
JEAN-FRANÇOIS LACHAUME

MAIRE DE VILLAGE

TÉMOIGNAGE

LE TÉMOIGNAGE QUI SUIT n'a d'intérêt que si l'on replace l'expérience dont il rend compte dans ses différentes dimensions. La première tient à la commune elle-même. Celle de Lavoux (Vienne), située à une quinzaine de kilomètres à l'est de Poitiers, entre Clain et Vienne, connue pour ses carrières de pierres blanches avec lesquelles de nombreux édifices en France (la façade de l'Opéra, la gare de Limoges, etc.) ou à l'étranger ont été décorés et qui comptait, lors de ma première élection comme maire, en mars 1977, environ 600 habitants et vivait avec un budget de 250 000 F. Douze années plus tard, lorsque je quittais, volontairement, mes fonctions en ne me représentant pas aux élections de mars 1989, on recensait près de 900 habitants et le budget était de l'ordre de 3 000 000 F. L'écart entre les chiffres ne doit pas être exclusivement recherché dans l'action des élus municipaux et du maire mais, d'abord, dans la proximité de l'agglomération de Poitiers, dont certains habitants ont été attirés par l'installation dans une commune encore rurale et paisible et offrant des terrains à construire à des prix très faibles comparés aux prix pratiqués dans l'immédiate périphérie poitevine. Sans compter que la commune est située près des gros employeurs locaux (centre hospitalier, campus universitaire) et du bon côté de Poitiers (celui de la pénétrante Est) qui permet d'arriver jusqu'au cœur de la ville par une voie express. La multiplication par douze des chiffres du budget doit être, ensuite, relativisée ; elle provient, pour une partie non négligeable, de l'inflation bien sûr, de la création de la dotation globale de fonctionnement qui a été, pour les petites communes, une véritable bouffée d'oxygène ; quant à l'augmentation des impôts, elle a joué, dans cet accroissement, un rôle certain mais limité, si l'on songe, par exemple, qu'une augmentation de 10 % des taux, impensable sur

19

une seule année, aurait tout juste rapporté 50 000 F à la fin du deuxième mandat.

La seconde dimension qui éclaire ce témoignage est temporelle. Élu maire en mars 1977, réélu en mars 1983, pour un second et dernier mandat, il m'a été possible d'apprécier, sur une durée suffisamment longue, les grandeurs et les joies, les contraintes et les vicissitudes de la fonction. J'ai donc décidé, en mars 1989, de ne pas me représenter, non par crainte d'un échec électoral, mais parce que le maire d'une petite commune, en prise directe avec l'administration et les administrés, s'use vite, dès lors qu'il s'investit avec une certaine passion dans ses fonctions et, en deux mandats, on finit par épuiser les délices..., si délices il y a, de la fonction. La période considérée est également intéressante en ce qu'elle se divise, à peu près, en deux parties égales, par rapport à ce que l'on a appelé les lois de décentralisation de 1982-1983. Disons, tout de suite, que la révolution décentralisatrice n'a pas constitué, dans l'exercice des fonctions de maire d'une petite commune, un bouleversement exactement proportionnel, dans son importance, au bouleversement juridique réalisé par ces lois. A la limite, la création de la dotation globale de fonctionnement par la loi du 3 janvier 1979, en donnant une relative aisance financière à la commune par rapport à la situation antérieure, m'a paru, sur-le-champ, plus importante que les réformes de 1982-1983. Il reste que ces dernières n'ont pas été, bien sûr, totalement dépourvues de conséquences : pendant quelques années (trois, quatre ans) après 1983, les services préfectoraux ont été très discrets, certains maires de petites communes se plaignant même d'être livrés à eux-mêmes et en arrivant presque à regretter l'ancienne tutelle, pas très pesante, il est vrai. Mais, surtout, les lois de 1982-1983 ont permis aux communes, et notamment aux petites communes qui le désiraient, d'établir et de voter elles-mêmes leur plan d'occupation des sols, permettant ainsi au maire, en application de ce plan, de délivrer, au nom de la commune, les différentes autorisations individuelles d'occupation du sol. L'expérience de l'élaboration du POS s'avéra, à certains égards, passionnante, car elle fut l'occasion, au sein même du conseil municipal, d'une confrontation entre les intérêts privés, respectables d'ailleurs, et l'intérêt général que le POS est censé exprimer, et il faut bien admettre que, globalement et avec quelques sacrifices et quelques réticences, l'intérêt général l'emporta.

