





# LE MÉTIER D'ÉLU LOCAL

## DU MÊME AUTEUR

La Commune, son budget, ses comptes  
Guide pratique d'analyse financière  
(avec Marc Wolf)  
*Éditions de l'Atelier, 1988*

Le Conseil général  
(avec Jean-Claude Fortier et Jean Mastias)  
*Éditions de l'Atelier, 1994*

La Fiscalité locale  
*PUF, « Que sais-je ? », n° 3113, 1996*

L'Argent caché de l'Élysée  
*Seuil, 2007*

La Commune et ses finances  
Guide pratique  
(avec Dominique Hoorens et Bruno Anantharaman)  
*Le Moniteur/Dexia, 2008*

L'Argent de l'État  
Un député mène l'enquête  
*Seuil, 2012, et « Points », n° P3013*

L'État au régime  
Gaspiller moins pour dépenser mieux  
*Seuil, 2012, et « Points », n° P3088*

*RENÉ DOSIÈRE*

LE MÉTIER  
D'ÉLU LOCAL

*ÉDITIONS DU SEUIL*  
*25, bd Romain-Rolland, Paris XIV<sup>e</sup>*

L'auteur remercie MM. Joseph Fontaine et Christian Le Bart  
et les éditions L'Harmattan  
qui ont accepté que soit repris le titre de leur ouvrage publié en 1994.

ISBN 978-2-02-112256-5

© Éditions du Seuil, janvier 2014

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

[www.seuil.com](http://www.seuil.com)

Nous tournant donc vers les jeunes gens... nous ne pouvons que leur dire : Prenez garde... Quand vous parlez à la légère, quand vous traitez légèrement, si légèrement la République, vous ne risquez pas seulement d'être injustes... vous risquez d'être sots... Ces élections aujourd'hui vous paraissent une formalité grotesque, universellement menteuse, truquée de toutes parts. Et vous avez le droit de le dire. Mais des hommes ont vécu... des hommes ont souffert, des hommes sont morts, tout un peuple a vécu pour que le dernier des imbéciles aujourd'hui ait le droit d'accomplir cette formalité truquée.

Charles Péguy, *Notre jeunesse*, 1910,  
*Cahiers de la Quinzaine*, XI, 12.





# I

## Premières armes citoyennes

La politique n'est pas une voie royale. Ma première expérience, comme celle de nombreux élus, s'est soldée par un échec. Et jamais je ne l'oublierai – pas seulement parce que j'ai été battu –, mais surtout parce que j'ai découvert à cette occasion d'étonnantes pratiques.

C'était lors de la campagne pour le scrutin municipal de 1971 à Laon, ville moyenne de 27 000 habitants et chef-lieu du département de l'Aisne. J'avais 30 ans et je travaillais au service d'études économiques de la Chambre d'agriculture de l'Aisne où j'étais entré en 1967. Ma participation, en 1968, à la rédaction d'un livre intitulé *Connaissance de l'Aisne*<sup>1</sup> m'avait donné une notoriété locale. Robert Aumont, nouveau conseiller général socialiste, m'a alors demandé de figurer, à titre d'expert issu de la société civile, sur la liste qu'il conduisait

1. Rédigé avec Jean Mathieu et édité par le Service départemental d'aménagement rural de Laon.

pour reconquérir la mairie, perdue par la gauche en 1965 au bénéfice d'une majorité de droite dirigée par le député UNR Guy Sabatier.

Avec cette campagne, je plongeai au cœur de la vie politique laonnaise. Quarante ans plus tard, j'ai encore présente à l'esprit la stupéfaction qui fut la mienne en découvrant l'impréparation de l'opposition d'alors.

Le principal angle d'attaque retenu concernait la piscine municipale « panoramique », ouverte depuis deux ans. « Panoramique », car elle était située sur une extrémité isolée de la ville haute. Cette localisation avait d'ailleurs nécessité d'importants travaux d'accès en voirie. Or la majorité de la population (et des jeunes) résidait en ville basse où l'implantation de cet équipement aurait été plus judicieuse. Sa faible fréquentation avait provoqué une polémique persistante qui portait sur son déficit, et donc sur son coût pour les contribuables. À chaque réunion électorale organisée dans les divers quartiers de la ville, notre équipe stigmatisait ce déficit, mais le montant évoqué n'était jamais le même. Au fil de la campagne, il augmentait chaque jour !

Si cette improvisation m'amuse aujourd'hui, à l'époque j'en étais consterné : comment prétendre gérer une collectivité en ignorant les données budgétaires de base ? Curieuse pratique de la politique qui consiste, en quelque sorte, à raconter n'importe quoi, l'essentiel étant de l'affirmer sur un ton que personne ne mettra en doute.

