

LA VIE QUOTIDIENNE

DES

ÉLUS LOCAUX

SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

GÉRARD FAYOLLE



HACHETTE

LA VIE QUOTIDIENNE

**DES ÉLUS LOCAUX
SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE**

436

46°Lf

679

DU MÊME AUTEUR

*La Vie quotidienne en Périgord au temps de Jacquou le
Croquant, 1977.*

*Histoire du Périgord, 2 t. 1983 et 1985, éd. Pierre Fan-
lac.*

NC

LA VIE QUOTIDIENNE

**DES ÉLUS LOCAUX
SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE**

GÉRARD / FAYOLLE

35

HACHETTE



DL-16021989-02641

Doc. de couverture: Photo J. Scherer.

© Hachette, 1989.



LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

LOIN DE CLOCHEMERLE

SI le métier d'élu local n'est pas le plus vieux métier du monde, son histoire, du moins, remonte à la préhistoire, où déjà les chasseurs désignaient des chefs de clan pour organiser leur action. Qui choisissait-on alors? Le plus apte, le plus expérimenté, ou bien celui qui criait le plus fort? Nous l'ignorons. Depuis, la fonction s'est perpétuée dans toutes les sociétés, sous de multiples avatars: de l'archonte d'Athènes au bourgmestre de Francfort, des consuls provençaux aux échevins du Hainaut, à travers les crises, les guerres, les révolutions, les élus locaux poursuivent leur tâche. Ils entrent parfois comme tels dans l'histoire, se mêlant des querelles politiques de leurs administrés: Etienne Marcel, prévôt des marchands de Paris, discute d'égal à égal avec le pouvoir monarchique; Guitton, maire de La Rochelle, organise le siège face à Richelieu. Certains s'en servirent comme marchepieds vers de grandioses destins: avant de devenir le maître de l'Asie, Gengis Khan fut adopté en tant qu'élu local par un escadron de cavaliers mongols et régna sur des camps, des troupeaux, des villages de tentes; avant de sauver l'Occident à Poitiers, Charles Martel, « maire » du palais régit une villa, c'est-à-dire une vaste commune rurale.

Dans la France de l'Ancien Régime, on voit au long des

siècles les élus locaux gérer les communes, négocier leurs libertés avec le pouvoir féodal, plaider pour des réductions d'impôts devant les avocats du roi, ou mobiliser leurs milices pour aller combattre aux frontières. Qui fera le bilan de l'énorme travail ainsi accompli sous la monarchie française? Ces hommes ont assuré la bonne marche quotidienne du royaume et protégé leurs administrés. C'est aux portes de leurs villes que s'arrêtait le pouvoir dit absolu.

La République confirme leurs pouvoirs. Issus désormais du suffrage universel, ils continuent leur besogne dans la tradition de leurs prédécesseurs. Aux notables emperruqués de la Restauration succèdent les barbus un peu débraillés de 1848, puis les capitaines d'industrie du Second Empire. Les pouvoirs des maires sont définitivement ordonnés par les premières lois de la III^e République. La machine tourne rond jusqu'à l'intermède de Vichy, mais reprend son mouvement normal sous la IV^e République.

La constitution de la V^e République confirme le rôle des départements et des communes. Ce rôle s'accroît grâce aux lois de décentralisation dont la mise en œuvre se poursuit, tandis qu'une nouvelle collectivité territoriale, la Région, affirme peu à peu son importance.

Depuis Périclès, les élus locaux assurent leur mission avec une belle constance; ils font face aux problèmes traditionnels de la cité. On les retrouve au premier rang, en cas de circonstances exceptionnelles : pendant la dernière guerre, de nombreux maires furent pris comme otages, torturés, déportés, ou fusillés. Devant résoudre les problèmes sociaux, économiques de leurs administrés, ils doivent aussi s'adapter, avant toute autre personne, aux changements, percevoir les évolutions des mœurs. Inquiets de l'application des lois, ils se retrouvent, point de passage obligé, entre le pouvoir et les citoyens. Au-delà des crises et des modes, ils incarnent la communauté nationale dans son unité et sa diversité.

