

# Dans l'ombre de la présidentielle : Où en sont les pouvoirs locaux en France ?

*35 000 communes et plus de 500 000 élus locaux. Pour de nombreux observateurs étrangers, ces chiffres peuvent surprendre. Hérité de la Révolution, le système politique local français a connu de nombreuses réformes. Il est souvent décrit comme un « millefeuille » composé de multiples strates politiques et administratives et critiqué pour son « fonctionnement coûteux » et un enchevêtrement de responsabilités et de compétences dont l'efficacité est questionnée. Alors que le présidentielisme domine très nettement le système institutionnel français, où sont aujourd'hui les pouvoirs locaux ?*

Par Elsa Dimicoli

Le « millefeuille territorial » français est le fruit d'une longue histoire de rapports de forces politiques et sociaux plaçant tantôt la proximité avec les citoyen.nes, tantôt la réduction de la dépense publique au cœur de la réforme institutionnelle. Schématiquement on constate plutôt les décentralisations et déconcentrations des pouvoirs locaux par la gauche avec un fort attachement au niveau communal et une tendance contraire à droite avec un renforcement de l'étatisation et la création de superstructures (communautés de communes, métropoles) avec pour justification la nécessité de simplifier, mutualiser les ressources.

## A la base, la commune

34 968. C'est le nombre de communes que compte la France en 2020. Elles constituent le plus ancien et le plus petit échelon institutionnel du pays. Elles sont dirigées par un conseil municipal qui se compose de conseillers élus tous les six ans au suffrage universel direct. En son sein, le conseil élit un maire qui incarne les responsabilités du pouvoir local. Cellule de base de la vie publique française, les communes sont des composantes essentielles du système politique. Le terme apparaît dès la Révolution française, quand, le 14 décembre 1789, l'assemblée constituante, issu des États généraux, crée cette nouvelle division administrative sur les frontières des anciennes paroisses, bourgs ou communautés. Déjà en 1792, c'est à la mairie que s'enregistrent les naissances, les mariages, les décès. C'est toujours le cas aujourd'hui ! Puis, la loi du 5 avril 1884, leur donnera un statut qui ne bougera quasiment plus.

La commune reste le niveau de « contact » référent entre les citoyen.nes et le politique. Pour l'électeur français le premier relais politique reste l'élu municipal et en particulier le maire. Personnalité locale, la popularité de cet élu est majeure. Ce chiffre tranche avec la défiance des Français face à la classe politique nationale. Ainsi, en 2019, 76 % des sondés se montraient méfiants à l'égard des députés et sénateurs (baromètre BVA-La Tribune). A l'inverse une autre



étude conduite en 2020 montre que 68 % des sondés estiment que « leur maire est l'élu qui comprend le mieux leur préoccupation » (sondage OpinionWay-Square Management 2020).

## **Le mouvement de décentralisation des années 80**

Les communes sont toujours fondamentales dans l'organisation de la France d'aujourd'hui, mais leur rôle a été modifié. Dans sa Constitution du 4 octobre 1958, la France s'affirme comme une République indivisible dont l'organisation est décentralisée (article 1). C'est ainsi qu'aux côtés de l'État central, le pays est administré par des collectivités territoriales. Leur statut est fixé, lui aussi par la Constitution (article 72). Leurs compétences sont détaillées par le législateur. Cette précision sur l'organisation décentralisée de la France est récente. Elle a été introduite par une loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Ce texte est alors présenté par ses auteurs comme « l'acte II de la décentralisation française » ; l'acte 1 étant associé aux grandes lois de décentralisation des années 80, menées sous la présidence de François Mitterrand.

À compter de 1982, les lois Defferre vont recomposer l'organisation du pouvoir entre l'État, les communes, les départements et les régions (créées à cette date). Gaston Defferre, socialiste et ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, porte ces textes devant le Parlement et leur donnera son nom. Dans le nouvel équilibre proposé par ces lois, les collectivités s'affranchissent de la tutelle de l'État (loi du 2 mars 1982) pour exercer leur pouvoir de façon autonome. Précédemment à ces textes, les décisions prises par les collectivités locales étaient contrôlées par le préfet (représentant de l'État dans les départements) avant leur application, mais avec les lois Defferre tout change. Les actes n'ont plus besoin d'être contrôlés en amont. Ils deviennent exécutoires à compter de leur publication. Pour les contester, il faut saisir le juge administratif. Ce changement marque une révolution du droit administratif français et renforce la légitimité et la place du pouvoir des collectivités territoriales. En effet, à présent les décisions prises par le pouvoir politique locale peuvent s'appliquer immédiatement. L'État n'a plus la capacité de les bloquer, sauf à faire une action en justice. La tutelle qui pesait au-dessus de la tête des décideurs locaux tombe.