Faut-il s'étonner, dans ces conditions, de l'échec complet de la liste de gauche<sup>1</sup> ?

Si cet épisode, anecdotique mais révélateur d'une certaine conception de la vie politique, m'a beaucoup marqué, c'est que, déjà, je ne concevais pas l'exercice de la politique sans une certaine rigueur tant dans les critiques que dans les propositions formulées.

## **L'engagement à la JEC**

Quarante ans plus tard, c'est dans le même esprit que je m'attache à examiner l'usage qui est fait de l'argent public : la rigueur ne m'a pas quitté. Ce souci, profondément ancré, trouve ses racines dans mon éducation.

Mon père était instituteur. Issu de l'École normale de Laon, il a effectué toute sa carrière à Origny-Sainte-Benoîte jusqu'à devenir directeur de l'école de garçons. Carrière interrompue cependant par la guerre : il fut blessé dans les combats de Stonne (Ardennes) en 1940. Rigoureux et méthodique dans son travail, cet homme d'ordre était aussi un membre actif du groupement des officiers de réserve, ce qui lui valut d'obtenir la Légion d'honneur – à titre militaire, précisait-il avec fierté. Laïc, et donc tolérant, il laissa ma mère, catholique

1. À l'époque, le mode de scrutin permettait de « panacher » des élus de chaque liste. Toute la liste de droite fut élue nettement.

pratiquante, m'inculquer ainsi qu'à mes trois frères les principes moraux d'une éducation religieuse traditionnelle et exigeante.

Mais c'est mon engagement dans la Jeunesse étudiante chrétienne (JEC) qui contribua de manière décisive à m'intéresser à la vie publique. La pédagogie mise en œuvre dans ce mouvement – voir, juger, agir – avait pour finalité d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Cette formation par l'action m'a profondément imprégné durant toute ma scolarité au lycée Henri-Martin de Saint-Quentin. Secrétaire départemental de la JEC, puis responsable national (1960-1964), ces responsabilités m'ont donné l'occasion de mettre en pratique un engagement concret afin que le système éducatif réponde davantage aux besoins des jeunes et se démocratise dans son fonctionnement et son contenu.

Cette volonté d'améliorer la vie quotidienne des étudiants m'a conduit à la politique. Mais il était pour moi inenvisageable d'adhérer à un parti : la SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière) – autrement dit les socialistes –, portée au pouvoir en 1956 pour faire la paix en Algérie, avait mené une politique inverse, d'autant plus détestable qu'elle cautionnait la pratique de la torture. La guerre d'Algérie a laissé des traces profondes dans ma génération et incité de nombreux jeunes à militer dans les rangs de la gauche ou de l'extrême gauche, avant que certains ne se retrouvent au parti socialiste après le congrès d'Épinay en 1971.

Bien plus tard, alors que j'avais été élu député pour la première fois en 1988, ces souvenirs du drame algérien m'ont fait prendre une part active au processus de décolonisation pacifique en Nouvelle-Calédonie. L'enjeu était de permettre aux deux principales communautés (mélané-sienne et européenne) de construire ensemble un destin commun. Bref, réussir là-bas ce que la République avait été incapable de réaliser en Algérie. Ce n'est pas un hasard si l'initiateur de ce processus de décolonisation fut Michel Rocard, alors Premier ministre de François Mitterrand. Trente ans plus tôt, jeune fonctionnaire, il avait manifesté son hostilité aux méthodes appliquées en Algérie à une époque où le futur président de la République représentait l'aile droite du gouvernement et soutenait la conduite de la guerre. À gauche, Pierre Mendès France, lui, avait pris ses distances.

Ah ! Mendès France ! Il était alors la référence pour tous ceux qui espéraient un renouveau de l'action politique fondée sur la rigueur morale et le réalisme économique, à l'opposé des choix du parti communiste, qui, dans les années soixante, était dominant au sein de la gauche. Le soutien indéfectible que ce parti portait à l'Union soviétique, son dogmatisme économique et l'absence de démocratie interne le rendaient infréquentable à mes yeux. Quant aux partis de droite, trop liés aux milieux financiers, ils ne m'intéressaient guère, même si j'éprouvais une certaine sympathie pour le MRP

(Mouvement républicain populaire) dont j'appréciais le discours européen. Quant à de Gaulle, je mettais à son actif la fin de la guerre d'Algérie et mon premier vote – le 28 octobre 1962, car à l'époque on votait à 21 ans – avait été pour approuver sa proposition d'élire au suffrage universel direct le président de la République, alors que tous les partis autres que le sien y étaient opposés.

On l'aura compris : si mon histoire personnelle poussait à me mettre au service des autres, selon la formule de l'époque, elle me rendait très critique envers la pratique des partis, laquelle m'apparaissait de nature politicienne.