En dépit de cela, les élus locaux n'ont pas tous les jours les honneurs de la télévision, ni de la presse, ni même de la littérature. La presse audiovisuelle ou écrite a, certes, recours aux élus. Lors d'incidents, ils apparaîtront au premier plan de l'actualité du fait de l'importance de leur rôle.

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

Mais leur présence se limite souvent à cela. Seul, le journaliste Pierre Bonte, à la radio, puis à la télévision, leur consacre des émissions régulières : « Bonjour, Monsieur le Maire ».

Entre les études scientifiques et les nouvelles de la presse, les publications qui rendent compte du travail des élus, de leur mode de vie, de leurs problèmes, de leurs travaux restent rarissimes. Les statistiques ne manquent pas, sur leur nombre, leurs obédiences, leurs budgets, mais elles ne nous renseignent que très partiellement. Nous oublions que ces chiffres classent et ordonnent des êtres humains. Nous disposons des résultats électoraux savamment analysés par des politologues, mais nous n'évaluons pas ce que ces totaux et ces pourcentages appellent de ténacité, de patience et d'acharnement. Nous écoutons à la télévision un élu, quelques dizaines de secondes, mais nous ne soupçonnons pas que le problème en cause l'a occupé des jours et des jours; nous ignorons combien de réunions, de rapports, de dossiers, de conflits, ont émaillé la longue marche qui amène à la rapide inauguration de cette école, de cette salle des fêtes, de cette autoroute. On peut avoir l'impression que l'élu arrive pour cueillir les fruits d'un travail réalisé par d'autres, qu'il découvre avec les visiteurs la nouveauté du jour, alors qu'il a étudié tous les dossiers, tous les plans du financement et qu'il est venu à bout de toutes les oppositions et de toutes les inerties.

Cette image simplificatrice fournie par les médias n'est pas complétée par d'autres informations. La littérature est assez avare d'études de mœurs sur les élus locaux. Ils fournissent peu de héros de roman, ce qui nous aurait permis de les approcher. Et si certains personnages de la littérature sont présentés comme élus locaux, il s'agit presque toujours d'une indication accessoire. Notons quand même qu'au XIX^e siècle, Jean Valjean deviendra en la personne de M. Madeleine, maire de Montreuil, et que M. de Rénal gère outre ses entreprises le village de Franche-Comté où commence *le Rouge et le Noir*. Mais où sont les élus locaux dans les vingt-sept volumes des *Hommes de bonne volonté*? Chez Mauriac, nous les trouvons mentionnés d'une touche à

peine visible : certains notables landais sont conseillers généraux, est-il précisé çà et là. Il faut aller les chercher dans *Topaze* et dans *Clochemerle*, devenu le symbole, très simplificateur, des affaires locales.

Au cinéma, ils n'ont pas la part plus belle : ils appartiennent au décor, cravatés de tricolore pour les cérémonies de mariage, shérifs de l'Ouest américain dont les responsabilités, les tâches et le profil n'ont que peu de rapport avec nos élus. Cependant, depuis quelque temps, nous les voyons apparaître dans des séries télévisées françaises.

Si le sujet inspire aussi peu, c'est sans doute parce qu'il est peu spectaculaire. Les réseaux d'égouts, les sens uniques, les bureaux d'aide sociale et la dératisation ne passionnent pas les foules. L'image de l'élu se rapproche plus de celle de la fourmi que de celle de la cigale. Pour les journalistes, pour les romanciers et les poètes, les maires et les conseillers généraux constituent un bien modeste appât. Relégués d'un côté vers la rubrique des chiens écrasés, de l'autre vers la très digne science politique, vont-ils ainsi rester, dans l'« angle mort de l'histoire », selon l'expression de Claude Roy?

