu'ils ressentent. En outre, la suppression progressive des emplois aidés a contribué à fragiliser encore un peu plus les équilibres locaux.

Les conséquences de la baisse des dotations

Dès le début du précédent quinquennat, le choix a été fait pour la France de s'inscrire dans la volonté d'un respect strict des critères européens en matière de déficit public, et ce sous l'œil de marchés financiers sourcilieux quand ils ne sont pas dictatoriaux. Les collectivités locales ont donc été impactées directement par cette décision. Le choix douloureux d'une baisse des dotations s'est traduit dans les chiffres : selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), la dotation globale de fonctionnement (DGF) représentait 14,8 % des recettes de fonctionnement des communes en 2017, contre 21 % en 2013.

La Cour des comptes a, sans surprise, une vision différente de la situation. Dans son *Bilan de la période de contribution au redressement des finances publiques pour les différentes catégories de collectivités*, l'institution de la rue Cambon met plutôt l'accent sur le fait que la baisse de DGF a été compensée par une progression de la fiscalité. La Cour des comptes admet cependant que les dépenses du bloc communal ont malgré tout été impactées. Alors que les dépenses de fonctionnement étaient maîtrisées, avec une augmentation de 6,6 % de 2013 à 2017, les dépenses d'investissement ont, elles, diminué de 12,9 % pour la même période avec des conséquences en chaîne sur l'activité économique et l'emploi. Les dépenses d'investissement sont cependant reparties à la hausse en 2017. Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que malgré la maîtrise des charges de fonctionnement, leur évolution n'a pas été

couverte par un surplus suffisant de produits de fonctionnement, ce qui a conduit à une dégradation de l'autofinancement en 2016⁴³.

Les baisses de DGF n'ont pas eu les mêmes effets sur toutes les communes en fonction du poids que celle-ci représente dans les budgets. La DGF représentait ainsi, en 2015, 16 % des recettes réelles de fonctionnement pour une grande ville comme Lyon (58 % pour les impôts et taxes). Ce taux montait à 39 % pour Alençon – 26 000 habitants – (24 % pour les impôts et taxes). Mais pour la commune de Sannat dans la Creuse (395 habitants), la DGF représentait près de la moitié des recettes de fonctionnement (44 %⁴⁴). D'où le fâcheux sentiment, pour certains élus, que « les communes ne sont qu'une variable d'ajustement financière aux yeux de l'État⁴⁵ », comme le résume un maire démissionnaire d'une commune de 380 habitants dont la DGF a connu une baisse de 50 % en cinq ans.

À cet effet passé s'est ajoutée l'évolution tendancielle que les communes ont découverte en 2018. Suivant les recommandations de la Cour des comptes de rééquilibrage du poids respectif des dotations « forfaitaires » et des dotations de péréquation, la diminution de la dotation forfaitaire est venue financer la partie péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). 22 700 communes ont ainsi connu une baisse de leur dotation forfaitaire en 2018. Par ailleurs, au mouvement habituel s'est superposé l'effet mécanique mais non maîtrisé de la recomposition de la carte intercommunale qui a impacté le potentiel financier des communes concernées par les fusions, un des principaux

critères de répartition des dotations de péréquation – que la suppression de la taxe d'habitation rendra par ailleurs inopérant. Si des mécanismes de garantie de baisse existent pour atténuer ces effets de recomposition, ils ne concernent pas toutes les dotations et fonctionnent par ailleurs en enveloppe fermée. Qu'il s'agisse de l'écêtement de la dotation forfaitaire ou de la variation des dotations de péréquation résultant de la recomposition de la carte intercommunale, 47% des communes ont, selon l'AMF, connu une diminution de leur DGF en 2018.

Il faut enfin finir sur l'aspect financier par l'effet anxiogène pour les élus de la suppression de la taxe d'habitation (TH). Tout a été dit sur ce sujet. Si le gouvernement oppose aux protestations des représentants locaux les taux d'approbation de cette mesure par les Français, le problème reste entier. La TH fait partie des annonces électorales – électoralistes ? – de l'actuel président de la République et il en a fait une mesure cardinale de son programme. Ce choix était d'autant plus facile que l'opacité de cette taxe, son caractère injuste lié à la non-actualisation des valeurs locatives cadastrales en faisaient une cible facile. Si, au départ, le dispositif était prévu pour 80 % des contribuables, il devrait concerner à terme l'ensemble de la population. L'annonce par Emmanuel Macron de l'extension de cette mesure lors du Congrès des maires de 2017 écartait d'ailleurs le gouvernement d'une potentielle impasse. En effet, si le Conseil constitutionnel, saisi par les parlementaires, n'a pas admis de méconnaissance du principe d'égalité et de libre administration des communes dans sa décision du 28 décembre 2017, il s'était cependant ouvert la possibilité de revenir sur le sujet « en fonction de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale » à l'horizon 2020.

43. Sur tous ces éléments, voir l'annexe 15 dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

44. « Que représentent les dotations de l'État dans le budget d'une commune ? », *Le Monde*, 2 juin 2016.

45. « Usés par la fonction, de plus en plus de "petits maires" jettent l'éponge », *Le Monde*, 10 août 2018.

Toutefois, et malgré les rapports remis en la matière qui dessinent déjà des pistes⁴⁶, la visibilité manque encore sur ce que sera la fiscalité locale à échéance de deux ans, rendant toutes les supputations et les craintes possibles. Il est loin, en effet, de la décision jupitérienne à son application, et les sommes en question sont tout sauf négligeables. Selon le rapport Bur-Richard, la suppression de la TH représente un manque à gagner estimé à 26,3 milliards d'euros pour le bloc communal⁴⁷, dont 10 milliards qui n'étaient pas initialement intégrés dans la trajectoire des finances publiques correspondant à la généralisation de la suppression. Cette généralisation peut d'ailleurs être légitimement interrogée en termes de justice sociale, laquelle était pourtant initialement invoquée par le candidat Macron. Les chercheurs de l'Institut des politiques publiques ont estimé que l'exonération de la taxe d'habitation pour les plus aisés leur génèrent une économie de 1 518 euros par an, alors qu'elle est de 396 euros en moyenne pour les ménages actuellement concernés par la suppression⁴⁸. Malgré la promesse de maintenir l'autonomie fiscale des communes, assortie de l'assurance répétée *ad nauseam* que l'État compenserait « à l'euro près », l'inquiétude des maires demeure. Ils s'inquiètent autant du risque de disparition d'un des principaux impôts locaux que de celui d'une dépendance trop forte vis-à-vis de l'État central. Certains se rappellent d'ailleurs opportunément du passé. L'usine à gaz mise en place lors de la suppression de la taxe professionnelle et les bouleversements générés par cette disparition sont encore dans les mémoires. La fin de la TH fait ainsi figure d'épouvantail et il est difficile pour le gouvernement de faire croire que la

compensation sera (I) à la hauteur des pertes et (II) durera dans le temps. Cette réforme revient en effet à mettre le bloc communal dans la main de l'État, et c'est sans doute cette perspective qui accroît encore la méfiance.

Il faut, en tout dernier lieu, évoquer la question de la contractualisation. Dans le but de réaliser des économies, l'exécutif a demandé aux 322 collectivités les plus importantes de s'engager dans une contractualisation des relations financières – faite en réalité d'obligation venant de Bercy⁴⁹ – principalement celle limitant la hausse annuelle des dépenses de fonctionnement à 1,2 %⁵⁰, inflation comprise, qui permettrait de produire 13 milliards d'économie durant le quinquennat. Cet objectif est apparu « ambitieux » à la Cour des comptes qui a indiqué que « si la reprise de l'inflation [...] se confirme, il ne pourra être atteint qu'au prix d'une réduction des dépenses en volume⁵¹ ». Le non-respect de l'objectif contractuel est sanctionné par une reprise financière de 75 % de l'écart constaté entre les dépenses exécutées et le plafond contractuel ou de 100 % en l'absence de contrat signé. Ce dispositif fait, selon la Cour des Comptes, l'objet de « faiblesses » pour les départements, mais également pour le bloc communal⁵².

46. Cf. Dominique Bur et Alain Richard, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, remis le 9 mai 2018 au Premier ministre.

47. 24,6 milliards d'euros en 2020, à quoi il faut ajouter environ 1,7 milliard d'euros de compensations d'exonérations.

48. « La suppression de la taxe d'habitation, une promesse devenue usine à gaz », *Le Monde*, 30 octobre 2018.

49. « Le contrat fixe des objectifs à la collectivité en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, de réduction du besoin de financement et, pour certaines collectivités, de capacité de désendettement », Instruction interministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

50. Toutes les collectivités et les EPCI à fiscalité propre sont obligés de respecter l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs EPCI (Odedel), fixé à 1,2 % par an pour les cinq prochaines années. Mais ce sont 322 collectivités qui contractualisent cet engagement.

51. Cour des comptes, *Les Finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

52. *Ibid.* La Cour précise que « les mouvements de transferts de charges entre communes et EPCI sont insuffisamment pris en compte et les interventions publiques qui bénéficient de recettes tarifaires ou de cofinancements propres sont traitées comme l'ensemble des charges de fonctionnement ».

Dans ce schéma, les collectivités locales, dont la contribution au redressement des finances publiques a déjà été substantielle, demeurent ainsi une variable d'ajustement. Au-delà, cette nouvelle grammaire des relations financières État-collectivités illustre une volonté de mise sous tutelle et de recentralisation de l'État, dans un contexte de faiblesse de ses moyens humains au niveau local.

