

Une action municipale capturée par les technocrates

Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale

Votée en décembre à l'Assemblée nationale, la loi sur les métropoles constitue le dernier avatar des institutions intercommunales apparues dans le sillage des réformes de décentralisation. Censées rapprocher les élus des citoyens, ces structures fonctionnent en fait dans une grande opacité. L'esprit de consensus qui y règne estompe les clivages politiques et permet la confiscation du débat au profit d'une technicisation de l'action publique.

par Fabien Desage et David Guéranger, janvier 2014

La commune, cellule de base de la démocratie. Qui n'a pas entendu ou repris à son compte cette idée aujourd'hui largement admise ? Les chiffres semblent parler d'eux-mêmes : le nombre d'élus municipaux oscille autour d'un demi-million, soit 99 % des élus en France. Issus des trente-six mille six cent quatre-vingts communes du pays — plus que celles du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie réunis —, ils assureraient un travail de représentation politique « au plus près des citoyens ». Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer l'attachement des Français à l'institution municipale, sans cesse réaffirmé au gré des sondages. Si les arguments ne sont pas nouveaux, ils ont été consacrés par les nombreuses lois de décentralisation adoptées depuis trente ans, le plus souvent sans débat politique.

Dernière en date, la loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (1), examinée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale en décembre, ne fait pas exception à la règle : elle est passée presque inaperçue. Destinée à « *aménager* », « *rationaliser* » et « *moderniser* » l'action publique locale, elle poursuit l'œuvre entreprise par les lois-cadres de 1982 et 1985, puis approfondie par la mise en place de l'intercommunalité à partir de 1992 (*lire*

« *Une révolution silencieuse* ») et par la réforme des collectivités territoriales en 2010.

La décentralisation semble ainsi largement insensible aux alternances politiques. Quel parti s'opposerait à la nécessité de « rapprocher la décision du citoyen » ? Qui contesterait aux élus locaux — et en premier lieu aux maires — la défense d'une citoyenneté et d'un « lien démocratique » mis à mal au niveau national ? Cet unanimité assourdissant connaît toutefois une exception : le Front national (FN), qui a beau jeu de monopoliser la critique de la décentralisation en dénonçant la « gabegie » financière, le renforcement des « baronnies » et des « féodalités » locales, ou encore l'« éclatement » du cadre national (2). La critique est d'autant plus confortable que le parti, qui ne comptait que soixante-dix élus après les élections municipales de 2008 (3), est faiblement implanté dans les exécutifs locaux.

Qui n'a pas son tramway ou son écoquartier ?

Pourquoi les principales formations de gauche, dont le Parti communiste français (PCF), Europe Ecologie - Les Verts (EELV) et le Parti socialiste (PS), ont-elles déserté le champ de la critique, l'abandonnant à l'extrême droite ? Comment se sont-elles converties à ce qui s'est avéré une conception du local globalement dépolitisée, centrée sur la défense des « territoires » ? Répondre à ces questions oblige à esquisser une histoire aux allures d'« étrange défaite ».

Cette histoire renvoie d'abord à un mouvement de professionnalisation du métier politique (4) qui a largement bénéficié des débouchés offerts localement. Ainsi, les carrières électives associent de manière toujours plus étroite mandats locaux et mandats nationaux. Les premiers permettent non seulement d'accéder aux seconds, mais aussi de limiter la portée des défaites nationales. Que seraient devenus Mme Martine Aubry ou M. Alain Juppé après leur échec aux élections législatives de 2007 sans leurs mandats respectifs de maire de

Lille et de Bordeaux ? Rappelons également que des personnalités politiques aussi « centrales » qu'un Raymond Marcellin (dernier ministre de l'intérieur du général de Gaulle) ou, plus près de nous, un François Fillon, un Jean-Marc Ayrault ou une Marylise Lebranchu (actuelle ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique) sont avant tout des élus locaux. L'image — pourtant canonique — d'un Etat jacobin sied bien mal à ce que sont devenues les élites de la Ve République.

Toute réforme des institutions locales est ainsi déterminée par ces carrières politiques qui offrent la possibilité de cumuler et d'enchaîner les mandats locaux et nationaux. Non parce qu'un hypothétique réformisme gouvernemental achopperait face au conservatisme des élus locaux, mais plutôt parce que leurs intérêts corporatifs sont représentés au cœur de l'appareil gouvernemental et intégrés toujours plus précocement dans le processus législatif. Ces élus peuvent ainsi neutraliser les dispositions qu'ils jugent les plus menaçantes, comme le regroupement des communes sans leur consentement ou la création d'une circonscription électorale intercommunale. Cette neutralisation s'opère bien évidemment au Sénat, mais aussi, en marge du débat parlementaire, grâce au lobby très actif des associations d'élus locaux, à commencer par la puissante Association des maires de France, qui, au-delà des étiquettes partisans, veille depuis près d'un siècle sur leurs intérêts. La régularité avec laquelle les présidents de la République et les premiers ministres se rendent à son congrès annuel permet de mesurer son influence.