La troisième dimension dont il faut faire état pour replacer ce témoignage dans son contexte est d'ordre personnel. Un professeur de droit administratif n'a pas nécessairement la même approche de la fonc-

tion que celle que peuvent avoir les médecins, les agriculteurs, largement représentés parmi les maires des petites communes rurales. Je ne dis pas que l'approche du professeur de droit est meilleure car, et heureusement, la fonction de maire ne se réduit pas à appliquer sèchement des règles de droit, mais il est évident que l'enseignant de droit administratif trouvait dans la fonction l'occasion de vérifier, sur le tas, si le droit qu'il enseigne est bien celui que l'on applique. La réponse est globalement positive, sous réserve que certains problèmes se règlent de façon ajuridique par appel au bon sens, à une équité dépourvue de formalisme juridique ; sans compter que, par la seule écoute des gens, le maire réussit à désamorcer beaucoup de difficultés, à ramener certaines contestations à leur plus simple dimension. Le maire d'une petite commune doit être un écouteur public, et je me devais de l'être d'autant plus que, étant professeur de droit, j'étais censé connaître – quelle illusion ! – tout le droit et donc pouvoir, sur-le-champ, régler tous les problèmes d'ordre privé, fiscal, social... et avoir, car l'opinion publique se fait beaucoup d'illusions sur le travail réel des enseignants du supérieur, tout le temps pour recevoir mes administrés.

21

Dans un témoignage relatif à la politique au village, Jean Foyer écrivait : « Je puis écrire que j'ai accédé à la fonction sans l'avoir demandé et parce que l'on est venu me chercher¹. » Pour ce qui me concerne, je corrigerai la formule en précisant que j'ai accédé à la fonction parce que l'on m'en a donné l'idée. En effet, à la suite d'une démission collective du conseil municipal de la commune en 1973, deux ans après mon installation dans celle-ci dont je ne suis donc pas originaire, aucun candidat ne s'étant présenté au premier tour, j'obtins quelques voix et aurais pu ainsi être élu au second tour malgré moi si les conseillers démissionnaires n'avaient pas fait acte de candidature pour ce second tour. Au vu des quelques voix obtenues, certains amis – est-ce vraiment une marque d'amitié ? – n'ont pas manqué de me dire : « Tu vois ce qu'il te reste à faire en 1977 ! » L'idée dut faire son chemin et fut avivée par deux événements d'inégale importance : une association de cyclistes du dimanche, que nous avions créée avec quelques amis, sollicita une subvention du conseil municipal qui la refusa ; nous en prîmes ombrage et certains membres firent valoir – sur le ton de l'humour, bien

1. *Pouvoirs*, n° 24, Paris, PUF, 1983, p. 59.

sûr – que la meilleure façon d’obtenir une subvention était de faire partie de l’organe qui l’accorde ; le second événement fut l’annonce, quelques mois avant le renouvellement général des conseils municipaux en mars 1977, que la très grande majorité des membres du conseil en exercice, notamment le maire et le premier adjoint, ne se représenteraient pas : il y aurait donc des places à prendre. Tout en reconnaissant que je n’étais pas le plus motivé dans ce désir de conquête du pouvoir municipal, j’acceptais de prendre la tête d’une liste qui se voulait apolitique et qui, en conséquence, s’intitulait, sans aucune originalité, « Liste de défense et de développement des intérêts communaux » et dont le programme tenait en quelques lignes : entretenir les bâtiments communaux, améliorer l’éclairage public, maintenir les classes de l’école, entretenir la voirie communale, favoriser les activités sportives, développer les œuvres en faveur des personnes âgées, développer l’habitat individuel. Cette liste obtint, sur les deux tours, neuf élus sur treize, les quatre « opposants » ayant été élus sur la liste d’« Union républicaine et démocratique de défense des intérêts communaux » qui se voulait plus à gauche que la liste majoritaire, même si les élus de cette dernière étaient tout aussi républicains et démocrates. Le poids des mots... ne fit pas longtemps illusion, puisque les quatre élus de la liste d’opposition votèrent, avec la liste majoritaire, la plupart des délibérations, sauf la première, relative à l’élection du maire, acquise au premier tour avec – ce qui est bien normal – les seules voix de la liste majoritaire.