La fin des contrats aidés

La disparition programmée du nombre de contrats aidés est un autre vecteur fort de mécontentement. Là encore, au-delà de la mesure en elle-même et de ses conséquences sociales non négligeables, c'est la méthode qui a posé problème. Car c'est bien une décision unilatérale qui a été prise sans la moindre concertation à l'été 2017. Il s'est d'abord agi d'une suspension puis, ensuite, d'une diminution de leur nombre dans le budget. Ce choix a laissé les collectivités incrédules, touchant avant la rentrée de plein fouet les secteurs scolaires et périscolaires. Si elle a donné du fil à retordre aux régions – en Centre-Val de Loire, par exemple, 170 CDI ont été créés pour compenser les 224 contrats aidés pour un coût de 2 millions d'euros⁵³ –, l'impact a été plus que proportionnel localement sans qu'il soit possible pour la plupart des communes de compenser par des contrats de droit commun. Pour donner un ordre de grandeur en 2017, 20 % des contractuels sur emploi non permanent bénéficiaient d'un contrat aidé et cette proportion était d'autant plus forte dans les communes qui employaient moins de 20 agents.

L'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir aura donc signé une chute vertigineuse de ces emplois, qui sont passés de 460 000 en 2016 à 320 000 en 2017, 200 000 en 2018 pour arriver à environ 100 000 à 130 000 prévus pour 2019. Cette décrue n'est en rien compensée par le

dispositif du parcours emploi compétence, assorti d'un taux de prise en charge inférieur, qui est, pour l'instant, un échec et sert en réalité et avant tout à justifier la baisse des emplois aidés – voire leur suppression.

Pourtant, les contrats aidés, qui ont existé sous plusieurs formes depuis les années 1980, constituaient une modalité non négligeable de fonctionnement des communes. Ils étaient aussi, localement, un moyen de donner une dignité à un public que l'on qualifie parfois pudiquement de « très éloigné de l'emploi ». Chaque décideur public connaît parfaitement ces situations qu'il faut pouvoir et savoir traiter, notamment en raison de l'urgence sociale.

Plus fondamentalement, les contrats aidés constituaient pour les petites communes un moyen de rendre des services supplémentaires à leurs populations. Sans nier qu'ils demeurent une réponse partielle, celle-ci s'est souvent avérée utile contrairement au discours hâtif du gouvernement actuel. Ainsi, tout en reconnaissant que les effets à long terme de ces contrats étaient mitigés, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) soulignait cependant que leur accroissement en période de ralentissement économique avait des effets favorables sur l'emploi et le chômage⁵⁴. C'était particulièrement le cas pour les jeunes peu qualifiés.

Ce sont ainsi tout un ensemble de services locaux qui sont voués à s'éteindre : de l'épicerie communale au gîte d'étape qui vient redonner un attrait touristique à une commune, sans parler des multiples initiatives qui avaient pu voir le jour. Mais l'effet de ces suppressions a été beaucoup plus large. La saignée s'est en effet diffusée au monde associatif, mettant en danger de nombreuses structures. La suppression des emplois aidés a non seulement entraîné un arrêt des activités des associations, mais elle a parfois conduit aux licenciements d'autres

53. « Conférence nationale des territoires : les cinq raisons de la colère des élus locaux », *Le Figaro*, 12 juillet 2018.

54. « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », *Dares Analyses*, n° 21, mars 2017.

permanents. Au final, cet arrêt programmé du nombre d'emplois aidés, rouages invisibles mais indispensables pour les communes, comme pour les associations, rend encore un peu plus difficile le rôle des maires tout en ayant un impact considérable sur la vie locale.

LA PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE DES PETITES COMMUNES

Il ressort clairement de la consultation du Sénat qu'une partie des difficultés sont concentrées dans les plus petites communes. Il convient d'évoquer brièvement la spécificité de leur situation afin de tenter d'expliquer ces résultats.

Commençons par le fait que toutes les communes, grandes ou petites, ne sont pas égales devant les mouvements de population. Certaines deviennent progressivement plus attractives avec le temps en raison de leur localisation (littoral, héliotropisme) ou de leur absorption progressive par des pôles urbains plus importants. D'autres perdent au jeu de ces évolutions, les plus petites subissant un déclin démographique qui va parfois jusqu'à remettre en question l'existence de la cellule communale en tant que telle. En d'autres termes, les communes sont elles aussi incluses dans des évolutions structurelles qui dépassent la seule question institutionnelle.

En chiffres absolus, le nombre de communes de moins de 500 habitants décroît avec le temps : on passe ainsi de 24 186 unités en 1968 à 17 817 en 2018. Deux explications se conjuguent. L'augmentation de la population, d'une part, qui fait que certaines ont passé le seuil des 500 habitants, mais également le léger mouvement de fusion – raté dans sa première mouture autoritaire de 1971 puis accentué dans sa version

collaborative de 2010 revisitée en 2015 (*cf. infra*). Toutefois, et d'autre part, si les communes de moins de 500 habitants ont connu une phase de baisse de population entre 1968 et 1982, elles connaissent une nouvelle augmentation depuis lors. La population rurale augmente aujourd'hui trois fois plus vite que celle des zones urbaines. Reste que ces espaces, malgré des atouts, ont des exigences propres.

Il n'est, bien entendu, pas question ici de céder au discours larmoyant sur les zones rurales. D'abord, ces dernières ne constituent pas un espace homogène. L'étude « Typologie des campagnes françaises », commandée par la Datar en 2011, distingue ainsi trois grandes catégories de « campagnes » avec des enjeux spécifiques. Ensuite, de façon globale, les territoires ruraux se transforment et se développent, l'apport récent de nouvelles populations amenant un regain de dynamisme, notamment du point de vue économique, et des opportunités inédites⁵⁵.

Il n'est pas non plus possible de céder à un optimisme béat. Même s'il n'est pas facile de fixer de seuil démographique exact en la matière tant les variations de territoire peuvent jouer, il n'en demeure pas moins que les plus petites entités concentrent difficultés et besoins. Ce qui ne signifie pas, bien entendu, qu'il n'en aille pas de même dans d'autres parties du territoire, comme l'a d'ailleurs bien mis en lumière la démission de Stéphane Gatignon, maire de Sevran, reflétant cette fois-ci un autre malaise, celui des maires de banlieues. Il faut, en effet, se souvenir que les personnes pauvres sont avant tout concentrées dans les villes centres (31,4 %) et leurs banlieues proches (33,8 %). Ces espaces concentrent les inégalités car ils rassemblent à la fois la plus grande richesse et la plus grande pauvreté⁵⁶. Toutefois, l'Observatoire des inégalités rappelle à juste titre qu'il ne faut pas négliger la pauvreté hors

55. Jean François-Poncet, Claude Belot, *Le Nouvel Espace rural français*, Rapport n° 468, Sénat, juillet 2018.

56. Observatoire des inégalités, *L'état de la pauvreté en France*, Note n°4, novembre 2017.

des villes. D'une part, les revenus sont bien plus faibles dans les communes les plus rurales. D'autre part, si la partie rurale ne concentre « que » 10,4 % de la population pauvre, « on trouve en milieu rural isolé une pauvreté de personnes âgées qui est structurelle⁵⁷ ». Or, il s'avère que si l'on reprend la typologie Insee, subsistent, en dehors des aires urbaines, des communes dites isolées, la plupart rurales, qui ne représentent que 5 % de la population. Au sein de celles-ci, les retraités sont surreprésentés – ils comptaient en moyenne en 2015 pour 30,8 % de leur population – soit 10 points de plus que la moyenne de la population des aires urbaines. Par ailleurs, certaines zones, déjà peu denses, vieillissent également plus que les autres car elles sont moins concernées par le regain de population. C'est le cas, toujours selon l'Insee, des régions et départements peu urbanisés et très ruraux du centre de la France.

Ces indicateurs ne font que refléter le diagnostic du rapport sur la cohésion des territoires : « La divergence de trajectoires entre les espaces ruraux s'est accentuée, mettant en évidence les vulnérabilités cumulées de grands ensembles ruraux⁵⁸. » Dans ce contexte déjà particulier, l'un des problèmes chroniques est celui du sentiment d'abandon des territoires par l'ensemble des opérateurs, qu'ils soient privés ou publics. Ce sentiment concerne aussi bien la population que les élus locaux. Il est bien entendu nourri par des éléments objectifs. La situation est déjà délicate dans les zones plus urbaines, quand des opérateurs privés comme, par exemple, les fournisseurs d'accès ou de téléphonie démantent des centres-villes pour se rendre dans les zones commerciales mettant en péril les efforts de requalification. Les difficultés sont toutefois plus exacerbées dans les zones les moins denses. Dans ce cas, il n'est pas question de déplacement de services ou de commerces, mais

de leur disparition pure et simple. Les maires et les élus qui se battent au quotidien pour maintenir la vie de la commune, souvent grâce à des solutions ingénieuses, ont alors le sentiment que leurs efforts sont réduits à néant par des décisions sur lesquelles ils ne peuvent que difficilement peser, comme, par exemple, la fermeture d'un hôpital, d'une ligne ferroviaire, voire d'une trésorerie⁵⁹. D'autant qu'un établissement qui ferme ses portes peut engendrer des problèmes en cascade sur un territoire bien plus vaste que celui de la seule commune sur laquelle il est installé et entraîner des difficultés en série pour tout un territoire. Le débat récent autour de la fermeture de la maternité du Blanc, sous-préfecture d'environ 7 000 habitants, est à ce titre emblématique de ce que citoyens et élus vivent comme un « déménagement du territoire », comme l'a nommé Annick Gombert, la maire de la commune. La question est alors de s'interroger sur la réorganisation des territoires ruraux quand la faible densité de ceux-ci engendre une faible rentabilité des services. Quand on sait que l'un des motifs récurrents de migration pour les populations, retraitées notamment, est – outre la qualité de vie et la recherche du soleil – la présence de tels services, il est difficile de continuer à être, ou d'essayer, d'être attractif quand la desserte téléphonique en 3G ou 4G fonctionne mal, que le débit Internet limité interdit les offres Triple Play si communes en zone urbaine – malgré les améliorations en cours⁶⁰ –, le tout reposant sur un réseau cuivre de moins en moins entretenu par l'opérateur historique⁶¹.

