POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE MAIRE

N° 148

Hugues Portelli
Les fondements administratifs d'un pouvoir politique 5

Emmanuel Bellanger
Le maire au XXe siècle,
ou l'ascension d'une figure « sympathique »
et « intouchable » de la République 15

Philippe Valletoux
Le maire, un financier pas comme les autres 31

Stéphane Cadiou
Le maire et les paris (risqués) de l'action publique 43

Alain Richard
L'intercommunalité : menace ou atout ? 57

Haude d'Harcourt
Le lobby des maires 71

Michel Verpeaux
Les contrôles sur le maire : mythes et réalités 81

Gilles Pinson
Le maire et ses partenaires :
du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux 95

Paul Goupil
Le maire et le journaliste : je t'aime, moi non plus 113

Michel Koebel
Le profil social des maires de France 123

CHRONIQUES
« LETTRE D'ALLEMAGNE »
Adolf Kimmel
22 septembre 2013,
la chancelière triomphe, sa coalition est congédiée 141

Damien Connil
Le discours sur l'état de l'Union,
The West Wing et l'imaginaire constitutionnel 151

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er juillet – 30 septembre 2013)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 163

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er juillet – 30 septembre 2013)
Pierre Avril et Jean Gicquel 175

Summaries 201

LE MAIRE EST ÉTUDIÉ PAR

Emmanuel Bellanger, chargé de recherche du CNRS au Centre d'histoire sociale du XXe siècle de l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). Ses travaux portent sur l'histoire des banlieues, des politiques publiques locales, de la décentralisation et des élus locaux emmanuel.bellanger@univ-paris1.fr).

Stéphane Cadiou, maître de conférences en science politique à l'université de Nice Sophia Antipolis, chercheur au sein de l'Équipe de recherche sur les mutations de l'Europe et de ses sociétés (ERMES) et chercheur associé à l'UMR Pacte (CNRS-université de Grenoble). Il travaille actuellement sur le gouvernement urbain à travers les enjeux du commerce et de la représentation des commerçants. Il a notamment publié *Le Pouvoir local en France* (PUG, 2009) (cadiou@unice.fr).

Paul Goupil, rédacteur en chef adjoint à *Ouest-France* jusqu'en 2012, chargé des pages générales et de la rubrique « Points de vue ».

Haude d'Harcourt, directrice des affaires publiques au Syndicat de la presse quotidienne régionale depuis 1990, membre du conseil d'administration de la chaîne parlementaire et politique Public Sénat.

Michel Koebel, maître de conférences à l'université de Strasbourg, membre de l'équipe de recherche Sport et sciences sociales (EA 1342) et membre associé de l'UMR 7363 Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe. Il a notamment publié *Le Pouvoir local, ou la Démocratie improbable* (Le Croquant, 2006) (mkoebel@unistra.fr).

Gilles Pinson, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et chercheur au Centre Émile-Durkheim. Corédacteur en chef de Metropoles.revues.org et membre fondateur du laboratoire d'excellence Intelligences des mondes urbains de l'université de Lyon, il a notamment publié *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes* (Presses de Sciences Po, 2009) et coordonné, avec Vincent Béal et Mario Gauthier, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales* (Presses de l'université de Saint-Étienne, 2011) (g.pinson@sciencespobordeaux.fr).

Hugues Portelli, professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas (Paris 2), sénateur du Val-d'Oise et maire d'Ermont.

Alain Richard, sénateur, conseiller d'État, ancien ministre. Maire depuis longtemps d'une ville au sein d'une grande communauté, qu'il a présidée pendant huit ans, il a participé à la plupart des débats sur la décentralisation depuis la loi de 1982, dont il était le rapporteur au côté de Gaston Defferre.

Philippe Valletoux, ancien membre du Conseil économique, social et environnemental. Il fut notamment responsable des finances locales au Groupe central des villes nouvelles, à la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, à la Caisse des dépôts, au Crédit local de France, puis à Dexia (philippe.valletoux@orange.fr).

Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). Ancien membre du Comité pour la réforme des collectivités locales, il est président de l'Association française de droit des collectivités locales.

Hugues Portelli

LES FONDEMENTS ADMINISTRATIFS D'UN POUVOIR POLITIQUE

Personnage politique le plus populaire dans l'opinion au point de résister à la défiance généralisée envers la représentation, le maire est une institution particulière sans équivalent hors de France, dont le pouvoir s'est consolidé depuis deux siècles et surtout depuis les premiers pas de l'autonomie locale et de la décentralisation (1884). Le maire correspond en effet au système politico-administratif français dont il concrétise la symbiose : principal acteur de la centralisation territoriale de l'État tout en apparaissant aux yeux de ses concitoyens comme le médiateur et résistant local face à l'État et ses agents déconcentrés (préfet, police, Trésor public), il tire sa force de ce statut ambigu que les réformes successives n'ont pas remis en cause.

Un héritage consolidé à travers les régimes

Jusqu'en 1789, la circonscription administrative en France et dans toute l'Europe occidentale est la paroisse, et c'est le titulaire du pouvoir ecclésial paroissial, le curé (appelé aussi dans certaines régions recteur ou abbé), qui exerce non seulement les fonctions administratives (état civil, mariage, recensement) mais aussi, dans les territoires ruraux où vit l'essentiel de la société, les fonctions de médiation et de représentation avec le pouvoir politique car il est souvent le seul à savoir lire et écrire, voire à parler français.

La Révolution va calquer l'organisation territoriale spécifique de l'État sur celle de l'Église : la loi du 14 décembre 1789 crée les communes en les édifiant sur le territoire des paroisses (elles-mêmes ramenées à

quarante-quatre mille alors que la France compte près de soixante mille paroisses à la veille de 1789). Quant aux fonctions laïques du curé, elles seront confiées à un agent public, mais il faudra attendre la loi napoléonienne du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) pour stabiliser le nom et le statut du maire.

Le terme de maire est ancien (hérité du major, administrateur du village pour le compte du seigneur qu'il représente dans le haut Moyen Âge), mais c'est l'édit royal de 1692 qui crée l'office de maire, agent du roi dans les villes et nommé à vie, aux lieu et place des magistrats (échevins, pairs ou conseillers) élus dans les communes ayant acquis leur autonomie à partir du XIIe siècle. Les édits de 1764 et 1765 assouplissent ce système en limitant le pouvoir du roi au choix entre trois candidats, mais le maire reste sous l'autorité hiérarchique de l'intendant.
6 Cela explique pourquoi le terme de maire disparaît en 1789 au profit de celui, plus neutre, d'« agent municipal », pur exécutif élu pour deux ans par les citoyens actifs de la commune. L'élection au suffrage universel, en 1792, sera brève et suivie de l'intégration des communes dans les cantons par les constituants de l'an III (1795). Si cette période ne permet pas l'apparition d'un exécutif communal stable, déjà trois traits essentiels apparaissent : son caractère monocéphale, sa nature d'agent déconcentré de l'État (dans un système révolutionnaire qui récuse toute idée d'autonomie locale) et l'absorption des fonctions administratives exercées par le curé paroissial : état civil, mariage.

La loi du 28 pluviôse an VIII va donner au maire une dimension qui demeurera inchangée jusqu'en 1871 – et pour les villes de plus de vingt mille habitants jusqu'en 1884 : le maire est nommé par le préfet (ou par le chef de l'État pour les principales communes) et sous son autorité hiérarchique ; il est seul chargé de l'administration de la commune. Le lien politique et administratif entre le maire et le pouvoir central de l'État est donc renforcé, tout comme l'absence de partage entre ses pouvoirs et le conseil municipal.

La loi municipale de 1884, qui confirme définitivement (à l'exception des années vichyssoises) l'élection démocratique du conseil municipal (déjà amorcée par la monarchie de Juillet et instaurée par la IIe République) et surtout l'élection du maire par le conseil municipal, ne remet pas en cause l'architecture générale du pouvoir municipal : si la loi reconnaît la libre administration des communes et fait du maire l'agent exécutif du conseil municipal, celui-ci garde la haute main sur l'administration et la police de la commune, peut reprendre les délégations qu'il accorde à ses adjoints et cumule sa fonction d'agent décentralisé

de la commune et celle d'agent déconcentré de l'État sous l'autorité du préfet.

La loi de décentralisation de 1982 ne remettra nullement en cause cette conception. Si elle accroît les compétences de la commune, elle accroît parallèlement celles du maire, qui peut se voir déléguer par le conseil municipal l'exercice d'une partie des compétences que celui-ci détient.

Le pouvoir administratif, premier pouvoir du maire

L'une des principales raisons du pouvoir indiscuté du maire au sein des instances communales tient tout simplement à la nature de la commune : celle-ci, dans la conception française, telle qu'elle a été instituée en 1789 et jamais remise en cause par la suite, est une institution administrative et non politique, comme toutes les collectivités territoriales. Ces dernières ont en charge l'administration territoriale de la République dans leur double nature de circonscription administrative de l'État et de collectivité décentralisée. Le droit qui les régit est le droit administratif et les organes qui les composent doivent respecter les principes du droit administratif. Cela explique pourquoi le maire, dans la commune, bénéficie d'une autorité hiérarchique sur l'administration mais aussi d'une suprématie sur les organes communaux. L'assemblée délibérante tire ses pouvoirs et ses garanties constitutionnelles du principe de libre administration et non d'un principe de droit politique. D'ailleurs, les institutions communales ignorent toute espèce de responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil municipal, ou même d'esquisse de parlementarisme, alors que le maire émane de l'assemblée délibérante – qui l'a élu – et en fait partie. Le maire ne peut être démis de ses fonctions qu'en tant qu'agent de l'État et par l'organe supérieur de l'État en matière administrative : le conseil des ministres.

On aboutit ainsi à la situation paradoxale d'une assemblée communale qui détient le pouvoir théorique en vertu de la clause générale de compétence (« le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », art. L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales issu de l'art. 61 de la loi de 1884) mais qui ne l'exerce pas en fait : le maire est l'agent permanent de la commune alors que le conseil municipal ne se réunit qu'une fois par trimestre sauf si le maire décide de le convoquer ; dans l'intervalle, le maire gère la collectivité en s'appuyant sur ses pouvoirs propres et sur la délégation que le conseil municipal lui a donnée au lendemain de son élection.

Les pouvoirs propres sont ceux que le maire exerce au nom de l'État et en tant qu'exécutif de la collectivité. Les missions qu'il conduit au nom de l'État sont particulièrement visibles et en partie à l'origine de sa notoriété : le maire est chargé de l'organisation des élections sur le territoire communal (révision des listes électorales, découpage et présidence des bureaux de vote, collation des résultats), de l'état civil (naissances, décès et surtout célébration des mariages), de l'établissement des passeports et des cartes nationales d'identité, du contrôle des conditions d'hébergement des étrangers, de certains régimes de police spéciale (publicité, débits de boissons, contrôle des constructions illégales).

Les pouvoirs propres du maire en tant qu'exécutif communal concernent tout d'abord sa maîtrise de l'administration communale dont il est le chef et l'intégralité des pouvoirs qui y sont liés (nomination, avancement, pouvoirs hiérarchique et disciplinaire). Cette compétence est, dans les communes urbaines, un rouage essentiel du pouvoir municipal. Le deuxième pouvoir traditionnel du maire est son pouvoir de police, municipale ou rurale. Responsable du « bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique » (art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales), le maire a en charge l'ordre public communal, entendu au sens large : si dans les villes de police d'État l'autorité du maire doit composer avec celle du commissaire et du préfet, le développement de la police municipale, recrutée par le maire et sous son autorité, et dont les compétences croissent régulièrement, lui donne une prérogative de compensation. L'ordre public communal couvre un champ très large, compte tenu des circonstances, qui dépasse la simple police générale pour s'adapter au tissu local et qui a donné lieu à une abondante jurisprudence appréciant si le maire a trouvé le juste équilibre entre demande sociale, tradition locale et respect des libertés publiques.

Ces pouvoirs administratifs du maire ont été constamment renforcés par les lois successives, notamment les lois de décentralisation. La loi du 7 janvier 1983 lui confie le pouvoir de délivrer les permis de construire dès lors que la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols. Les nombreuses lois développant la politique contractuelle de copilotage des politiques publiques d'État (en matière de prévention et de sécurité, d'éducation, de logement et, plus récemment, de santé) ont donné au maire des responsabilités de coordination et d'intervention sans toujours lui en fournir les moyens.

Troisième pouvoir essentiel du maire, la délégation du conseil municipal, prévue à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, lui donne une grande latitude d'action pour l'ensemble du

mandat – même si théoriquement le conseil municipal peut toujours reprendre tout ou partie des délégations concédées, ce qui ne se produit que rarement. La liste des compétences susceptibles d'être déléguées (et qui le sont effectivement dans les communes où le maire dispose des moyens humains et financiers de les exercer) est très disparate : elle comprend des prérogatives financières (fixation des tarifs communaux, création de régies financières, réalisation d'emprunts ou de lignes de trésorerie, passation de contrats d'assurance, élaboration et mise en œuvre des marchés publics), d'urbanisme (droit de préemption), administrative (réglementation des cimetières), juridiques (action en justice, responsabilité). Le conseil municipal ne dispose que d'un droit d'information (à chaque réunion) sur l'utilisation de la délégation – qui n'est pas susceptible d'être transférée à un autre élu.

Mais le pouvoir du maire vient également de l'exécution des décisions du conseil municipal à l'origine desquelles il se trouve en permanence (les délibérations du conseil sont préparées par ses services), que le conseil rejette ou modifie rarement du fait du système électoral majoritaire qui lui assure dans la plupart des communes un soutien sans faille et dont il rendra compte au conseil des semaines plus tard. Là encore, le pouvoir de contrôle du conseil municipal, faute de sanctions et de moyens, est limité à un pouvoir d'information, plus précis cependant que pour la délégation dans la mesure où le maire ne dispose d'aucune latitude dans l'interprétation et l'exécution des décisions. Tout au plus peut-il apprécier, en matière financière, s'il exécutera l'intégralité du budget ou s'il gèlera certaines dépenses.

Le fait que les décisions du maire – autorité administrative – soient placées sous le contrôle du juge administratif a été un élément supplémentaire dans le renforcement de ses pouvoirs. Sous réserve de la protection vigilante des libertés publiques, le juge administratif a favorisé les pouvoirs propres du maire, qu'il s'agisse de compétences d'autorité ou de compétences de gestion, et n'a pas fait obstacle aux initiatives et aux aides, prises notamment en matière économique, sociale ou culturelle, dès lors que ces dernières relevaient de « l'intérêt public local », quitte à donner une interprétation extensive du pouvoir d'initiative de la collectivité.

Un pouvoir verrouillé

Comme il a été rappelé, le maire est politiquement irresponsable. Cette irresponsabilité est liée à la nature administrative de la collectivité

territoriale et à la subordination juridique et pratique dans laquelle se trouve l'assemblée communale, incapable de constituer un contre-pouvoir, faute déjà d'avoir la possibilité de se réunir assez souvent pour exister véritablement, et tenue par la discipline majoritaire. Le danger peut-il venir du bureau municipal, autrement dit du collège des adjoints qui entourent le maire ? Sauf défaillance caractérisée d'autorité de celui-ci (fin de règne, échec électoral), le risque est quasi inexistant : si l'on excepte les grandes villes où tous les membres de l'exécutif sont des professionnels de la politique, le maire est souvent (avec les élus retraités) le seul membre du conseil municipal à assurer une présence permanente et à se porter à l'écoute des fonctionnaires, associations et citoyens. Il peut par ailleurs, tout comme il dispose d'une totale liberté pour délivrer des délégations à ses adjoints (ou à certains d'entre eux), retirer à un adjoint rebelle la délégation qu'il lui a confiée au seul motif d'un désaccord persistant.