On peut, de ces élections du conseil municipal et du maire, retenir deux enseignements. D’abord, le rôle des associations dans la conquête du pouvoir municipal ; elles constituent, souvent, un excellent cheval de Troie pour une élection au conseil municipal, puis en qualité de maire. Ensuite, si le mode de scrutin dans les communes de 3 500 habitants et plus tient compte et favorise, depuis la loi de 1982, la politisation de l’élection du conseil municipal et du maire dans ces communes, le scrutin majoritaire à deux tours, avec panachage lié à la connaissance des candidats par l’électeur, dépolitise, relativement, les mêmes élections des conseillers et du maire dans les communes de moins de 3 500 habitants et les personnalise. Cela devait se vérifier, une nouvelle fois, lors des élections pour mon second mandat en 1983 : des conseillers élus sur une liste réputée d’opposition et de gauche étaient beaucoup plus à droite que certains de mes colistiers ; sur cette liste figuraient des communistes « vieille formule », si l’on ose dire, et un membre actif du RPR. Cela mérite d’autant plus d’être mentionné que, dans la commune, existait une forte implantation à gauche liée à une tradition ouvrière trouvant

son origine chez les ouvriers employés dans les carrières de pierre. J'ai cependant l'impression – au vu des résultats des élections municipales suivantes (1989), auxquelles je n'étais pas candidat – que cette dépolitisation, notamment dans les petites communes intégrées dans la périphérie des villes importantes, tend à s'estomper et que l'on en vient à considérer qu'il y a des tout-à-l'égout de gauche et des tout-à-l'égout de droite...

Une fois élu, je fis le tour du domaine. Il faudrait une plume balzacienne pour le décrire, tant le pire y côtoyait le meilleur. Une mairie, en très piteux état, comprenant plusieurs pièces louées et une seule affectée à l'administration communale et comportant, dans un coin, un réduit de quatre mètres carrés où était cloîtrée la secrétaire de mairie. Une école avec deux classes et une cantine, dans laquelle le chauffage central ne devait pas faire oublier l'état de la toiture et des huisseries. Une remise dans laquelle une tondeuse à gazon et un tracteur voisinaienent avec une antique faux... Une poste, propriété de la commune, dans laquelle le postier se contentait, c'est le moins que l'on puisse dire, d'un logement de fonction... à la limite de l'acceptable. En revanche : une salle de réunion toute neuve, des chemins et voies très bien entretenus, un égout pluvial desservant le bourg, un service d'enlèvement des ordures ménagères, une desserte totale en eau potable. Il m'a semblé que les bâtiments communaux étaient le reflet – mais après tout, quoi de plus normal ? – de la façon de vivre de la plupart des élus ruraux de l'époque.

23

Le personnel comprenait une secrétaire de mairie à mi-temps, véritable cheville ouvrière de l'administration, qui m'a initié à la fonction ; une cantinière qui assurait des repas de qualité dans une cuisine sans confort et sans grandes possibilités ; un cantonnier devenu ouvrier d'entretien de la voirie publique ; un préposé à l'entretien des cimetières (l'ancien et le nouveau), pour quelques heures par mois ; une femme de ménage, dont le temps de travail était certainement trop réduit pour qu'elle puisse faire disparaître toutes les toiles d'araignée... Bref, une commune pas plus mal administrée en définitive que les 25 000 communes françaises de l'époque comprenant moins de 700 habitants.

L'exercice de la fonction met le maire en rapport avec un certain nombre d'organes ou d'institutions, et la spécificité de la fonction apparaît très vite dans les petites communes.

