

Sommaire

Préambule.....	5
Chapitre 1 L'invention du maire	17
Chapitre 2 Les maires et la démocratie locale	51
Chapitre 3 Le dilemme de la professionnalisation	99
Chapitre 4 Les maires en crise : la fin d'une époque	145
Bibliographie et sitothèque.....	195

Préambule

// La crise sanitaire de 2020 a mis au premier plan la question des territoires, de la décentralisation et de l'avenir des maires. Ce sont eux qui doivent assurer l'équilibre entre efficacité et démocratisation de l'action publique, alors que le modèle urbain est en crise et que les citoyens aspirent à plus de proximité dans les processus de prise de décisions qui les concernent. //

Les maires ont-ils un avenir en France ? Une telle question a aujourd'hui une résonance particulière, alors que les élections municipales de 2020 ont été perturbées par l'épidémie de covid-19, qui a conduit à reporter de trois mois le second tour, et ont été marquées par un niveau historique du taux d'abstention (55,3 % au premier tour et 58,4 % au second). Cette situation extraordinaire rend évidemment fragiles toutes les projections politiques que l'on peut élaborer à partir des résultats de ce scrutin. Demeurent cependant les interrogations classiques sur le vainqueur de l'élection, l'échec ou non du parti au gouvernement, le degré de résistance des maires sortants socialistes ou la réélection des maires Les Républicains qui avaient été les grands gagnants du précédent scrutin lors de la « vague bleue » de 2014. Cette vague semble être devenue verte en 2020, amenant avec elles de nouvelles questions sur la décentralisation et le rôle des maires dans le « monde d'après ».

■ Le mode de gouvernance questionné

En effet, cette crise a généré des interrogations sur le mode de gouvernance de la France, alors que dans son discours du 16 mars 2020, le président de la République réaffirmait l'autorité de l'État et du pouvoir exécutif, en appelait à la Nation et parlait d'« effort de guerre » en annonçant le confinement des Français pour plusieurs semaines. La « normalité » politique s'est effacée en quelques jours et les critiques ont commencé à se multiplier pour dénoncer l'état d'impréparation du système administratif et sanitaire français. La violence de ces événements a initié un nouveau débat sur l'organisation des pouvoirs publics. Car si l'épidémie a provoqué une demande de protection de la part des citoyens, la gestion de la crise a bien plus profité aux élus locaux, et notamment aux maires, qu'au gouvernement. Dans un sondage du 23 juin 2020, les enquêtés estiment à 73 % que, lors de cette crise, le maire de leur commune a été à la hauteur de la situation, alors qu'ils ne sont que 36 % à penser la même chose du gouvernement (sondage Odoxa, « Le maire au cœur de l'actualité politique », www.odoxa.fr).

Néanmoins, le contexte institutionnel et politique qui va naître de cette période de crise sanitaire grave émergera sur un édifice ébranlé. La vie démocratique n'a pas été bloquée, même si l'état d'urgence sanitaire a été déclaré par le gouvernement (loi du 23 mars 2020). Le régime de la V^e République s'est maintenu, alors

que dans le passé d'autres bouleversements avaient produit des mutations institutionnelles de grande ampleur, comme ce fut le cas après la défaite de 1870 ou en 1945 après la Seconde Guerre mondiale.

En revanche, ont resurgi bien des questions touchant à la démocratisation des processus de décision qui se posaient déjà avant cette crise, et avaient été exprimées par les gilets jaunes en 2018-2019 ou les citoyens dans leurs contributions au Grand débat national engagé à l'initiative du président de la République de décembre 2018 à avril 2019. L'épidémie de covid-19, mettant en avant la place centrale des services publics, l'importance d'un accès aux soins hospitaliers dans de bonnes conditions et des délais raisonnables, mais aussi la nécessité de disposer d'une action publique rapide et réactive adaptée aux spécificités des territoires, a servi de catalyseur voire d'amplificateur à toutes les attentes de solidarité et de proximité. Du reste, les demandes prioritaires des électeurs lors des élections municipales de 2020 ont porté sur la sécurité, le maintien des services publics de proximité et la protection de l'environnement (enquête IPSOS des 13 et 14 mars 2020, « Comprendre le vote des Français, élections municipales 2020 », <https://www.ipsos.com>).

■ Les maires confrontés à trois changements

C'est dire à quel point la décentralisation et son évolution récente sont placées au cœur du débat.

La question qui, au moins depuis 2017, domine la scène politique française est celle de la tension entre efficacité et démocratisation de l'action publique. Or ce sont bien les maires qui doivent maintenir au quotidien cet équilibre entre deux exigences souvent difficiles à concilier, d'un côté la réalisation de projets, leur financement, la gestion quotidienne de la commune sous le regard de plus en plus critique des habitants et, de l'autre, le besoin de légitimer et d'expliquer les actions entreprises au travers d'un dialogue permanent, qui peut s'incarner dans les relations interpersonnelles, dans les plus petites communes notamment, ou dans des dispositifs de démocratie participative, comme les conseils citoyens, dans les plus grandes. Plus généralement, la crise épidémique a remis au premier plan la question de savoir s'il faut revoir ou non l'architecture institutionnelle.