C'est donc davantage de la responsabilité juridique que peut venir le danger : sollicité pour de multiples décisions où il engage la collectivité (recrutements, signatures de marchés, acquisitions), responsable de la gestion et de l'entretien du patrimoine communal (de la voirie aux écoles et aux stades), le maire court en permanence le risque, surtout dans les petites communes où il ne dispose ni de juristes ni de techniciens, de l'erreur juridique ou comptable ou de la faute non intentionnelle. Contrepartie de son cumul de compétences, cette responsabilité administrative, pénale et financière a été souvent dénoncée par les associations d'élus locaux et a abouti à la loi du 10 juillet 2000 (dite loi Fauchon) qui a redimensionné le délit non intentionnel en ne condamnant que l'auteur d'une « faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer ». Ce redimensionnement a réduit fortement la menace qui pesait sur les décideurs, sans la faire disparaître, et n'a pas réussi à atténuer la peur du risque chez beaucoup d'élus.

Malgré ces menaces, l'attractivité de la fonction reste forte chez celles et ceux qui l'exercent et explique la durée souvent longue du maintien au pouvoir. Alors que la plupart des pays européens connaissent des mandats plus courts et renouvelables une seule fois, l'élu local français est élu pour six ans et aussi longtemps que ses électeurs lui font confiance. Cette longévité, surtout manifeste dans les communes rurales, est bien sûr source d'influence irremplaçable pour l'élu qui se trouve à la tête d'un capital sans rival de réseaux, de liens personnels et d'expérience. Elle explique aussi que la succession à la magistrature communale soit souvent réglée, dans les petites et moyennes communes, non par l'élection mais par le parrainage : le maire choisit et forme son successeur à qui il cédera la place

en cours de mandat, lui épargnant le baptême du feu devant l'électeur et lui permettant de capitaliser à son tour réseaux et influence avant de demander à la prochaine échéance l'onction du suffrage.

Un système politique local maîtrisé

Le système de représentation politique local a été un élément décisif dans la consolidation du pouvoir du maire. On pourrait croire que l'élection directe de ce dernier indépendamment de l'élection du conseil municipal permet l'émergence d'un pouvoir supérieur du premier magistrat et que le scrutin de liste (qui pour les élections de 2014 sera étendu à toutes les communes à partir de mille habitants) limite sa liberté d'action. En fait, il n'en est rien.

Tout d'abord, l'élection directe du maire se combine souvent hors de France avec une séparation des pouvoirs entre l'organe exécutif et l'organe délibérant, et parfois même entre le pouvoir exécutif et l'administration. C'est le cas aux États-Unis, en Allemagne ou en Italie. Le système français repose au contraire sur le cumul des pouvoirs. Membre du conseil municipal et élu par lui, le maire français est à la fois le chef de la majorité municipale (au niveau politique) et le chef de l'administration (au titre de l'institution administrative qu'est la commune) : le système politico-électoral se greffe sur le modèle administratif pour renforcer le système administratif hiérarchique à la française.

Le mode de scrutin en vigueur – scrutin de liste mixte majoritaire et proportionnel – donne à la liste du vainqueur, qu'il l'emporte au premier ou au second tour, une majorité confortable (la moitié des sièges et la part de l'autre moitié qui lui revient à la proportionnelle). La proportionnelle introduite à l'unanimité en 1983 n'a pour but que de permettre la représentation symbolique des minorités. Ce système électoral est d'autant plus efficace qu'il repose sur un système politique local où les partis politiques sont faibles et où les notables locaux sont en mesure de peser fortement sur eux lorsqu'ils ne les contrôlent pas.

Ce système connaît deux exceptions relatives : les grandes villes et les communes rurales. Dans les grandes villes (au-dessus de cent mille habitants), le notable doit composer avec les partis nationaux et leurs relais locaux, mais aussi avec les barons qui contrôlent un quartier ou un arrondissement (comme le montre l'exemple parisien), mais il est très fréquent que le maire, une fois implanté, prenne le contrôle du parti local et en fasse un de ses relais clientélistes : les maires socialistes des grands départements d'implantation (Nord, Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône)

ont pratiqué ce système avec une impressionnante efficacité dès les débuts du « socialisme municipal » (à la fin du XIXe siècle) jusqu'à nos jours. Dans le pire des cas (qui se produit rarement, sauf en fin de cycle politique comme lors du crépuscule du chiraquisme à Paris ou du defferrisme à Marseille), il restera toujours au maire la ressource de s'appuyer sur la maîtrise de l'administration, d'autant plus décisive que la ville est importante et riche de milliers de fonctionnaires, et sur le très important budget des subventions aux associations pour peser sur les réseaux partisans.

Dans les communes rurales (moins de mille habitants), où les partis sont quasiment inexistants, ce sont les liens familiaux, claniques, associatifs (il vaut mieux, dans plus d'une région rurale de France, contrôler une société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou une association de chasse qu'un parti) qui sont décisifs et qui sont les relais sans lesquels le pouvoir du maire (qui ne peut compter sur le soutien d'une administration réduite à la portion congrue) est inexistant.

Ce sont donc les communes de taille moyenne, où le maire peut bâtir un lien direct avec la population, où il bénéficie du relais efficace d'une administration diversifiée, des associations et des structures politiques locales, que le pouvoir municipal est le plus effectif et autonome. De surcroît, le maire des communes intermédiaires dispose des moyens de son influence. Le plus souvent, il cumule son mandat avec d'autres fonctions : mandat parlementaire pour quelques-uns mais plus fréquemment conseiller général, responsable d'intercommunalité, président de syndicats intercommunaux. Ces différentes fonctions sont autant de moyens de tisser et de consolider des réseaux au sein du département et de la région pour devenir incontournable.

Un relais obligatoire

Même s'il dispose d'un adjoint conseiller général ou conseiller régional, le maire est l'interlocuteur privilégié des autres collectivités territoriales. Et d'abord de ses collègues : cela explique pourquoi, au sein des intercommunalités, le bureau qui rassemble tous les maires pèse bien davantage que le conseil où siègent tous les délégués communaux. De même, l'union des maires du département qui rassemble tous les premiers magistrats de cette collectivité et dont le mode de décision repose sur le consensus transpartisan (et non pas majoritaire comme au département) est souvent un doublon du conseil général, consulté systématiquement par le préfet, notamment pour les intercommunalités, voire

pour la gestion subsidiaire de certains services plus faciles à gérer sous une forme associative (de collectivités) que sous celle de service départemental. Le maire est aussi présent (ou représenté par des élus de confiance) dans de nombreux syndicats intercommunaux, souvent très puissants comme pour les déchets, les transports ou l'assainissement, qui constituent souvent des intercommunalités thématiques plus puissantes que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) officiels. Enfin, c'est lui qui négociera les dossiers les plus sérieux avec le département et la région, notamment dans le cas de cofinancements (contrat régional, contrat départemental) vitaux pour les investissements de la commune. La raréfaction des moyens rend encore plus nécessaire que le maire lui-même négocie la subvention ou le contrat s'il veut avoir une chance que la négociation aboutisse.

Un pouvoir inégal et menacé

En donnant à tous les maires (excepté celui de Paris, également président de conseil général mais amputé des pouvoirs de police détenus par le préfet) un statut et des compétences identiques, la loi a forgé l'unité du lobby des maires et des institutions qui les représentent (des associations diverses d'élus jusqu'au Sénat). Mais cette unité, qui a évité que les lois de décentralisation successives remettent en cause leur territorialité et leurs compétences, est en grande partie de façade. Trois phénomènes tendent à aggraver les inégalités : l'opposition rural/urbain, la généralisation de l'intercommunalité et la limitation du cumul des mandats.

Pour la majorité des maires, c'est-à-dire ceux des communes rurales, les compétences que leur attribue la loi sont souvent théoriques : la moitié des communes de France a moins de quatre cents habitants, ce qui signifie l'impossibilité de pouvoir disposer d'un minimum de fonctionnaires en dehors de la secrétaire de mairie et du garde champêtre, et les trois quarts moins de mille. Autrement dit, la majorité des compétences attribuées au maire est, pour cette vaste strate de décideurs locaux, purement virtuelle : faute de ressources suffisantes pour entretenir le patrimoine communal (voirie, bâtiments publics), financer les équipements de base (assainissement), contrôler le territoire (urbanisme, police), le maire doit s'en remettre à d'autres (intercommunalité, département, État) et troquer sa vocation de décideur pour le rôle de lobbyiste de sa commune.

La généralisation de l'intercommunalité (par la loi du 16 décembre 2010) et les transferts de compétences opérés des communes vers les

EPCI depuis une vingtaine d'années commencent à créer deux niveaux de maires, même si ceux-ci restent tous membres de l'exécutif collégial (bureau) qui entoure le président de l'EPCI : l'introduction à partir de 2014 d'une représentation proportionnelle des communes dans l'organe délibérant entraînera une forte inégalité politique entre communes (beaucoup ne seront plus représentées que par leur maire) et le maintien de compétences décisionnelles entre les mains des maires (police, urbanisme) sera souvent formel si la gestion de ces compétences est confiée à l'intercommunalité. Le risque pour beaucoup de maires de petite commune de devenir des sortes de maires d'arrondissement, gérant des compétences de proximité et de celles de l'État (état civil, élections), est réel, tout comme celui d'exacerber les compétences qui leur restent pour masquer leur marginalisation.

Quant à l'introduction en 2017 du non-cumul entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale, son principal effet sera de créer un fossé entre carrière politique locale et carrière politique nationale. Si une minorité d'élus locaux continuera à tenter sa chance au niveau national à travers une carrière gérée par le parti (à l'Assemblée nationale) ou comme apothéose d'une carrière d'élu local (Sénat), la grande majorité sera plus que jamais encline à bâtir une stratégie locale, concentrée sur l'objectif intercommunal ou cumulant à l'ancienne avec un mandat cantonal (le mode d'élection proportionnel des conseillers régionaux réservant ce mandat aux apparatchiks de parti) ou des présidences de syndicat.

La diversification des profils devrait donc s'accentuer et lézarder le modèle traditionnel de l'élu local. Mais le poids de l'image du maire dans l'opinion comme la capacité de résistance du lobby local à toute réforme radicale resteront des freins suffisamment forts pour que cette évolution soit lente et chaotique.

RÉSUMÉ

Le maire est d'abord en France une autorité administrative dont les prérogatives sont celles d'un agent de l'État avant d'être celles de l'exécutif d'une collectivité territoriale. L'organisation administrative de la commune lui permet de cumuler des pouvoirs étendus qui lui sont propres ou délégués, sans véritable contre-pouvoir pour les équilibrer.

Emmanuel Bellanger

LE MAIRE AU XXe SIÈCLE, OU L'ASCENSION D'UNE FIGURE « SYMPATHIQUE » ET « INTOUCHABLE » DE LA RÉPUBLIQUE

L'historien Maurice Agulhon a bien décrit la considération que le peuple des campagnes et des villes porte à son maire. Depuis le XIXe siècle, cette personnalité publique est « à la fois l'élu des citoyens et le grand ordonnateur des rites, cérémonies et manifestations civiques[1] ». Célébré en grande pompe par la République lors du centenaire de la Révolution française et de l'Exposition universelle de 1900, le maire est devenu une figure « sympathique[2] » du monde politique, la plus connue et la plus appréciée. Elle a donné corps à une symbolique et une « territorialité républicaine[3] », en patronnant la sociabilité locale, faite de banquets, de fêtes et de commémorations.

Depuis 1789, l'adoption des lois municipales successives a aussi conféré une autre dimension au maire, en charge d'une administration du quotidien. Dans une France transformée par l'exode rural, l'urbanisation et l'industrialisation, ce magistrat est devenu un acteur public de première importance placé à la tête de la mairie, cette institution indispensable à l'État et à son bras armé territorial, la préfecture. En période de

1. Maurice Agulhon, « Attitude politique », *in* Georges Duby, Armand Wallon (dir.), *Histoire de la France rurale*, t. 3 : *De 1789 à 1914*, Paris, Points, coll. « Histoire », 1992, p. 470.
2. Maurice Agulhon, *Les Métamorphoses de Marianne*, Paris, Flammarion, 2001, p. 169-183.
3. Olivier Ihl, *La Fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996, p. 180-220.

guerres et de crises économiques, ses services publics se sont imposés comme des leviers nécessaires au déploiement des politiques de pacification sociale, d'équipement et d'aménagement du territoire[4]. À tort, la fonction mayorale a souvent été réduite à des représentations « clochemerlesques » – on pensera en particulier aux personnages dépeints sous la plume de Gabriel Chevallier en 1934 ou par la caméra de Jean Duvivier en 1951[5]. Elle a aussi été caricaturée sous les traits de l'édile arrogant, inapte ou corrompu, alors que le maire incarne la proximité en politique, que ses champs de compétences se sont étendus et que sa sociologie s'est transformée. Toutes ces évolutions s'inscrivent dans une histoire longue, celle de la reconnaissance du pouvoir municipal, mise ici en perspective.

La République des mairies

L'organisation territoriale de la France la singularise. Ce pays est parsemé de communes, plus de trente-huit mille à la Belle Époque, dont plus d'un quart compte déjà moins de cinq cents habitants. Nourrie par une immigration venue de l'intérieur du pays et de l'étranger, la part de la population urbaine n'a cessé de croître au cours du XXe siècle. Elle atteint déjà au recensement de 1901 le seuil de 41 % et dépasse celui des 50 % au début des années 1930. Cette attractivité urbaine n'a pas d'impact sur la structure administrative française et son système de représentation politique. Le nombre de mairies n'évolue guère. Il reste morcelé à l'image du parcellaire paroissial originel. Sous la IIIe République, le régime se refuse à toute remise en cause du principe d'uniformité du régime juridique des communes. La tentative avortée de créer des municipalités de canton, sous la Convention, a marqué les esprits. L'échec de cette volonté réformatrice fait dire en 1900 au conseiller d'État Alfred Porché que « l'individualité des communes, petites ou grandes, puisait dans le passé une force de résistance […]; il ne fallait donc désormais plus songer à un bouleversement complet, mais accepter, bon gré mal gré, les données de l'histoire[6] ».

Les parlementaires de la IIIe République, au premier rang desquels s'élèvent les représentants du Sénat, ce « Grand Conseil des communes

4. Yannick Marec (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, Créaphis, 2005

5. Gabriel Chevallier, *Clochemerle*, Paris, PUF, 1934; *Le Petit Monde de don Camillo*, film de Julien Duvivier d'après le roman de Giovanni Guareschi, 1952.

6. Alfred Porché, *La Question des grandes et des petites communes*, Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1900, p. 5.

françaises », selon l'expression de Léon Gambetta [7], ont intégré ces « données » politiques présentées comme intangibles. Lorsqu'ils se prononcent en faveur d'une grande loi municipale – la « charte » du 5 avril 1884 –, ils consacrent l'autorité, une et irréductible, des maires, quelles que soient la taille de leur cité et l'ampleur de ses besoins. De la sorte, le législateur ne heurte pas le patriotisme de clocher – « l'esprit communal » cher à Gambetta –, mais il hypothèque, du même coup, toute perspective de rationalisation, par la fusion, de la carte administrative. Déjà à la fin du XIXe siècle, le maire de la France rurale n'est, pourtant, pas confronté à la même pression sociale que celle qui pèse sur son homologue de la France urbaine : celle des villes de banlieue en plein essor, des capitales régionales ou des chefs-lieux de canton, d'arrondissement ou de département, aux fonctions administratives et commerciales bien plus étendues [8]. La République ne tient pas compte de la nouvelle morphologie de ses territoires et de la hiérarchisation de ses communes qui s'est renforcée sous l'effet du dépeuplement des campagnes, du désenclavement ferroviaire du pays et de la polarisation de la croissance économique sur quelques bassins d'emplois.

Deux ans plus tôt, la loi du 28 mars 1882 a généralisé à l'ensemble des communes de France la désignation des maires et de leurs adjoints par le conseil municipal élu au suffrage universel masculin. Seule la ville de Paris échappe à ce régime libéral au motif que, si « une ville quelconque se soustrait à la loi de l'État, […] la France reste la France. Mais que [si] dans Paris règne l'émeute ou l'insurrection […] la révolution de Paris devient une révolution ou une contre-révolution dans toute la France [9] ». Cette position du ministre de l'Intérieur de l'époque, Pierre Waldeck-Rousseau, ne remet pas en cause le vote et la portée de la charte municipale de 1884. Selon le juriste et parlementaire Léo Hamon, « l'autonomie communale [y] "a trouvé sa loi fondamentale" [10] ». La République a donné à ses « petites patries », dont elle ne peut se passer, les moyens de la représenter. Son jacobinisme n'est pas dogmatique, il reconnaît les

7. Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles*, Paris, Ernest Leroux Éditeur, 1875, p. 32.

