

PASCALE ROBERT-DIARD

LE LOBBY DES ÉLUS LOCAUX

98

« I L Y A, MALHEUREUSEMENT, de plus en plus de députés pour lesquels le mandat national n'est qu'un mandat d'appoint, ou, pis, un relais ou un moyen d'action pour leur mandat local [...]. J'ai longtemps été hostile au mandat unique, mais je bats ma coulpe, aujourd'hui, pour avoir été trop péremptoire. Parce que, finalement, l'Assemblée nationale me paraît devenir, de plus en plus fréquemment, un champ clos pour l'affrontement de lobbies locaux et régionaux et qu'il y a de moins en moins d'élus nationaux seulement porteurs de la valeur nationale et de la fonction d'État. » Ce constat amer est de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale. Dans un entretien accordé au *Monde*, le 12 janvier 1994, il s'interrogeait ainsi sur l'opportunité de modifier la législation sur le cumul des mandats électifs. Cette réflexion faisait suite à une enquête, réalisée pour *Le Monde* par la Fondation nationale des sciences politiques, auprès des 577 élus de mars 1993, qui révélait la nette préférence donnée, par les députés, à leurs activités de « terrain ». Dans cet entretien, le président de l'Assemblée observait : « Si les députés ne détenaient que leur mandat de parlementaire, aurait-on traité de la même manière, par exemple, le problème de la régionalisation de la formation professionnelle ? »

La question du cumul des mandats est naturellement au centre de toute réflexion sur le lobby des élus locaux. Une rapide photographie de la composition actuelle de l'Assemblée nationale en donne la mesure. Sous cette législature, seuls 41 députés ne détiennent qu'un mandat de parlementaire, 297 d'entre eux sont maires (dont 99 d'une ville de plus de 20 000 habitants et 8 d'une ville de plus de 100 000). 243 députés cumulent leur fonction avec celle de conseiller général et 17 d'entre eux sont présidents d'un exécutif départemental. L'Assem-

blée nationale abrite également 88 conseillers régionaux et 10 présidents de région.

La dévalorisation de la fonction parlementaire et le renforcement, parallèle, des pouvoirs exécutifs locaux grâce à la décentralisation ont accentué une tendance ancienne de la V^e République : l'Assemblée nationale devient moins le lieu d'expression de la souveraineté nationale et, partant, de l'intérêt général que celui où l'on vient défendre les intérêts locaux, ceux de sa circonscription, ceux de la ville dont on est le maire, ceux de l'assemblée départementale ou régionale que l'on préside. La dérive peut être jugée préoccupante, si l'on considère qu'elle modifie un équilibre voulu par les constituants de 1958 entre les deux assemblées. Le rôle de « représentation des collectivités territoriales » reconnu aux sénateurs par la Constitution en son article 24 – en caricaturant un peu l'esprit de la loi, on pourrait dire qu'elle a en quelque sorte « constitutionnalisé » le lobby des élus locaux – s'étend désormais à leurs collègues du Palais-Bourbon.

99

On prête à un ancien directeur du Service de la législation fiscale (SLF) une formule agacée contre les parlementaires, à propos d'un texte sur la fiscalité locale examiné en séance publique dans l'un des deux hémicycles : « Dans ce domaine-là, contrairement aux autres, les lobbies ne sont pas dehors, ils sont dedans ! » « Dedans », en effet. Le président de l'Association des présidents de conseils généraux (APCG), Jean Puech (UDF), est sénateur, comme celui de l'Association des maires de France, la très puissante AMF, Jean-Paul Delevoye (RPR), ou de l'Association des maires des stations classées et communes touristiques, Christian Bonnet (UDF). Le président de l'Association des maires des grandes villes de France, Jean-Marc Ayrault (PS), est député, comme le président de l'Association nationale des élus régionaux (ANER), Valéry Giscard d'Estaing (UDF), ou encore celui de l'Association nationale des élus de montagne, Augustin Bonrepaux (PS). Sans oublier les multiples représentants de l'Association des communes minières, des villes « à une heure de Paris » ou de celles qui abritent un « établissement dangereux » sur leur sol...

