



Thomas Frinault, Maître de Conférences en Science politique

ARIC – 16 NOVEMBRE 2019

*ELUS LOCAUX ET NOUVELLES
CONFIGURATIONS*

QUELQUES CHIFFRES POUR COMMENCER

Enquête CEVIPOF effectuée auprès des maires (4 657 réponses, soit 13% de retour) > précaution d'usage: les répondants ne ressemblent pas forcément aux non-répondants (représentativité)

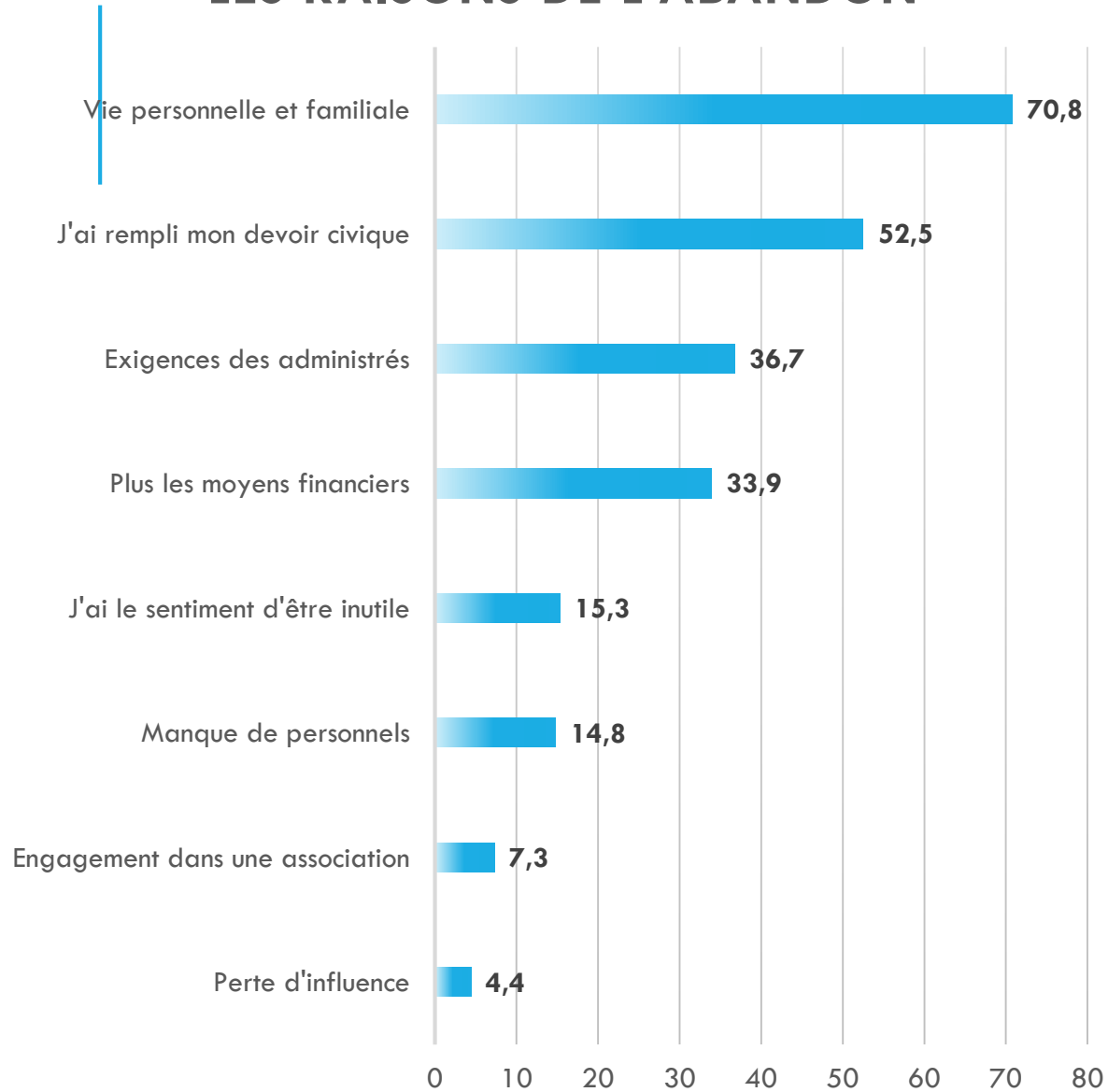
1^{er} constat: une crise des vocations?