8. En 1926, la France comptait sur ses 37 921 communes 279 arrondissements, 3 024 cantons et 90 départements.

9. Délibération parlementaire de la Chambre des députés du 6 novembre 1883, p. 2270.

10. Léon Hamon, *Vers une réforme municipale*, Paris, Société d'éditions républicaines et populaires, 1947, p. 6, cité par Renaud Payre, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-Seconde Guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, p. 599.

libertés municipales sans jamais remettre en cause l'autorité de l'État [11]. Il est pour ainsi dire « amendé » ou « apprivoisé » par le « pouvoir périphérique » qu'exercent sur le régime les maires de France [12].

Des municipalités « professionnalisées »

Une fois la loi de 1884 promulguée vient le temps de l'apprentissage. Si le conseil municipal, dont les séances sont désormais publiques, se voit interdire toute délibération à caractère politique, son maire, pour sa part, devient un acteur reconnu et stabilisé dans ses fonctions. Sa suspension par les autorités de tutelle est rendue beaucoup plus difficile et, même révoqué par décret motivé du président de la République, un maire et son assemblée peuvent être reconduits par leurs électeurs. L'institution municipale dispose surtout d'une pièce maîtresse pour conforter sa position politique et protocolaire. Son conseil règle désormais par ses délibérations les « affaires de la commune ». Lors de la célébration officielle du cinquantenaire de la loi de 1884, les élus dans leur ensemble se sont félicités de l'assouplissement du contrôle préfectoral qui aurait fait du « droit de décision des mairies la règle et l'obligation de l'approbation l'exception [13] ».

L'enthousiasme du moment doit être pourtant nuancé. Le contrôle de l'activité municipale reste pesant sous la IIIe République. Il est même souvent réclamé par les maires de petites communes, qui ont la lourde charge de les administrer sans disposer d'un personnel permanent et compétent en mesure de les aider dans leurs tâches quotidiennes. Le secrétaire de mairie instituteur n'a en effet pas les connaissances et la disponibilité d'un secrétaire de mairie professionnel. Le déclin numérique des premiers – ils sont encore vingt-quatre mille avant 1914, mais ils ne sont déjà plus que seize mille en 1937 [14] – illustre un mouvement essentiel à l'œuvre dans les communes dès le début du XXe siècle : la professionnalisation des mairies. Le maire, qui dans la tradition du « bon père de famille », notable de son état, veille aux intérêts de la collectivité municipale, ne peut rien en réalité sans un appareil administratif, même

11. Jean-François Tanguy, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale de 1884 », *Les Cahiers du CRHQ*, n° 1, 2009 ; disponible sur CRHQ.CNRS.fr.

12. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976 ; Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français*, Paris, Seuil, 2004.

13. « La loi municipale a cinquante ans », *Le Populaire*, 8 avril 1934.

14. André Bianconi, « Le Syndicat des secrétaires de mairie instituteurs », *Revue française de science politique*, vol. 23, 1973, p. 570-581.

rudimentaire. Le secrétaire de mairie, rebaptisé après guerre secrétaire général en écho à son homologue des préfectures, joue un rôle essentiel dans le développement et la continuité du service public communal. S'appuyant sur des associations corporatistes, il s'est rendu indispensable aux maires en s'appuyant sur ses relations étroites et régulières avec les corps intermédiaires de l'État (hauts fonctionnaires, ingénieurs des Ponts et Chaussées ou du génie rural…). Dans les communes urbaines, le maire est devenu un employeur. En vertu de l'article 88 de la loi de 1884, c'est lui qui nomme son personnel dont les effectifs augmentent considérablement durant l'entre-deux-guerres. Les « communaux » sont déjà plus de trois cent mille à la fin des années 1930.

La professionnalisation des mairies est souhaitée par les magistrats des communes soumises à des contraintes de gestion et de financement de plus en plus fortes. La création en 1922 de la première « école de perfectionnement », l'École nationale d'administration municipale (ENAM), est justement née de l'initiative d'élus locaux, avec à leur tête Henri Sellier, le maire socialiste de Suresnes de 1919 à 1941. Avec le soutien de la préfecture de la Seine et du ministère de l'Intérieur, également très intéressés à la bonne marche de l'administration communale, les maires et leurs secrétaires ont souhaité renforcer la formation et la promotion méritocratique de leurs collaborateurs appelés à diriger leurs services municipaux. Durant l'entre-deux-guerres, plus de deux mille élèves sortiront diplômés de cette institution, rattachée à l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris. D'autres cours ouvriront également dans les universités de Lille, Nancy, Strasbourg et Lyon durant les années 1930[15].

Des magistrats aux compétences de plus en plus étendues

Si le maire est souvent accusé de pratiquer le clientélisme, l'adoption en 1919 du premier statut national du personnel communal, obligatoire dans les communes de plus de cinq mille habitants, vise à limiter ces pratiques informelles de discrimination et à stabiliser l'administration des villes[16]. Ces dispositions statutaires, ajoutées à l'augmentation des effectifs et à la professionnalisation des mairies, changent le statut du magistrat communal que l'État a placé au cœur des politiques

15. Emmanuel Bellanger, « L'École nationale d'administration municipale : Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, vol. 53, 2001, p. 145-171 ; Renaud Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, p. 182-194.

16. Jean-Claude Thoenig, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique,* n° 3, 1982, p. 487-517.

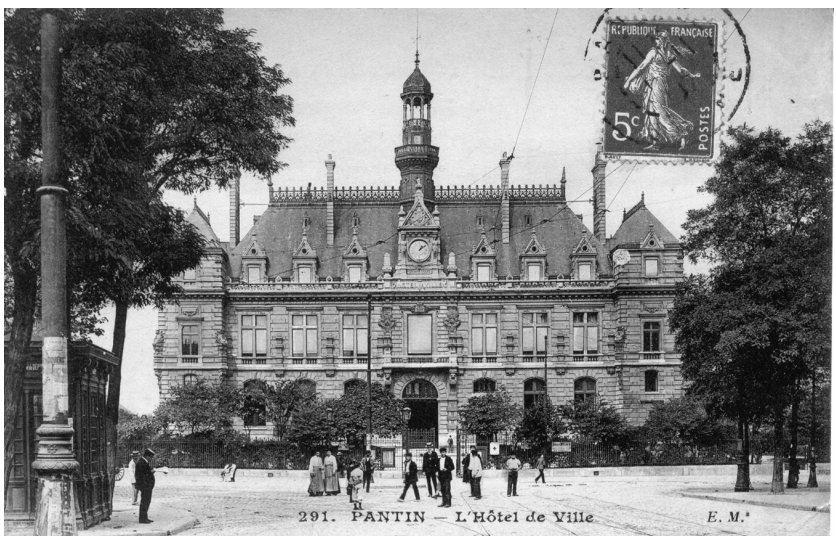
d'encadrement des populations. La loi de 1884 a consacré une unité de commandement dans les mairies placées sous la responsabilité du maire. Officier de l'état civil, officier qui enregistre les naissances, scolarise les enfants et célèbre les mariages, le maire est aussi celui qui accompagne ses administrés dans leur dernière demeure, le cimetière, lui aussi « municipalisé » en 1881. La République a également fait de lui l'annonciateur, en temps de guerre, de la disparition des enfants de sa cité morts pour la France et l'artisan d'une patrimonialisation des monuments aux morts, initiée par la loi du 25 octobre 1919 sur la glorification des soldats disparus au champ d'honneur.

Le maire est un relais incontournable des pouvoirs publics. L'ambition de la République de « nationaliser » l'école laïque, gratuite et obligatoire aurait été vouée à l'échec sans la mobilisation des mairies. Dans les grandes villes, il en va de même de l'application de la première loi de santé publique du 15 février 1902 qui place l'hygiène sociale au cœur du projet républicain. Dans certaines communes, les élites locales ont même devancé le régime dans sa prétention à vivifier un solidarisme d'État[17]. Qui d'autre que ces élus aurait pu ouvrir des groupes scolaires, des crèches, des dispensaires, des bains-douches, des hospices ou des lieux de sociabilité (salle des fêtes, théâtres…) et d'éducation par le sport et l'émulation collective (stades, patronages, colonies…) ? C'est aussi à ces maires qu'il incombera de transformer la charité en une assistance communale confiée aux bureaux de bienfaisance et aux caisses des écoles.

Leur pouvoir de police fait d'eux, en théorie, des gardiens de l'ordre républicain. Ils doivent garantir la liberté des funérailles et la décence des obsèques, tout en exerçant des monopoles que leur confère la loi sur les pompes funèbres et l'usage du domaine communal pour l'adduction en eau potable, le traitement des eaux usées, le raccordement au gaz ou à l'électricité. La loi du 23 décembre 1912 leur permet même de créer des offices publics d'habitations à bon marché (les HBM, ancêtres des HLM) pour loger le salariat modeste des villes. De quelques dizaines en 1919, leur nombre passe à 297 en 1939, avec à leur actif la construction de cent trente mille logements. La gestion des finances locales engage également la responsabilité des maires. Plus la commune est importante, plus le poids de l'imposition locale (sur le foncier, les patentes et les concessions…) s'alourdit et se complexifie. Pour obtenir de nouveaux leviers financiers, les maires et leur assemblée se lancent également dans

17. Patrice Bourdelais, « L'échelle pertinente de la santé publique au XIXe siècle : nationale ou municipale ? », *Les Tribunes de la santé*, n° 14, 2007, p. 45-52.

la création d'octrois, taxant la consommation des citadins à l'entrée des villes. Malgré son impopularité, mille cinq cent dix municipalités ont leur octroi en 1894. Le pouvoir des mairies est aussi renforcé par une série de décrets, entre 1926 et 1930, qui allège la tutelle, leur attribue de nouvelles ressources fiscales et facilite la création de régies municipales et de sociétés d'économie mixte. Ces magistrats ne disposent pas en tout lieu de marges d'action identiques. Sous la IIIe République, les inégalités territoriales se sont creusées entre maires de municipalités riches et maires de municipalités pauvres. Pour autant, la plupart sont bercés par l'idée qu'ils doivent servir les intérêts de leur territoire et veiller à l'équiper, le désenclaver et l'assainir[18]. À la Belle Époque, dans la France urbaine, l'édification de centaines d'hôtels de ville, souvent monumentaux, est un indicateur du foisonnement de l'activité municipale.



Hôtel de ville de Pantin, inauguré à la fin du XIXe siècle
© Archives municipales de Pantin

Des maires de toutes les couleurs et de toutes les classes

La IIIe République a insufflé une transformation majeure dans la vie politique locale. Elle a rendu possible la démocratisation de l'accès aux plus hautes fonctions municipales. Ce ne sont plus les électeurs les

18. Jean-Luc Pinol, François Walter, « La gestion des villes », *in* Jean-Luc Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine*, t. 2, *De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Seuil, 2003, p. 171-203.

plus imposés qui peuvent désormais seuls prétendre à administrer leurs communes. La progression remarquable du nombre de maires socialistes (graphique ci-après) atteste, au contraire, d'une diversification de la base sociale de l'édilité. La SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière), créée en 1905, est loin d'être composée uniquement d'ouvriers, mais la supposée illégitimité sociale qui pesait sur ses militants est désormais renversée [19]. Héritiers du « socialisme municipal », du syndicalisme et du mouvement des coopératives, ces élus – plus de mille trois cents maires en 1935 regroupés depuis 1919 en association – ont transformé leur référentiel idéologique en une pratique négociée de la gestion communale. Chemin faisant, leurs réalisations se sont posées en alternative au conservatisme municipal et en modèle pour des élus de toutes sensibilités s'engageant dans des programmes d'action communale ambitieux [20]. Les réalisations des maires affiliés à la mouvance radicale-socialiste, dont Édouard Herriot, réélu 11 fois à Lyon de 1905 à 1957, est l'une des figures emblématiques, attestent que l'image du maire bâtisseur et bienfaiteur va bel et bien transcender les cultures politiques. Dans le même esprit, le mode d'exploitation des services publics communaux, en régie ou en délégation, ne va pas, lui non plus, toujours s'aligner sur la couleur politique du conseil municipal.

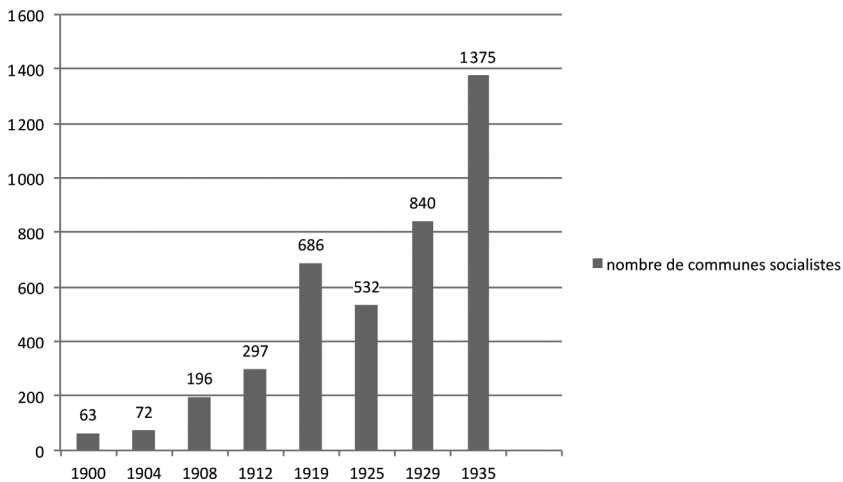
Pour se maintenir au pouvoir, les maires communistes, qui entrent en scène au début des années 1920, vont eux aussi pratiquer, sans le reconnaître officiellement, une forme de réformisme [21]. Ces édiles prennent leurs distances avec le discours de leur parti qui promeut l'édification d'une contre-société opposée à toute compromission avec l'État bourgeois et le capitalisme. Les maires communistes (plus de trois cents en 1935, élus à la faveur de la dynamique du Front populaire, près de mille cinq cents au lendemain de la Libération et toujours plus de mille des années 1950 au début des années 1980) sont porteurs d'une nouvelle stratégie plus ouverte sur l'environnement institutionnel des municipalités. Ils ne peuvent adopter une logique d'obstruction, radicalisée et

19. Michel Offerlé, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier avant 1914 », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 39, n° 4, 1984, p. 681-713.

20. Aude Chamouard, *Une autre histoire du socialisme : les politiques à l'épreuve du terrain*, Paris, CNRS Éditions, 2013 ; Rémi Lefebvre, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, n° 2, 2004, p. 237-260.

21. Emmanuel Bellanger, « Le "communisme municipal" ou le réformisme officieux en banlieue rouge (1920-1960) », *in* Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les Territoires du communisme*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 27-52.

Graphique. Évolution du nombre de maires socialistes en France de 1900 à 1935



Source : Aude Chamouard, *Les Maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformiste du pouvoir ?*, thèse de doctorat, IEP de Paris, 2010.

systématique. Leur positionnement pragmatique, encadré par leur association d'élus, leur permet d'innover dans le champ du social tout en renforçant leur contrôle sur les territoires qu'ils représentent, à l'image de la banlieue rouge. La distance sociale et politique des élus affiliés au monde ouvrier ne les a pas empêchés de se former à la technicité administrative et à l'art de composer avec les pouvoirs publics. La réussite de leur conversion en de véritables administrateurs est confirmée par l'évolution de la sociologie des maires. En 1936, les édiles propriétaires et rentiers ne représentent plus que 13 % des magistrats, contre 26 % en 1882. Cette tendance, appelée à s'accentuer, a pour corollaire une progression des fonctionnaires et des salariés issus du secteur industriel et commercial. Dans les années 1920 et 1930, plus de 10 % des maires des cinquante plus grandes villes de France sont des ouvriers ou des petits salariés [22].