Sans faire leur panégyrique, ne doit-on pas les placer quelque temps sous les projecteurs? Non pas pour en faire des vedettes ou des héros, ni des martyrs ou des saints, encore moins pour exalter parmi eux les personnalités les plus brillantes, mais pour leur donner leur place. Il s'agit tout simplement de rappeler que si, dans les trente dernières années, le visage de la France a changé, c'est en grande partie parce que les élus, dans plus de 36 000 communes et dans près de 4 000 cantons, ont construit des routes, des usines, des stades, des dispensaires, planté des arbres et des fleurs, tenu à jour des registres et des dossiers et assuré la paix et la tranquillité de leurs concitoyens. Dans le même temps, ils ont fait fonctionner la démocratie dans ces dizaines de milliers de petites républiques qui les choisissent librement. Nous sommes loin de Clochemerle.

Un pareil résultat que l'habitude nous fait oublier ne s'obtient pas en laissant aller les choses. On l'atteint par la persévérance, la volonté de progresser, le dévouement et le respect de nombreuses règles. Il s'agit bien pour ceux qui

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

ont décidé d'affronter ces responsabilités du choix d'une vie quotidienne différente, qui se déroule tout autour de nous, loin du sensationnel, mais moins monotone qu'il n'y paraît. Une photographie générale de la France des années 80 les montre occupés à mille activités diverses, tels des milliers d'insectes. D'ailleurs, ils ont en commun avec eux le fait de présenter une très grande variété d'espèces, et aussi celui de subir des métamorphoses.

L'ARMÉE DES ÉLUS

Les élus locaux constituent une armée disparate, mais une armée tout de même. Ils sont « collègues » et s'appellent ainsi, depuis le maire de Paris jusqu'au maire du plus petit bourg rural. Les maires forment d'ailleurs l'armature de ces gigantesques bataillons de plusieurs centaines de milliers d'individus que constituent les cohortes de conseillers municipaux, le corps des conseillers généraux et celui des conseillers régionaux, frais émoulus du suffrage universel dont ils ont reçu l'onction en 1986. Cette masse d'hommes et de femmes partage, à des degrés très divers, les mêmes préoccupations : ils ont connu l'épreuve redoutable de l'élection, au terme des combats de leurs campagnes électorales ; ils siègent dans des assemblées délibérantes, et votent des budgets ; ils ont aussi leur porte ouverte, et reçoivent doléances, avis et conseils. Ils font tous, plus ou moins, de la politique, y compris ceux qui prétendent n'en point faire. Enfin, ils sont possédés du désir de rendre un service public. Cette passion, comme toutes les autres, se manifeste à des degrés divers. Elle va de la simple inclination au goût maladif du pouvoir.

Foie gras et pèlerinage

Cette population a ses mœurs et ses coutumes. Les élus partagent les mêmes préoccupations, et s'inquiètent des

mêmes échéances. Mais ces traits communs n'excluent pas une remarquable diversité, des opinions bien sûr, mais aussi des professions, des âges, et surtout, pour ce qui nous concerne, des pouvoirs et des tâches.

La géographie et l'histoire imposent leur marque. Ainsi, le maire de Valenciennes s'intéresse davantage aux problèmes industriels que celui de Lamalou-les-Bains, qui se sent plus proche du maire de Dax. (Les maires des stations thermales ont d'ailleurs formé une confrérie, comme ceux des communes touristiques, ceux des villes moyennes, ceux des bourgs ruraux, ceux des villes de montagne, ou ceux des villes romaines, et ainsi de suite.) Les élus se retrouvent par affinités : les maires de Cancale, de Gujan-Mestras et de Marennes parlent huîtres; ceux de Molsheim, de Sarlat, et d'Aire-sur-l'Adour parlent foie gras; ceux de Lourdes et de Lisieux parlent pèlerinage. Des solidarités se nouent par-delà les frontières régionales. Les maires des vignes du Bordelais tendent la main aux maires de Bourgogne; ceux de l'Atlantique tendent la main aux maires de la Méditerranée et à ceux des îles dans la puissante association des maires du Littoral.

L'instinct les pousse à se regrouper par affinités géographiques, pour défendre des intérêts communs : maires lorrains luttant pour l'emploi, maires du Larzac défendant leurs ouailles et leurs brebis, élus du Languedoc protégeant leurs pieds de vigne, élus du Nord réclamant un TGV, élus basques appelant au calme, et élus bretons appelant à l'action.