« Dedans » encore et ô combien : lorsque Philippe Séguin décide de créer, en novembre 1994, un groupe de travail parlementaire sur la lutte contre la corruption, le débat vient naturellement sur la question du cumul des mandats. Mais dans la liste des propositions, celle-ci connaît un triste sort. Comment, en effet, faire voter par ceux-là mêmes qui cumulent les mandats un texte d'auto-émasculature ? A l'époque, le président du groupe UDF de l'Assemblée nationale, Charles Millon, est

président de région, et celui du groupe socialiste, Martin Malvy, est président de conseil général !

« Dedans », toujours : lorsque, au début de l'été 1994, le projet de loi sur l'aménagement du territoire, présenté par Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur du gouvernement d'Édouard Balladur, a été soumis à l'Assemblée nationale, il s'en est fallu de peu que la commission spéciale chargée de son examen n'inscrive, sur la liste des personnalités extérieures à auditionner, l'un des vice-présidents de l'Association nationale des élus de montagne, qui n'était autre que... le rapporteur de la commission, Patrick Ollier (RPR) !

100 Ce texte, dont Charles Pasqua avait annoncé qu'il constituerait une « révolution institutionnelle, fiscale, budgétaire et administrative », est un somptueux cas d'école pour mesurer l'importance des lobbies d'élus locaux. Il a vu alternativement se lever contre lui tous les intérêts catégoriels et antagonistes possibles : ville et campagne, régions en flèche ou à la traîne, province et Ile-de-France, grandes cités et bourgs ruraux. Dès la publication, en avril 1994, du rapport d'étape, chacun de ces lobbies est parti à l'assaut du texte.

On a d'abord entendu les critiques de l'APCG, présidée par Jean Puech, exigeant du gouvernement, dont il était par ailleurs membre en qualité de ministre de l'Agriculture, une meilleure prise en compte notamment fiscale de l'espace rural au détriment de l'espace urbain. Au même moment, l'Association des petites villes de France, présidée par Martin Malvy, député (PS) du Lot, s'inquiétait de la « focalisation » du texte sur le rural et les grandes villes. L'Association des villes moyennes, présidée par Jean Auroux, maire (PS) de Roanne, ne tardait pas à se faire entendre en réclamant la reconnaissance de la « spécificité » des villes moyennes centre, qui exigeait, selon elle, la création d'une dotation particulière. Un mois plus tard, à l'occasion d'un rassemblement soigneusement mis en scène à Paris, c'était au tour des maires des grandes villes de France de lancer un « cri d'alerte » contre « la résurrection de vieux fantasmes » dont le projet de M. Pasqua leur paraissait témoigner. Michel Delebarre, maire (PS) de Dunkerque, y côtoyait Michel Noir, maire (ex-RPR) de Lyon ; François Trucy, maire (UDF) de Toulon, voisinait avec Pierre Mauroy, maire (PS) de Lille. Ce dernier suscitait les applaudissements de ses collègues, de gauche comme de droite, en ironisant sur un texte de « retour au village ! ». Quant à Valéry Giscard d'Estaing, président (UDF) de la région Auvergne et de l'Association nationale des élus régionaux, il dénonçait, dans le rapport d'étape, rien de moins qu'une « remise en question des

acquis fondamentaux de la décentralisation », en accusant les auteurs du texte de « se tromper d'époque ». L'ancien président de la République trouvait d'ailleurs, sur ce terrain, un autre allié de choix, Charles Millon, président de la région Rhône-Alpes, qui était également, à l'époque, président du groupe UDF de l'Assemblée nationale. Enfin, il a fallu compter avec la mauvaise humeur de René Monory, président (UDF) du conseil général de la Vienne et président du Sénat, froissé de la primauté accordée par le gouvernement à sa rivale, l'Assemblée nationale, pour l'examen en première lecture du projet de loi.