L'exercice de la fonction mayorale, faite de négociations et de compromis, contribue à atténuer les clivages partisans et les rivalités de

22. Maurice Agulhon *et al.*, *Histoire des maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 144.

clochers. La création des associations départementales de maires, où se retrouvent des élus de toutes sensibilités (celle du département de la Seine est fondée en 1909, deux ans après l'Association des maires de France), illustre cette inclination des édiles à collaborer avec leurs adversaires pour mieux défendre l'intérêt communal [23]. L'essor de l'intercommunalité témoigne également des effets de la prégnance de cet « amicalisme » sur la gestion des affaires locales. Promus à l'origine pour parer au morcellement communal, les syndicats de communes, institués en 1890, connaissent un succès grandissant. Si, avant guerre, ils ne sont encore que quelques dizaines, leur décollage se produit dans les années 1920 et 1930 et se prolongent au cours des décennies suivantes : 2 168 syndicats à vocation unique (SIVU), regroupant 24 808 communes, sont dénombrés en 1935, 3 828 en 1953, 6 560 en 1962, 10 974 en 1979 [24].

24 Sous la IIIe République, être un maire, qui cumule souvent d'autres responsabilités électives, devient un véritable métier, surtout lorsque celui-ci est exercé durant plusieurs années. Cette longévité est un marqueur de l'assise institutionnel des édiles. La durée moyenne de leurs mandats est ainsi passée de quinze ans en 1882 à plus de dix-huit ans en 1936. Elle est encore de dix-sept ans en 1966 [25]. Cet enracinement ne s'est pas fait sans concession. Les maires ont tendance, dans leur profession de foi ou leur bulletin municipal, à singulariser leurs réalisations, à se les approprier et à minorer l'aide financière que l'État a pu apporter à l'équipement et au désenclavement de leur cité. L'activité des magistrats des communes est aussi une affaire de mise en scène de soi qui masque parfois leur position de dépendance à l'égard des autorités de tutelle. Mais, de son côté, l'État reste lui aussi tributaire de la médiation des maires. La continuité du service public et l'application des missions dévolues aux communes découlent étroitement de ce régime de compromis et de collaboration consentie.

23. Patrick Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, n° 53, 2001, p. 33-58.

24. Emmanuel Bellanger, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », *in* Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 207-225.

25. Maurice Agulhon *et al.*, *Histoire des maires…*, *op. cit.*, p. 71.

Le pouvoir mayoral intangible et irréformable ?

Le régime de Vichy, liberticide, centralisateur et autoritaire, marque une rupture dans l'histoire de l'acculturation des maires aux principes démocratiques. À partir de mai 1941, le personnel politique des villes de plus de deux mille habitants est nommé par le pouvoir central, sur des critères de loyauté à l'égard du nouveau régime. Cette mise en berne de la démocratie locale s'accompagne d'un renforcement des prérogatives régaliennes. La substitution de l'autorité supérieure aux représentants des communes est facilitée et plusieurs de leurs compétences (police, recette, hôpitaux, planification) sont étatisées. Pour autant, cette régression démocratique n'altère pas fondamentalement le rôle de l'administrateur municipal, dont le régime de Vichy sollicite toujours les faveurs. Dans une France fragilisée par la pénurie et le rationnement, la fonction séculaire du « maire nourricier » et protecteur des populations est au cœur des préoccupations de l'État français qui, dans sa détermination à rationaliser l'administration des communes, a échoué à vouloir imposer le retour des municipalités de canton[26].

La « révolte » des maires

La Libération signe le rétablissement de la légalité républicaine et de la démocratie municipale. Les maires sont de nouveau élus au suffrage universel. Le droit de vote et d'éligibilité a été accordé aux femmes qui, dans les années 1950 et 1960, ne sont guère plus de 1 à 2 % à diriger une municipalité[27]. Le IVe République ne met pas un terme à la volonté de l'État d'encadrer davantage l'activité municipale. Les injonctions du ministère des Finances pèsent de plus en plus sur la gestion des communes. L'heure est toujours à la contraction des dépenses publiques. Pour la première fois de leur histoire, les maires vont descendre dans la rue en 1953, avec en tête de cortège le président de leur association nationale, pour défendre les libertés locales et exiger une véritable autonomie financière. Ils ne seront pas entendus et les débuts de la Ve République, à l'automne 1958, ne sonnent pas le temps de l'apaisement.

Les magistrats communaux contestent le dirigisme affiché par le Premier ministre Michel Debré et ses ministres de l'Intérieur successifs.

---

26. Nicolas Bourguinat, « Le maire nourricier : renouvellement et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIXe siècle », *Le Mouvement social*, n° 224, 2008, p. 89-104.

27. Maurice Agulhon *et al.*, *Histoire des maires…*, *op. cit.*, p. 86.

Leurs associations protestent contre l'institution en 1959 des syndicats à vocation multiple et surtout des districts urbains, que le pouvoir central peut créer d'office par décret. Derrière cette réforme, ce qui est surtout appréhendé, c'est la perspective d'une fusion autoritaire des municipalités. Le contexte politique a en effet changé. La montée en puissance de l'État planificateur et aménageur a modifié la donne politique. Le gouvernement a multiplié les commissions d'experts « technocratiques » censées apporter des réponses aux « problèmes municipaux ». La régionalisation des politiques publiques, la multiplication des opérations d'urbanisme prioritaire (les ZUP) et la mise en place d'« administrations de mission » – à l'instar du Comité interministériel d'aménagement du territoire en 1960 ou de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1963 – sont perçues comme une remise en cause des prérogatives des maires. La suppression des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en 1964 et surtout l'institution d'autorité en 1966 de quatre communautés urbaines de Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux ont conforté leurs craintes. La loi du 15 mai 1968 « tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales » et plus encore celle du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes sont considérées comme une nouvelle atteinte à l'intégrité communale.

Les maires ne sont pas sans ressources. Leurs puissants réseaux associatifs, de l'Association des maires de France à la Fédération nationale des maires ruraux créée en réaction au projet de fusion, s'activent dans un contexte où la toute-puissance apparente du pouvoir gaullien s'est lézardée après l'échec cuisant du référendum de 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation. Les communes ont fait bloc face à une refonte administrative de leur territoire qui prévoyait la fusion de 9 761 cités[28]. Derrière les prises de position formelles des uns et des autres, les pratiques de collaboration étroite entre édiles et tutelle n'ont pas véritablement changé. Et pour cause, les maires sont toujours ces auxiliaires enracinés dont l'État ne peut s'affranchir. Ils ont su tirer profit des réformes engagées sous la Ve République. Les districts et les communautés urbaines n'ont pas ébranlé leur leadership. C'est l'inverse qui se produit avec la « municipalisation » de ces établissements publics que les élus finissent par contrôler[29]. De même, l'urbanisme prioritaire a permis

28. Georges Duby, Armand Wallon, *Histoire de la France rurale*, t. 4 : *Depuis 1914*, *op. cit.*, p. 395-399.

29. Fabien Desage, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, 2010, p. 90-113.

la construction de millions d'habitations, répondant aux besoins des élus confrontés à une crise du logement sans précédent. Leurs offices publics sont ainsi devenus les principaux promoteurs du parc immobilier HLM. Signe également du dynamisme de l'activité des mairies, la fonction publique communale compte désormais plus de six cent mille agents dans les années 1960.

Vers un nouvel âge de la décentralisation

Dans les années 1970, la loi municipale est, elle, toujours en retard sur la *realpolitik*. Les gouvernements et la majorité parlementaire du président de la République Valéry Giscard d'Estaing ont engagé une libéralisation de la vie politique. Dans cet esprit, la loi de 1975 a mis fin au statut particulier de la Ville de Paris en lui permettant d'élire son maire. Le pouvoir a aussi supprimé la contribution des patentes pour la remplacer par la taxe professionnelle, mais ce dispositif ne répond pas à la volonté des associations d'élus qui veulent gagner leur autonomie financière. La réunion de la Commission de développement des responsabilités locales, plus connue sous le nom de son président Olivier Guichard, un baron du gaullisme, a laissé présager l'adoption d'une réforme en profondeur du régime des collectivités locales. Ce rapport, publié en 1976 sous le titre engageant *Vivre ensemble*, leur promet plus de libertés, d'attributions et dotations avec pour contrepartie une intégration intercommunale renforcée et une hiérarchisation de leur degré de compétences selon le poids démographique de leur territoire. Les associations d'élus, dont celle des maires ruraux, accusent le gouvernement de vouloir faire de leurs communes des « coquilles vides ». Malgré la contestation toujours vive, le rapport inspire en 1978 la rédaction d'un projet de loi adopté au Sénat l'année suivante. Mais, à la veille de l'élection présidentielle, ce texte n'est finalement pas discuté à l'Assemblée nationale. Une refonte des rapports institutionnels, qui accorderait à l'exécutif municipal des villes une plus grande autonomie, est d'autant plus compromise que l'année 1977 a été marquée par une très forte politisation du scrutin municipal dont l'opposition est sortie très largement victorieuse [30]. Sur les 221 communes de plus de trente mille habitants, 155 ont été enlevées par des listes d'Union de la gauche et la conquête de Paris par Jacques Chirac n'a pas atténué la sévère défaite de la majorité.

30. Daniel Gaxie, Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF-CURAPP, 1984.

Les élus locaux doivent finalement attendre l'alternance de 1981 pour que la grande réforme décentralisatrice promise soit votée. Associée à la personnalité de deux maires charismatiques, Pierre Mauroy, Premier ministre, et Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, la loi fondamentale de 1982 sur les droits et libertés des régions, des départements et des communes est considérée comme un acte politique décisif du premier septennat de François Mitterrand. « Changer la vie », le titre donné au programme du Parti socialiste adopté en 1972, repris comme slogan de campagne lors de la présidentielle, a été décliné en « Changer la vie, changer la ville » [31]. Tout un programme qui annonce, selon le maire de Marseille, des transferts de compétences, « l'autonomie financière » et « la fin des préfets » incarnation de « l'asservissement » des collectivités locale à l'État. Les lois de décentralisation, dont le cœur du corpus législatif est voté entre 1982 et 1985, vont conforter la position des élus locaux sans pour autant renverser celle de l'État. La réforme tant attendue de la fiscalité locale n'aura pas lieu, la simplification de l'écheveau administratif se fera encore attendre et le « sacre des notables » hypothéquera la révolution décentralisatrice et démocratique annoncée dans les années 1970 par une gauche aux portes du pouvoir [32]. Selon le manifeste municipal des socialistes de 1976, « les citoyens [ne devaient-ils pas] gouverner leur commune » après leur victoire ?

*

Aucune réforme n'a osé s'attaquer au sacro-saint principe d'uniformité juridique des communes. Ni « l'acte I » de la décentralisation, ni les suivants n'ont permis de recomposer en profondeur la carte administrative des collectivités locales et de leurs établissements publics. Le parcellaire communal est resté éclaté et la fonction mayorale préservée. Le pouvoir des maires s'est même renforcé, semble-t-il, en parvenant à « municipaliser » à son profit les différentes strates des intercommunalités, des SIVU de 1890 aux communautés d'agglomération de 1999. Confortée par une nébuleuse d'associations corporatistes, partisanes et sectorielles, l'édilité n'a pas fondamentalement changé ses pratiques. Le magistrat communal est aux prises avec les logiques de professionnalisation et de notabilisation qui étaient déjà à l'œuvre sous la IIIe République. Au regard du parcours de la plupart des leaders d'opinion de la France du XXe siècle, la fonction

31. Gaston Defferre, *Si demain la gauche…*, Paris, Robert Laffont, 1977, p. 217.
32. Jacques Rondin, *Le Sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

mayorale a occupé une place importante dans leur *cursus honorum*, qui révèle une inclination constante à vouloir cumuler mandats et responsabilités. Cette pratique, pourtant bannie sous la Révolution française, s'appuie sur le large éventail de la représentation politique qu'offre le « millefeuille administratif » français. A-t-elle pour autant permis aux maires de mieux défendre les intérêts de leur commune et surtout de conserver la sympathie de leurs concitoyens ? La progression des taux d'abstention aux élections locales, la transformation du vote municipal en vote sanction du gouvernement en place ou la montée en puissance du nombre de candidats opposés au maire sortant laisseraient penser que son magistère n'est plus aussi consensuel.

RÉSUMÉ

La IIIe République est une période d'épanouissement et de valorisation de la figure du maire. Son histoire met en lumière la médiation sociale et politique essentielle qu'ont assurée les magistrats communaux. L'État n'aurait jamais pu accomplir ses missions sans avoir eu recours à ces élus, consacrés par la charte municipale de 1884. Contrairement aux idées reçues, la reconnaissance des libertés locales n'est pas née avec « l'acte I » de la décentralisation. Elle relève au contraire d'une sédimentation de textes et de pratiques qui mettent au jour un régime séculaire de compromis et de consentement mutuel, liant l'État à ses collectivités territoriales.

Philippe Valletoux

LE MAIRE, UN FINANCIER PAS COMME LES AUTRES

Qualifier le maire de « financier » n'apparaît pas comme une évidence en première analyse, surtout si l'on consulte la définition que le plus récent Larousse donne de ce terme : « Financier : spécialiste des opérations financières et de gestion des patrimoines privés ou publics. » On sait bien sûr que le maire est très souvent confronté à des contingences financières dans l'exercice de ses fonctions ; mais, en ces temps où la finance est plus souvent assimilée à la spéculation pure, en venir à accoler au maire cette qualité ainsi connotée, cela aurait presque un caractère choquant. Et pourtant, si cette qualité de financier a été le plus souvent utilisée pour désigner toute personne qui fait de grosses affaires d'argent, des opérations de banque et de Bourse, il faut remonter à 1756 et à l'*Encyclopédie* de Diderot pour trouver une définition originelle qui paraît mieux convenir à notre sujet, au moins partiellement : « Un financier peut être considéré 1/ comme participant à l'administration des finances, 2/ comme faisant pour son compte le recouvrement des impositions en qualité de fermier ou d'allocataire, 3/ comme chargé d'entreprises de guerre ou de paix, 4/ comme dépositaire des fonds qui forment le trésor du Souverain. »

À partir de ces considérants, que peut-on retenir de ces différents prismes pour ce qui est du maire ? On serait plutôt tenté d'emblée de retenir une qualification nuancée qui pourrait être la suivante : « Le maire est celui qui s'entend à la gestion des finances publiques, au moins locales… à condition de n'en être point un technicien trop spécialisé », définition à laquelle les développements qui vont suivre apporteront leur lecture critique.

Mais, auparavant, comment ne pas rappeler quelques chiffres sur les finances publiques, notamment pour illustrer le poids des finances

publiques locales – en mettant bien sûr l'accent sur les finances communales et intercommunales que régissent les maires de notre pays, à la tête de 36 767 communes et de 16 761 organismes intercommunaux.

Selon les comptes nationaux établis par l'Insee pour 2011, les dépenses des administrations publiques s'établissaient à :

- 526 milliards pour les administrations publiques centrales (dont État, 414 milliards) ;
- 532 milliards pour les administrations de sécurité sociale ;
- 234 milliards pour les administrations publiques locales.

Dans ce dernier agrégat, les collectivités locales *stricto sensu* représentaient une dépense de 214 milliards d'euros – dont 132 milliards pour le secteur dit communal (94 milliards pour les communes et 38 milliards pour les intercommunalités).

Retenons donc que chaque année plus de 130 milliards d'euros ressortent de la gestion de plus de cinquante-trois mille entités administratives, dont les 36 800 maires sont les responsables financiers. Et soulignons que cette situation est l'aboutissement (certainement non définitif d'ailleurs) de l'élargissement constant du rôle des collectivités territoriales, à la fois du fait de la décentralisation entreprise depuis 1981 et de la tendance constante des populations locales à revendiquer un niveau de services publics qui n'a cessé d'augmenter au fil des années.