59. Voir, par exemple, « Nièvre : 35 maires remettent leur démission pour protester contre la fermeture des urgences de Clamecy », *Le Monde*, 23 février 2018 ou encore « Trésorerie : les élus vent debout contre la fermeture », *Sud-Ouest*, 24 juillet 2017.

60. Le désenclavement a effectivement progressé, seuls 2 % de la population française se situent encore en zone blanche. 38 % restent encore en zone grise (c'est-à-dire uniquement desservie par l'opérateur historique). Cf. *Le Nouvel Espace rural français, op. cit.*

61. Ce sujet est régulièrement abordé. Voir, par exemple, Mathieu Chartier, « Orange mis en demeure de maintenir le réseau historique en cuivre », *Les numériques*, 24 octobre 2018.

57. *Ibid.*

58. CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018.

Cette perception sur un mode négatif se retrouve dans les enquêtes d'opinion. Ainsi, quand les ruraux associent « ruralité » à « qualité de vie » (62 % des citations), les autres Français la pensent d'abord sur le mode des difficultés socio-économiques (46 % des citations). Pour les Français, le monde rural est en déclin (59 %), alors même que, paradoxalement, pour 81 % d'entre eux la campagne représente la vie idéale... Surtout, les ruraux comme les Français dans leur globalité placent la « France des campagnes » en tête des territoires délaissés, devant la « France des banlieues » ou la « France périurbaine ». 51 % de ruraux estiment même que le monde rural est abandonné et ce taux est encore plus important parmi ceux qui estiment ne pas avoir accès aux services publics locaux⁶².

On comprend mieux que, dans ces configurations particulières, le découragement des élus municipaux soit une réalité. La menace de démission, la démission ou l'envie de jeter l'éponge au prochain mandat sont alors envisageables, ils ne font que marquer une réelle désespérance quant à l'avenir du territoire pour lequel on s'est investi et posent, bien entendu, en creux la question d'un avenir collectif qui devient encore plus incertain.

QUELQUES VOIES D'APAISEMENT

Face à l'accumulation des difficultés structurelles et conjoncturelles, le risque de défection des maires, mais aussi, il ne faut pas l'oublier, des conseillers municipaux est élevé. Ce risque démocratique ne doit pas être pris à la légère, car sans un bon fonctionnement du palier municipal, c'est tout le territoire qui est impacté.

L'idée n'est pas de revenir sur tous les points qui viennent d'être abordés, mais uniquement de se focaliser sur quelques propositions qui pourraient constituer des réponses partielles. La première est de faciliter l'exercice des mandats locaux par la création d'un vrai statut de l'élu qui permette à chacun, et non à quelques-uns, de pouvoir exercer un mandat au cours de son existence s'il le souhaite. La seconde est d'envisager des évolutions de la gouvernance locale, notamment dans les rapports communes-EPCI et de travailler à la visibilité démocratique de ces derniers. Enfin, la troisième proposition est de favoriser, sur la base du volontariat, la formule de la commune nouvelle.

AMÉLIORER ET PROFESSIONNALISER LE STATUT POUR DÉMOCRATISER L'ACCÈS AUX FONCTIONS LOCALES

Nous avons déjà pu expliquer ailleurs que nulle part en Europe n'existait réellement un statut de l'élu local qui traite des trois « moments » du mandat, c'est-à-dire l'accès à celui-ci, la période d'exercice du mandat

62. L'enquête réalisée pour Familles rurales est particulièrement intéressante puisqu'elle combine un sondage grand public et un autre dédié aux populations rurales : *Territoires ruraux. Perceptions et réalités de vie*, rapport d'étude, Ifop-Familles rurales, octobre 2018.

et, enfin, sa fin – avec comme corollaire le traitement du retour à la vie professionnelle « normale »⁶³. En revanche, ce qui est certain, c'est que l'absence d'un statut « complet » génère des effets pervers.

Le considérable travail de fond réalisé par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a permis de rassembler un ensemble de témoignages de tous les acteurs concernés de près ou de loin par cette question du statut. Le volumineux travail qu'elle a rendu couvre un ensemble de problématiques conséquentes et s'inscrit dans une volonté nette d'améliorer l'exercice des mandats locaux. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce court essai, d'aborder tous les éléments du débat⁶⁴.

On se focalisera volontairement sur trois points. Le premier est de préciser que, contrairement aux apparences et à la présentation tronquée qui en est souvent faite, la question du statut de l'élu ne se résume pas à l'octroi de droit à une caste politique. C'est en réalité tout l'inverse. Le statut est tout simplement la condition indispensable pour que toutes et tous puissent prétendre exercer un mandat. Dans les faits, c'est bien l'absence d'un régime cohérent et complet en la matière qui amène à une distribution sociale déséquilibrée des élus municipaux. Le second point consiste à améliorer le système indemnitaire. Le dernier consiste à un changement de vision de l'exercice du mandat pour les titulaires d'exécutif.

Une distribution sociale des élus insatisfaisante

Avant d'aborder la question de la distribution sociale des élus municipaux, deux points doivent être rapidement évoqués.

63. Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, «From Amateurs to Professionals. The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe », *Local Government Studies*, vol. 34/2, 2008.

64. Cf. Élodie Lavignotte et moi-même terminons un ouvrage sur ce thème.

En premier lieu, une représentation parfaite des composantes de la population est une vue de l'esprit, les assemblées locales ne pouvant, pas plus que les assemblées nationales, être des miroirs parfaits de la population⁶⁵. Il est tout simplement fort peu probable que les processus politiques normaux conduisent aux postes de responsabilité des individus émanant proportionnellement de tous les segments de la société. En revanche, de vraies difficultés peuvent se faire jour quand le décalage entre les titulaires de mandat et les citoyens qu'ils représentent est perçu comme difficilement supportable par ces derniers.

Ensuite, une abondante littérature de science politique appelle à ne pas être naïf sur la question de la distribution du pouvoir, et ce quel que soit le niveau considéré. Pour faire court, on dira que la probabilité d'exercer un pouvoir politique est d'autant plus forte que la position occupée dans la hiérarchie sociale est élevée. Cela revient à dire que la compétition électorale entérine un processus de sélection déterminé par (I) l'économie des positions sociales et (II) un recrutement qui passe par le biais des organisations partisans. L'intérêt de cette mise en garde est de rappeler que les mécanismes sélectifs qui jalonnent les chemins menant au pouvoir diffèrent parfois sensiblement de la théorie enchantée de la représentation démocratique, qui met en valeur l'impartialité des dispositifs de désignation des représentants, et, plus largement, le principe d'égalité des citoyens devant l'accès aux responsabilités publiques.

Reste qu'une partie de ces écueils peuvent sinon disparaître, du moins être corrigés, au moins à la marge, par des dispositifs spécifiques. C'est, par exemple, le cas des différents textes ayant concerné l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions

65. Cf. Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

électives (dont le texte fondateur du 6 juin 2000). Si les situations de parité demeurent rares, la progression du taux de femmes élues dans les différentes assemblées nationales et locales est cependant notable.

Encore faut-il que de tels dispositifs existent. Quand tel n'est pas le cas, des pesanteurs sociologiques se manifestent, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1
Distribution des élus municipaux par catégorie socioprofessionnelle

Catégorie socioprofessionnelle	Conseillers municipaux (élections de 2014)	Maires (élections de 2014)
Agriculteurs exploitants	10,2 %	13,7 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6,7%	5,8%
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,8 %	11,8 %
Professions intermédiaires	9,9 %	10,1 %
Employés	23,0 %	8,7%
Ouvriers	7,5%	3,0%
Autres professions	3,1 %	2,2 %
Retraités	24,2 %	42,5 %
Autres sans activité professionnelle	3,6 %	2,2 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %

Source : DGCL, 2018.

Les données de la DGCL confirment que la distribution sociale des élus municipaux est biaisée. Outre la surreprésentation des agriculteurs qui peut être expliquée par le nombre de communes rurales, on constate que, rapportées à leur place dans la population française, d'autres catégories d'actifs sont moins présentes dans les assemblées municipales. C'est par exemple le cas, avant tout, des ouvriers et des professions intermédiaires. Les cadres et professions intellectuelles supérieures et les employés sont également un peu moins présents. On constate surtout, pour ces quatre catégories, qu'elles comptent une assez

faible proportion de maires, alors qu'inversement la part des retraités à ce poste saute aux yeux.

Certes, cette catégorie est quelque peu difficile à analyser puisqu'elle ne dit rien sur l'origine professionnelle des personnes n'ayant plus d'activité. En revanche, elle indique quelque chose en matière d'âge. Il n'est en effet pas indifférent qu'au 1^{er} janvier 2018, près de 63 % des maires aient soixante ans ou plus (ce qui signifie que plus de deux maires sur cinq sont retraités). Il n'est pas problématique en soi que des retraités s'occupent des affaires locales. On doit même plutôt se réjouir de leur investissement qui apparaît plus que nécessaire. Mais on peut également considérer que cette situation résulte de la difficulté pour les actifs de s'engager dans un mandat local, particulièrement celui de maire qui, on l'a vu, est très chronophage.