A ces inclinations naturelles s'ajoutent les préoccupations imposées par la taille du mandat. De la masse des 36 545 maires, émerge une aristocratie de grands dignitaires, 802 personnes, soit 2 % de l'ensemble, qui constituent le dessus du panier. Il s'agit des maires des villes de plus de 10 000 habitants, auxquels il convient d'ajouter une poignée de présidents de conseils généraux, qui tiennent déjà souvent une grande mairie, et une pincée de présidents de conseils régionaux. Les autres, 98 %, gèrent des villes de moins de 10 000 habitants. Mais au sein de ce groupe d'élus parmi les élus, il faut nuancer les chiffres : 36 maires seulement gèrent des

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

villes de plus de 100 000 habitants. La forme pyramidale se trouve donc tout à fait représentative de cette population. Sa base, excessivement large, est formée d'une énorme majorité de petits élus ruraux. On mesure d'un seul coup les différences entre les pouvoirs des « grands élus », qui avec le cumul des mandats gèrent plusieurs milliards de centimes, et ceux des petits maires ruraux qui disposent parfois de budget de l'ordre de 10 ou 20 millions de centimes! Néanmoins, par leur masse, ces derniers jouent un rôle social considérable.

La diversité de leur rôle et de leur puissance doit aussi beaucoup aux découpages administratifs. Par exemple, que de différences, au sein du groupe des présidents de conseils généraux! Ceux du Rhône et du Pas-de-Calais administrent un million et demi de personnes, celui des Hautes-Alpes moins de 100 000, et celui de la Lozère moins de 75 000. Le président de la Seine-Saint-Denis doit discuter, dans le département, avec 40 maires, et celui du Pas-de-Calais, avec 900 ou presque! Il y a 817 maires dans l'Aisne, et dans les Hauts-de-Seine, trois fois plus peuplés, on n'en trouve que 36! Les présidents des conseils régionaux rencontrent d'ailleurs la même disparité. Celui de la Région Rhône-Alpes a affaire à plus de 2 700 maires, et celui de la Corse à 143.

Et nous n'avons fait là qu'effleurer la variété extrême des cas au sein du petit groupe des grands. Nous ne pouvons assener trop de chiffres pour démontrer que l'impressionnante infanterie des élus des villes de moins de 10 000 habitants renferme tout autant de catégories différentes; puisque ces quelque 35 000 maires, flanqués de leurs conseils, représentent plus de 27 millions de Français.

Sachons tout de même qu'on peut répartir ces élus en quatre grands groupes d'importance à peu près égale. Les maires des communes de 5 000 à 10 000 habitants, nos petites villes, souvent sous-préfectures, quelquefois connues dans tout le pays, voire dans le monde, comme Saint-Tropez; les villes ayant une population de 2 000 à 5 000 habitants, souvent chefs-lieux de canton dans les zones rurales. Les Saintes-Maries-de-la-Mer, par exemple, entrent dans cette

catégorie. Le troisième groupe comprend nos petits bourgs où l'on trouve cependant les principaux services publics, les commerces, le médecin. Ils ont plus de 700 habitants et moins de 2 000. Pour garder l'exemple du Midi, La Garde-Freinet s'inscrit dans ce groupe. Enfin, un dernier groupe réunit les 7 000 communes de moins de 700 habitants. Des subdivisions pourraient apparaître. Le maire d'une commune de plusieurs centaines d'habitants gère une école, parfois une recette postale, une petite salle des fêtes; il dispose d'un secrétariat à temps plein et d'un agent technique; il a quelquefois un camion ou un tracteur. La situation du maire d'une commune de moins de 100 habitants est fort différente. Son voisin lui paraît être un géant, car lui n'a plus d'école. Sa secrétaire viendra quelques heures par semaine, et il emploiera de la même façon, à temps partiel, le traditionnel cantonnier, pour entretenir le petit cimetière, ou creuser des saignées sur les bas-côtés de la route, après les averses. Mais la petite taille de ces communes n'empêche pas la célébrité ni la gloire. Citons, en effet, dans ce groupe, Juliéna et Camembert, et, dans un autre ordre d'idées, Bouvines.