Les compétences des communes, départements et régions sont en outre élargies. L'État cède ainsi plusieurs responsabilités aux collectivités dont, en 1983, l'urbanisme, l'action sociale, la formation professionnelle, la gestion des collèges et lycées. L'ambition est élevée, comme l'illustre le discours de Gaston Defferre, à l'occasion du congrès de l'association des maires de France, le 26 octobre 1982. « Nous souhaitons introduire une rupture dans le cours séculaire de la centralisation et traduire immédiatement dans les faits un nouveau rapport de force », affirme-t-il. Le mouvement lancé dans les années 80 ne s'arrêtera pas. Entre 1982 et 1986, 25 lois vont compléter ce socle. La France se dote d'un arsenal législatif visant à faire naître véritable un pouvoir local aux côtés des institutions nationales.

## **Les collectivités territoriales victimes des politiques d'austérité**



Pourtant, trente ans après son instauration, cette architecture est questionnée du côté droit de l'échiquier politique. En cause : la recherche d'économies sur les budgets de l'État. Ainsi en 2010, l'ancien premier ministre libéral Édouard Balladur, est missionné par le président de la République de l'époque Nicolas Sarkozy. Il a pour but de proposer une refonte de l'architecture locale. Son ambition est claire : « rationaliser » les échelons locaux pour viser des économies de la dépense publique.

A cette date, la France subit encore le contre coup de la crise économique et financière mondiale des *subprimes*. Les critères du Pacte de stabilité et de croissance européen (l'instrument d'austérité de la zone euro *par excellence*) musellent les projets publics en interdisant notamment aux États d'aller au-delà d'un déficit public 3 %. Les travaux d'Édouard Balladur débouchent sur la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Couplée à une réforme de la fiscalité locale en faveur des entreprises, la principale conséquence de cette orientation sera l'asphyxie financière des communes et des départements, et donc une réduction calamiteuse des services de proximité et des aides sociales pour les français.es les plus modestes.

Mais les ambitions de refonte globale de ses auteurs vont être freinées en 2012 par l'arrivée du socialiste François Hollande au poste de président de la République. Reste que ce texte va lancer un nouveau mouvement : celui d'une autre « rationalisation » de l'échelon communal au travers le regroupement de communes au sein d'intercommunalités. En 2014, la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), créer les Métropoles, échelon d'intercommunalité très intégré en milieu urbain. En 2015, loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), renforce l'échelon intercommunal et redécoupe les compétences entre collectivités.

### Qu'est-ce que l'intercommunalité ?

L'intercommunalité est en fait un phénomène ancien en France. Elle symbolise l'union des forces de plusieurs communes dans la réalisation d'un service à la population. Ainsi, on trouve une trace de ce type de collaboration dès la loi du 5 avril 1884, mais dans la période contemporaine cette vision va se transformer. Progressivement, l'idée d'une union volontaire des communes sur des projets précis, va céder sa place à la création d'une nouvelle entité propre qui dispose d'un projet, d'un budget, d'un territoire, de compétences, d'une administration.

Le cadre est d'abord posé par la loi du 12 juillet 1990. Trois degrés de communautés sont instaurés en fonction du nombre d'habitants : communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine. Viendront ensuite s'ajouter les métropoles. Chaque catégorie dispose de pouvoirs plus ou moins étendus, qui lui sont octroyés par la loi. Les communes membres peuvent aussi décider de déléguer librement des compétences. L'intercommunalité est dirigée par les représentants des communes.



Au départ, le fonctionnement se veut consensuel. Des élus de bords politiques différents peuvent s'accorder autour d'un intérêt commun : la valorisation de leur territoire. Cependant, l'évolution de l'intercommunalité a progressivement visée à mutualiser les moyens financiers des communes. La montée en puissance de ces échelons sera parallèle à la diminution des dotations versées par l'État. Ainsi, les choix de gestion vont progressivement se politiser. Faut-il déléguer un service public au secteur privé ? Faut-il soutenir les politiques culturelles alors que les crédits manquent ? La solidarité doit-elle se dissoudre dans l'aide aux plus pauvres ... ? Plus les intercommunalités vont s'imposer financièrement dans les projets locaux, plus les orientations politiques de ces échelons vont orienter les décisions.