La disponibilité qu'autorise la retraite serait ainsi une des conditions indispensables au fonctionnement des municipalités et tout particulièrement de leurs exécutifs. On ne s'étonnera donc pas que dans la consultation menée par le Sénat, seuls environ 17 % des répondants avaient moins de quarante-cinq ans (contre 57,1 % dans la population française), ce qui marque une nette éviction des catégories les plus jeunes. Cette situation a été parfaitement résumée par une maire d'une commune de moins de 500 habitants ayant répondu à l'enquête : « Conseillère municipale depuis 1989, j'ai exercé ce mandat tout en étant institutrice à temps plein et mère de trois enfants. J'ai été élue maire en 2008 alors que j'étais à la retraite et parallèlement formatrice en éducation physique ! Je n'aurais jamais pu accepter ce mandat de maire pendant mon activité professionnelle faute de disponibilité, le mandat de maire en demande beaucoup trop ! »

Si l'on se penche maintenant spécifiquement sur le cas des femmes, il est certain qu'une progression nette du nombre de conseillères

municipales a été enregistrée en 2014, notamment en raison de la loi du 17 mai 2013 qui a étendu l'alternance stricte homme/femme sur les listes municipales aux communes de plus de 1 000 habitants. Les conseillères municipales représentent désormais 48,1 % des élus dans les communes concernées par cette mesure – mais seulement 34,8 % dans celles de moins de 1000, ce qui montre bien en l'espèce le rôle de la norme... Surtout, on remarque que seules 16,1 % d'entre elles sont maires. Ce taux de féminisation reste faible malgré une réelle progression (il était de 13,9 % après les élections de 2008). Les chiffres sont encore moins bons en ce qui concerne les EPCI. Selon l'enquête de l'association Elles aussi, on compte 31 % de conseillères communautaires et seulement 8,5 % de femmes présidentes⁶⁶. Si ces pourcentages traduisent des réflexes politiques fortement ancrés, il exprime aussi de vraies difficultés matérielles spécifiques aux femmes⁶⁷.

Cela signifie que des nouvelles mesures devront être prises pour favoriser la représentation féminine. On peut imaginer que le principe de l'alternance femme/homme s'applique à *toutes* les communes, ainsi qu'à la liste des adjoints dans les communes et à celle des vice-présidents dans les intercommunalités. Par ailleurs, il conviendrait également, comme le propose l'AMF, de réserver les postes de premier adjoint et de premier vice-président dans une intercommunalité à un-e candidat-e de sexe différent de celui du maire ou du-de la président-e de l'EPCI.

Les quelques chiffres qui viennent d'être présentés démontrent que, au-delà des problématiques de domination sociale qu'il ne faut jamais perdre de vue, l'une des hypothèses est tout simplement que les textes en vigueur ne permettent pas à des portions entières de population de

s'impliquer dans l'exercice d'un mandat local, particulièrement quand il s'agit d'un mandat exécutif, notamment en raison du temps et de la disponibilité qu'il nécessite.

La juxtaposition de ces éléments permet de mieux comprendre que 43,1 % des maires qui ont répondu à l'enquête diligentée par le Sénat ont eu des difficultés pour constituer leur liste de candidats en 2014. Sans surprise, les trois profils les plus difficiles à mobiliser étaient les moins de trente-cinq ans, les femmes et les salariés du secteur privé. Ainsi, il apparaît bien que la législation en vigueur profite à certaines professions, certains statuts⁶⁸, certaines classes d'âge, et, d'une façon plus générale pour les postes exécutifs, aux hommes.

Mettre en place un régime indemnitaire attractif...

De nombreux répondants au questionnaire Sénat ont évoqué la question de la rémunération du mandat. Une adjointe d'une commune écrit ainsi que : « Notre rémunération est vraiment modeste même comparée à celle des fonctionnaires avec lesquels nous travaillons. [...] Sans mon époux, je ne pourrai pas exercer mon mandat, alors qu'il est important que des femmes actives puissent faire partie des équipes municipales. » La déclaration d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants lui fait écho : « Je pense que le montant des indemnités mériterait d'être supérieur compte tenu du travail exercé, surtout [dans les] communes de moins de 500 habitants. Le travail est important et les moyens de la commune pas assez élevés pour avoir de l'aide supplémentaire d'un secrétaire de mairie. Actuellement, j'ai 7 h 30 de secrétariat. Autant dire que si je ne m'investissais pas autant, nous n'arriverions pas à traiter les sujets. »

66. Elles aussi, « Parité dans les intercommunalités », enquête 2017, avril 2018.

67. Sur ces aspects, voir notamment la thèse de Victor Marneur, *Rapports sociaux de sexe et pouvoir municipal dans les espaces ruraux. Le cas des « petites » communes de Gironde au tournant des réformes paritaires*, Sciences Po Bordeaux, 2016.

68. Des variations importantes apparaissent en fonction du statut. Il est ainsi plus facile pour certaines professions libérales, voire certains fonctionnaires, d'avoir une flexibilité supérieure de leur emploi comparés aux salariés du privé. Par ailleurs, les règles de la fonction publique sont globalement plus avantageuses pour exercer un mandat.

Dans la consultation, 55,6 % des répondants estiment que la faiblesse des indemnités joue un rôle important de la crise des vocations. Cependant, le taux varie fortement selon la strate démographique, il oscille en effet entre 52 % dans les communes de moins de 500 habitants à 60 % dans celles de plus de 10 000 habitants. Ces variations sont expliquées à la fois par le temps demandé par le mandat qui, toutes choses égales par ailleurs, est plus important dans les plus grandes communes mais également selon la fonction exercée. Sans surprise, cet aspect est plus souligné par les maires et les adjoints que par les conseillers municipaux sans délégation. Il est nécessaire que le mandat soit justement rémunéré pour qu'il soit assez attractif. C'est également une condition pour que des actifs puissent s'investir en politique et exercer des responsabilités sans être forcément défavorisés financièrement par ce choix. À cet égard, la proposition du Sénat de revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants, semble une mesure indispensable⁶⁹.

Les récentes propositions du Sénat vont bien dans le sens d'une amélioration des dispositifs actuels. Toutefois, le rapport, soucieux d'avancées concrètes, n'a pas fait un des choix de rupture qui, selon nous, pourrait être mis en œuvre : celui d'une remise en cause du bénévolat pour certaines fonctions exécutives locales.

... et rompre avec le totem du bénévolat pour les exécutifs en insérant le mandat dans une trajectoire professionnelle⁷⁰

Si le droit à la rémunération des élus a été consacré par la Charte européenne de l'autonomie locale dans son article 7 alinéa 2, il fait l'objet

69. Cf. le tome 2 du Rapport n° 642 du Sénat, *op. cit.*

70. L'auteur tient ici à remercier particulièrement Élodie Lavignotte sans l'expertise et le travail de qui cette partie n'aurait pu être écrite.

dans la pratique de nombreuses réserves en France comme dans d'autres pays, car il touche à la question extrêmement sensible et symbolique du bénévolat. De ce fait, les propositions sur la mise en place d'un statut de l'élu local en France assurent la pérennité de ce principe de gratuité des fonctions électives. C'est ce maintien du principe de gratuité qui a conduit le législateur à écarter le statut d'agent civique territorial, préconisé dans le rapport Mauroy⁷¹ pour un certain nombre de postes électifs dont les maires et leurs principaux adjoints.

Dans les faits, pour le législateur, si le statut doit assurer une protection matérielle et sociale aux élus locaux, ces éléments constitutifs ne doivent pas se traduire par l'organisation d'une carrière professionnelle qui pourrait entraîner des effets négatifs⁷².

Dans l'imaginaire collectif et républicain, demeure fortement ancrée l'idée que dévouement et professionnalisation sont difficilement compatibles. Pour reprendre la fameuse distinction wébérienne, si vivre *pour* la politique est admis et valorisé, vivre *de* la politique suscite la méfiance, voire la défiance des électeurs. Depuis l'augmentation de l'indemnité parlementaire votée en 1906, cette question est au cœur du débat démocratique : elle constitue l'un des carburants essentiels de l'antiparlementarisme et alimente le rejet des élus, quels qu'ils soient⁷³. Ces remarques valent également pour le niveau local puisque la logique indemnitaire concerne désormais les principaux responsables locaux. Cela signifie concrètement que, dans les pays comme la France où restent profondément enracinés les principes du bénévolat et du

71. Pierre Mauroy, *Befonder l'action publique locale, rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2000.

72. Voir notamment Philippe Dallier, Jean-Claude Peyronnet, *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexion autour du statut de l'élu*, Rapport n° 318, Sénat, 2011.

73. Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, pp. 7-34.

dévouement à la chose publique notamment, l'affirmation du droit à la rémunération équivaut à une remise en question de la légitimité même des élus locaux.

Toutefois, quand on regarde dans le détail, dans notre pays comme chez nos voisins européens, l'addition des mesures prises dans le temps tend à l'émergence d'un statut quasi-professionnel des élus sans que celui-ci ne soit assumé complètement. Deux précisions s'imposent ici.

Première précision, si certains élus municipaux sont devenus aujourd'hui de fait de véritables professionnels de la politique, tous les élus sont loin de pratiquer la politique à un niveau professionnel. En l'occurrence, la question de la professionnalisation ne concerne donc qu'une minorité d'élus.

Deuxième précision, la question de la professionnalisation pendant le mandat est aussi liée à celle du cumul dans le temps. Or, l'évolution sur cette question est très rapide. Pendant longtemps, c'est plutôt la question du non-cumul entre mandat parlementaire et mandat local qui a constitué un serpent de mer de la vie politique française, ce débat est désormais derrière nous, que l'on y soit favorable – c'est le cas de l'auteur de ces lignes – ou non⁷⁴. Cette réforme est d'ailleurs approuvée par 77,4 % des élus des répondants au questionnaire du Sénat. Maintenant que ce problème est réglé, c'est la question du cumul dans le temps qui devient saillante. Il est difficile de dire que l'on est favorable à un *turn-over* démocratique et à la possibilité pour plus de citoyens de s'impliquer dans la vie locale et d'être contre cette proposition. En ce sens, la limitation à trois mandats consécutifs de l'exercice d'une même fonction est une bonne chose. Sachant que cette dernière est, en quelque sorte,

déjà inscrite dans l'agenda politique⁷⁵, il y a de grande chance qu'elle finisse par s'imposer.