Mais si les différences s'organisaient seulement à partir du nombre d'habitants, les choses seraient trop simples. L'importance d'un élu varie aussi en fonction de son budget, et il convient à nouveau de nuancer. Deux maires gérant des communes d'égale population n'auront pas à leur disposition les mêmes sommes, donc les mêmes pouvoirs. D'une part la capacité contributive des administrés va jouer. Par exemple, l'impôt sur la taxe d'habitation, ou sur le foncier bâti, aura un plus grand rendement à Deauville qu'à Vitry-sur-Seine. D'autre part, une importante concentration industrielle fournira d'appréciables revenus pouvant doubler ou tripler les ressources d'une commune. L'implantation d'une centrale nucléaire crée, certes, quelques troubles, mais la commune hôte bénéficie immédiatement d'une pluie d'or. De même, si les techniciens de T.D.F. installent dans une petite commune rurale un relais de télévision, celle-ci recevra une redevance, et le maire sera considéré par ses voisins comme un véritable émir du pétrole.

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

La différence peut venir aussi du poids politique. Si le maire d'une commune joue un rôle important, grâce à l'étendue de ses relations, il peut en quelque sorte, tirer sa commune vers le haut, rendre des services personnels à ses administrés et assurer le développement de sa ville. Jacques Chirac, conseiller général de la Corrèze, Premier ministre, n'oublie pas son canton ni son département; Laurent Fabius, Premier ministre, conseiller municipal en Normandie, fait des pieds et des mains pour sauver une importante usine de sa commune. Le maire de Périgueux, ministre des P et T, installe dans sa ville l'imprimerie du timbre. Pierre Mauroy, Premier ministre, obtient le transfert dans la ville dont il est maire des maquettes de citadelles réalisées autrefois par Vauban. Ces opérations spectaculaires ne sont pas toujours faciles à mener à bien mais la partie invisible des transferts est souvent la plus intéressante : petites industries, décentralisation de services parisiens, création d'écoles, crédits de tous ordres, viennent au pays dont l'élu tire sa force et l'origine de sa fortune politique.

Autre cause de diversité, dans ces catégories infinies : le cumul des mandats. Avec la décentralisation, sources de financement et centres de décision se rapprochent des élus : celui qui réunit les titres de maire, de conseiller général et de conseiller régional peut suivre ses dossiers dans les réseaux de la machine administrative; il a l'assurance suffisante pour lancer un projet. De même l'élu bien installé dans son siège, par une élection confortable confirmée à plusieurs reprises, soutenu par son conseil et par ses concitoyens, sera plus à l'aise pour gérer, pour innover, défendre des projets que celui qui, élu de justesse, dispose d'une majorité aléatoire, et a peur de mécontenter une frange, si minime soit-elle, de la population.

On trouve encore une différence entre les élus qui appartiennent à la majorité au pouvoir et ceux de l'opposition qui attendent patiemment le retour de leurs amis aux affaires. Mais ce schéma est trop simple. Le maire dépend de pouvoirs souvent antagonistes : il peut fort bien gérer une commune d'un département dont le conseil général est d'un bord opposé au sien, dans une région gérée par ses amis, et

dans un pays où il fait partie de l'opposition nationale. Un maire est donc presque toujours l'ami politique de quelqu'un dans la cascade des pouvoirs locaux. Mais il peut arriver que les aléas de la politique ne le mettent en rapport qu'avec des adversaires. Que se passe-t-il alors? Le conseiller général enterrera-t-il ses demandes, le conseiller régional jettera-t-il ses dossiers à la corbeille, le député lui rira-t-il au nez? Bien sûr que non! Au-delà des affrontements politiques, chaque élu met un point d'honneur à s'occuper des affaires qu'on lui confie. Peut-on aller jusqu'à dire que les élus entre eux ne cherchent pas à avantager leurs amis? Evidemment non. Mais les choses se passent d'une manière plus feutrée. Cependant, il vaut mieux pour un maire, qu'en un lieu quelconque du circuit il retrouve un ami politique, qu'il tutoie et admoneste, au nom de leur fraternité idéologique. S'il ne trouve que des portes fermées, il pourra toujours dénoncer cette situation et le sectarisme de l'adversaire. Tôt ou tard, l'élu déçu attend son collègue resté sourd au tournant d'une élection.