Quel est donc le rôle du maire dans l'exercice de ses responsabilités financières et de quelle façon concourt-il à son niveau à la bonne gestion d'un ensemble économique pesant 132 milliards – ce qui, bon an mal an, représente pas moins de 6,6 % du produit intérieur brut de la nation ? Et dans quelles conditions ce rôle peut-il être pleinement exercé ?

Le maire financier et l'élaboration du budget

Tout commence et tout aboutit au budget – acte cardinal de la gestion locale pour toute entité publique qui est l'expression financière des décisions politiques en matière de fonctionnement et de développement. Sans rentrer plus avant dans les arcanes de la comptabilité publique, on notera en premier lieu que le cadre financier requis pour l'établissement et le vote d'un budget de collectivité locale est le même quelles qu'en soient la nature et la taille, et qu'il s'agit d'un document comptable – ce qui n'en rend pas forcément aisée la lecture d'abord pour les responsables locaux (plus de cinq cent mille conseillers municipaux qui, pour la plupart, n'ont pas ou peu de formation, voire de pratique en la matière), mais plus encore pour les citoyens pour lesquels, à l'instar de ce

qui est fait pour le budget de l'État, il est nécessaire de recourir chaque année à des explications plus ou moins lumineuses pour en présenter les contours… à tout le moins à destination de ceux qui souhaitent exercer les droits qui leur sont reconnus en la matière par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en son article 14.

Dans ce contexte empreint de technicité comptable et « face à la complexité de la gestion communale », comme le soulignent même certaines brochures ministérielles, le maire doit s'attacher à préparer le budget – qui devra ensuite être approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité – selon les principes qui régissent l'élaboration des budgets publics. Certains d'entre eux sont d'évidence (unité, universalité, équilibre) ; d'autres pourraient paraître plus théoriques, à commencer par le principe de l'antériorité – qui devrait conduire à voter le budget avant le 1er janvier de l'exercice concerné, alors même que la plupart des données en provenance des services de l'État et concernant principalement les recettes ne sont souvent disponibles qu'en février ou mars de l'année – ou encore le principe d'annualité – dont l'application est souvent malaisée en matière d'opérations d'investissement qui sont rarement le fait d'un seul exercice budgétaire.

Ces objections de forme étant *de facto* surmontées, quelles sont pour le maire les options à prendre – dans l'élaboration du budget – afin de mettre ses qualités de « financier » au service de ses missions de bon gestionnaire et de développeur avisé ? On peut les résumer comme suit :

- s'agissant des dépenses de fonctionnement, il convient d'évaluer au mieux le coût des services rendus, quel que soit le *modus operandi* retenu pour assurer lesdits services ;
- s'agissant des dépenses d'investissement, il faut calibrer (au-delà des écritures comptables qui peuvent conduire à inscrire la totalité des opérations liées à un programme donné) le quantum nécessaire pour permettre le financement des seules tranches qui seront effectivement réalisées (directement ou indirectement) au cours de l'exercice considéré ;
- s'agissant des recettes non fiscales et hors emprunts, il importe d'abord de bien mesurer les inscriptions liées au produit attendu des services rendus ou des opérations liées aux évolutions du patrimoine de la commune, mais aussi de s'assurer – au moins par des recoupements empiriques – de la pertinence des chiffres transmis (par les services de l'État et, parfois, par ceux d'autres collectivités contributrices).

À partir de là seulement doit être établie l'équation de l'équilibre financier qui, pour un montant de fiscalité donné (calculé à partir des notifications fiscales transmises par les services de l'État), permettra à

la fois d'équilibrer le financement du fonctionnement et de constituer l'apport financier nécessaire pour assurer la réalisation du schéma de financement souhaité pour l'investissement – en tenant compte d'un éventuel recours plus ou moins prononcé à l'emprunt.

On voit bien que c'est ici principalement que le maire doit révéler son talent de financier, non en technicien du détail, mais en stratège financier face à une équation d'équilibre dont la définition aura des conséquences évidentes sur la gestion de l'exercice considéré, mais aussi sur l'avenir même des finances de la commune… et évidemment sur l'évolution de l'effort fiscal qui sera demandé aux contribuables de la commune, aujourd'hui et demain.

Pourtant et au-delà de son talent personnel, le maire dispose-t-il pour ce faire d'éléments de référence suffisants pour l'aider dans ses choix ? On doit constater que ce n'est pas toujours le cas dans bien des domaines, et c'est notamment vrai dans celui des finances. Certes, il peut disposer de très nombreuses informations pour nourrir une analyse rétrospective de sa situation – à commencer par des batteries de ratios de comparaison qui font le délice des esthètes –, soit pour « se gargariser d'une performance » (par exemple, être en dessous de la moyenne quand il s'agit d'une dépense ou du taux de la fiscalité), soit pour se désespérer de sa situation dans un cas inverse ! Il est certes important de savoir d'où l'on vient (encore que la conduite par le seul truchement du rétroviseur est un exercice périlleux), comme de savoir où l'on en est par rapport à la moyenne de la strate de communes à laquelle on appartient (mais chacun proclame suffisamment ses spécificités locales pour admettre de tirer une quelconque conclusion opérante de la comparaison avec une moyenne).

Dès lors, pour le maire, tout reste à faire afin d'accomplir son œuvre budgétaire – soit par lui-même ou par son équipe, s'il en dispose, soit par le recours à des experts reconnus – en vue d'éclairer sa route. D'abord en analysant les tendances (contempler une moyenne est insuffisant, comprendre d'éventuelles divergences dans les évolutions respectives est certainement plus utile), puis en dépassant le simple cadre comptable pour intégrer dans son analyse des éléments économiques essentiels (actions patrimoniales de la commune, connaissance des agents économiques exerçant leur activité sur le territoire communal, situation réelle des contribuables…), enfin en établissant une prospective financière pluriannuelle (véritable tableau de bord qui constituera la référence évolutive de l'action municipale). Alors seulement le maire disposera d'instruments pertinents pour élaborer le budget municipal en meilleure connaissance de causes et d'effets.

Le maire financier et l'exécution du budget

Rappelons tout d'abord que l'exécution du budget communal est soumise au principe de séparation de l'ordonnateur (le maire) et du comptable – édicté pour la première fois par une ordonnance de 1822 et repris par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

Dans ce cadre et dans les limites fixées par les inscriptions du budget, l'ordonnateur constate, liquide et ordonne (par un titre de perception) les droits à recettes dont la commune est créancière. Pour l'exécution des dépenses et dans les mêmes limites, il engage la dépense (selon un bon de commande, un marché ou un contrat) et, après constatation du service fait, établit un ordre de payer (ou mandat). À partir de là, le comptable (agent de la Direction générale des finances publiques du ministère des Finances) procède soit au recouvrement des recettes selon le titre de perception établi par l'ordonnateur, soit au paiement des dépenses – après validation des pièces justificatives et constatation de la disponibilité des fonds nécessaires.

L'ordonnateur tient une comptabilité des opérations qu'il engage, ce qui aboutit en fin d'exercice à l'établissement d'un compte – dit compte administratif. De son côté, le comptable public procède à l'enregistrement des opérations effectuées au travers d'un compte – dit compte de gestion. Cette double comptabilité permet au conseil municipal, le moment venu, de vérifier la conformité des opérations effectuées par l'exécutif communal et de donner quitus au maire pour sa gestion financière de l'exercice considéré.

Le déroulement des procédures ainsi mises en œuvre est tellement ancré dans les pratiques de la gestion qu'il n'appelle pas de critique fondamentale, d'autant que la modernisation constante des moyens de traitement et de transfert d'informations entre ordonnateur et comptable a été continue au fil des années. Mais, quelles que soient la qualité et la rapidité des opérations ainsi traitées, la vigilance du maire financier doit être constante et l'on s'attardera sur plusieurs points où elle doit s'exercer sans relâche.

D'abord quant à la gestion de la trésorerie communale. Rappelons qu'à de très rares exceptions près l'ensemble des mouvements de fonds de la commune s'effectue au moyen de son compte auprès du Trésor public – en vertu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. Et rappelons aussi, sur un plan plus général, que cette règle implique que l'État assure aux collectivités locales le versement

de « douzièmes » d'avances sur la fiscalité locale qu'il ne recouvre lui-même qu'au cours du dernier trimestre de l'année auprès des contribuables (leur assurant donc aussi les cotisations fiscales attendues mais non recouvrées), mais qu'en contrepartie les collectivités locales ne reçoivent aucune rémunération au titre des fonds qu'elles doivent obligatoirement déposer au Trésor.

Comme les éventuels à-coups de besoins de trésorerie qui ne seraient pas couverts par le flux ordinaire de recettes constatées conduisent à recourir à des ressources coûteuses que sont les avances bancaires de trésorerie ou les emprunts, il importe que le maire financier soit attentif à la gestion de ladite trésorerie communale. C'est d'ailleurs le cas au moins dans les grandes collectivités locales où l'objectif « trésorerie zéro » est désormais clairement affiché ; mais cela implique la capacité d'établir un plan de trésorerie véritable présentant avec suffisamment d'exactitude les prévisions d'encaissements et de décaissements, ainsi que la connaissance au jour le jour du solde du compte au Trésor. Cela implique des facultés d'analyse et de réactivité telles que la plupart des communes ne peuvent y prétendre au plan individuel. Ainsi, la possibilité d'une gestion mutualisée au niveau intercommunal des trésoreries des communes et de l'intercommunalité à laquelle elles appartiennent serait certainement un progrès susceptible de pallier l'insuffisance des moyens individuels et donc une incitation à la réduction du recours aux ressources coûteuses.

Corollaire de la gestion de trésorerie, le recours à l'emprunt reste en effet un élément important de la gestion financière locale. Peut-être est-il bon de rappeler tout d'abord que l'emprunt a changé de nature au fil du temps : initialement (disons avant les années 1980), l'emprunt était un instrument financier géré de façon plutôt administrative et dont les caractéristiques étaient calquées sur l'appréciation du type et de la durée de l'amortissement de l'équipement qu'on prévoyait de réaliser ; puis, sous la double pression des principes régissant la décentralisation et des préoccupations propres aux organismes prêteurs, l'emprunt est devenu globalisé et s'est transformé peu à peu – sans plus aucune référence aux équipements à financer – en variable d'ajustement de l'équation globale de l'équilibre budgétaire, puis – par le jeu des instruments financiers de court terme – de l'équilibre du compte administratif. Si l'on rajoute à cela la concurrence débridée dans laquelle se sont laissé entraîner les organismes bancaires même spécialisés et la technicité croissante des directeurs financiers dans les collectivités locales, on comprend comment l'emprunt a pu être trop sophistiqué par les uns et trop instrumentalisé par les autres au service de politiques financières parfois hasardeuses

que les alternances municipales ont ensuite dénoncées avec véhémence. La sagesse, qui est aussi une vertu du maire financier, doit le conduire à savoir résister aux sirènes de la « finance miracle » pour mesurer sereinement la prise de risque qu'il décide en la matière sur des opérations dont le terme dépasse le plus souvent celui de sa propre présence à la tête de la commune.

Mais il est aussi un autre élément à prendre en compte quant à la gestion de la trésorerie. Le maire financier – qui est aussi responsable des équilibres au sein du territoire qu'il administre, où il est d'ailleurs souvent le principal donneur d'ordre – se doit d'être attentif à ne pas répercuter ses éventuelles difficultés de trésorerie (ou ses recherches de performance en la matière) sur la trésorerie de ses fournisseurs, qui sont souvent de petites ou moyennes entreprises locales qui peuvent en pâtir parfois cruellement. Disons qu'en la matière bien gérer sa trésorerie, c'est d'abord être un bon payeur… et c'est aussi un moyen de mettre ses actes en harmonie avec les louables discours sur la contribution des entités publiques au développement économique local auquel concourent ces entreprises.

Objet de toutes les attentions, la trésorerie demeure pourtant un point évident d'amélioration pour les finances locales. Et quant aux responsables locaux qui pensent qu'il suffit de clamer que « la trésorerie zéro est désormais la règle » pour que cela devienne la réalité pour la totalité du secteur local, on doit les inciter à se reporter aux chiffres publiés mois après mois par la Direction générale des finances publiques qui montrent que le volume global des fonds déposés au Trésor reste important. Il est même en augmentation constante, compte tenu de la variation à la hausse des budgets locaux ; ainsi, les communes (94 milliards de dépenses en 2011) ont vu leur solde global de leur compte au Trésor évoluer comme suit :

- 16,7 milliards au 31 décembre 2010 ;
- 18,1 milliards au 31 décembre 2011 ;
- 20,1 milliards au 31 décembre 2012 ;
- 18,4 milliards au 31 juillet 2013 (dernier chiffre connu).

Ces chiffres – dont on mesure l'importance eu égard aux dépenses réalisées – ne sont guère éloignés des soldes constatés chaque mois tout au long de ces années, et les chiffres équivalents pour les régions, les départements et les intercommunalités conduisent, dans leurs proportions respectives, à des conclusions équivalentes. La gestion de la trésorerie s'améliore sans doute… mais le matelas reste confortable. On en reparlera plus loin.

Deuxième point d'attention pour le maire financier dans le suivi d'exécution du budget communal : le suivi financier des éventuels budgets annexes et des organismes dépendant de la commune, soit au plan administratif, soit au plan financier – comme les associations. Il s'agit ici non seulement de mieux appréhender l'ensemble des entités dépendant directement ou indirectement des décisions municipales – qu'elles s'inscrivent ou non dans le budget de la commune. Mais il s'agit également de mesurer – au moins à titre préventif – les risques éventuels qui pourraient peser sur le budget communal.

On qualifie souvent de premier cercle de consolidation l'ensemble constitué par le budget principal et les budgets annexes (qui concernent le plus souvent les services d'eau et d'assainissement) ; cette analyse consolidée est facilitée par le fait que les acteurs de leur exécution sont

les mêmes – c'est à tout le moins le cas du comptable. Plus périlleuse est l'analyse des périphériques plus éloignés, comme les associations subventionnées par la commune mais dont celle-ci ignore souvent tout des modalités et de l'intensité des actions. Parfois dommageable quand ces périphériques sont censés gérer un service local indispensable (dont la commune, en cas de défaillance, devrait par nécessité prendre la charge), cela se révèle souvent problématique quand il s'agit de statuer, dans le cadre du budget communal, sur le calibrage des demandes reconventionnelles de soutien financier par la commune. Et ce qui vaut pour l'ensemble de ces entités publiques ou « parapubliques » vaut aussi bien pour l'ensemble des acteurs souvent privés avec lesquels la commune a pu entreprendre des actions communes ou instituer des coopérations selon des conventions dont la complexité juridique est croissante. Face à cette diversité et compte tenu des risques pouvant peser sur les finances municipales, l'existence d'un véritable tableau de bord de la consolidation communale peut permettre au maire financier de suivre ainsi avec régularité tout le « hors-budget » de la commune.

Troisième point d'attention pour le maire financier : les enseignements à tirer du compte administratif. C'est un point capital, et pourtant très souvent négligé au plan local comme il l'est, hélas, au plan national. Ainsi que chacun le sait, l'examen de la loi de finances est, chaque année et tant pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat, une part très importante du travail parlementaire qui remplit près de trois mois de leurs sessions respectives – après que l'élaboration du projet de ladite loi de finances a mobilisé, pendant plusieurs mois et pas uniquement au ministère des Finances et du Budget, des cohortes de fonctionnaires et les membres du gouvernement. Et le vote définitif de la loi de finances

est un élément majeur du débat politique pour l'ensemble du pays – débat qui ne s'éteint d'ailleurs qu'après le verdict du Conseil constitutionnel sur le sujet.

Mais qui sait combien de temps le Parlement consacre, généralement juste avant l'été, à l'examen et au vote de la loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes pour l'année précédente ? Quelques heures dans le meilleur des cas, dont l'essentiel en commission des finances ; et là, pas de débat public, pas de saisine du Conseil constitutionnel. Qui s'intéresse au résultat (la loi de règlement) parmi tous ceux qui ont consacré tant d'énergie à établir la décision (la loi de finances) ? Serait-ce un travers français que la prévision prime sur l'action ?