Après six jours de débats, où l'ensemble de ces lobbies, dûment représentés, s'étaient exprimés, *Le Monde* du 14 juillet constatait : « Drôle de loi que ce texte, destiné à restaurer une très gaullienne "ardente obligation" et qui se solde par des arbitrages différés, des choix éludés, des questions ouvertes [...]. Le ministre de l'Intérieur avait construit son projet sur un schéma national d'aménagement du territoire, traçant les lignes de force, les grands équilibres, les points d'appui d'un développement à long terme. A peine diffusé, celui-ci provoquait une levée de boucliers tant il bousculait de situations acquises, de baronnies régionales, de prés carrés d'élus locaux, d'intérêts particuliers. Cumulant les mandats, les parlementaires, qui sont en même temps maires, présidents de conseils généraux ou régionaux, n'ont pas su dégager l'intérêt national. »

101

Fort pourtant d'une écrasante majorité parlementaire, le ministre de l'Intérieur n'a pas pu imposer, autant qu'il l'espérait, sa volonté aux puissants et transpartisans lobbies d'élus locaux. Les exemples, là encore, sont nombreux de députés ou de sénateurs faisant passer, lors de l'examen d'un texte, leur préoccupation d' élu local avant la discipline partisane. En mars 1991, Michel Delebarre (PS), ministre de la Ville dans le gouvernement de Michel Rocard, présente, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi instituant une dotation de solidarité urbaine réformant la dotation globale de fonctionnement. Après que le président de la République, François Mitterrand, eut prononcé, à Bron, le premier grand discours sur la politique de la ville, ce texte témoigne de la volonté politique de prendre en compte la spécificité des problèmes urbains et de la banlieue.

Membre du groupe socialiste, donc solidaire de la majorité, Augustin Bonrepaux, député de l'Ariège, n'hésite pas, pour autant, à saisir l'occasion de ce débat pour défendre les... communes rurales et suggère, dans un amendement, l'application de la dotation de solidarité

urbaine aux communes de moins de 10 000 habitants. En dépit de l'opposition du ministre, qui lui demande instamment de retirer son amendement, M. Bonrepaux le défend jusqu'au bout. En vain. Mais, de guerre lasse, il obtiendra tout de même du gouvernement l'engagement de réfléchir à la création d'une dotation de solidarité rurale. Et voilà comment, dans une loi sur la ville, figure aujourd'hui un article 21 et dernier précisant que le gouvernement s'engage à présenter au Parlement un rapport sur « la création d'une dotation de solidarité versée aux communes rurales, notamment en zones de montagne, comptant moins de 2 000 habitants » !

102 Dans le même esprit, lors de l'examen, par l'Assemblée nationale, d'un texte portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière, en mars 1996, Patrick Ollier, député (RPR) des Hautes-Alpes, défend un amendement destiné à faire bénéficier les communes abritant un site classé ou un parc national de la dotation de solidarité rurale. Au cours du débat, M. Ollier reconnaît : « Il se trouve que je préside la conférence des présidents de parcs nationaux... » Courtoisement, le rapporteur du projet lui fait remarquer qu'avec un tel système « la commune du Mont-Saint-Michel, étant site classé, bénéficierait ainsi d'une dotation de solidarité rurale non négligeable ». M. Ollier insiste, relayé sur le même sujet par Michel Bouvard, député (RPR) de la Savoie. Cette fois, c'en est trop pour le ministre, Dominique Perben, RPR lui aussi, qui sort de ses gonds : « Je veux bien qu'aujourd'hui on prenne une décision qui réponde à l'intérêt des circonscriptions des dix députés présents en séance. Mais que va-t-il se passer demain, lorsque vos collègues d'autres parties du territoire national découvriront que leur dotation a été réduite au profit de ceux qui étaient présents ? Je ne crois pas que ce soit là une bonne manière de légiférer, poursuit M. Perben. Excusez-moi d'être un peu carré, mais je me dois de souligner le danger que présente ce type d'amendement déposé au dernier moment, sans débat préalable avec l'ensemble des associations d'élus. »

Un mois auparavant, en février 1996, Jean-Louis Debré avait lui aussi manifesté son agacement devant l'expression trop manifeste des intérêts locaux lors de l'examen du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. A un député de la majorité qui lui expliquait longuement les difficultés auxquelles étaient confrontés les 350 officiers de sapeurs-pompiers du Haut-Rhin, le ministre de l'Intérieur a lâché : « Je peux entendre tous les arguments, mais je tiens à rappeler qu'on légifère pour la nation, pas pour un département ! » Sur ce texte,