Dans ces conditions, l'issue des réformes de décentralisation se joue moins dans les rapports de forces entre formations partisans que dans les compromis entre les intérêts catégoriels des professionnels de la politique. Ainsi, lorsque le socialiste Jean-Pierre Bel, président du Sénat depuis 2011, organise en 2012 des Etats généraux de la démocratie territoriale — ouverts par le président de la République lui-même —, deux propositions sont mises en avant à l'issue des « débats » : la

simplification administrative et le renforcement du statut de l'élu...

La gestion locale elle-même n'est pas épargnée par la dépolitisation partisane. Comment ne pas constater la similitude des programmes d'action publique dans de nombreuses villes, indépendamment de la majorité au pouvoir ? Quelle agglomération n'a pas — ou ne veut pas — son tramway, son centre de congrès, son grand stade de football ou son écoquartier ? Laquelle des métropoles françaises n'entend pas attirer les classes moyennes supérieures ou les classes créatives, axer son développement sur l'économie de la connaissance ou encore devenir capitale européenne de la culture ? Hier, les divers domaines d'action pouvaient constituer des bannières idéologiques : la sécurité et l'aide aux entreprises d'un côté ; l'élargissement de l'offre culturelle et la « participation des habitants » de l'autre. Aujourd'hui, ils sont banalisés et revendiqués par tous. Ainsi, après avoir fait ses armes dans des communes dirigées par la droite (Avignon, Nice, Orléans) et par le PS (Dijon, Lyon, Strasbourg), la vidéosurveillance a gagné des villes communistes comme Saint-Ouen.

A l'abri des regards

Et pourtant, la standardisation des politiques locales n'a pas toujours été la règle. Pour mémoire, on peut mentionner les époques, pendant l'entre-deux-guerres et jusqu'aux « trente glorieuses », du socialisme puis du communisme municipal, qui furent à l'origine de politiques audacieuses en matière de santé, de logement, d'action culturelle, d'assistance aux chômeurs, de constitution de caisses de grève, etc. La construction de cités-jardins à Suresnes, à Châtenay-Malabry ou à Villeurbanne entendait par exemple répondre à la crise du logement dans les banlieues populaires. De même, à Roubaix, les mesures visant à améliorer la vie quotidienne ouvrière par la construction d'écoles, de services d'hygiène et de santé, ainsi que d'un sanatorium, d'une piscine et de bains municipaux, apparaissaient comme des enjeux centraux de la concurrence

entre les élites socialistes et les représentants patronaux. On se souviendra également de la décennie 1970 et de la stratégie du nouveau Parti socialiste, qui fit des communes un tremplin pour accéder ensuite aux responsabilités nationales.

Comment expliquer dès lors que des élus de la gauche s'accommodent de l'uniformisation relative des politiques municipales ? La réponse implique, sans ordre de préférence, la sélection sociale croissante des élites locales de gauche, de moins en moins issues des classes populaires (*lire « Cent dix-sept fois plus de cadres que d'ouvriers »*) ; la professionnalisation de l'action publique municipale et sa prétendue technicisation ; l'intensification des échanges entre institutions, permettant la circulation des fameuses « bonnes pratiques » ; le poids de certaines contraintes financières acceptées au nom du pragmatisme ; l'affaiblissement des structures de contrôle externe des élus locaux, parmi lesquelles les partis politiques. On voudrait également développer ici une autre hypothèse, moins souvent étudiée : celle du développement d'espaces politiques fermés où prévalent l'entre-soi, le petit nombre et le huis clos, plutôt que l'assemblée, l'hétérogénéité, la publicité, le débat.