Toutes proportions gardées, il en est de même au plan local : le vote du budget est un moment fort de la politique locale et sera un événement largement relayé dans la presse régionale, alors que l'adoption du compte administratif est expédiée dans l'indifférence générale. Et pourtant ! De l'analyse des écarts entre prévisions du budget et réalisations au compte administratif, on peut tirer des enseignements très profitables sur la conduite des opérations au sein de la commune, sur les habitudes de comptabilisation budgétaire et sur la signification d'un solde de clôture le plus souvent positif. Ce sont surtout les deux derniers points qui méritent toute l'attention du maire financier.

Les habitudes de comptabilisation budgétaire procèdent généralement de la technique dite du matelas, qui conduit à se créer des marges de manœuvre (ou des « bonnes surprises » en fin d'exercice) en surévaluant les dépenses de fonctionnement ou en sous-évaluant les recettes (du moins celles qui ne font pas l'objet de notifications « surveillées » par les émetteurs que sont les services de l'État). Et ce petit jeu est amplifié au moment de l'élaboration du budget, par la seule référence (d'une année sur l'autre) de budget à budget – en ignorant la correction que d'évidence pourrait apporter la référence de compte administratif à budget. C'est le premier élément constitutif d'un solde positif.

À cela s'ajoutent les pratiques liées au non-respect du schéma de financement des investissements tel que prévu au budget, souvent par un recours à l'emprunt qu'on aurait dû s'éviter et qui conduit trop souvent à modifier de mauvaise façon le montant de l'autofinancement initialement projeté.

Si bien que le maire financier ne devrait pas se féliciter d'un solde de clôture positif, voire souvent en augmentation, car le seul élément qui n'a pas varié, c'est le produit fiscal inscrit au budget et donc le montant des impôts locaux dont une part aurait donc pu être évitée, au lieu qu'elle

vienne garnir le « matelas » ! Cela amène d'ailleurs à penser qu'il y aurait certainement avantage à changer les modalités du vote fiscal local : plutôt que de voter un produit en début d'année dans le cadre d'un budget prévisionnel dont tout laisse à penser qu'il sera exécuté selon un profil différent de la prévision budgétaire, ne conviendrait-il pas au contraire de lier le vote du produit de l'impôt à la constatation des besoins de financement nécessaires à la clôture du compte administratif ? Un tel dispositif, qui aurait peut-être également l'intérêt de mieux prendre en compte la capacité contributive actuelle des contribuables, mériterait certainement réflexion.

Le maire financier face aux évolutions de la gestion publique

Au total, on le voit bien, que ce soit dans le suivi de l'exécution budgétaire ou dans le processus d'élaboration du budget, le maire financier doit exercer sa vigilance de stratège financier sur tous les points et en permanence – en s'appuyant, quand cela est possible, sur les techniciens qui l'entourent et le conseillent –, mais en prenant soin de ne déléguer à personne (même, et surtout pas, aux plus calés d'entre eux) sa responsabilité qui est de mettre la finance au service de la politique de gestion et de développement du territoire qu'il administre.

Même si les modalités de la gestion financière des collectivités locales n'ont guère évolué au cours des décennies qui se sont écoulées depuis les premières lois de décentralisation – à la différence du régime de la fiscalité qui, à défaut d'une refondation cohérente à laquelle pourtant beaucoup étaient prêts, a connu des « réformes » incessantes et trop souvent contradictoires –, le contexte dans lequel s'inscrit la gestion locale évolue fortement depuis les années récentes. Jusqu'à peu de temps auparavant, en effet, l'État avait toujours veillé à assurer aux collectivités locales un développement constant de ses concours financiers – alors même que sa propre situation financière l'entraînait dans une impasse grandissante. Si l'on ajoute à cela le fait que les bases des impôts locaux ont souvent connu un dynamisme constant (voire parfois surprenant) et que les collectivités locales leur ont longtemps appliqué des taux d'imposition en hausse continue (sans être jamais déraisonnables), il en résulte globalement une relative aisance financière qui a permis une politique d'investissement en continu – facilitée, qui plus est, par une période où le faible niveau des taux d'intérêt rendait les emprunts très attractifs (trop, diront certains).

Ce contexte est en train de changer radicalement depuis quelques années. D'abord, réforme après réforme, la fiscalité locale a beaucoup perdu de son dynamisme – du fait de son remplacement partiel par des dotations d'État –, si bien que la gestion de la recette, qui n'était pas un point discriminant de la gestion locale (sauf à voter des taux, pouvoir considéré de tout temps comme l'apanage même des collectivités publiques), tend à se réduire peu à peu à la seule gestion des loyers et des tarifs pour services rendus. Il reste, il est vrai, à gérer au mieux la dépense – mais faut-il pour cela un échelon politique dédié ? C'est certainement, en dehors de toute autre considération, une sorte de reniement du développement des pouvoirs locaux – tout le contraire des discours politiques de tous bords depuis 1981, et même de la révision constitutionnelle de 2003… à moins que, dans la formulation « gestion décentralisée de la République », seul le mot « gestion » ne comptât vraiment.

Par ailleurs, une autre tendance vient modifier la relation financière des collectivités locales avec l'État qui, dans le cadre de la résorption de ses déficits, se montre moins généreux quant à ses concours financiers – obligeant par là même les collectivités locales à réviser l'augmentation, jusqu'ici en croissance constante, de leurs moyens –, ce qui, par la cascade des aides attendues des collectivités de « rang supérieur », pourrait être d'autant plus cruellement ressenti par les communes. Et ce, au risque que soit d'abord sacrifié l'investissement local qui, constitué à plus de 50 % par le renouvellement du stock, devrait au contraire être maintenu à un niveau toujours élevé. Autant de préoccupations nouvelles pour les gestionnaires locaux.

Les défis qui attendent le maire financier ne sont pas minces ; ses marges de manœuvre financières seront plus étroites que dans la période précédente et ses qualités – telles qu'esquissées plus haut – seront mises à rude épreuve car les attentes des populations qui l'ont élu resteront pressantes. Qu'il se garde donc d'autant plus des délices de certaines pratiques financières qui pourraient le tenter face à des équations d'équilibre plus difficiles à réaliser. Le maire financier est bien celui qui privilégie les équilibres dans le temps ; c'est un orfèvre des finances publiques qui se défie de la technicité de l'instant et qu'on peut dès lors à bon droit qualifier de « financier pas comme les autres ».

RÉSUMÉ

Globalement responsables de la gestion de budgets représentant au total plus de 6 % du produit intérieur brut national, les maires ne sont pourtant pas des financiers comme les autres. Sans véritable formation préalable en la matière, il leur appartient en effet de savoir dépasser (et souvent se méfier) des techniques financières parfois hasardeuses pour, au contraire, exercer pleinement leur magistère financier. Celui-ci – en assurant la synthèse entre solutions de court terme et impératifs de stratégie pluriannuelle – est la clé du bon fonctionnement des services publics qu'ils ont mission d'assurer à leurs concitoyens. Cet article propose quelques réflexions susceptibles de les guider en la matière.

Stéphane Cadiou

LE MAIRE ET LES PARIS (RISQUÉS) DE L'ACTION PUBLIQUE

Les travaux sur le métier politique [1], puis sur le leadership politique [2] ont bien mis en lumière la diversité des registres d'action des élus locaux dans leur rapport au(x) territoire(s). Mais une dimension semble aujourd'hui primer plus que toute autre dans le travail politique des maires : l'action publique. Non seulement celle-ci absorbe une part croissante de l'agenda des édiles, mais les maires urbains – auxquels nous nous limiterons ici tant leurs contraintes et problématiques se spécialisent avec la montée en puissance des villes – font aussi valoir une capacité à réguler leur ville et à porter des dynamiques de changement. Ces maires se présentent en tant qu'*entrepreneurs* de politiques publiques aptes à conduire des projets en brandissant pour cela l'étendard du *développement* (qu'il soit économique, social, urbain, métropolitain ou durable). Par là, ils prétendent incarner une forme de modernité réputée requise par des exigences d'attractivité et de compétition territoriale. Les médias aiment alors à parler de maires « dynamiques » et « compétents » (par opposition à la figure du « notable ») pour lesquels on pressent, voire prédit une réélection. Dans la littérature académique, ces pratiques politiques ont stimulé de nouvelles hypothèses sur le rôle des édiles urbains. Des auteurs considèrent que les maires se légitiment désormais plus par les *outputs* – c'est-à-dire par les résultats

1. Joseph Fontaine, Christian Le Bart (dir.), *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994.

2. Andy Smith, Claude Sorbets (dir.), *Le Leadership politique et le Territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

et l'efficacité de leurs politiques publiques – que par les *inputs* – le relais de demandes sociales et de clientèles[3]. Les élus miseraient davantage sur des activités de production de politiques urbaines que d'insertion dans des réseaux de sociabilité ou de défense des intérêts locaux au « centre ». Ce pari serait une réponse pratique à des démocraties urbaines pluralistes affectées à leur tour par la désaffection et la volatilité de l'électorat, par l'érosion des logiques d'encadrement de milieux sociaux aux contours moins nettement définis. Autrement dit, c'est sur le terrain des modes d'action publique que se joueraient désormais la mobilisation efficace de soutiens et, *in fine*, la légitimité politique.

L'évolution de ces activités politiques peut se comprendre par la décentralisation des responsabilités et les transferts de compétences, la territorialisation des affaires et l'avènement de nouveaux modes d'action, le renforcement des villes et l'urbanisation des problèmes… Il ne fait guère de doute que les institutions communales et intercommunales sont devenues de véritables lieux d'impulsion du changement sociopolitique. Mais comment faire de l'action publique une ressource de pouvoir pour construire et entretenir une position de domination politique sur un territoire ? Comment l'action prend-elle place dans les rapports entre maires et territoires ? Comment s'assurer de la loyauté des électeurs vis-à-vis des politiques publiques ? Poser ces questions revient à s'intéresser aux enjeux et difficultés pratiques du rôle « entrepreneurial » des maires pour s'enraciner dans les sociétés urbaines. Après être revenus sur les usages politiques de l'action publique, nous voudrions développer un point de vue nuancé en insistant sur les contraintes et les risques politiques d'un tel pari.

Les atouts politiques de l'action publique

Avec les transferts de moyens et le principe ancien – mais toujours aussi efficace – de compétence générale, les maires ont considérablement élargi leurs responsabilités. La possibilité d'impulser des politiques dans des domaines très variés (l'urbanisme, le développement économique, l'habitat, les déplacements, la rénovation urbaine, l'action internationale, les déplacements, etc.) leur permet de s'affranchir partiellement des

3. Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007 ; Olivier Borraz, Peter John, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, 2004.

rapports verticaux à l'État pour les compléter par un travail de régulation plus horizontal des sociétés locales. Cette possibilité leur fournit l'opportunité de ressourcer les liens politiques avec leurs administrés et leur territoire.

Traiter les problèmes

Par les politiques locales, les maires disposent de nouvelles ressources (financières, humaines, réglementaires, techniques) pour se prévaloir d'une capacité à traiter certains problèmes (*problem solving*). Tout d'abord, les maires pourront se montrer « à l'écoute » des préoccupations des administrés en mobilisant les moyens nécessaires pour tenter d'y répondre. L'action publique nourrit ainsi des échanges transactionnels avec les différents segments de la population sur des enjeux souvent très concrets (voirie, propreté, stationnement…). Aux complaintes d'associations de riverains concernant la dégradation physique ou l'insécurité d'un espace, les maires seront en mesure de répondre par des aménagements de voirie, l'organisation de patrouilles de police, des choix soignés de mobilier urbain… De même, aux demandes de chefs d'entreprise sur leurs difficultés d'implantation, ils répondront par la livraison de mètres carrés de bureaux ou la prospection de locaux vacants. Aux requêtes de familles, ils répondront par l'accès à différents services (parcs, crèches, activités périscolaires…). La capacité à répondre à des demandes constitue l'un des registres par lesquels les maires peuvent accentuer leur légitimité en s'affichant au service de la population. De ce point de vue, l'action publique urbaine porte sur de nombreux biens et services suffisamment divisibles pour satisfaire et domestiquer des demandes ciblées (tant socialement que spatialement).

Les maires sont également porteurs d'orientations plus diffuses concernant le développement d'« un territoire » (un quartier, une ville, une agglomération), pensé en réponse aux « atouts » et « faiblesses » diagnostiqués. Dans ce cas, il s'agit moins de prendre en charge des demandes que d'annoncer et de faire exister le changement relatif à un bien commun. Par l'action publique, les maires engagent aujourd'hui une prétention transformatrice qu'il conviendra de formaliser dans des instruments (plans, projets, schémas) et de matérialiser en opérations (élaboration d'une trame verte, rénovation d'un quartier d'habitat social, requalification de places publiques…). Dans la mesure où les retombées de ces politiques sont moins nettement ciblées, les maires tâcheront surtout ici de faire partager des choix en montrant qu'ils concernent la collectivité dans son ensemble : un tramway servira ainsi à « rapprocher » des

quartiers. La production de politiques offre donc des opportunités d'alimenter les relations de *sociation* avec les citoyens, mais aussi les opérations de *communalisation* en vue de susciter une appartenance commune[4].

Coaliser des intérêts

La thèse sur la modernisation du rôle des élus évoque, à juste titre, la grande difficulté politique de s'assurer la loyauté de groupes sociaux cohérents. Cela expliquerait que les maires se détournent d'un travail de fidélisation électorale, devenu bien peu efficace. Pour autant, l'action publique fournit aux maires des moyens renouvelés pour construire et consolider des systèmes de relations avec des groupes et des partenaires. D'une part, elle recèle des outils de contrainte et de contrôle utilisables pour encadrer des secteurs d'intervention et leurs ressortissants. Si les ressources clientélaires traditionnelles (logements, emplois, aides) susceptibles de bénéficier à des administrés s'amenuisent[5] et si leur usage est davantage réglementé (avec, notamment, la fonctionnarisation des emplois publics ou le pluralisme des commissions d'attribution de logements HLM), les maires peuvent toujours manier les financements de l'action publique, notamment eu égard aux associations. En effet, les enjeux de développement du territoire concernent très directement l'activité de nombreuses associations sociales, culturelles et sportives dont les ressources sont, pour partie, publiques et donc dépendantes de la nature des relations qu'elles entretiennent avec la commune et ses élus. La tendance à la formalisation des relations entre les collectivités territoriales et les associations (via des contrats d'objectifs et de moyens, des appels à projets, des évaluations) selon une logique de commande publique est loin d'avoir contrarié ces phénomènes d'influence. Elle fait, au contraire, peser des contraintes gestionnaires sur les activités associatives. Les ressources publiques permettent donc sinon de fidéliser, du moins de pousser des acteurs collectifs à s'engager dans des projets décidés par des municipalités. D'autre part, les politiques locales offrent l'opportunité aux maires de renouveler et d'élargir les acteurs avec lesquels ils sont en contact. En effet, dans de nombreux secteurs émergents ou en recomposition, les maires doivent solliciter des interlocuteurs dont est attendue une faculté non seulement à faire remonter

4. Selon la célèbre distinction wébérienne toujours aussi efficace pour décrire les relations sociales qui peuvent renvoyer soit à un compromis entre des intérêts, soit à un sentiment d'appartenance à une communauté (*Économie et société*, 1921, t. 1, Paris, Plon, 1995).

5. Cesare Mattina, « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007.

et légitimer des besoins nouveaux, mais aussi à jouer un rôle de partenaires pour délibérer et s'engager dans des actions. Les maires veillent alors à se doter d'interlocuteurs et à les reconnaître en fonction de leur surface sociale et de leur légitimité technique supplantant ou, en tout cas, concurrençant des structures d'encadrement plus classiques. On peut penser à l'encouragement à créer des « clubs » de chefs d'entreprise ou une « union » de commerçants dans le cadre des politiques de développement économique en complément des relations traditionnelles avec les chambres de commerce et d'industrie. On peut évoquer également la mise en place de dispositifs délibératifs élargis (assises, conseils, ateliers…) pour s'affranchir de relations traditionnelles avec des comités de quartier considérés comme vieillissants ou avec une association environnementale traditionnellement protestataire. Ces nouveaux interlocuteurs seront alors considérés comme des relais de *groupes fonctionnels* pour construire des coalitions d'action publique.