Avec cette effronterie qui anime souvent la jeunesse, je ne me privais pas de quelques espiègleries envers cette classe politique que je jugeais discréditée. Ainsi, en 1967, durant la campagne des législatives, je m'étais amusé à poser des questions embarrassantes aux leaders qui tenaient des réunions à Saint-Quentin. À Mitterrand, j'avais demandé, chiffres à l'appui, s'il approuvait le fait que les dépenses des Français en faveur des pays sous-développés étaient inférieures aux sommes mises annuellement par les joueurs du PMU. Question qui avait suscité la réprobation de l'auditoire. « Qu'est-ce que tu as contre les turfistes, jeune con ? » m'avait-on lancé. Quant à Mitterrand, en politique habile, il avait répondu que si le rapprochement effectué était surprenant, il convenait de respecter la liberté de chacun...

Il est vrai que la lecture de Charles Péguy, découvert à 17 ans – et qui ne m’a plus quitté depuis<sup>1</sup> – me confortait dans mon attitude politique. Je m’enthousiasmais pour ses dénonciations féroces des compromissions politiques, son refus d’un embrigadement, et j’étais séduit par les exigences morales qu’il affichait, notamment en faveur de la justice et de la vérité.

En juin 1968, lors des élections législatives, j’ai participé activement à la campagne du candidat PSU à Saint-Quentin, Gilbert Collet, un professeur de lettres que j’admirais beaucoup. Sollicité par le responsable local du PSU, Maurice Vatin, qui habitait à quelques maisons de la mienne et qui est resté un ami proche, j’ai participé à la rédaction du programme local du candidat, fournissant des données chiffrées et réalistes. Dans le climat de l’époque, ce sérieux ne fut pas payant puisque nous n’atteignîmes pas le seuil de 5 % des suffrages qui permettait le remboursement, par l’État, des dépenses officielles de campagne. Ce fut ma première rencontre avec le financement des campagnes électorales. Même s’il y a prescription, inutile de détailler les pratiques aussi illégales qu’occultes qui ont permis d’assurer les dépenses !

1. À l’occasion de mes interventions dans l’Hémicycle, je m’efforce, systématiquement, de faire une référence ou une citation de Charles Péguy, ce qui ne manque pas d’amuser certains de mes collègues.

## **De l'expérience québécoise à l'entrée en politique**

Un séjour de vingt mois au Québec, en 1969 et 1970, comme enseignant d'histoire-géographie à l'École normale de Saint-Damien de Bellechasse, au titre du service national, m'a permis de découvrir la démocratie parlementaire de type anglo-saxon. Dans ce régime politique, l'opposition est reconnue (son chef est même indemnisé à ce titre), respectée, considérée, voire écoutée et même associée aux décisions les plus importantes. Dans notre pays, il faudra attendre le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, plus de quinze ans après la fondation de la V<sup>e</sup> République, pour que les responsables de l'opposition soient simplement invités à l'Élysée ! Depuis ces années-là, je n'ai cessé de m'élever contre la conception française de la vie politique selon laquelle la majorité détient tout le pouvoir et ne le partage ni au niveau national ni au niveau local.

À mon retour à Laon, tirant les leçons de la campagne électorale de 1971, j'ai fondé, avec quelques amis, un Groupe d'action municipale (GAM) dont le but était de faire la transparence sur les affaires communales et, en particulier, sur le budget. J'assistais aux séances du conseil municipal (une dizaine dans l'année) où j'étais souvent le seul public, au point qu'avec le temps les élus me considéraient – presque – comme le vingt-huitième membre



de leur assemblée<sup>1</sup>. Pas tout à fait, cependant, car lors de certaines questions délicates, le maire rappelait à ses collègues bavards qu'il était préférable d'«en débattre entre nous»! Les dossiers publiés par le GAM rencontraient un certain écho : ce fut le cas en particulier d'une étude illustrée du budget de la ville qui avait passionné les conseillers municipaux eux-mêmes. Enfin ils connaissaient les comptes de leur commune! Encore aujourd'hui, tous ne peuvent pas en dire autant : trop de maires refusent la transparence sur les documents municipaux, notamment budgétaires, et trop d'élus renoncent à accomplir l'effort de lecture suffisant.

À cette époque, je n'avais aucune connaissance particulière en matière de finances locales au point que, pour procéder à l'analyse du budget de Laon, j'ai suivi, ligne par ligne, la méthode d'analyse pratique développée dans *La Commune, son budget, ses comptes* que venait de publier l'Adels<sup>2</sup>.