La multiplication et le renforcement, ces vingt dernières années, des structures de coopération intercommunale ont joué un rôle majeur dans la dépolitisation du local. Le mode de scrutin de ces instances, dont les élus sont désignés par les conseils municipaux, concentre en général les critiques. Cependant, l'opacité qui y règne est loin de se réduire à cette question et repose, plus fondamentalement, sur le monopole accordé aux maires : aucune décision, en particulier si elle concerne leur commune, ne saurait être prise sans leur accord. Pour être en mesure d'exercer un contrôle, ils préemptent les postes d'un exécutif intercommunal qui prend souvent une allure d'armée mexicaine. Des maires de toutes les formations politiques — de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) au PCF — y siègent les uns à côté des autres, avec des délégations aux intitulés parfois farfelus : « relation avec le contrôle

départemental de gestion », « préemptions, cessions gratuites », « capture et garde des animaux errants, gestion du refuge communautaire »... Et, si le nombre de vice-présidents n'y suffit pas, il existe une pléthore d'instances (commissions, conférences des maires, bureau, bureau restreint) qui permettent aux maires de faire valoir l'intérêt de leur commune à l'abri des regards extérieurs. Dans ces lieux, où il faut satisfaire les intérêts divergents, la recherche du compromis prime sur l'expression des clivages partisans ou idéologiques, aboutissant à une gestion le plus souvent technique.

Le développement de l'intercommunalité apparaît aujourd'hui comme le corollaire — ou le revers, selon le point de vue — de la décentralisation : dans chaque réforme (5), elle fait l'objet de dispositions spécifiques. L'actuel projet du gouvernement Ayrault instaure les « métropoles », tandis qu'un futur volet doit encore être consacré à l'intercommunalité. Mais à côté de ces métropoles, que penser de l'invention des conférences territoriales d'action publique, petits conclaves d'élus de tous niveaux censés régler entre eux les détails pratiques de la mise en œuvre de la future loi au niveau régional ? Et comment considérer le Haut Conseil des territoires ? Présidé par le premier ministre, composé d'élus locaux (présidents d'exécutifs) et de parlementaires, il serait chargé de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, alors même qu'il existe déjà une institution dévolue à cette fonction, et dont les travaux sont publics : le Sénat.

Au-delà des grands projets

Si elles voient le jour, ces structures viendront s'ajouter à une kyrielle d'autres, qui participent du même processus d'évidement démocratique : les établissements publics en tout genre, les syndicats mixtes, les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales... Ces organisations satellites assument des pans croissants de l'action publique (dans le domaine des transports, des déchets, de l'aménagement), mais échappent au contrôle démocratique.

Loin de constituer une anomalie ou un cas isolé, l'intercommunalité est emblématique de cette prolifération d'institutions où s'élabore l'action publique, dans un rapport distant aux lieux de délibération démocratique. Des institutions qui, d'un côté, procurent de nombreux avantages à ceux qui les investissent : les indemnités de présence, les remboursements de frais et autres avantages matériels ou symboliques, mais aussi le confort de l'entre-soi et d'une décision à huis clos, sans les habitants ni les militants. De l'autre, les assemblées élues et délibérantes des collectivités locales (conseils municipaux, généraux et régionaux) se trouvent condamnées à entériner la plupart des décisions, réduites à un rôle de chambre d'enregistrement où se tiennent des débats de façade.

L'observation des conseils communautaires en livre la triste illustration. Leur durée, l'heure tardive à laquelle ils se terminent, l'enchaînement de délibérations sans enjeux font naître un sentiment de lassitude : à mesure que l'heure avance, les rangs sont plus clairsemés, les signes d'impatience plus nombreux ; l'attention se relâche et les apartés se multiplient, dans une ambiance de plus en plus goguenarde et dissipée. Les partis politiques de gauche accusent particulièrement le coût de ce fonctionnement : faute d'information, leurs militants se retrouvent privés des moyens d'interpeller leurs représentants ; faute de perspectives offertes aux simples conseillers, la crise des vocations militantes se trouve aggravée et le renouvellement des élites politiques compromis.

Ces dommages démocratiques collatéraux seraient, entend-on, compensés par la « réactivité », la « souplesse », l'« efficacité » qu'apportent à l'action publique ces structures locales, notamment intercommunales. En fournissant des moyens (humains, fiscaux, financiers) supplémentaires, elles permettraient de mener des politiques mieux ajustées aux besoins de la population et, surtout, du territoire — ainsi unifié et fantasmé. Le regroupement des communes procède de cette logique fonctionnelle : il s'agit de faire (ou de faire mieux) à plusieurs ce qu'on ne pourrait faire (ou ne faire que mal) seul.

Et puis, la longue liste des réalisations portées au crédit des collectivités territoriales et de leurs satellites n'en apporte-t-elle pas la preuve éclatante ? Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les collectivités locales ont assuré en 2012 plus de 70 % de l'investissement public.