Incarner une identité politique

Responsabilisés, les maires urbains sont particulièrement portés à discourir sur les enjeux d'action publique, à mettre en scène leurs réalisations, ou encore à projeter leur territoire dans l'avenir. Cette activité (*policy discourse*) tend aujourd'hui à constituer le ciment de leur identité politique. *Primo*, en raison de leur intervention dans de multiples secteurs, les maires urbains – membres, le plus souvent, et responsables imminents, parfois, de partis politiques – sont potentiellement pris dans des controverses politiques obéissant à des dynamiques extra-locales. Ils sont alors contraints par des règles qui structurent les positionnements (autour de clivages et de disciplines partisanes) autant qu'elles leur ouvrent la possibilité de jouer alternativement, selon la conjoncture, la carte de la politisation ou de la technicisation des enjeux. La thématique de la sécurité est emblématique : face à l'opinion, les élus peuvent aussi bien se référer à des principes politiques binaires (prévention *vs* répression) que se retrancher derrière l'appropriation de procédures administratives[6]. *Secundo*, les maires investissent fortement dans la production de récits territorialisés puisant dans la nouvelle grammaire de la gouvernance territoriale pour structurer les représentations de leur action et de leur ville[7]. Ils se prévalent ainsi de démarches de projets

6. Tanguy Le Goff, *Les Maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

7. Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (dir.), *La Gouvernance territoriale.*

(partenariat, territorialisation, concertation, etc.) finalisées par l'horizon d'une ville durable, dense, mixte… Ce mode de légitimation s'avère d'une relative efficacité politique. Il permet aux maires d'incarner un volontarisme réformateur associé à un souci d'ouverture délibérative à l'égard de la société. De plus, il prête difficilement le flanc à la critique (qui peut s'opposer à une « ville durable » ?) alors que les maires peuvent dans le même temps revendiquer un style « pragmatique » dans le pilotage des territoires.

L'action publique offre donc de précieuses ressources susceptibles de servir à la construction et à l'entretien d'une position de pouvoir. Encore faut-il savoir en faire bon usage et en maîtriser les circuits…

L'inclination technocratique

Si l'action publique ne constitue pas une réelle nouveauté dans l'activité des élus locaux [8], sa maîtrise requiert aujourd'hui des investissements particulièrement exigeants dans un contexte de gouvernance. De ce point de vue, il est étonnant de remarquer que les maires urbains sont réputés se légitimer prioritairement par les *outputs* au moment où la fabrication de l'action publique est subordonnée à une multiplicité d'échelles et d'incertitudes (immobilières, budgétaires, économiques…). Dans tous les cas, le pouvoir confié par les électeurs ne saurait suffire à s'engager dans l'action publique [9]. Deux exigences – l'expertise et la coopération – seront ici évoquées, révélant une pente « technocratique » dans le gouvernement des villes.

L'équipement des maires

La décentralisation n'a pas fondamentalement altéré la prééminence structurelle des chefs d'exécutif au sein des collectivités territoriales. Néanmoins, pour acquérir les moyens de conduire des politiques, les maires ont dû s'équiper en ressources d'expertise. Ils se sont appuyés notamment sur une fonction publique territoriale en développement, l'émergence de nouvelles filières professionnelles, ou encore des recrutements contractuels. Depuis les années 1990, on observe en effet une nouvelle phase de renforcement des bureaucraties urbaines autour de

---

Pratiques, discours et théories, Paris, LGDJ, 2007.

8. Renaud Payre, Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

9. Pour reprendre une idée ancienne de Stein Rokkan, développée par Clarence Stone : « *Vote counts, but ressources decide* » (*Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 1989).

services réorganisés sur des bases plus fonctionnelles (en directions thématiques notamment) et territoriales (en pôles de proximité), d'outils opérationnels (missions, société d'économie mixte, groupement d'intérêt public…), d'instruments réflexifs (observatoires, forums de prospective, agences de conseil). Ces technostructures agrègent désormais autour des maires une diversité de collaborateurs aux statuts différenciés et aux positions hiérarchisées. Classiquement, elles s'organisent d'abord autour d'une direction générale et d'un cabinet, constitutifs d'un état-major politico-administratif, auxquels s'adjoignent des adjoints d'importance et, parfois, des responsables de grandes structures paramunicipales. Cet entourage est chargé de fixer les orientations politiques d'ensemble, de veiller aux conditions de réalisation des politiques publiques, de s'assurer de l'acceptabilité des projets… Ensuite, dans chacun des secteurs d'intervention et sur chacun des projets *ad hoc*, les maires s'appuient sur des professionnels plus spécialisés (chargés de mission, chefs de projet, référents, coordonnateurs, directeurs…). Sollicités pour leurs compétences d'ingénierie, ces professionnels techniciens sont positionnés sur une fonction plus opérationnelle de montage et de portage des projets. Pour les maires, l'enjeu de tous ces équipements humains et organisationnels est d'acquérir une capacité d'action et, plus précisément, de pilotage (ou de « maîtrise d'ouvrage », disent les techniciens) des politiques publiques.

En s'étoffant, qualitativement et quantitativement, ces bureaucraties posent de véritables enjeux de management politique. Elles complexifient les circuits décisionnels en rapprochant des acteurs hétérogènes dont les relations n'obéissent pas nécessairement à des rapports administratifs hiérarchiques : sur tel projet d'aménagement, il n'est pas rare de voir un chargé de mission travailler prioritairement avec le directeur d'une société d'économie mixte et un collaborateur de cabinet sans passer par la voie hiérarchique de son directeur de service. En fait, une nouvelle relation de loyauté politique aux élus s'impose, à des degrés variables, aux différents membres de l'entourage : prenant leurs distances vis-à-vis d'un idéal de stricte neutralité, les collaborateurs sont tenus de donner de leur personne pour la réussite de projets et d'incorporer les exigences de la politique (contestations, échéances électorales, compromis entre adjoints, communication…)[10]. Ils ne peuvent se satisfaire de travailler dans une seule perspective de faisabilité technique, ils visent

10. Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

aussi l'acceptabilité politique. Reconnue de fait pour les hauts fonctionnaires territoriaux et les conseillers politiques (à travers le statut d'emploi fonctionnel ou de collaborateur de cabinet), cette politisation fonctionnelle est moins évidente pour les techniciens (fonctionnaires ou contractuels) des collectivités. Pour autant, elle ne signifie pas une mainmise des maires sur la conduite des actions. D'une part, les élus disposent rarement de la disponibilité et de l'expertise suffisantes pour suivre l'ensemble de la fabrication des politiques et aller au-delà de la gestion de quelques phases clés [11]. D'autre part, si ces techniciens sont contraints de s'impliquer vivement dans les politiques et d'y jouer leur responsabilité, c'est aussi parce que les finalités de ces dernières sont moins nettement définies, dépendent de paramètres et ressources de terrain, se négocient avec des partenaires. Par conséquent, les techniciens en précisent le sens dans le cours même de leur mise en œuvre. Cela crée alors paradoxalement les conditions d'une autonomie relative des techniciens qui gèrent ces situations en s'appuyant sur des savoirs, des routines, des réseaux d'échanges professionnels. En d'autres termes, les logiques de fabrication des politiques publiques favorisent une emprise de professionnels qui pourront développer, dans telle ou telle ville, des dispositifs d'action relativement proches.

La multiplication des lieux d'engagement

L'élaboration des politiques publiques locales passe de plus en plus par la maîtrise de processus d'action collective négociés et ajustés à l'environnement. Dans cette perspective, les lieux décisifs de gouvernement se redéploient. Ils procèdent d'abord de changements d'échelles à travers le développement d'établissements intercommunaux, aux compétences sans cesse plus étendues, de syndicats mixtes d'élaboration des documents de planification, de réseaux de villes, parfois d'établissements publics d'aménagement en charge de grands projets territoriaux. L'action publique se précise aussi dans de multiples arènes de concertation (conseils de quartier, conseils de développement, ateliers de dialogue…), ainsi que dans de multiples arènes bien peu formalisées (comités de pilotage et techniques, commissions, groupes de projet…). C'est dès lors dans ces lieux de coopération que se joue une partie de l'aptitude des maires (et de leurs adjoints) à conduire des politiques publiques, à capter des ressources et, *in fine*, à pouvoir se légitimer par l'action. Mais ces lieux sont

11. Anne-Cécile Douillet, Cécile Robert, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, vol. 71, 2007, p. 10-11.

en même temps ceux qui dérogent à la démocratie représentative, qui échappent au contrôle de l'électeur et qui reposent sur un accès restreint lié principalement à la détention d'expertises.

L'activité des édiles se constitue donc par la combinaison de différentes arènes aux caractéristiques très contrastées[12] : les unes publiques (les assemblées) mais aux ressources limitées, les autres plus opaques (les instances de négociation) mais aux ressources plus utiles pour l'action publique. L'implication dans ces lieux de l'action publique soulève donc de nouveaux dilemmes politiques. Certes leur opacité permet plus aisément de trouver des accords, des coalitions d'intérêts et des compromis. Par exemple, dans les intercommunalités, on sait que, pour le premier magistrat d'une commune, l'essentiel est d'être présent dans les « conseils de maires » dont se sont dotés la plupart des établissements publics de coopération intercommunale pour préparer et déminer les séances publiques des conseils communautaires. De même, pour orienter de grands projets d'aménagement, les maires savent l'importance de présider une société d'économie mixte ou d'être dans le conseil d'administration d'un établissement public d'aménagement. Mais ces lieux d'action contraignent les maires à se techniciser pour en maîtriser les interactions. Ils les détournent d'un travail plus classique de proximité auprès des citoyens. Ils compliquent l'imputation et la capacité à rendre des comptes au public (*accountability*) dès lors que les choix sont dépendants de multiples transactions et tractations.

L'action publique a donc un coût pour les maires : à la fois se doter de capacités d'expertise et dépenser leur énergie dans des instances mal identifiées. Les élus s'exposent à un risque technocratique dont rien ne dit qu'il soit compensé par les usages légitimants des politiques publiques.

Les incertitudes sociopolitiques

La référence à une « compétence gestionnaire » est devenue un critère de jugement des maires particulièrement usité dans les médias qui sert à présumer de leur légitimité auprès des citoyens et de leur capacité à se faire réélire. Mais ses effets politiques peuvent paraître bien plus fragiles.

Tout d'abord, les logiques actuelles de l'action publique locale – que l'on parle de « gouvernance » ou de modèle d'« institutionnalisation de

12. Olivier Nay, « La politique des bons offices », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, *op. cit*.

l'action collective »[13] – altèrent fortement les prétentions volontaristes. Elles se caractérisent en effet par l'intégration d'une diversité d'acteurs et de contraintes qui allongent les processus décisionnels. Premièrement, l'implication incontournable dans des dispositifs de coopération (comme l'intercommunalité) a intensifié les jeux de coalitions qui se paient par des compromis et des mesures distributives opacifiant les orientations politiques. Deuxièmement, les exigences participatives – fixées par la loi et les injonctions politiques plus diffuses – renouvellent le dilemme démocratique, entre l'intégration de nouvelles demandes et la recherche d'efficacité[14]. Lors de l'élaboration d'un projet, les maires se sentent désormais tenus de prendre en compte des requêtes citoyennes sous peine d'être critiqués pour excès d'« autoritarisme » ou pour une concertation « en trompe-l'œil ». En sollicitant l'avis des citoyens dans des démarches de proximité, ils s'exposent à des demandes particulières rendues légitimes par les procédures elles-mêmes. Ils seront alors contraints à de multiples arrangements *particuliers*, comme dans les politiques de densification des centres (en réduisant la taille d'une opération immobilière ou en l'accompagnant d'espaces verts) ou lors de l'implantation d'un dispositif d'accueil pour personnes vulnérables (en le déplaçant en périphérie ou en augmentant les rondes policières). Autrement dit, gouverner à proximité n'a rien de l'évidence, mais exacerbe et confronte les maires à toutes les contradictions du social. Par ailleurs, les temporalités de l'action publique locale représentent de véritables défis politiques. En s'allongeant, les processus de mise en œuvre ne coïncident pas aisément avec les échéances électorales, poussant, dans certains cas, à accélérer la réalisation d'un projet au risque d'une précipitation et, dans d'autres, à repousser à plus tard au risque d'aggraver les problèmes[15]. La livraison d'un projet d'aménagement d'un espace public sera, ici, hâtée pour l'inaugurer avant l'élection, alors que, là, les arbitrages sur les tracés d'un transport collectif seront reportés pour ne pas attiser les craintes des commerçants. Les contraintes temporelles sont aujourd'hui exacerbées par les partenariats interinstitutionnels qui amènent à tenir compte des échéances électorales des différentes collectivités parties

13. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996 ; Patrick Le Galès, « Regulations and Gouvernance in Europe Cities », *Internationnal Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, 1998.

14. Robert Dahl, « A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quaterly*, vol. 109, n° 1, 1994.

15. Jacques de Maillard, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales », *Pôle sud*, vol. 25, 2006, p. 47-49.

prenantes d'un projet. La succession des élections locales a ainsi pour effet de geler, périodiquement, des arbitrages et des crédits. Pour ces différentes logiques, brièvement évoquées ici, on comprend que les lignes d'action d'un maire doivent composer avec des tendances à la fragmentation qui compliquent la valorisation des *outputs*.

Ensuite, l'action publique est confrontée à la difficulté de trouver son public ou ses soutiens. *Primo*, quelles que soient les villes, les politiques concoctées semblent de plus en plus s'adresser à un même type de cibles, une « nouvelle classe moyenne urbaine » sommairement désignée dans les documents de planification. On lui prête de nombreuses vertus, tant en matière de consommation que d'animation, au point de s'employer à transformer la valeur d'usage des espaces urbains et à soigner les aménités urbaines pour l'attirer. Cette nouvelle cible paraît occuper, en substitution de groupes en déclin, le rôle moteur du changement social. Mais, plus attendue que réellement implantée, elle a une consistance sociologique qui est loin d'avoir été démontrée dans les travaux de sociologie urbaine. Ceux-ci insistent davantage sur le fractionnement interne des classes et sur les agencements sociaux variés dans les villes [16]. D'où sans doute la coexistence inévitable, à côté de projets urbains bien identifiés à destination de cette cible, de mesures plus ponctuelles et fragmentaires pour des intérêts hétérogènes. *Secundo*, on tend bien souvent à assimiler la construction consensuelle de coalitions de projets à un ralliement de larges franges de la société locale aux dynamiques de l'action publique. Mais c'est procéder à un raisonnement hasardeux à bien des égards : les organisations partenaires (chambres consulaires, syndicats patronaux, clubs et forums d'experts) sont souvent contraintes par leurs statuts (en qualité, par exemple, de personne publique associée pour les chambres de commerce et d'industrie) à s'engager dans des rapports de coopération institutionnelle qui n'ont donc rien d'étonnant ; elles ont une représentativité limitée qui permet difficilement de présager des comportements des milieux censés être représentés ; et, enfin, elles mobilisent des réseaux élitaires qui sont assurément prédisposés (par leurs formations, styles de vie, trajectoires) à partager avec les élites politiques locales une conception convergente des projets à réaliser. C'est pourquoi les consensus opératoires de l'action publique peuvent difficilement – sous peine de désillusions – être confondus avec des soutiens

16. Marco Oberti, Edmond Préteceille, « Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires dans l'espace urbain », *in* Paul Bouffartigue, Charles Galéa, Sophie Pochic (dir.), *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?*, Paris, Armand Colin, 2011.

sociaux. Si efficaces soient-ils pour aboutir à des projets, ces consensus requièrent toujours, de la part des élus, un travail politique relationnel pour gérer leur appropriation élargie et anticiper les contestations potentielles. *Tertio*, la légitimation politique par les *outputs* suppose qu'*in fine* les électeurs soient sensibles aux effets de l'action publique et intègrent ceux-ci dans leurs jugements. Admettons qu'il n'y a là rien d'évident tant la complexité des montages décisionnels brouillent les imputations de responsabilité et tant la perception des effets des politiques est altérée par de multiples pesanteurs contextuelles. C'est assurément une hypothèse qui reste à explorer dans la mesure où les travaux qui s'en sont saisis sont encore bien rares [17]. Dans ce contexte d'incertitudes, les maires seront sans doute tentés de s'en remettre à des leaders d'opinion et des responsables de groupes d'intérêts connus (comités de quartier, associations de commerçants, clubs du troisième âge, comités des fêtes, etc.) pour alimenter le lien avec la population et servir de relais d'information. Autrement dit, ils peuvent difficilement se détourner d'un travail relationnel auprès de tels représentants d'intérêts, même si l'emprise de ces derniers sur les segments de la population s'effrite. S'il est vrai que les maires urbains sont confrontés à un électorat moins fidèle et à des clientèles moins nettement définies [18], ce travail relationnel n'en prend justement que plus de valeur. Les maires doivent soigner leurs contacts avec ces relais intermédiaires pour anticiper des demandes et structurer la réception des politiques publiques. Ce qui passera, dans bien des cas, par des arrangements et concessions dans la mise en œuvre de l'action publique. Négliger ce travail, c'est assurément amplifier les incertitudes politico-électorales de la conduite des affaires. Si la légitimité de l'élection, comme on l'a vu, ne dote pas mécaniquement d'une capacité à agir et à gouverner, celle-ci ne garantit pas, à l'inverse, d'une assise sociale solide.