Les maires sont aujourd'hui confrontés à trois changements. Le premier tient à la hiérarchisation croissante des processus de décision. Cette hiérarchisation passe tout d'abord par le retour en force de l'État qui, depuis quelques années, a pu procéder à une recentralisation financière. Cela s'est très concrètement traduit pour les communes par une réduction de la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017, stabilisée en 2019 (CGET, *Dotation globale de fonctionnement des communes*, 2019) mais avec de fortes disparités d'une commune à l'autre, qui ont suscité des batailles de chiffres entre l'Association



Mariage à la mairie, par Olivier. P. Le rôle de maire exige la gestion quotidienne de la commune. Parmi les fonctions qui lui incombent, l'une des plus symboliques : la présidence en cérémonie civile d'un mariage.

© [OLIVIER. P] / ADOBE STOCK

des maires de France (AMF) et le gouvernement. De plus, ces transferts financiers ont été soumis à des conditions d'évaluation ou de programmation plus strictes, même si celles-ci prenaient la forme de politiques contractuelles, notamment dans le cadre de la politique de la ville ou du programme « Action cœur de ville » visant à la réhabilitation des centres-villes. Cette hiérarchisation n'est pas le seul fait de l'État mais aussi de la montée en puissance

des intercommunalités et de leur emprise toujours plus grande sur la vie quotidienne des communes, laissant les maires des plus petites d'entre elles sans grand pouvoir face à des administrés mécontents.

Le deuxième changement est celui qu'engendre la crise du modèle urbain. Dès les années 1990, la politique de décentralisation s'est résolument orientée vers la constitution d'espaces urbains censés attirer les activités et les compétences au détriment du tissu rural, alors que la part des agriculteurs dans la population active ne cessait de diminuer. Cette vision urbaine du développement local s'inscrivait dans un argumentaire macro-économique fondé sur la constitution de métropoles régionales comme solution idéale pour faire des économies d'échelle et fournir à moindre coût des services à toute la population. Ce modèle est désormais vivement remis en cause, tout d'abord parce qu'il a généré des modes de vie incompatibles avec les objectifs de protection de l'environnement ou de développement durable, devenus prioritaires dans les années 2010 lorsque les effets concrets de la pollution et du réchauffement climatique se sont fait sentir. Ce modèle a été aussi vivement critiqué pour les effets délétères qu'il provoque sur les périphéries des grandes agglomérations, notamment leur appauvrissement progressif et la disparition des services publics ou privés. La crise des gilets jaunes qui a éclaté en novembre 2018 est très largement née de la dégradation des conditions

de vie et des contraintes de mobilité supportées par ceux qui n'habitent pas les centres-villes. Une nouvelle fracture sociale est apparue dans les grandes agglomérations entre les divers groupes d'habitants, « bobos » diplômés au centre et petite bourgeoisie déclinante en périphérie, répondant à celle qui oppose de plus en plus les maires des grandes villes à ceux des petites communes, affaiblissant du coup l'unité de l'institution. La crise sanitaire et la période de confinement, pour leur part, ont stimulé la demande d'écologie et la recherche d'une vie plus douce dans les grandes villes.

Le troisième changement est de nature politique. Une demande forte de démocratisation de la décision publique s'est clairement exprimée lors du Grand débat national en 2019. Elle concerne particulièrement les grandes villes où la mise en place de services administratifs imposants, sur le modèle des services de l'État, ont recréé les mêmes phénomènes bureaucratiques que l'on a longtemps reprochés à ces derniers. Or l'histoire des maires en France montre que l'institution, même du temps de la monarchie ou sous des régimes autoritaires, a servi de contre-pouvoir et a permis l'expression de libertés locales qui n'entendaient pas disparaître, que ce soit face au Roi, à l'Empereur ou à la République.

Dans cette attente de démocratisation, on peut voir tout d'abord la recherche d'une efficacité renouvelée de l'action publique, qui ne peut pas s'évaluer

seulement au travers de grilles économiques ou financières, mais qui dépend de l'acceptation par le plus grand nombre des projets municipaux et de leur utilité au regard des ressources disponibles. Les conflits sociaux comme les demandes de démocratie de proximité qui ont émergé en 2018 et 2019 sont porteurs de cette demande d'une nouvelle efficacité sociétale, celle qui naît d'un consensus même relatif au sein de petits groupes d'habitants constitués pour œuvrer ensemble au bien commun. Mais cela révèle aussi la nécessité de préserver des contre-pouvoirs face à des décisions jugées unilatérales ou technocratiques. C'est ici, sans doute, que l'on peut le mieux repérer la « spécificité territoriale » française qu'a étudiée Pierre Sadran (*La République territoriale*, 2015).

Les maires de France sont donc, aujourd'hui comme hier, pris dans une double tension qui domine toute leur histoire jusqu'à aujourd'hui. D'une part, sont-ils les représentants des singularités et des libertés locales contre les autres pouvoirs, ou bien la décentralisation, qui se serait muée en déconcentration, ne leur aurait-elle pas laissé le rôle d'agents de l'État ayant reçu l'onction démocratique des citoyens ? D'autre part, doivent-ils incarner la vitalité de la démocratie locale, ou n'être que les agents des partis qui organisent la vie politique nationale et décident par le haut des investitures et des carrières ?

La démocratie naît de cette confrontation des échelles géographiques et du jeu des diversités locales mais exige en retour des porte-paroles et des points d’ancrage pour éviter de se noyer dans des polémiques stériles. Or ce sont bien les maires qui continuent d’exercer ce rôle depuis le XII^e siècle. Il reste à comprendre quel peut être leur avenir.