Des polytechniciens envoyés au feu

En tout état de cause un échantillon aussi considérable de la population française représente une grande diversité des goûts et des compétences de celle-ci. Les maires marquent leur ville de leur personnalité. En retour, l'originalité de leur ville les influence. A Orthez, le maire s'intéresse au basket-ball, celui de Toulouse à l'aéronautique. Le maire de Bourges doit se renseigner sur la musique «branchée», et celui d'Angoulême sur la bande dessinée. Les maires de la Sologne parlent chasse, ceux de l'Aveyron roquefort, et celui de Versailles doit tout connaître du Roi-Soleil. Leurs professions aussi les guident dans leurs tâches. Les agriculteurs qui connaissent à fond les chemins, les sentiers, le cadastre, les braconniers, les intempéries, et la nature font, bien sûr, les meilleurs des maires ruraux. Les médecins suivront, en connaisseurs, les affaires sociales, les architectes l'urbanisme, les enseignants les questions sco-

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

lares. Mais, et l'on retrouve là l'unité profonde du corps des élus, ils deviendront vite « des spécialistes en tout », capables de discuter d'un plan, d'un bilan, d'un procès, d'un rapport, ou d'une étude. Ne pouvant rester des touche-à-tout qui effleurent les problèmes, ils sont souvent contraints d'aller au fond des choses. Les maires deviennent très vite, sous la pression des événements et sous le signe de l'urgence, des polytechniciens envoyés au feu le lendemain même de leur élection.

L'enseignement que dispensent les réalités locales constitue une excellente formation et tous les élus reçoivent ainsi la même. Rude école, où le débutant se retrouve surveillé par son conseil, par son personnel, par ses administrés, par le sous-préfet, par la Chambre régionale des Comptes, parfois sévèrement critiqué, même quand il ne commet par d'erreur. Les élus le savent, qui se disent d'un air entendu : « Il faut y être passé pour savoir ce que c'est. »

On reconnaît encore l'élu local, qu'il vienne de la Bretagne bretonnante, du Comtat Venaissin, ou du Périgord Noir, à sa passion. Celui qui déclare : « J'effectue un mandat par curiosité, puis je me retire » n'existe pas. Drogué par ses pouvoirs, même s'ils sont minuscules ? Il ne peut désormais se passer, pour une question d'amour-propre, de la place de premier magistrat, qu'il occupe parmi ses concitoyens. Voulant à tout prix poursuivre une tâche qui n'est jamais terminée, souhaitant affronter à nouveau le suffrage universel pour savoir quelle opinion on a de lui, aspirant à démontrer une fois encore qu'il peut battre ses concurrents. C'est l'ensemble de ces désirs qui peut expliquer l'acharnement des élus à conserver leur fauteuil, et non des raisons pécuniaires, car ces charges, pour l'énorme majorité d'entre eux, sont vraiment bénévoles et même souvent coûteuses.

S'ils se battent farouchement pour conserver leurs sièges, c'est à cause de leur passion pour les affaires publiques. Il s'ensuit que beaucoup d'entre eux étant réélus, nous avons affaire à un corps d'une grande stabilité. Les maires, c'est connu, restent longtemps en place, ce qui décourage les amateurs impatientes qui pensent volontiers, comme cet homme politique de la III^e République, que « les élus ne démissionnent jamais, et meurent rarement ».