Les termes du débat ont d'ailleurs été résumés par l'un des maires qui a répondu à la consultation du Sénat : « Afin d'améliorer la vie politique, il faut réduire le nombre de mandats dans une vie pour un citoyen français élu à trois mandats [...] avec possibilité du cumul de deux mandats uniquement. Ceci permettrait à un élu de l'être sur un laps de temps au maximum dix-huit ans, et cela suffit dans une vie ! Cela permettrait aussi de renouveler régulièrement la classe politique et d'éviter des [carrières] de quarante ans. »

Dans la mesure où, avec le non-cumul dans le temps, la trajectoire politique est appelée à ne plus pouvoir se déployer tout le long d'une vie, il convient donc d'adapter les dispositifs qui encadrent les fonctions d'élus, notamment quand elles sont exercées à plein temps, voire à mi-temps.

Sans revenir sur la difficulté à définir la notion même de professionnalisation s'agissant des élus, puisqu'on la mesure le plus souvent indirectement, la question est le plus souvent mal abordée. Si l'on est précis en la matière, le sujet n'est pas de faire de la fonction d'élu une profession, la perspective est uniquement de professionnaliser son exercice pendant la période du mandat. Cette transformation apparaît d'autant plus nécessaire que les conditions d'exercice du mandat ont, comme on l'a vu, bien changé. Comme le rappelle à juste titre un adjoint d'une commune de plus de 10 000 habitants ayant répondu à l'enquête Sénat, « les mandats locaux pour être bien exercés demandent un engagement très important et une technicité toujours plus élevée ».

74. Ajoutons cependant qu'il faut trouver des moyens de mieux impliquer le législateur, qu'il soit député ou sénateur, dans les rouages locaux.

75. Lors de la présentation globale de la réforme des institutions le Premier ministre Édouard Philippe a détaillé le projet du gouvernement en la matière : le nombre de mandats successifs serait limité à trois pour les maires des communes de plus de 9 000 habitants, les présidents de conseils départementaux, régionaux ou d'intercommunalité.

Cela revient néanmoins, il est vrai, à admettre que la logique d'indemnisation n'est plus en phase avec la réalité de l'exercice du pouvoir local et qu'elle s'apparente parfois plus à une fiction qu'il faut à tout prix entretenir. Cette remarque se vérifie avant tout pour les maires – voire pour les adjoints. Pour autant, il est tout aussi évident que ni tous les mandats de maires ni tous les mandats d'adjoints ne nécessitent forcément d'être exercés à plein temps, une certaine souplesse doit alors exister.

Il serait assez facile de s'inspirer des modèles qui existent à l'étranger. Le cas espagnol, tel qu'il a été mis en place par la législation d'avril 1999 est, à cet égard, une bonne illustration de ce qu'il serait possible de faire. Ce texte instaure une différenciation entre élu à plein temps et élu à temps partiel. L'assemblée délibérante détermine en son sein les charges qui peuvent être rémunérées de façon complète (*dedicación exclusiva*) ainsi que le montant des indemnités, déterminé en fonction du niveau de responsabilité des élus. Les membres désignés de l'assemblée doivent accepter la *dedicación exclusiva* et sont sujets à des incompatibilités, notamment en ce qui concerne toute autre forme de rémunération (sauf activité marginale). Un second régime, la *dedicación parcial*, a été instauré pour les élus ne se consacrant pas uniquement à leur mandat. La rémunération est, dans ce cas, compatible avec une activité professionnelle normale. La limite est qu'aucun élu à temps partiel ne peut percevoir plus qu'un élu à plein temps. Les rémunérations touchées par les élus sont imposables dans les deux régimes au même titre et selon les mêmes conditions que celles applicables aux salariés.

Ce système pourrait être conjugué avec les modalités que l'on connaît actuellement en France, avec un encadrement des planchers et des plafonds de rémunération au niveau national et une prise en compte de la strate démographique. Le mandat deviendrait ainsi une expérience professionnelle comme une autre, dont la durée serait limitée dans le temps.

Au final, cette architecture devrait s'articuler avec celle de l'après mandat, car, pour reprendre les propos de Loïc Cauret : « Maintenant que l'on sait qu'on ne restera pas élu pendant des années, il faut prévoir une réinsertion professionnelle. Sinon, les maires seront tous des retraités ou des fonctionnaires⁷⁷. » En l'espèce, et sans y revenir dans le détail, l'ensemble des mesures proposées par la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat en la matière tente bien de répondre à cette problématique essentielle⁷⁸.

Pour les membres des exécutifs, puisque c'est avant tout d'eux dont il est question ici, la conjugaison de la professionnalisation de l'exercice du mandat et l'accompagnement au retour professionnel constituent un élément essentiel de sécurisation d'un parcours de vie. Les règles du jeu étant claires au départ, il est éventuellement possible d'attirer plus d'actifs et une diversité de compétences au sein des assemblées locales et de leurs exécutifs. L'exercice des fonctions électives ne serait ainsi ni un handicap professionnel pendant le temps limité du mandat, ni un risque à l'échéance de celui-ci.

UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU PALIER MUNICIPAL

Améliorer le fonctionnement des EPCI et les démocratiser

En tant que telle, l'intercommunalité n'était pas une réforme globale de la décentralisation en France. Elle était avant tout un dispositif technique visant à instaurer des coopérations stratégiques pertinentes et

77. « Une réforme de leur statut résoudrait-elle la "crise de vocation" des élus locaux ? », *La Gazette des communes*, 28 février 2018.

78. Voir tout particulièrement le tome 4 du Rapport n° 642 du Sénat, *op. cit.*

indispensables entre communes. En ce sens, il était difficile de vouloir demander à une loi plus qu'elle ne pouvait apporter. Reste que ce texte, au regard de la fulgurance du développement de l'intercommunalité depuis le début des années 2000, a eu des effets qui ont largement dépassé les ambitions initiales. Il a de fait contribué à redéfinir à la fois le fonctionnement du palier communal et le gouvernement local français.

Les relations communes/EPCI ont généré un nouveau type de fonctionnement institutionnel, que l'on qualifiera de « siamois ». Parler de relations siamoises, c'est avant tout souligner la complémentarité et l'interaction chronique au quotidien entre communes et EPCI. C'est également admettre que, malgré le lien organique qui les unit et entrave – de façon inégale il est vrai –, la liberté des deux institutions, chacune a une existence propre. C'est enfin reconnaître que les deux pouvoirs municipaux doivent se penser et penser leurs actions comme nécessairement bi-scalaires dans de nombreux secteurs de compétences.

Pour autant, la transformation rapide des périmètres et l'arrivée des nouvelles compétences évoquées plus haut a généré de nouvelles turbulences. L'une des conditions du bon fonctionnement de l'intercommunalité est liée à la qualité des relations entre le niveau communautaire et le niveau communal. Celles-ci ont été mises à rude épreuve pendant les dernières années et ont parfois pu faire naître un sentiment de dépossession pour certaines communes et pour certains élus de ces communes. On pense tout particulièrement aux adjoints dont les champs de compétence ont été englobés par les EPCI. On pense encore aux conseillers municipaux non-communautaires. Extérieurs aux discussions qui ont lieu dans l'enceinte du conseil communautaire, ils ont pu avoir l'impression, au vu du nombre de délibérations consacrées aux questions intercommunales, qu'ils étaient écartés des sujets les plus importants et que la vie communale leur échappait.

Par ailleurs, la création d'EPCI XXL a également constitué un nouveau défi⁷⁹. Ces nouveaux espaces politiques nécessitent des réorganisations. Ils impliquent également de pouvoir conserver une efficacité de débats et de décisions au sein d'assemblées devenues surnuméraires avec un risque induit de « décrochage » des petites communes. Le risque est bien identifié : celui de voir les assemblées délibérantes se transformer en chambre d'enregistrement, au profit d'un noyau restreint d'élus et au détriment de la proximité qui prévalait jusqu'alors.

Les communautés XXL

L'émergence et la multiplication de vastes groupements, dits « territoires XXL », est l'une des conséquences de la recomposition intercommunale intervenue au 1^{er} janvier 2017 suite à l'adoption de la loi NOTRe. Outre par la volonté affirmée de certains élus, voire celle de quelques préfets, la création de ces grands territoires s'explique par un ensemble d'autres considérations, telle la volonté de peser dans un cadre régional lui-même élargi ou la recherche d'un périmètre cohérent articulant urbain et rural.

En s'appuyant sur la typologie établie par l'Assemblée des communautés de France⁸⁰, on considère un territoire comme « XXL » dès lors qu'il compte plus de 50 communes. Sur cette base, on dénombre 162 communautés de plus de 50 communes (contre 53 en 2016, soit 3%) et ce nombre approche les 200 lorsque les communautés de 48 ou 49 communes sont intégrées, soit 15 % des communautés. Ces ensembles peuvent être très hétérogènes. Il convient toutefois de souligner une distinction

79. Sur l'ensemble de ces sujets, on renvoie à l'important travail réalisé par l'AdCF.
80. *Fusions 2017. Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, AdCF, 2018.

entre les territoires XXL par le nombre de communes ou par la superficie. Ainsi, par exemple, la communauté de communes du Pays châillonnais (Côte-d'Or) regroupe 113 communes pour 1 821 km², alors que la communauté de communes Cœur Haute Lande (Landes) regroupe 26 communes, pour une emprise territoriale de 1 686 km². En 2017, 80 communautés ont une superficie supérieure 900 km².

Ces nouvelles entités ont contribué à l'effacement des frontières entre urbain, péri-urbain et rural, amenant parfois une continuité entre territoires peu denses et agglomérations urbaines. Cette évolution pose, bien entendu, sous un angle nouveau la question de la réflexion stratégique sur le développement territorial et l'exercice territorialisé des compétences, tout autant qu'elle nécessite la mise en place d'une nouvelle gouvernance.