En 2010 avec la loi de réforme des collectivités territoriales, il devient obligatoire pour chaque commune d'intégrer un groupement intercommunal. Les préfets ont d'ailleurs eu la charge d'imposer ces regroupements au sein de schémas départementaux de coopération intercommunale qu'ils élaboreront en lien avec les élus locaux. En cas de désaccord, il appartient au représentant de l'État de trancher. Cette situation a donné lieu à d'importantes batailles locales entre certaines communes réfractaires à intégrer des groupements intercommunaux. Il faut dire qu'en cas de divergence politique entre l'intercommunalité et la commune, les conséquences sont importantes pour la conduite des politiques locales. En effet, les compétences attribuées aux intercommunalités sont majeures. Leurs finances se composent d'une fraction des budgets municipaux, d'une dotation de l'État mais aussi parfois d'impôts locaux. Pour exemple, les communautés de communes sont aujourd'hui compétentes, en lieu et place des communes sur les questions de développement économique, collecte traitement des déchets, assainissement et eau.

Cette vision « rationalisée » de l'intercommunalité est telle que ses partisans, plutôt situés à droite de l'échiquier politique mais aussi sociaux-démocrates, ont souhaité lui donner une plus grande légitimité politique. Selon eux, les représentants intercommunaux prennent des décisions majeures. Pourtant, ils ne sont pas élus. Ils ne font que représenter leurs communes au sein du conseil communautaire. Afin de doter les intercommunalités d'une autorité identiques aux communes, et donc justifier la remise en cause de ces dernières, les intercommunalités doivent tirer leur légitimité du suffrage universel direct, comme les communes. Ainsi, la loi du 17 mai 2013, les conseillers communautaires, auparavant désignés par les conseils municipaux, sont élus au suffrage universel, par fléchage. Concrètement, l'électeur doit choisir au sein de la liste communale qui il souhaite voir élu au niveau intercommunal.

Un lien filial reste entre les deux échelons, laissant l'électeur face à un système complexe. La perception de l'électeur face à ces deux niveaux reste différente. Car si les communes, repère historique des politiques locales, sont très identifiées des habitants, l'intercommunalité reste un échelon technique, bien qu'elle soit connue des usagers des services publics. Ainsi, en 2018, un sondage IFOP indiquait ainsi que « 59% des Français s'estiment insuffisamment informés et souhaitent en savoir davantage sur leur intercommunalité ». Par ailleurs, 56% des sondés



estimaient que l'intercommunalité tend à éloigner les élus des citoyens. Lors des échéances électorales, les candidats ne font d'ailleurs pas mention de leurs programmes intercommunaux. La place du citoyen dans cette nouvelle architecture questionne.

## **Commune, intercommunalité, le débat n'est pas clos !**

Le système politique local français est donc aujourd'hui dans un entre deux, avec d'un côté des communes affaiblies mais toujours populaires aux yeux des français.es, et de l'autre côté la montée en charge des intercommunalités.

Le débat sur les finalités à donner à ces échelons supra-communaux reste majeur. D'un côté les partisans d'un effacement des communes derrière des intercommunalités fortes et en nombre réduit pour la droite, qui cherche encore à baisser les dépenses publiques – notamment le nombre de fonctionnaires – et privatiser les services publics au profit du secteur privé. A gauche, on trouve les défenseur.ses d'une intercommunalité de projet, représentante des communes et issue d'une libre association de ces dernières.

C'est une position de repli car les élu.es de gauche qui étaient fortement opposés à la « mutualisation » des ressources en intercommunalités ont dû, en gestion, répondre à l'obligation légale de regroupement. Mais il existe également, initiées dans les villes de gauche radicale, un autre moyen de résister à la recentralisation : les expériences de démocratie locale qui visent à développer la proximité avec les habitant.es : budgets participatifs, conseils de quartiers, antennes de proximité des services publics... qui tentent d'imposer un modèle participatif qui donne du souffle au niveau communal.

Le quinquennat présidentiel qui s'achève, dirigé par Emmanuel Macron, n'aura pas marqué de nouvelle étape dans le processus de décentralisation. Le Président plaçant pour une gestion des projets plus pragmatique, confiant plus volontiers les missions de services publics aux entreprises privées. Cependant, la crise sanitaire aura montré l'impérieuse nécessité de faire exister un fort réseau communal. Gestion des vaccinations, des centres de santé, des opérations de tests, soutiens aux populations précaires, maintien des écoles ouvertes... Toutes ces charges reposent depuis deux ans en grande partie sur les communes.

La reprise économique fait craindre un retour des politiques d'austérité dans lesquelles les collectivités devront « payer leur part de dette publique ». Si la prochaine élection présidentielle venait confirmer cette orientation, il est fort à craindre qu'un nouveau tour de vis viendra mettre en difficulté les services publics locaux avec des conséquences néfastes pour les populations.

\*\*\*

**Elsa PRADIER DIMICOLI** est journaliste spécialisée des collectivités territoriales, elle travaille depuis plus de 15 ans auprès des acteurs publics locaux et dispose d'une formation en science politique et en droit public.