L'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale avait été créée par Michel Rocard et quelques hauts fonctionnaires soucieux de démocratiser la gestion locale par l'information et la participation des citoyens. Cette orientation s'exprimait également dans le mouvement des GAM qui connut dans les années

1. En 1983, le nombre de conseillers passe à 35 en vertu de la loi 82-974 du 19 nov. 1982 modifiant le code électoral.

2. J'ai réécrit cet ouvrage en 1981, et l'ai souvent mis à jour, la dernière édition datant de 2008.

soixante-dix un certain succès, suite à l'élection, comme maire de Grenoble, d'un ingénieur, nouveau venu en politique, Hubert Dubedout<sup>1</sup>.

Je me sentais très à l'aise dans cette approche concrète, moderne, participative de la vie politique locale, au point de m'engager plus avant dans l'Adels, dont je suis devenu vice-président chargé des finances locales (1975-1980). Je me suis alors beaucoup investi dans ce domaine, assurant de multiples formations et animations à travers la France, en particulier à l'intention des journalistes de la presse locale, en collaboration avec le Centre de perfectionnement des journalistes où travaillait l'un des responsables de l'Adels, Roger Beaunez, véritable militant de l'éducation populaire, et rédigeant également sur ce thème plusieurs numéros de la revue *Correspondance municipale*<sup>2</sup>. Plus tard, lors d'une séance publique de l'Assemblée, Gilles Carrez, président de la commission des Finances, salua mes travaux qui lui avaient permis de s'initier aux finances locales.

Pourquoi, finalement, un tel intérêt pour un sujet aussi aride? Par souci de la justice. La politique telle que je l'ai toujours conçue, exige d'être rigoureux sur les faits. Mais elle exige également, à mes yeux, de rompre avec la pratique de trop nombreux élus et techniciens qui

1. Voir *Action municipale, innovation politique et décentralisation : Les Années Dudedout à Grenoble*, Éditions de La Pensée sauvage, 1998.

2. Qui deviendra, ultérieurement, *Territoires*. La parution a cessé fin 2011 par suite de difficultés financières.

monopolisent la compétence – et donc le pouvoir – au nom d’une complexité derrière laquelle ils se retranchent trop facilement. Enfin, et surtout, parce que l’argent public appartient à tous les Français à travers les impôts qu’ils payent. Il est donc choquant, que dis-je, immoral de le dépenser sans compter, encore plus de le gaspiller.

Les rapports de la Cour des comptes que je lis attentivement depuis 1965 me confortent dans cette attitude. Tout au long de mon activité parlementaire, j’ai d’ailleurs accordé un intérêt particulier au fonctionnement de la Cour des comptes et des chambres régionales, en améliorant leurs procédures et en défendant leur indépendance, menacée par certains élus inquiets de leurs contrôles. J’ai eu également la satisfaction de voir la Cour des comptes contrôler les dépenses de la présidence de la République, comme je l’avais proposé.

En attendant, dans les années soixante-dix, à défaut d’engagement politique partisan, je me suis investi dans de multiples aspects de la vie locale. À la tête d’une association de parents d’élèves, j’ai organisé des réunions d’information sur divers aspects de la vie de l’enfant, pour ne pas nous cantonner à une simple pratique revendicative propre à ce type d’association. Je conserve un souvenir très fort du long combat mené avec succès contre la suppression de la gratuité des études surveillées dans les écoles de la ville de Laon.

Dans le prolongement de mes activités professionnelles, j’ai découvert l’importance du conseil général dans notre

vie locale. Les responsables agricoles possédaient une participation au capital d'un journal local et le service de la chambre d'agriculture où je travaillais était notamment chargé de recueillir le maximum d'informations sur les activités des pouvoirs publics locaux. J'ai donc suivi, pendant plusieurs années, les travaux du conseil général dont j'assurais, sous pseudonyme<sup>1</sup>, le compte rendu. Ce fut l'occasion de fournir aux citoyens de l'Aisne une information sérieuse – *Le Monde* restant ma référence –, mais accessible à un grand public. Ce faisant, j'ai pris conscience de la diversité et de l'ampleur des interventions du conseil général dans la vie des communes et des associations, ainsi que du rôle alors prépondérant du préfet (et de ses services).

## **Un système trop centralisé**

Jusqu'en 1982, le président du conseil général ne présidait que les séances. Il lui était même interdit de siéger à la commission permanente qui se réunissait chaque mois. Tous les rapports soumis aux élus étaient préparés et, une fois votés, exécutés, par les services préfectoraux. Seuls deux à trois agents (contractuels) travaillaient directement au service du président et des

1. En souvenir de mes années étudiantes, j'ai choisi Jean Linné, rue où est implantée le siège de la JEC.



RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUL  
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT À MESNIL-SUR-L'ESTRÉE (27)  
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2014. N° 112255 (XXXXX)  
IMPRIMÉ EN FRANCE