M. Debré n'a pas toujours eu la même vigilance. De l'aveu même des deux principaux groupes d'intérêt concernés – celui des présidents de conseils généraux et celui des maires des grandes villes de France –, ce projet de loi a été l'objet de l'un des plus intenses lobbyings de la session parlementaire. Certaines de ses dispositions ont même été taillées sur mesure pour certains élus, parmi lesquels le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Pierre Méhaignerie (UDF). Président du conseil général d'Ille-et-Vilaine, M. Méhaignerie tenait beaucoup à garder la mainmise de l'assemblée départementale sur les services de secours et d'incendie. Mais le lobby des maires des grandes villes de France, très actif, avait obtenu le renforcement du pouvoir de ces villes au motif qu'elles contribuaient largement au financement de ces services. Une bataille feutrée s'est donc livrée sur le seuil du nombre d'habitants à retenir. Initialement fixé à 1 million, il a été abaissé à 900 000, sans autre raison réelle que celle d'exclure la ville de Rennes, qui se trouve être, justement, la capitale de l'Ille-et-Vilaine, dirigée par le socialiste Edmond Hervé.

103

Il est un autre cas de lobbying d'élu local, devenu célèbre : celui de la « dotation parking » introduite, en juin 1985, dans un projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le rapporteur du texte est alors Louis Besson, député (PS) de la Savoie et maire de Coise, une petite commune de montagne des environs de Chambéry. Pour faire bénéficier les communes touristiques d'une dotation particulière, la loi prévoyait un critère d'attribution assis sur le nombre de lits. Ce critère excluait donc les communes ayant une activité touristique « à la journée ». M. Besson a donc proposé un nouveau critère, assis sur le nombre de parkings. Et comme il fallait bien maquiller sous un peu d'intérêt général cette proposition pour le moins surprenante, le rapporteur a affirmé : « Il est indéniable que cette catégorie de communes prend une part déterminante dans le développement des formes nouvelles de tourisme, qui contribuent très largement à une démocratisation de l'accès au sport et au tourisme. » Ainsi vêtue du généreux principe de démocratisation du sport, la proposition a été retenue.

« La dotation globale de fonctionnement est le chef-d'œuvre du lobbying », constate aujourd'hui Jean-Pierre Sueur (PS), ancien secrétaire d'État aux collectivités locales. Jusqu'à une réforme récente, elle ne comptait pas moins de soixante-dix critères d'attribution. « C'est un monument d'illisibilité. Il n'y manque qu'un seul critère, celui de l'âge du capitaine ! », plaisante M. Sueur. A force de tenir compte des différents lobbies, le système crée de véritables absurdités : ainsi la célèbre

station de ski, Val-d'Isère, a-t-elle touché à la fois la dotation de solidarité urbaine et la dotation touristique. Il s'est également trouvé l'exemple de villes inscrites à la fois sur la liste des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et sur celle des communes cotisant à la même dotation.

104 S'il confine, parfois, au grotesque, le lobby des élus locaux ne doit toutefois pas se résumer à cette caricature. Car, au fond, dans la défense exacerbée de leurs portions de territoire, de leurs petites villes ou de leurs communes de montagne, de leurs banlieues ou de capitales régionales, ces élus sont d'abord porteurs d'une véritable légitimité démocratique. « On ne peut pas traiter ce lobby comme les autres, observe un haut fonctionnaire, spécialiste des problèmes d'équipement. L'élu local représente des valeurs positives, comme la démocratie, la protection de l'environnement, la défense des communes, donc des populations défavorisées, la lutte pour sauvegarder l'emploi menacé. Face à lui, que pèsent un préfet, un directeur départemental de l'équipement ou de l'agriculture ? Ceux-là représentent l'État, donc la coercition, la norme, l'uniformité, quand l'élu local symbolise la spécificité, le respect des différences. »

Toute la problématique, poursuit cet observateur, vient du fait que les difficultés réelles ne coïncident pas forcément avec le champ couvert par les lobbies. Aujourd'hui, explique-t-il, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire est celui de l'agglomération. Or, il n'existe pas de lobby pour elle, mais une superposition de groupes d'intérêt qui vont défendre, l'un, la grande ville centre, l'autre, les communes de la périphérie, le troisième, le canton. « La décentralisation, souligne cet interlocuteur, a figé les angles de vue : la ville, le département, la région. On assiste au développement d'un véritable tribalisme horizontal. Chaque élu doit défendre sa raison d'être, donc sa collectivité : maire, conseiller général ou conseiller régional. »