Il faut bien sûr, et en tout premier lieu, faire état des relations avec le conseil municipal. Elles furent bonnes pendant douze ans, dès lors que le maire et les conseillers ont toujours considéré qu'il ne fallait ni passionner ni politiser les débats. Très vite d'ailleurs, dans les discussions – car discussions il y eut, nombreuses, âpres parfois –, le clivage apparaissant au sein des votes ne reproduisait pas systématiquement l'appartenance à la liste majoritaire ou à la liste minoritaire. D'autant plus que l'absence de cohérence politique des listes rend difficile l'instauration d'une discipline de vote dans les petites communes et que les votes sont quelquefois influencés par des considérations familiales, de voisinage ou corporatistes : on voit les agriculteurs de la commune, toutes tendances confondues, s'opposer au remembrement ou le défendre, ou voter contre l'augmentation des taux de la taxe sur les propriétés foncières non bâties... En tout cas, je n'ai pas eu l'impression que, pendant les deux mandats, le conseil municipal fut une chambre d'enregistrement, et j'avoue même que chaque séance du conseil m'apparaissait, avant qu'elle ne commence, comme une véritable course d'obstacles, même si, à la fin, les projets de délibération étaient le plus souvent acceptés. En remarquant au passage que si un maire n'est jamais sûr de faire adopter une délibération, il n'a pas grandes difficultés à faire rejeter un projet qu'il ne peut pas ne pas soumettre au conseil, mais dont il ne veut pas en définitive.

Quant aux commissions spécialisées du conseil municipal, il n'est pas toujours facile de les réunir et de les faire travailler utilement, mises à part celle des chemins qui, à travers des promenades studieuses et champêtres, traquent les nids-de-poules dans les chaussées, et celle des finances lorsque, c'était le cas dans ma commune, le maire, le premier adjoint, certains conseillers et... la secrétaire de mairie s'intéressent aux chiffres et sont convaincus que les documents financiers constituent le meilleur reflet de la politique de la commune et que le vote du budget est un acte majeur.

Le maire travaille avec des adjoints et, pour se limiter aux relations du maire et du premier adjoint, l'expérience m'a révélé les difficultés de celles-ci. Dans une petite commune, deux éléments influencent notamment ces relations : d'une part, la diversité des tâches et leur relative modestie font qu'il n'est pas toujours facile d'opérer une répartition nette de celles-ci entre le maire et le premier adjoint ; d'autre part, les habitants n'acceptent qu'un seul interlocuteur, à savoir le maire, même si l'adjoint peut parfaitement les écouter et régler leur problème. Alors, soit le premier adjoint se tient dans l'ombre du maire et ne veut ou n'ose

prendre aucune initiative, soit il entend se conduire en acteur de la vie municipale et des frictions sont inévitables avec le maire, surtout lorsque l'un et l'autre entendent bien occuper le terrain... Il reste que cette collaboration – ou cette cohabitation – quelquefois difficile peut amener les partenaires à ne pas s'endormir sur les lauriers électoraux, voire à rivaliser dans les initiatives, ce qui peut s'avérer profitable à la gestion communale.