En 2014, 60 % des maires sortants ont été réélus. Quatre ans plus tard, ils étaient déjà 49 % à vouloir « abandonner tout mandat électif ».

Un « abandon » inégalement distribué: le vieillissement des élus et la taille des communes jouent ensemble > plus l'âge augmente, et plus la taille de la commune baisse, plus le souhait de renoncer augmente.

Les maires des communes de moins de 500 habitants sont 55 % à envisager l'abandon de leur mandat, contre 28 % pour les maires des communes de 5 à 10 000 habitants et 9 % pour ceux des communes de plus de 30 000 habitants.

LES RAISONS DE L'ABANDON



Remarques

1^{er} élément invoqué « Vie personnelle et familiale »

> Un élément qui n'est pas spécifique au mandat d'élu local > observé dans d'autres univers professionnels (exemple des transformations de la profession médicale (médecine libérale) avec des nouvelles attentes en termes d'articulation entre vie professionnelle et vie privé)

« Exigences des administrés »

> terme pudique > difficulté d'un rôle au contact de citoyens jugés consuméristes, agressifs ... (intègre les RPS chez les agents > ceux au contact du public semblent particulièrement affecté) > le « maire à portée d'engueulade »

« Plus les moyens financiers »

> une conséquence évidente de la stratégie étatique esquissée à partir de la seconde moitié des années 2000, d'enrôlement des collectivités dans l'effort de réduction du déficit public

« Manque de personnels »

> une situation contrastée selon la taille des communes

Une « perte d'influence » > mais laquelle?

ELU LOCAL: CE N'EST PLUS CE QUE C'ÉTAIT

Être élu local en 2019, *a fortiori* maire, ce n'est plus ce que c'était il y a quelques décennies.

La sociographie des élus locaux a fortement évolué sur la période (statuts socio-professionnels, féminisation).

Le nombre de maires cadres a augmenté (en même temps que leur poids global dans la population active), quand le nombre de maires ouvriers (et plus généralement d'élus locaux) est toujours aussi résiduel (idée d'un cens caché socio-professionnel), que le nombre de maires agriculteurs (pratiquement un sur deux en 1977) n'a cessé de chuter (voir le tableau ci-après).

Au-delà des considérations démographiques, la conciliation entre l'exploitation agricole et un mandat de maire chronophage, de plus en plus lourd et technique, est peut-être devenue plus malaisée.

Des capitaux professionnels plus facilement reconvertibles en politique chez les cadres (+ sentiment de compétence).

LE PARADOXE INTERCOMMUNAL

Nous pourrions souligner une forme de paradoxe: la charge municipale semble être devenue plus lourde, alors même que les municipalités semblent progressivement se vider, du moins dans les petites communes.

En effet, ces dernières décennies ont enregistré une consolidation graduelle et continue de l'intercommunalité:

1. échec français des fusions (contrairement à beaucoup de pays européens), dont la loi Marcellin fut l'emblème.
2. Intercommunalité comme alternative douce aux fusions.

Nous pouvons ici identifier un paradoxe qui s'établit et devient visible avec le temps:

Au départ, la solution coopérative est une solution intermédiaire, permettant simultanément de ne pas mettre en cause le tissu municipal, tout en répondant aux exigences fonctionnelles;

Au fur et à mesure, les avancées continues de l'intercommunalité, poursuivies dans le cadre – non décentralisateur – de la réforme territoriale, et sous une forme plus directive, en viennent à déstabiliser sérieusement les municipalités > phénomène de paroissialisation dans le tissu communal rural.