L'autre difficulté est celle de la représentativité réelle de ces élus. Le mode d'élection des sénateurs, le nombre exceptionnel de communes, le découpage soigneux des circonscriptions électorales contribuent à survaloriser une représentation rurale, qui ne correspond plus à la réalité des modes de vie de la population française. En conséquence, les lobbies d'élus locaux renforcent encore ce déséquilibre au profit du rural et bloquent durablement certaines réformes, notamment de fiscalité locale.

La crise économique et les problèmes budgétaires rencontrés par nombre de collectivités locales contribuent également à cette cristalli-

sation des groupes d'intérêt sur la défense des acquis. Comment envisager aujourd'hui une réforme en profondeur de la DGF, qui serait certes mieux adaptée aux besoins de l'ensemble des communes, mais qui se traduirait forcément, pour certaines d'entre elles, par une perte de ressources insupportable ? Pour les lobbies d'élus locaux, qui conduisent leur propre réflexion sur le sujet, tout l'enjeu des prochaines années est là. Les difficultés financières, la réduction des marges de manœuvre vont-elles conduire chacun à se battre pour son propre camp pour arracher à l'État une subvention supplémentaire ? Ou peuvent-elles, au contraire, inciter les associations d'élus à se regrouper afin de négocier en position de force avec le gouvernement ?

C'est cette dernière voie que semblent vouloir emprunter des responsables comme Jean-Paul Delevoye (RPR), président de l'Association des maires de France. « Nous devons jouer la carte de la compétence, de la crédibilité, pour cesser d'être perçus comme une association corporatiste », explique-t-il. A la tête de l'AMF, qui dispose d'un budget d'environ 30 millions de francs, M. Delevoye veut développer les fonctions de « diagnostic, de projection sur les grands sujets et de formation des élus ». Cette association, qui dispose d'un formidable réseau de relais départementaux, est ainsi à l'origine du projet de loi sur la responsabilité pénale des élus, adopté au cours de la précédente session parlementaire. « La classe politique n'a pas cessé de déraiper en privilégiant le clientélisme au détriment des grands enjeux. Nous sommes, tous, dans l'obligation de rétablir des pactes républicains sur ces enjeux », affirme M. Delevoye.

105

A l'Association des maires des grandes villes de France, on tient le même discours. Ces dernières années, l'association s'est professionnalisée, en recrutant des spécialistes des finances locales, du droit, issus des banques ou, souvent, des cabinets ministériels. « Nous avons développé une vraie capacité d'expertise, qui nous permet d'argumenter face au conseiller d'un ministre nous affirmant que ce que nous demandons est, selon la formule rituelle, impossible techniquement », explique Christian Lalu, directeur général de l'AMGVF.

« Tout le problème est de limiter le pouvoir des associations satellites, au profit des grandes associations qui doivent devenir le lieu fédérateur d'intérêts et d'objectifs au départ divergents », explique un membre de cabinet ministériel. « On entre dans une période, poursuit-il, où la rigueur financière commence à être intégrée par les organisations de défense des intérêts locaux. Elles reviennent à la notion de partenariat avec l'État et non plus d'opposition. La signature des pactes de

stabilité financière va dans ce sens. On se met d'accord sur de grandes masses et on regarde moins le détail. » Jusqu'à la prochaine discussion d'une réforme de la fiscalité locale.

R É S U M É

L'article pose évidemment le problème du cumul des mandats : de porteuse d'expression de la souveraineté nationale, l'Assemblée nationale devient le lieu d'affrontement de lobbies locaux qui défendent des intérêts catégoriels. Pourtant, le véritable problème n'est peut-être pas tant celui du cumul des mandats (après tout, ces élus sont porteurs d'une vraie légitimité démocratique) que d'une mauvaise adéquation entre les difficultés réelles et le champ d'intervention des lobbies, d'une représentativité qui surévalue le rural et de la crise économique qui pousse chacun à défendre ses acquis.

1. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, PUF, 1952.