L'ÉVOLUTION DES POUVOIRS

Pour s'attacher à améliorer la vie quotidienne des Français, objet même de sa mission, le corps gigantesque des élus dispose de pouvoirs élaborés avec soin par le législateur et que l'usage a précisés. Sauf pour la région, le cadre juridique date du XIX^e siècle. Il a fait ses preuves et a évolué, souvent par petites touches. Tel a été le cas de 1958 à 1982. A cette date, la loi sur les droits et les libertés des communes, des départements et des régions, dite loi de décentralisation, a, d'un seul coup, élargi le champ d'action des collectivités territoriales. Elle a précipité un mouvement qui se développait depuis trente ans.

Après les années 60, les élus ont vu se rassembler entre leurs mains des responsabilités accrues. Ainsi, trois décennies d'expansion des villes ont fait d'eux les premiers urbanistes de France. Ils ont eu à connaître le développement considérable de l'industrie touristique. Vers 1965, quand l'aménagement du territoire fut le mot d'ordre, ils devinrent, dans cette affaire capitale, les interlocuteurs du pouvoir central. Quelques années plus tard, ils se retrouvèrent mêlés à tous les problèmes relatifs à l'environnement. Ils durent organiser l'industrialisation au cours des années 70, puis faire face aux conséquences de la récession qui suivit. Ils avaient participé à l'expansion des « trente glorieuses », et leurs administrés se tournèrent naturellement vers eux, lorsque arrivèrent les années moins glorieuses. L'action sociale s'étoffa en conséquence, comme se développaient leurs tâches pour subvenir aux besoins nouveaux, en matière d'éducation, de sport et de culture. Ces responsabilités s'accrurent et se diversifièrent au point de différer totalement de celles que détenaient les élus locaux des années 50. Pourtant, les descriptions et les analyses ne doivent pas faire oublier que, pour l'essentiel, les institutions locales ont connu une remarquable stabilité. Elles ont traversé, sans

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

remise en cause – bien au contraire – ces trente années, comme elles avaient existé sans encombre sous la III^e et la IV^e République, hormis l'intermède de Vichy. Elles se sont adaptées et les élus, plus encore. Cette continuité séculaire prouve à la fois la justesse de vue de leurs fondateurs et la remarquable souplesse du cadre juridique. Les divers changements n'ont fait que conforter leur rôle.

L'évolution des esprits et des besoins a commandé la création d'une collectivité territoriale nouvelle, la Région. La loi de 1982, en renforçant les pouvoirs locaux, a correspondu à une volonté de maintenir et développer la vie de collectivités très anciennes, menacées par le mouvement général des activités et des hommes vers la capitale et les grandes métropoles. Les élus des terroirs, devenus d'énergiques décentralisateurs, constituèrent des contrepoids aux tendances fortes vers le regroupement en quelques zones privilégiées. On dira qu'ils n'ont pas réussi à relever ce difficile défi. Peut-être pourrait-on répondre que sans eux la désertification d'une grande partie du sol français se serait trouvée accélérée, et que leur combat continue.

Cette armée d'élus reste donc une armée rangée en ordre de bataille, chargée d'assurer la continuité d'une vie locale menacée parfois de disparaître. Alors que leurs prédécesseurs géraient des populations stables, dans un monde rural peuplé et actif, l'énorme majorité des élus, depuis trente ans, se bat pour maintenir, jusque dans les plus petits villages, des activités de tous ordres. Si le combat revêt des formes différentes selon l'importance des collectivités, son sens reste toujours le même. Le maire d'une petite commune rurale défendra son école; un conseil général plaidera pour voir une autoroute traverser son département; le maire d'une grande ville veillera à ce qu'elle reste la métropole d'une région active; les régions s'inquiéteront, devant les échéances européennes, de l'avenir qui leur est réservé en cherchant à jouer un rôle économique dans ce vaste ensemble.