LE PARADOXE INTERCOMMUNAL

Là où les très grandes autorités locales britanniques (+150 000 habitants) ont commandé la structuration d'un niveau de proximité axé sur des fonctions de proximité (*Parish Councils*), la France a conservé son niveau de proximité, mais le développement de véritables supracommunalités finissent par paroissialiser les communes les plus petites.

La déstabilisation municipale participe, à côté d'autres facteurs, à une crise existentielle du « métier » de maire, du moins dans les petites et moyennes communes (les villes conservant une capacité municipale accrue, disposant des ressources budgétaires et humaines conséquentes, et pesant centralement dans les intercommunalités).

LE DOUBLE POSITIONNEMENT MAYORAL

Être maire aujourd'hui, c'est de plus en plus assumer une double identité, à la fois communale et intercommunale.

Assumer une identité intercommunale, c'est à l'évidence une manière d'exercer autrement son rôle:

- ✓ de manière moins souveraine;
- ✓ dans une relation technico-administrative différente d'avec ses services.

C'est surtout, pour les conseillers communautaires, l'injonction à passer d'une disposition – certes un peu mythifiée – de décideur, à un rôle de négociateur, de groupe de pression, de courtier au sein des enceintes communautaires.

C'est œuvrer dans un espace intergouvernemental, en lieu et place d'un espace où le fait majoritaire et le présidentielisme municipal vous assurent un plus grand confort décisionnel.

UNE DÉSTABILISATION ACCRUE PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

La réforme territoriale a accentué, mais de manière plus directive, le fait intercommunal (obligation de coopérer, géographie intercommunale, compétences)

Une nouvelle géographie intercommunale – plus ou moins drastiquement révisée selon les départements – à laquelle s’attachent de nombreuses conséquences:

- ❑ **Territoriales:** les polarités et hiérarchies sont redistribuées > enjeux symboliques d’une fusion entre égaux (observés dans le mode de l’entreprise);
- ❑ **D’action publique:** mandat, projet, harmonisation fiscale, harmonisation des politiques;
- ❑ **Politiques:** l’économie des places change, faisant des gagnants et perdants.

UNE DÉSTABILISATION ACCRUE PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

Exemple de Lamballe Terre & Mer: Prenons l'exemple de l'ancienne communauté de communes de Lamballe (22).

Occupant une superficie de 278,24 km² pour 27 570 habitants, l'EPCI regroupait 16 communes, connaissait 12 vice-présidents, et faisait siéger 19 membres au Bureau.

Après fusion, la communauté d'agglomération Lamballe Terre & Mer, occupant une superficie de 912,85 km² pour 67 297 habitants, regroupe 38 communes, abrite 15 vice-présidences (seulement trois de plus), et a un Bureau communautaire descendu à 17 membres (deux de moins).

C'est en quelque sorte, pour un certain nombre de communes, la double peine:

1. L'action publique part de plus en plus dans des institutions intercommunales,
2. On pèse de moins en moins comme petite commune dans des enceintes communautaires agrandies.

UNE DISSOCIATION DE LA POLITIQUE ET DES POLITIQUES LOCALES

- ❑ **On observe une dissociation entre deux dimensions politiques:**
 1. Les politiques locales (au sens d'action publiques) qui migrent vers l'intercommunalité;
 2. La politique locale (au sens de l'activité politique, des débats et de la compétition électorale) qui demeure fortement ancrée dans le terreau municipal.

- ❑ Une dissociation que nous observons dans les campagnes électorales (euphémisation des enjeux intercommunaux).

- ❑ Les élus municipaux, maires en tête, semblent assumer le fait intercommunal, mais en parlent de moins en moins à l'approche des élections.

UN ÉLÉMENT PROPICE AU REGROUPEMENT?

Invité surprise de la réforme territoriale: les communes nouvelles > relance par la loi du printemps 2015, voulue par l'AMF et protégée par l'entremise de son président – député J. Pélissard > présentée comme une réforme du terrain.