Le débat mérite pourtant d'être instruit autant à l'aune de ce que les institutions locales font que de ce qu'elles ne font pas. A ce titre, les structures intercommunales affichent un bilan très mitigé. Elles ont certes connu ces dix dernières années une croissance numérique et une extension de leurs prérogatives formelles, au point qu'aucun domaine ou presque ne semble désormais leur échapper, du développement économique aux équipements culturels ou sportifs en passant par les politiques de l'habitat. Ces nouvelles compétences s'ajoutent à des compétences historiques, par exemple en matière de gestion des réseaux (transport, eau, assainissement, voirie) et d'urbanisme.

Les réalisations visibles, parfois très symboliques (le Grand Stade de Lille, le réaménagement piéton du Vieux-Port à Marseille, le Carrousel des mondes marins à Nantes, la construction du tramway à Montpellier), tendent à faire oublier que d'autres compétences peinent à se manifester, en particulier celles qui portent à la polémique : la fixation des priorités en matière d'aménagement et de développement du territoire (document de planification, fiscalité locale...), les politiques en faveur des populations les plus fragiles (logement social, aires d'accueil des gens du voyage...). Or cette absence de politiques locales redistributives s'explique largement par les règles de fonctionnement collégiales et prétendument non partisans qui prévalent dans ces structures. Loin d'avoir été affaiblis par l'intercommunalité, comme on l'entend souvent, les maires y jouissent d'un droit de veto et d'un pouvoir accru. Ce renforcement de leur rôle personnel, de leur statut d'intercesseur obligé des intérêts communaux, s'est fait au détriment de la politisation de ces instances.

Avant d'y succomber, plusieurs élus de gauche ont tenté de subvertir le régime de cogestion partisane des intercommunalités. L'évolution de la position des élus communistes depuis les années 1970 est emblématique de ce renoncement. D'abord critiques sur le « déficit démocratique » de ces structures, sur leur propension à techniciser les enjeux, à imposer les décisions aux citoyens, les élus du PCF s'en accommodent progressivement. Dans les conseils communautaires, leurs prises de position se confondent de plus en plus souvent avec celles des autres élus. Au point qu'au début des années 2000 certains communistes en position de responsabilité intercommunale apparaissent en pointe dans le soutien à des partenariats public-privé. C'est le cas, par exemple, pour la construction du Grand Stade par Eiffage à Lille, portée et soutenue par une vice-présidente communiste chargée des grands équipements sportifs, ou pour la défense du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Dans les deux cas, contre l'avis des militants des organisations locales...

La décentralisation n'est pas démocratique au motif qu'elle rapprocherait mécaniquement la décision du citoyen ou qu'elle favoriserait la proximité. Le maire, les élus locaux ne sont pas naturellement les derniers remparts face à la crise de la démocratie représentative. La « démocratie d'élus locaux » née de la décentralisation a subordonné les politiques locales à des enjeux territoriaux plutôt que sociaux, consensuels plutôt que contradictoires, négociés plutôt que délibérés. Des espaces et des dispositifs démocratiques existent et se développent déjà (démocratie directe, référendum révocatoire, non-reconductibilité...), mais d'autres restent à inventer pour faire vivre les oppositions et les débats. Ce que nous aimerions appeler, en nous inspirant des mots de l'écrivain portugais Fernando Pessoa (6), une « démocratie de l'intranquillité ».

Fabien Desage et David Guéranger

Respectivement maître de conférences en science politique à l'université Lille-II, et chercheur en science politique, enseignant à l'École des Ponts. Auteurs de *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011.

- (1) Ce nouveau type de groupement de communes vient s'ajouter aux trois types de communautés (urbaines, d'agglomération, de communes) déjà existants. En théorie, les métropoles sont dotées de compétences supplémentaires sur leur territoire, qu'elles prennent pour l'essentiel aux départements (action sociale, routes départementales) et aux régions (promotion touristique).
- (2) Communiqué de presse du Front national, 4 mars 2012.
- (3) Chiffres établis d'après le « Répertoire national des élus ». Le secrétaire national du parti, M. Steeve Briois, en revendique cent soixante-dix.
- (4) Lire Rémi Lefebvre, « Faire de la politique ou vivre de la politique ? », *Le Monde diplomatique*, octobre 2009.
- (5) A l'exception des lois-cadres sur la décentralisation de 1982, qui, néanmoins, renvoient à une loi ultérieure sur l'intercommunalité.
- (6) Fernando Pessoa, *Le Livre de l'intranquillité*, Christian Bourgois, Paris, 2011.