Pour travailler, les élus disposent de pouvoirs inégaux. Ils n'ont pas tous, loin de là, les mêmes compétences et le

même rôle. Malgré les aménagements apportés au cadre juridique sous la V^e République, le maire reste la pièce maîtresse de l'ensemble du dispositif. Il gère avec de très larges pouvoirs, c'est un décideur. Le conseiller général devient un peu plus qu'un conseiller; c'est un animateur. Le conseiller régional est lui aussi un homme de terrain; il commence à faire parler de lui, mais il est surtout un bailleur de fonds. Depuis 1986, les nouveaux présidents du conseil général et présidents du conseil régional sont aussi devenus des décideurs. Ils répartissent des crédits, conçoivent et soutiennent des projets. Mais bien souvent, ces projets ont été élaborés par des maires. C'est donc le maire, dans sa commune, qui dispose presque toujours, du pouvoir d'initiative et du pouvoir de mettre en œuvre. Si son lointain prédécesseur du Moyen Âge détenait les clés de la ville, le maire moderne détient les clés du développement.

Monsieur Le Maire

« Le conseil municipal gère, par ses délibérations, les affaires de la commune. » Cette petite phrase toute simple du code d'administration communale ouvre des possibilités d'action innombrables au maire et à son conseil : tenue de l'état civil, des archives et des documents communaux, notamment le plan cadastral – là, la précision a son importance, car le maire est tenu d'en faire assurer l'exécution sur le territoire de sa commune –, entretien du domaine communal, des bâtiments, des lieux de culte, des écoles, des cimetières, de la voirie. Outre cette mission d'administration générale, le maire signe les règlements généraux de la police communale, il organise la circulation et la police des établissements dangereux. (Il intervient aussi si on lui signale un logement insalubre.) Il réglemente les baignades et veille à la qualité de l'eau.

Il a des responsabilités sociales; son bureau d'aide sociale distribue des secours et des allocations aux nécessiteux et aux chômeurs. Il subventionne et aide les clubs du troisième âge. Il peut installer et gérer des crèches, des gar-

LES MÉTAMORPHOSES DES ÉLUS

deries, de centres de loisirs, des centres aérés, des colonies de vacances, des centres médico-sociaux. Il préside les conseils des hôpitaux et des maisons de retraite. La commune a de même la maîtrise de l'ouvrage pour les équipements sportifs et culturels : terrains, salles, piscines, foyers, bibliothèques théâtres, etc. Elle subventionne, bien entendu, les associations qui se consacrent au sport et à la culture. En outre, les communes jouent un grand rôle au sein des commissions qui préparent les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Le conseil municipal délibère sur le plan d'occupation des sols. Il favorise l'implantation de logements sociaux et certaines communes ont sous leur autorité un office municipal d'habitation à loyer modéré. C'est le maire qui signe les certificats d'urbanisme et les permis de construire.

Les lois de décentralisation ont, en principe, donné au maire le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser les certificats d'urbanisme. En réalité, le maire les accorde sans problème si la commune est dotée d'un plan d'occupation des sols, mais sa liberté est très réduite, car ce plan détermine avec une précision extrême les zones constructibles, et il a été élaboré, en accord, certes, avec la commune, par les services de l'équipement. En revanche, si le plan d'occupation n'existe pas, c'est le service de l'équipement qui instruit la demande et applique le code de l'urbanisme. En matière d'autorisation de construire, le maire ne décide pas seul.

Les lois de décentralisation ont modifié pour les accroître, les pouvoirs des communes dans le domaine de l'économie. Avant 1982, le cadre dans lequel les communes pouvaient intervenir était strictement limité. Elles agissaient déjà largement dans ce domaine surtout pour construire, par le biais de sociétés d'économie mixte. Mais les aides directes à des entreprises restaient interdites. La loi Defferre du 2 mars 1982 supprime la plupart des restrictions. La commune peut aider directement ou indirectement une entreprise, « lorsque la protection des intérêts économique et sociaux de la population l'exige ». Il est arrivé parfois, en vertu de cette facilité nouvelle, de désagréables surprises aux maires, qui, pour des raisons tout à fait louables, ont volé au secours d'entreprises en difficulté. En 1987, la loi « d'amélioration de la décentralisation » a réduit leurs pouvoirs.

TABLE DES MATIÈRES

<i>L'image</i>	231
<i>A la recherche d'un statut</i>	244
L'autre métier de l'élu, 247. -	
CONCLUSION	257
BIBLIOGRAPHIE	261
INDEX	265