Le maire de la petite commune ne saurait exercer ses fonctions sans rencontrer les services d'État. Tout d'abord, la préfecture. Elle se fit discrète après 1983, encore que sa tutelle ne m'ait pas paru très pesante auparavant, mais, à l'époque, c'était auprès d'elle que le maire devait aller chercher, quêter quelquefois, les subventions d'État ou départementales nécessaires à la réalisation des quelques investissements communaux. La Direction départementale de l'équipement ensuite, interlocuteur obligé, surtout avant 1983, des petites communes dépourvues de services techniques ; les agents de cette direction furent des interlocuteurs disponibles et compétents, sous réserve que je devais souvent adapter leurs propositions de travaux aux possibilités financières de la commune. Mais l'interlocuteur privilégié était le percepteur, en sa qualité de comptable de la commune, et son rôle n'a guère été affecté, dans la pratique tout du moins, par les réformes de 1982-1983. En douze ans, j'ai connu quatre ou cinq percepteurs-comptables, dont le dernier a été en poste pendant la durée de mon second mandat. Je n'ai pas vécu ces oppositions et ces tiraillements qui ont servi pendant longtemps à illustrer la pathologie de cette règle majeure de la comptabilité publique qu'est la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Il m'a semblé cependant, en quittant mes fonctions, percevoir dans les propos du comptable un certain regret : celui de n'avoir pas été suffisamment associé à l'élaboration des documents budgétaires de la commune, car, sans me prendre d'une passion soudaine pour la chose budgétaire, je dois avouer qu'avec la collaboration de la secrétaire de mairie, qui avait compris l'importance de ces documents, j'éprouvais un certain plaisir à confectionner un projet de budget et ce n'est qu'avant de soumettre ce projet au conseil que je sollicitais l'avis du comptable public. J'ai cru comprendre à cette occasion que certains maires de communes équivalentes à la mienne faisaient beaucoup plus largement appel à lui pour élaborer leurs budgets et... même pour les présenter au conseil municipal.

Enfin, l'un des partenaires majeurs du maire de la petite commune est le syndicat intercommunal, point de passage obligé pour procurer aux habitants de la commune des prestations de service public que

celle-ci, agissant isolément, serait dans l'impossibilité de leur offrir. Ma commune appartenait à dix syndicats à vocation unique (ordures ménagères, eau potable, voirie, action sociale, collège, etc.), ce qui multipliait les réunions et les interlocuteurs, favorisait la dilution de l'action administrative et donnait le sentiment au maire et aux conseillers que bon nombre de décisions importantes pour la commune et pour le bien-être de ses habitants se prenaient ailleurs, c'est-à-dire au sein d'organismes qui paraissaient un peu lointains à certains, et à l'intérieur desquels il n'était pas toujours facile de développer la discussion, tout au moins de façon approfondie. J'ai acquis, face à ce phénomène d'éparpillement, le sentiment qu'une véritable intercommunalité – indispensable en l'état actuel de la structure communale française – suppose un organisme unique à vocation étendue et multiple. Il est vrai qu'on peut me reprocher d'avoir activement participé, avec les services d'État compétents, à la création d'un nouvel organisme de coopération à vocation scolaire, mais l'enjeu était de taille : il a permis de créer, dans le cadre d'un regroupement des trois communes, des classes maternelles, de maintenir et de développer des cours élémentaires et moyens, d'organiser des services de garderie et de restauration scolaire et, par là même, d'inciter des familles – toujours soucieuses de scolariser leurs enfants le plus tôt possible et dans les meilleures conditions – à s'installer dans la commune ou à ne pas la quitter. J'avoue avoir eu ici, comme tout maire d'une petite commune, une véritable obsession : éviter des fermetures de classes et, à terme, celle de l'école.

Concernant le travail du maire, je distinguerai les tâches de fond et les tâches quotidiennes ou ponctuelles.

Dans les tâches de fond – essentiellement la préparation et la mise en œuvre de projets importants à l'échelle d'une petite commune, telles la construction d'un bâtiment technique, l'acquisition de terrains pour la réalisation d'un projet d'assainissement, la réfection complète de la mairie, de la poste ou du clocher de l'église –, le maire doit mettre directement la main à la pâte, c'est-à-dire contacter les architectes et les entrepreneurs, les relancer, chercher les subventions, trouver un organisme prêteur. Quelle que soit la qualité de la collaboration qu'il trouve auprès de la secrétaire de mairie, il doit s'impliquer personnellement pour faire avancer le dossier de subvention, celui du prêt ou pour obtenir d'un service d'État tel avis ou telle autorisation. J'avoue d'ailleurs avoir pris un certain plaisir, mais peut-être à cause de ma profession, à

ces confections de dossiers dans lesquels je voyais apparaître des actes administratifs unilatéraux, des contrats administratifs, des travaux publics, des ouvrages publics et, en fin de course, une dépendance du domaine public...