À vrai dire, les avis sont assez partagés. Si pour 56 % des EPCI la redéfinition des compétences à la suite des transferts de la loi NOTRe, voire le changement de périmètre, a été très facile (4 %) ou facile (52 %), il a été assez compliqué (33 %) voire très compliqué (11 %) pour les autres⁸¹. Reste que les exécutifs communautaires – qui sont aussi, il ne faut jamais l'oublier, des élus communaux – et leurs services ont tenté de mettre en place de multiples moyens pour renforcer les liens entre niveau communal et communautaire. On ne compte plus les initiatives qui ont été prises en la matière.

Celles-ci ont pu être informelles : forums ouverts aux élus du territoire et aux habitants, formations. Des comités consultatifs avec les

conseillers municipaux ouverts aux habitants sur les principaux documents d'orientation ont également pu être créés, tout comme des séminaires de rencontres entre élus ou des soirées d'échanges élargies aux DGS et secrétaires de mairie. La créativité a vraiment été au rendez-vous. D'autres initiatives ont été prises pour rapprocher élus municipaux et communautaires.

Des « sectorisations » territoriales ont également vu le jour. Ces secteurs peuvent être « des lieux de dialogue, mais aussi des espaces de déconcentration des services, voire de représentation politique⁸² ». Ces secteurs, qui peuvent aussi adopter la forme de conseils territoriaux, comme à Carcassonne Agglo, sont parfois représentés au bureau communautaire. Nantes Métropole est, pour sa part, divisée en sept secteurs à la fois techniques et politiques qui disposent de services ainsi que d'une représentation politique. Enfin, dans d'autres EPCI, des pôles de proximité ont pris place dans les sièges des communautés antérieures à la fusion.

Nombre d'intercommunalités ont ouvert des commissions thématiques dédiées, voire les commissions communautaires, aux conseillers municipaux et adjoints qui ne siègent pas au conseil de l'EPCI.

La volonté d'interfaçage entre communes et communautés est donc bien réelle, mais des obstacles peuvent parfois continuer à exister, en raison de difficultés fonctionnelles dans l'accès aux documents intercommunaux, de la taille des périmètres, voire en raison de problèmes de représentativité ou institutionnels. Sans prétendre être exhaustif en la matière, on peut là encore imaginer quelques solutions simples pour améliorer les choses.

81. Enquête auprès des présidentes et présidents d'intercommunalité dans le cadre de la 29^e convention de l'AdCF, 3-5 octobre 2018.

82 « Des secteurs pour un meilleur dialogue », AdCF, *Bulletin d'information n° 206*, dossier « Communauté XXL : s'adapter au changement d'échelle », janvier 2016.

a) D'un point de vue fonctionnel, de plus en plus de solutions existent. Il est désormais tout à fait possible de rendre disponible à tous les élus l'ensemble des documents relatifs à la vie de l'intercommunalité dans un souci de transparence et de circulation de l'information. Ainsi la communauté de communes que j'ai eu la chance de présider pendant dix ans a-t-elle fourni à chaque conseiller municipal du territoire une tablette numérique qui permet non seulement de dématérialiser l'ensemble des documents afférents à la vie municipale mais met également à disposition tous ceux qui concernent l'EPCI, l'intégralité de cette dépense d'équipement ayant d'ailleurs été prise en charge au niveau intercommunal.

Afin d'améliorer le fonctionnement des EPCI et singulièrement des plus grands, il serait peut-être possible de s'inspirer d'une innovation qui avait été mise en place aux Pays-Bas. Un poste d'assistant du conseil avait été créé dans certaines municipalités, d'une part, pour apporter un soutien au conseil et aux commissions et, d'autre part, pour renforcer le versant législatif du pouvoir municipal. On pourrait imaginer que dans les EPCI d'une certaine taille – le seuil reste à définir – un poste comparable soit obligatoirement mis en place et qu'il soit dédié à l'explication au niveau communal des travaux menés par le conseil communautaire et à la formation de l'ensemble des élus locaux du territoire sur ces sujets. Il s'agirait d'un poste d'animation territorial permanent qui compléterait le travail que ne peuvent pas toujours faire les conseillers communautaires, les maires ou le président.

b) La question de la représentativité est également centrale. Du point de vue des communes, la trop fameuse jurisprudence Salbris du Conseil constitutionnel a contribué à creuser un éloignement vis-à-vis des EPCI. Depuis cette décision de 2014, il n'est en effet plus possible de s'écarter significativement du principe de la représentation démographique

proportionnelle pour la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI. La décision du Conseil a conduit à une restriction drastique de ces pratiques. Cette jurisprudence pose deux problèmes.

En premier lieu, les précédentes répartitions ne posaient que rarement de difficultés de fonctionnement et étaient au fondement du « contrat » intercommunal. Les répartitions des conseillers communautaires allaient – souvent – dans le sens d'une grande souplesse, en surreprésentant éventuellement les plus petites communes. Il s'agissait d'un moyen essentiel pour faire participer et impliquer plus d'élus au sein de la structure intercommunale et rendre plus facile le travail des conseillers communautaires des communes les moins peuplées.

À rebours, la jurisprudence Salbris a parfois eu pour conséquence de faire naître un sentiment de dépossession au profit des élus des communes les plus grandes – si ce n'est de l'administration intercommunale.

Malgré le vote d'un nouveau texte de loi rendant à nouveau possible les accords locaux, ceux-ci sont toujours fortement contraints par cette jurisprudence. Il paraît évident qu'un assouplissement (mais non une disparition) des critères retenus est souhaitable. Par exemple, en tolérant un écart de plus de 20 % de la part de la population d'une commune dans la population totale de l'EPCI pour l'attribution du nombre de sièges de celle-ci. De la même façon, il serait heureux de transformer les règles régissant la répartition des sièges au sein du conseil communautaire : dans le cadre du scrutin proportionnel l'attribution des sièges à l'arrondi supérieur serait plus favorable aux petites communes.

c) Du point de vue institutionnel enfin, il apparaît que le mimétisme entre fonctionnement de l'EPCI et fonctionnement communal atteint parfois ses limites. C'est tout particulièrement le cas d'une instance, celle du bureau communautaire, qui constitue l'un des trois organes de

l'EPCI à côté du président et du conseil communautaire. Cette instance qui est au minimum composée du président et des vice-présidents se trouve quelque peu mise en porte-à-faux par le fait qu'elle ne peut, en général, intégrer tous les maires en son sein. Il n'est donc pas étonnant qu'à côté de l'instance qui devient parfois formelle du bureau, des conférences des maires, dotées de prérogatives plus ou moins larges, aient été mises en place⁸³. Ces dernières peuvent se réunir régulièrement, ou deux ou trois fois par an, et même se prononcer par des votes en ce qui concerne les projets les plus importants.

Il serait donc souhaitable de tirer des conclusions des choix pragmatiques faits sur les territoires, en institutionnalisant ces conférences dans l'organisation intercommunale auprès des trois organes cités plus haut. Celles-ci n'ont cependant pas vocation à se substituer au conseil communautaire, les décisions prises en leur sein n'ayant qu'un caractère indicatif – la perspective étant juste de favoriser au maximum l'échange entre les communes. Si d'aventure, en raison de leur trop grand nombre, la représentation de toutes n'est pas systématiquement possible, on pourrait d'ailleurs imaginer qu'une zone géographique de l'intercommunalité soit représentée dans cette instance par un seul maire qui aurait un rôle de référent. Cette formule a d'ailleurs déjà pu être mise en œuvre et elle est également valable pour le bureau.

Accroître la lisibilité démocratique de l'EPCI

S'agissant du niveau intercommunal, j'avais pu déjà par le passé souligner combien la relation EPCI-citoyen se caractérisait comme un lien manquant⁸⁴. Dans les faits, il est certain que la redevabilité des actions locales perd de sa force dans les EPCI puisque les conseillers

communautaires, et au premier chef d'entre eux le président, sont avant tout jugés lors du scrutin de leur commune. Or, dans l'arène municipale qui est la leur, ils ne sont pas forcément tenus responsables des politiques et/ou investissements mis en œuvre au niveau intercommunal. En effet, par définition, ces actions peuvent concerner une autre commune que la leur, voire tout le périmètre intercommunal. Pour le dire autrement, le lieu où s'opère le choix démocratique – la commune – est dissocié de l'arène où se mettent en place les politiques ou les investissements structurants, les EPCI.

Afin de rompre avec cette situation, il convient d'écarter une première hypothèse, celle d'une élection directe des conseillers communautaires sans médiation par l'échelon communal. Si l'intercommunalité, pour reprendre le texte de 1999, se définit comme une association de communes « au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de leur espace », la perspective n'est pas de dépasser ce mode associatif pour aller vers la création d'une quasi-collectivité locale. Si les conseillers communautaires ne sont plus élus par fléchage mais sur une liste distincte de la liste communale, on passe de fait de l'intercommunalité à la supracommunalité. Cette dernière est loin de faire l'unanimité car elle va à rebours de l'institutionnalisation du phénomène intercommunal tel qu'il s'est développé en France.

Dans les faits, cela reviendrait à faire des nouveaux périmètres intercommunaux – parfois assez importants, comme on l'a vu – des « presque collectivités locales », quand bien même ils seraient toujours qualifiés d'EPCI. Ces EPCI seraient, en quelque sorte, « détachés » pour partie de l'existence communale, rompant avec la logique bi-scalaire évoquée plus haut. Outre les potentiels problèmes de gouvernance et d'ajustements entre les deux niveaux, qui sont déjà ardues, le risque politique serait tout aussi évident. L'agrégation des voix se faisant dans

83. Selon l'enquête AdCF d'octobre 2018, 76 % des communautés ont mis en place une conférence des maires ou une instance en faisant office.