En quoi le regroupement peut-il représenter une adaptation fonctionnelle au contexte?

Du point de vue des contraintes financières: faire des économies sur la dépense (mutualisation) / préservation des recettes (échapper à la politique de réduction des concours de l'Etat);

Du point de vue de la capacité: une commune nouvelle mieux dotée en termes de ressources

Du point de vue du rapport à l'intercommunalité: manière de réassurer une place au sein de l'intercommunalité, de peser (même si l'essence même de la commune, construite historiquement, disparaît) + voir, envisager des formes de remunicipalisation.

Si la commune nouvelle peut permettre de redonner une place politique à un échelon de proximité (au regard des intercommunalités agrandies), elle ne doit pas faire croire au statu quo communal: avec le regroupement, c'est l'essence même de la commune –telle qu'elle a existé depuis 1789 – qui se voit altérée.

POURQUOI LES AGENTS ET PAS LES ÉLUS?

La fonction politique locale soulève des questions non traitées, là où elles semblent avoir l'objet d'un début de réponse du côté des agents > question de légitimité? Tabou pour les élus?

La problématique des risques psycho-sociaux des agendas est désormais intégrée à l'agenda et au droit;

La problématique de l'articulation, en rapport notamment avec la question du genre, est intégrée (répondre à la féminisation) chez les agents par certaines collectivités (exemple du Conseil régional de Bretagne).

UNE FORMATION À CONSOLIDER

La question de la formation est aussi centrale. Rappelons que l'activité politique, même au plan local, se professionnalise.

La professionnalisation engage traditionnellement trois dynamiques:

- **rémunération** (favorisée par l'intercommunalité) selon le credo wébérien « Vivre pour et de la politique) > même si la politique entretient un rapport ambigu à cet enjeu de la rémunération
- **Disponibilité** / temps consacré à l'activité (en partie indexé à ce qui précède)
- **savoir-faire** (donc lien avec la formation)

L'exercice d'un mandat local entretient également un rapport singulier au savoir-faire. Malgré l'existence d'un droit à la formation depuis le début des années 1990, la formation semble peu développée. Notons néanmoins que la loi du 31 mars 2015 prévoit plusieurs mesures pour le renforcer.

UNE FORMATION À CONSOLIDER

La formation représente un coût, parfois difficile à supporter pour les petites communes.

Ensuite parce que nombre d'élus demeurent réticents à suivre une formation. Il faut ici noter plusieurs éléments tirés de travaux sur le sujet:

- Plus le niveau de qualification des élus augmente, plus ils sont susceptibles de se former : c'est le cas de 12 % de ceux qui n'ont pas le baccalauréat contre 39 % des élus diplômés d'un niveau d'étude supérieur. Il y a donc un enjeu de démocratiser pour se familiariser avec les exigences du mandats local.
- Notons par ailleurs que les membres de l'exécutif se forment un peu plus dans les stages que les « simples » conseillers.
- Relevons enfin que les stages permettent de perfectionner des compétences politiques précises (budget de la collectivité, communication avec les médias, organisation de la politique culturelle, etc.), mais moins souvent d'acquérir des savoirs de base et pragmatiques sur les fonctions d'élu, particulièrement utiles aux novices (par exemple, comment gérer son temps face aux multiples activités ?).

UNE FORMATION À CONSOLIDER

Une formation contrariée:

- Il demeure une logique d'apprentissage sur le tas (la formation des élus n'est pas très développée) d'un côté.
- Il n'existe pas un corps spécifique de savoirs et savoir-faire (ensemble disparate) de l'autre côté.

Mais la formation apparaît essentielle pour acquérir des compétences de bases chez les uns (nouveaux entrants) et une compétence technique de plus en plus nécessaire à mobiliser en raison de la complexification de la législation, et pour peser dans les enceintes intercommunales (en particulier chez les membres d'un exécutif local).