A la lumière de certains événements récents, on peut se demander si, en tant que maire, il m'a été proposé, lors de la passation des marchés ou de leur exécution, des avantages illégaux. La réponse est non pour tous les marchés conclus, souvent très modestes il est vrai, sauf pour un marché de fournitures scolaires où, juste avant la signature, le représentant du fournisseur m'a indiqué qu'une somme équivalant à 10 % du marché pourrait être versée au parti politique de mon choix. Je lui ai demandé, ce qui n'a soulevé aucune objection de sa part, de transformer cette somme en mobilier scolaire supplémentaire...

Les tâches quotidiennes ou ponctuelles m'absorbaient beaucoup et peut-être trop. Le désir de voir tout le courrier, lire et signer la plupart des réponses, être quotidiennement, ou presque, présent à la mairie au moins une heure, et souvent plus, usent vite un maire. Mais il faut bien comprendre que c'est le maire que les administrés veulent voir pour les raisons les plus diverses, et même quelquefois pour des raisons d'ordre personnel, et qu'ils n'auraient pas admis que le maire ne les reçoive pas, ne les écoute pas ou les fasse recevoir par un adjoint. Pas question, non plus, de faire célébrer les mariages par un adjoint, sauf quand c'est le fils de l'adjoint qui se marie ; une telle attitude eût été perçue comme un affront, le maire privilégiant certaines familles et se désintéressant des autres. La présence aux banquets des associations locales s'imposait également et, quand les repas sont confectionnés par le même restaurateur, que de cornets de jambon mayonnaise et de pièces de bœuf sauce forestière il a fallu absorber !

Mais, au sujet de la gestion quotidienne, deux remarques s'imposent à mon esprit. La première concerne le temps passé par le maire (et la secrétaire de mairie) à l'exécution de missions en tant qu'agent de l'État. Presque tous les jours le maire de la petite commune accomplit un acte, remplit des formulaires, fournit un renseignement à un service public d'État. Il faut y ajouter les longues heures passées derrière les urnes pour les élections politiques, administratives, prud'homales, à la Mutualité sociale agricole, etc. La seconde remarque tient à l'exercice du pouvoir de police administrative. Il est quelquefois difficile à mettre en œuvre et peut poser au maire un véritable cas de conscience : peut-il interdire une fête de la bière – la précédente ayant donné lieu à des débordements – alors qu'elle est organisée par des membres du conseil municipal et des

amis et qu'elle contribue à l'animation de la commune ? Je l'ai interdite, et j'ai suscité des rancunes et des rancœurs. Il n'est pas facile, non plus, de réglementer pour des raisons de sécurité le stationnement devant l'unique bar-restaurant de la commune, quitte à le priver de quelques clients... De plus, et sans grands moyens techniques, le maire doit s'assurer que la salle de réunion est apte à recevoir telle manifestation sans danger pour les participants, il doit à la saison des vacances mettre dans sa propre voiture les chiens abandonnés et les conduire dans le refuge le plus proche ; il ne peut se désintéresser d'un bas-côté de route qu'on lui a signalé en mauvais état, etc.

28 Et pourtant j'ai aimé cette fonction et bien au-delà des travaux pratiques de droit administratif et de finances publiques qu'elle m'a permis de faire. Je l'ai aimée par le contact qu'elle procure avec une population qui a besoin d'être écoutée, même si elle ne peut pas toujours être entendue. Je l'ai aimée par le sentiment qu'elle donne d'œuvrer pour l'intérêt général, mais un intérêt général concret, palpable et non désincarné. Je l'ai aimée à travers les réalisations auxquelles j'ai participé – certes à la mesure des modestes possibilités d'une petite commune – et dont je me rends compte qu'elles ne sont pas inutiles pour le bien-être collectif.

Habitant toujours la commune, je la vois se développer, passer le cap des 1 000 habitants, offrir de nouveaux services publics, et j'ai l'impression que la fonction de maire que j'ai connue et que j'ai exercée, bien sûr, avec mon tempérament, mes qualités et mes défauts, appartient au XX^e siècle, c'est-à-dire, à quelques années près, au passé. Mais Gérard de Nerval n'écrivait-il pas que « notre passé et notre avenir sont solidaires » ?