84. Éric Kerrouche, *L'Intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008.

un périmètre plus large que le niveau communal, il est tout à fait possible d'arriver à une inversion des rapports de force politique. Certes, ce phénomène peut déjà exister dans les intercommunalités actuellement. On retrouve déjà, en effet, des phénomènes de gagnants perdants et de perdants gagnants, c'est-à-dire des élus qui sont majoritaires dans leur commune mais qui sont minoritaires au niveau intercommunal – et inversement. Toutefois, l'intercommunalité est caractérisée par un système de « présidentialisation tempérée » qui tend⁸⁵, et c'est parfois ce qui lui est reproché, à valoriser le consensus sur le conflit politique – ce qui ne veut pas dire que ce dernier n'existe pas ou que certaines dominations politiques ne s'exercent pas de façon brutale. Simple, le risque de divorce entre niveaux communal et intercommunal serait beaucoup plus sérieux en cas de mode de scrutin différencié à chaque niveau.

Les difficultés à trouver un équilibre en matière de scrutin direct au niveau intercommunal ont d'ailleurs été parfaitement illustrées par les discussions autour de l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») qui instaurait l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct en 2020. En janvier 2017, les trois solutions avancées dans le rapport du gouvernement sur ce sujet comportaient toutes des limites. Au final, une proposition d'abrogation de cet article 54 a été adoptée en avril 2018 par le Sénat et a été transmise à l'Assemblée nationale.

Il nous semble cependant qu'une solution intermédiaire est possible qui aurait l'avantage de ne pas revenir sur la relation particulière qui lie commune et intercommunalité. Elle comporte deux aspects. La

85. *Ibid.*

première partie de cette solution tiendrait à l'obligation de mettre en place un programme politique intercommunal pour la mandature de telle façon que les électeurs sachent pour quels enjeux/projets ils votent pour leur communauté. La seconde est liée à la première. Afin de porter ce programme intercommunal, mais également afin d'instaurer une réelle imputabilité des actions entreprises par l'intercommunalité, il est nécessaire que la présidente ou le président de l'EPCI soit élu.e au suffrage universel direct. L'auteur de ces quelques lignes sait que cette solution est loin de faire l'unanimité. Elle se présente cependant comme un bon compromis. Au vu de la capacité à lever l'impôt dévolu aux ensembles intercommunaux, au vu des importants budgets qu'ils portent, cette élection serait une avancée démocratique. Outre qu'elle rendrait plus visible le fonctionnement intercommunal, elle aurait aussi l'avantage de la clarté. La-le candidat-e à la présidence de l'EPCI porterait un programme intercommunal qu'il-elle mettrait en œuvre pendant le mandat et il-elle serait éventuellement redevable de ses choix au renouvellement suivant. Pour le coup, les citoyens se détermineraient bien sur des options clairement définies et non des orientations construites après l'élection municipale. Ces dernières peuvent d'ailleurs parfois être vécues par les citoyens comme des arrangements entre élus qui ne les concernent que de loin, d'autant que, dans les faits, ils n'auront de toute façon jamais réellement leur mot à dire en la matière. Les esprits bougons critiqueront le fait que cette réforme signerait le retour de la politique au niveau local. Dont acte : c'est parfaitement le but, proposer des choix politiques de territoire aux habitants de celui-ci. D'autres critiqueront la hiérarchie qui se dessinerait entre maires, en oubliant que, dans les faits, celle-ci existe souvent déjà de manière implicite dans les EPCI... Il faut cependant concéder que cette option ne résout pas le problème politique évoqué plus haut, ni le risque d'une déconnexion entre l'orientation politique majoritaire du territoire et celle

du candidat élu. Elle a néanmoins l'avantage de pérenniser le couple commune-communauté tout en s'inscrivant dans une tendance forte des démocraties locales européennes, à savoir l'élection directe de celui-elle qui dirige l'exécutif local dans un triple souci de personnalisation, de clarté et d'imputabilité des décisions locales⁸⁶.

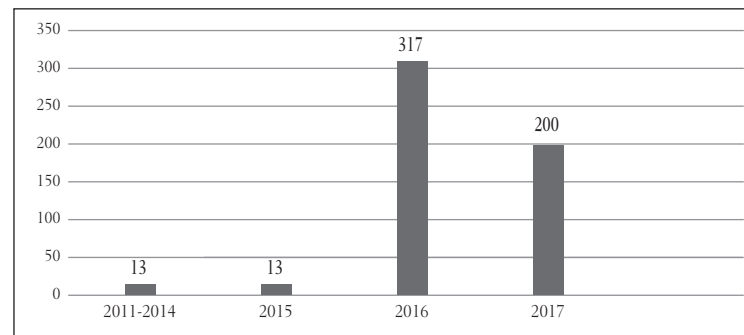
Une option intermédiaire serait, si le système actuel était conservé, de rendre obligatoire le vote, à la majorité qualifiée des communes et du conseil communautaire, d'un projet de territoire pour le mandat en cours dans un délai de maximum de neuf mois après l'installation du conseil communautaire. La perspective étant là encore de rendre visible l'action intercommunale et de la faire valider le plus largement possible, à défaut qu'elle ne le soit par les citoyens. Cette solution en reviendrait à systématiser des pratiques déjà existantes dans certains EPCI.

FAVORISER LES COMMUNES NOUVELLES

Si l'échec de la loi Marcellin de 1972 a marqué pendant longtemps aussi bien l'État central que les acteurs de la décentralisation, la redéfinition du régime des communes nouvelles a changé la donne. Celui-ci est désormais régi par deux textes : la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, d'une part, et, d'autre part, celle du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, qui met en place des ajustements pour améliorer le texte initial. Alors que l'on n'attendait de ces textes qu'un succès d'estime, dans les faits, la réussite a été beaucoup plus importante, comme le montre la figure suivante.

86. Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, *Les Élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, la Documentation française, 2006.

Figure 7
Bilan des créations de communes nouvelles en France
du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2018



Source : *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°115, mars 2017.

Selon le rapport du Sénat sur la revitalisation de l'échelon communal, au 1^{er} janvier 2018 la France compte 560 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire métropolitain⁸⁷, rassemblant 1 900 communes et 1,9 million d'habitants. Par ailleurs, quelque 200 projets seraient en discussion. Comme le précise bien Vincent Aubelle, « la rationalisation du tissu communal qui a été opérée [par ces lois] dépasse toutes les précédentes tentatives intervenues en la matière depuis 1789⁸⁸ », ce qui est loin d'être anodin.

D'une certaine façon, le succès des communes nouvelles est assez comparable à ce qui s'est passé pour l'intercommunalité en 1992 et en 1999. La loi Chevènement de juillet 1999 se présentait comme un balancement assez subtil entre contrainte et séduction, notamment parce que le texte était un bon compromis entre volonté de

87. Il s'agit d'un chiffre net des nouvelles créations consistant en l'extension d'une commune nouvelle préexistante.

88. Vincent Aubelle, *Panorama des communes nouvelles*, AMF, mars 2017.

rationalisation de l'État et principe de liberté locale revendiqué par les élus. Par ailleurs, à maints égards, cette loi répondait plus à leurs attentes que la précédente de 1992. Dans le cas des communes nouvelles, les améliorations du texte de 2015 comblent certaines carences de celui de 2010, ce qui a favorisé le mouvement même si certaines raisons du passage à la commune nouvelle étaient plus circonstanciées.

La législation sur les communes nouvelles comporte des avantages évidents⁸⁹. L'incitation financière a constitué un premier effet de levier, avec, notamment, pour les communes de moins de 10 000 habitants l'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire durant trois ans. Par ailleurs, la commune nouvelle ne revient pas sur le statut des élus issus des anciennes municipalités – dans la plupart des cas, l'ensemble des anciens conseillers municipaux et communautaires sont maintenus jusqu'en 2020. Les maires des anciennes communes deviennent maires délégués dans la commune nouvelle. Il est également possible de garder une identité propre au sein de la nouvelle structure avec, possiblement, un statut de commune déléguée, avec un maire délégué nommé et une mairie annexe, où les actes d'état civil peuvent toujours s'accomplir. D'une certaine façon, le texte de 2010 a ainsi introduit pour toutes les communes le droit de bénéficier des dispositions de la loi dite PLM (Paris, Lyon et Marseille) de 1982.

Trois autres raisons conjoncturelles se sont ajoutées à ces avantages. La volonté de maintenir les acquis intercommunaux dans le cadre de redéfinitions imposées par les SDCI d'abord. Ensuite, le souhait de solidifier l'échelon intercommunal au regard des mutations territoriales

en cours. Enfin, la volonté des élus investis dans la proposition de loi sur la commune nouvelle de promouvoir cette formule⁹⁰.

La solution de la commune nouvelle a montré sa pertinence, notamment en raison du rôle qu'elle laisse aux acteurs locaux. Il apparaît donc avant tout nécessaire d'être pragmatique dans le traitement de ce sujet. D'une part, il faut d'abord convenir que l'idée d'une fusion autoritaire a déjà fait long feu en France. D'autre part, la notion d'un éventuel seuil démographique imposé pour la création d'une commune nouvelle n'a que peu de sens, notamment du point de vue géographique. On se souviendra ainsi utilement que, pour ne prendre que cet exemple, plus de 1 000 communes françaises ont un territoire de plus de 50 km². Enfin, dans la mesure où les communes nouvelles doivent de toute façon être intégrées dans un EPCI pour l'exercice des compétences stratégiques, la fixation du seuil a encore moins de raison d'être.

Toutefois, afin d'assurer la pérennité du nouvel ensemble et parce que le choix de création d'une commune nouvelle est irrémédiable, il conviendrait sans doute de rendre obligatoire la rédaction de la charte de gouvernance qui, pour l'instant, n'est qu'une faculté. La perspective est de sceller les principes ayant présidé à la création de la nouvelle institution dans le temps. Ceci peut être utile les premières années, notamment si les majorités qui s'étaient initialement accordées changent.

Financièrement, la perspective est de continuer à favoriser la création de communes nouvelles en prolongeant les incitations à se regrouper pendant le prochain mandat communal 2020-2026, notamment en raison des surcoûts générés, dans un premier temps, par le rapprochement avant que les effets de mutualisation se manifestent⁹¹. On

89. Christian Manable, Françoise Gatel, *Les Communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite*, Rapport n° 563, Sénat, avril 2016.

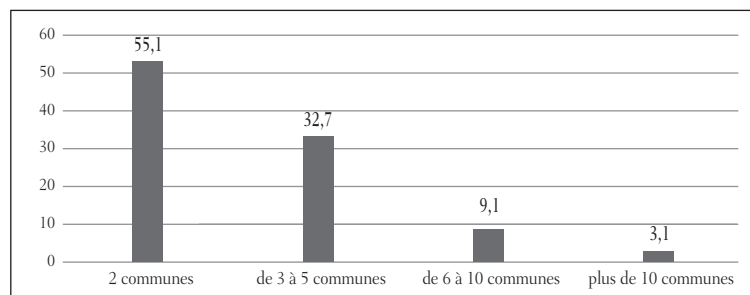
90. Sur tous ces points, cf. Vincent Aubelle, *op. cit.*

91. Cf. le Rapport du Sénat sur la revitalisation de l'échelon communal, *op. cit.*

pourrait imaginer que cette incitation soit inversement proportionnelle à la population et qu'elles soient avant tout destinées aux ensembles de moins de 50 000 habitants, qui constituerait le plafond.

Reste enfin la question désormais régulièrement évoquée des communes-communautés. Cette idée peut *a priori* séduire. En effet, pourquoi contraindre une commune qui serait issue de la fusion d'un ancien EPCI de devoir adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre comme le prévoit la loi ? La nouvelle commune ne pourrait-elle se suffire à elle-même ? Si présentée ainsi une réponse positive à la question paraît être de bon sens, il n'en est rien. Cette idée est en effet battue en brèche par les faits. Quand on regarde dans le détail les créations de communes nouvelles pour les années 2016 et 2017, pendant lesquelles elles ont été particulièrement nombreuses, elles se répartissent ainsi selon la figure suivante.

Figure 8
Répartition des communes nouvelles selon
le nombre de communes fusionnées (2016 et 2017 - %)



Source : Calculs de l'auteur, données de la DGCL⁹².

Que nous dit ce graphique ? Tout simplement que les communes nouvelles comprennent un nombre restreint de communes. Plus de la moitié d'entre elles sont formées par un accord entre 2 anciennes communes, alors que les nouvelles entités qui en contiennent plus de 10 ne représentent que 3,1 % des cas, (soit, en l'espèce, 16 cas sur 517). Dans le détail, seules 5 communes nouvelles sur 517 comprennent plus de 15 communes. Si l'on considère maintenant l'aspect démographique, 72 % des nouveaux ensembles ont moins de 1 000 habitants, 22 % en comptent de 1 000 à moins de 5 000 et 6 % plus de 5 000 (qui était le plancher en matière de périmètre intercommunal avant la loi NOTRe de 2015). La conjugaison de la faiblesse du nombre de communes concernées et de la taille démographique restreinte en fait majoritairement des espaces qui, notamment financièrement, ne peuvent mettre en œuvre qu'une gamme limitée de services aux populations. S'il n'est pas forcément utile que le palier communal sombre dans le gigantisme, l'opposé n'est pas non plus souhaitable. Enfin, au final, sans rentrer dans la question de savoir s'il faut ou non créer une catégorie spécifique pour quelques cas particuliers, on ne peut pas écarter non plus l'idée que certaines communes-communautés créées puissent constituer des périmètres défensifs destinés à contrer une intégration dans un EPCI.

92. Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°115, mars 2017.

CONCLUSION

Comme tout élu local, j'ai énormément appris des fonctions que j'ai pu exercer. Conseiller municipal, j'ai découvert de l'intérieur le fonctionnement démocratique local. J'ai aussi appris à encore mieux connaître et aimer ma commune. Par la suite, grâce à la confiance du maire, j'ai pu occuper différentes fonctions d'adjoint qui m'ont fait découvrir d'autres facettes du métier d'élu. Le contact avec le monde culturel d'abord, l'exaltation de la mise en place des festivals locaux et le plaisir du partage avec le public et les citoyens. Plus tard, la prise en charge de l'urbanisme a été un nouveau défi avec la nécessité de comprendre, de lire, de se former et celle d'appréhender le territoire communal dans sa globalité, en dialoguant cette fois-ci avec d'autres professionnels. Dans les deux cas, comme plus tard au niveau intercommunal, je me suis nourri des échanges avec les élus et les fonctionnaires locaux. Cette diversité d'expertise a enrichi ma réflexion.

Mon parcours intercommunal m'a conduit à apprendre un nouveau rôle. Président d'un EPCI, j'étais certes encore le représentant de ma commune, mais aussi celui d'un territoire dont elle n'était qu'une partie. J'ai appris des autres communes et de leurs maires. Collectivement, nous avons construit une nouvelle histoire pour ce qui n'était plus seulement une addition de communes mais bien un nouvel ensemble qui dépassait chacun et nous rassemblait tous.

Comme tout président d'exécutif, j'ai connu des succès et des échecs dans la mise en place de projets qui étaient des décisions collectives

mais pour lesquels j'avais aussi une responsabilité personnelle. J'ai savouré les premiers et j'ai appris des autres, en comprenant bien qu'il n'est pas possible de tout faire, même quand on pense bien faire.

Cette trajectoire est une trajectoire personnelle. C'est celle d'un élu landais, mais cette histoire se répète partout ailleurs en France. Elle est portée par des milliers d'anonymes qui, comme moi, croient en leur territoire. Des passionnés qui ne vivent que pour et par celui-ci. Parce qu'être élu local, malgré toutes les servitudes, est une tâche exaltante. Parce qu'un service public mis en place, un emploi créé, un bâtiment de caractère sauvé de la destruction, une entreprise qui continue son activité, un investissement de voirie réussi effacent l'écrasant poids des normes qui empêchent d'avancer et tous les tracasseries qui s'amoncellent tous les jours.

La politique du quotidien se bâtit dans toutes les communes et les intercommunalités de France, associées aux départements et aux régions qui les épaulent. Chaque jour, le développement du territoire se tisse localement et non seulement à Paris, sous le regard condescendant de quelques-uns qui pensent que seule la centralisation est un gage de succès. Certes, les territoires ne sont pas des isolats déconnectés du reste du monde. Ils sont cependant les endroits où celui-ci peut se transformer et se régénérer. Les initiatives viennent du bas. C'est ce qui se voit dans les expériences de budgets participatifs mises en œuvre localement. C'est encore ce qui se vérifie avec le nombre d'actions entreprises en faveur de la transition énergétique et environnementale par le bloc communal.

Pour que cette société locale fonctionne, il faut des élu-e-s de toute origine et de toute tendance. Sans céder à l'idée d'une nostalgie ou d'un système immuable qu'il ne faudrait pas transformer, il est crucial d'assurer la pérennité du maillage territorial électif. Même décriés, les

élus municipaux sont bien des « fantassins de la République⁹³ ». L'image peut paraître désuète, voire exagérée pour certains, il n'est pourtant que de suivre un adjoint ou un maire pendant une ou deux semaines pour se rendre compte du travail, souvent invisible, qu'ils réalisent.

Il est tout aussi primordial de continuer à bâtir une république des territoires et ce malgré la rareté de l'argent public – même si la répartition de celui-ci reste néanmoins un choix politique... Cette république est incompatible avec une recentralisation rampante et arrogante. Nous vivons une période dans laquelle se dessine un risque de basculement de la décentralisation. Au moment même où ces lignes sont écrites, les scénarios se multiplient pour désespérément tenter de trouver une solution à la suppression de la taxe d'habitation. C'est l'autonomie locale qui est remise en question. Il est temps d'arrêter cette fuite en avant vers toujours plus de réformes et de prendre un autre chemin, en commençant d'abord par faire un bilan raisonné, exhaustif et collectif de notre système local.

N'oublions pas ce que dit la Constitution de la V^e République : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances », mais « son organisation est décentralisée »...

93. Pour reprendre le titre du livre de Vincent Drouin, *Fantassins de la République : nos 500 000 conseillers municipaux*, Paris, Éditions Autrement, 2006.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Expliquer le malaise : les facteurs liés à l'exercice du mandat	13
Les difficultés d'exercice du mandat comme frein à de futurs engagements	13
La difficile projection dans l'avenir comme illustration du malaise local	17
La difficile conciliation du mandat avec la vie professionnelle et personnelle	21
Une addition récente de facteurs aggravant la désillusion	27
Les indices d'une crise de confiance démocratique locale	27
Un trop-plein de réformes	33
Les incertitudes financières	42
La problématique spécifique des petites communes	50
Quelques voies d'apaisement	55
Améliorer et professionnaliser le statut pour démocratiser l'accès aux fonctions locales	55
Une nouvelle gouvernance du palier municipal	67
Favoriser les communes nouvelles	78
Conclusion	85

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-119-6

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par CAVA BURELOR PRINT
NOVEMBRE 2018

ÉRIC KERROUCHE

LE BLUES DES MAIRES

Assiste-t-on vraiment à des démissions de maires et de conseillers municipaux en cascade ? Les élus des territoires ressentent-ils un malaise de plus en plus aigu face aux exigences croissantes des citoyens, au temps demandé par le mandat et aux réformes mises en place ? Le mandat local est-il devenu moins attractif ?

C'est en s'appuyant notamment sur les résultats d'une consultation lancée par le Sénat auprès de maires, d'adjoints et de conseillers municipaux qu'Éric Kerrouche fait le point, dans cet essai, sur les symptômes et les facteurs d'un phénomène grave pour le fonctionnement de la démocratie locale française. Il y propose également des pistes de solutions, autant de propositions pour renforcer notre République des territoires.

Éric Kerrouche est directeur de recherches au CNRS et sénateur des Landes.

www.jean-jaures.org



ISBN : 978-2-36244-119-6

6 €

Fondation
Jean Jaurès