Au terme de cette réflexion, il ressort que l'action publique prend bien une place croissante dans les rapports entre les maires et leur société territorialisée. Mais ce pari entrepreneurial est traversé de tensions. D'un côté, les maires puisent dans l'action publique de précieuses ressources de légitimation, pour peu qu'ils en maîtrisent les processus. Cette pratique appelle dès lors des investissements exigeants et élevés sans que

17. Cf. Jacques Gerstlé, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, 2003. On signalera aussi la mise en place récente au sein de l'Association française de science politique d'un groupe consacré aux rapports entre « opinion et action publique ».

18. Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne… », art. cité, p. 107.

les effets, réels ou perçus, soient évidents. D'un autre côté, les maires ne peuvent faire l'économie de travailler les liens avec leur base sociale grâce, le plus souvent, à des relais constitués et routiniers dont l'emprise sur la population s'érode. Plus qu'à une substitution de dimensions du travail politique, il nous semble donc préférable de conclure à une équation politique indépassable et instable. La difficulté politique est aujourd'hui de ménager des soutiens dans la population tout en conduisant des projets d'envergure. Dès lors, autant que les plaidoyers rituels en faveur d'un rapprochement de l'analyse des politiques publiques (*policy*) et du métier politique (*politics*), l'étude du gouvernement urbain nécessite que l'on y intègre aussi l'assise sociale des maires auprès de sociétés structurées par des groupes, des intérêts, des relais…

RÉSUMÉ

Les maires urbains semblent aujourd'hui s'impliquer massivement dans l'élaboration de projets d'action publique qui leur permettraient de mobiliser des soutiens. Le texte discute la thèse d'une légitimation politique par les outputs *qui serait une réponse à une société pluraliste et plus différenciée. Il revient, pour cela, sur les investissements requis pour un usage politique de l'action publique avant de pointer du doigt les incertitudes d'une telle forme de gouvernement.*

Alain Richard

L'intercommunalité : menace ou atout ?

Ce numéro de *Pouvoirs* est consacré à la commune, et le titre « Le maire » dit assez que le thème de la commune est abordé par la réalité politique et institutionnelle qu'elle constitue dans l'univers démocratique français. Convié comme légiste et praticien à y discuter l'intercommunalité comme « menace ou atout », j'ai été honoré de cette interrogation venant de l'autorité que fut Guy Carcassonne, auquel je redis dans ces lignes un adieu amical et respectueux.

Il y a tout un argumentaire fonctionnaliste qui analyse l'intercommunalité comme outillage pratique apportant aux communes des capacités financières et opérationnelles de réalisation de projets partagés. Cette présentation a sa valeur et pourra donner lieu dans le développement à quelques appréciations ; mais il est patent que, depuis une période qu'on peut situer dans l'histoire toute récente, ce qu'on continue à appeler « intercommunalité » inclut en son cœur un processus proprement politique qui affecte en profondeur l'avenir de la commune comme espace de pouvoir et de débat des citoyens.

L'intercommunalité première, accessoire de la commune

Pour mesurer ce qui s'est passé, et ce qui est peut-être en train de se passer, il faut revenir sur la genèse de la commune républicaine française, figure centrale de la représentation territoriale du pays, anoblie par les perceptions dominantes de notre société du titre de « cellule de base de la démocratie ». Notre patrimoine historique partagé, presque mythifié, institue notre réalité communale dans la loi du 5 avril 1884.

Mais celle-ci doit se regarder comme un aboutissement, et non comme une création *ex nihilo*.

L'entité communale, reconnue dès 1789 en tant qu'unité administrative et élective première du pays calquée sur les anciennes paroisses, perd dès 1799 sa substance démocratique, les conseillers municipaux ne tenant plus leur mandat que d'une nomination par l'autorité supérieure. C'est alors que s'instaure la double fonction du maire, agent exécutif de la collectivité mais aussi représentant local de l'État pour la régulation de proximité nommée « police » ; cette dualité imprime dans la notion française de commune un compromis centralisation-décentralisation devenu proche d'un principe inné.

La monarchie de Juillet, dont les apports prudents aux libertés sont souvent effacés par la geste républicaine, consacre la commune comme la première unité d'expression politique des citoyens. Ses lois municipales de 1831 et 1837 donnent aux électeurs le choix de leurs conseillers municipaux, en réservant au pouvoir central le droit de désigner parmi eux le maire et ses adjoints. La barrière censitaire de l'électorat municipal est beaucoup plus basse que celle ouvrant le droit d'élire les députés : c'est l'équilibre des pouvoirs d'une démocratie locale naissante.

Quand le législateur républicain de 1884 achève la statue de la commune cadre de la libre expression locale des citoyens, il y a donc – les conservateurs le font remarquer dans les débats – un demi-siècle de pratique représentative éprouvée dans le cadre municipal. La IIe République y a ajouté le suffrage universel (masculin) et le Second Empire, en se donnant le choix discrétionnaire des maires, a conservé cette réalité élective.

Ce qui fait le franchissement historique de la loi de 1884, c'est son intention de consolider la première des institutions républicaines. Elle vient en conclusion de la décennie hésitante où s'est imposée la République, au terme d'affrontements achevés par la sanction en sa faveur du corps électoral. La commune est consubstantielle au compromis final qui a fondé les lois constitutionnelles de 1875 : la création d'un Sénat (signifiant alors une chambre conservatrice sans base démocratique), pomme de discorde entre monarchistes et républicains, est devenue une base de compromis quand ces derniers se sont emparés de l'idée, alors nouvelle, d'un Sénat issu du suffrage indirect et non d'une désignation autoritaire ou nobiliaire. L'option du Sénat « Grand Conseil des communes de France », procédant de représentants d'une citoyenneté locale déjà assurée, a scellé l'accord sur la République.

La loi communale s'associe aussi dans le mémorial républicain aux grands textes consacrant une conception ouverte de la société : elle est

l'œuvre du même Parlement que les lois sur l'enseignement public ouvert à tous, sur la liberté de la presse, sur le droit syndical. Stable dans ses principes depuis cent trente ans, soutenant les trois Républiques advenues depuis lors, elle est de ces lois qui forment les piliers de la démocratie un peu à la manière des « masses de granit » napoléoniennes – que d'ailleurs elle préservait prudemment, du code civil au corps préfectoral en passant par le lycée et la Légion d'honneur…

L'enchaînement politique qui a consacré la commune comme lieu de reconnaissance sociale et territoriale d'une collectivité humaine, comme espace d'exercice de la citoyenneté et de protection des droits, a fait naître l'attachement des Français à ce cadre institutionnel simple et familier. La commune est, à travers les générations, la représentation par excellence du droit de chacun à participer politiquement, à exprimer ses revendications et doléances, à contrôler l'exercice d'un pouvoir. Même discuté et parfois raillé, le pouvoir communal – non professionnel pour l'essentiel – est proche, accessible, presque rassurant au regard d'autorités plus lointaines ou rigides.

Tout le débat sur l'intercommunalité a tourné, depuis lors, autour de l'équilibre à maintenir entre cette exigence de démocratie de proximité et des aspirations collectives justifiant une base territoriale plus large. Et il est entouré de l'intérêt, pragmatique mais méfiant, d'un peuple citoyen décidé à préserver ce droit de chacun à la parole et cette accessibilité des décideurs qu'il associe à l'institution communale façonnée par les âges.

Les auteurs de la loi de 1884, conscients de l'exiguïté du cadre communal, avaient prévu de créer un moyen de coopération entre communes partageant des intérêts et des projets. Ils engagèrent bientôt le travail aboutissant à la loi du 22 mars 1890 en continuité de la loi précédente. Tout en insistant sur la prééminence politique des communes constitutives, notamment en restreignant l'objet du syndicat à une seule mission ou « œuvre », cette nouvelle législation – fondatrice, elle, car dénuée de précédent – instaure un véritable petit fédéralisme local, simple mais délicatement équilibré.

La création du syndicat de communes naît de l'accord unanime des communes intéressées. La « fédération » ne se noue donc qu'entre collectivités consentantes, et cette exigence s'étend à l'entrée éventuelle de nouveaux participants. Mais ensuite tous les votes au sein de l'organe délibérant du syndicat sont à la majorité simple. Chaque commune petite ou grande peut être astreinte à suivre, pour sa participation aux charges ou pour le droit de ses habitants au service commun, une décision qu'elle n'a pas partagée. L'objet de service public confié au sein du syndicat,

on ne dit pas encore les compétences, requiert aussi l'unanimité fondatrice et il est énoncé dans un statut, qui a valeur de norme supérieure encadrant les délibérations à venir – cas original dans notre droit local fondé sur la seule source législative. La représentation des communes par deux délégués est en principe égalitaire, sans considération de leur nombre d'administrés ; mais faculté est donnée à l'accord local de prévoir dans le statut une représentation différenciée. L'engagement « fédéral » est stable : le syndicat est soit de durée indéterminée, soit prévu pour un terme fixé par le statut. On ne peut s'en libérer qu'à l'unanimité.

Volontariat encadré par des règles simples et robustes, égalitarisme adaptable de représentation, renvoi à un statut local de conception souple, préférence pour la permanence : en quelques années de réflexion et d'analyse d'expériences pionnières, le législateur de 1888-1890 a fixé un cadre politique qui répond à l'aspiration d'équilibre évoquée plus haut. Dans les conditions de vie locale de la France en voie de modernisation, ce cadre va permettre pendant trois quarts de siècle une multitude d'expériences de coopération locale. L'électrification rurale, l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées, l'aménagement rural et agricole, ont constitué des champs d'application de cette intercommunalité première manière, qui n'a pas suscité de questions sérieuses sur l'autonomie communale. Cette extension sans heurts doit, il est vrai, sa tranquillité aux mécanismes de tutelle que la loi communale a imposés.

Un nouveau paysage : regroupement systématisé et reclassements politiques

Le changement de nature qui justifie le débat politique d'aujourd'hui trouve son origine dans les mouvements de la société et du territoire français, échelonnés entre la reconstruction d'après guerre et l'impulsion gaullienne de modernisation économique et administrative. L'urbanisation reprend, stimulée par les destructions du conflit. L'étalement urbain affecte les agglomérations, l'inquiétude du « désert français » gagne les zones rurales. La mutation économique des Trente Glorieuses, adossée aux ambitions collectives de la Libération, déclenche deux poussées d'ampleur nouvelle : l'industrialisation, exigeante en espace et en infrastructures, et la création d'une gamme croissante d'équipements collectifs. En une décennie la « reconstruction », devenue l'aménagement du territoire, appelle au dépassement du cadre communal, tant pour gérer l'espace que pour réunir les ressources nécessaires. Ces processus engagés pendant la IVe République atteignent leur plein effet au début de la Ve.

La mutation profonde de l'intercommunalité, annonciatrice de son développement contemporain, prend place dans l'étonnante séquence de projets réformateurs, mûris par la technostructure mais enlisés dans le régime d'assemblée, qui se réalise entre octobre 1958 et janvier 1959 en exploitant à fond l'habilitation exceptionnelle de l'article 92 de la Constitution.

Alors disparaît l'unanimité requise pour créer une institution intercommunale, au profit des célèbres « deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou moitié des communes représentant les deux tiers de la population ». Cette inflexion du raisonnement fédéraliste énonce le principe que, si une majorité substantielle des communes partage un projet, il est démocratiquement acceptable que celles qui y sont opposées ne bloquent pas l'ensemble.

Des formes intégratrices d'intercommunalité sont offertes au choix des communes : le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) et le district urbain. On entre dans une intercommunalité de conception nouvelle : au lieu d'établissements spéciaux constitués pour chaque mission, chacun avec son propre « tour de table » de communes, c'est une institution englobante, assumant plusieurs compétences communales groupées, qui sera l'outil fédératif des communes volontaires. C'est une unité territoriale qui se structure, elle fait apparaître l'idée de pays ou d'agglomération, une solidarité géographique qui crée un lien plus puissant entre les communes.

Apparaît en outre, dans le cas du district urbain, une première liste type de compétences qui contraint le choix des communes membres ; l'initiative de mise en commun n'est plus locale mais encadrée. Le sens politique de l'intercommunalité commence à changer en profondeur. Le contexte politique de cette période très particulière, libre de tout impératif parlementaire, se prête à de telles avancées répondant aux besoins de la société interprétés par la haute administration. Le ministre de l'Intérieur porteur de ces ordonnances est un préfet ; mais figure aussi, comme sur la plupart des textes de portée institutionnelle, le contreseing du ministre d'État Guy Mollet.

La montée en régime de ces formes intégratrices se fait d'abord prudemment, à la faveur de compromis organisés autour d'un leadership politique local, souvent celui du maire de la ville ou du bourg-centre, avec la retenue et l'approche mutualisatrice requises pour entraîner l'adhésion des municipalités périphériques. Le climat d'expansion économique, générateur de ressources locales croissantes et créateur d'opportunités, constitue un facteur favorable. Il y a bien partage de

pouvoir communal d'une ampleur nouvelle, mais dans un esprit peu contraignant et fécond en contreparties.

Une autre donnée politique va acquérir son importance au cours des décennies suivantes : le besoin d'une animation partenariale du développement économique fait naître une mouvance sociale, celle des « comités d'expansion », à l'intersection du conseil technique, de l'esprit de négociation sociale et de la mobilisation des couches professionnelles en croissance. Le besoin fonctionnel de soutenir l'initiative économique locale suscite une pensée politique donnant priorité à un compromis social modernisateur. Au sein de la gauche temporairement abaissée par le gaullisme vainqueur, ce phénomène suscite une rivalité croissante entre la SFIO repliée sur ses bases municipales et une « gauche nouvelle », souvent d'inspiration chrétienne progressiste, appelant à la réforme et aux projets locaux fédérateurs, beaucoup moins implantée mais renforcée par des fractions du syndicalisme salarié, entrepreneurial et agricole.

Cette tension introduira une dimension politique originale dans les débats des années 1960 et 1970 touchant à la structuration locale : le mouvement en faveur de l'intégration intercommunale aura le soutien actif de cette gauche nouvelle et du gaullisme (tous deux « challengers » dans la distribution du pouvoir électif local) face à la résistance des élus locaux de la gauche laïque traditionnelle et de la droite libérale, souvent partenaires dans les responsabilités municipales et départementales. La confrontation entre dynamisation des structures locales et défense des libertés communales aura donc, pendant un temps, une coloration politique de querelle des Anciens et des Modernes.

Les ordonnances de 1959 n'ont été qu'une étape. À l'initiative de l'exécutif, le débat évolue vers une accélération de la structuration intercommunale et une intégration plus radicale. Déposé en juin 1966, un projet de loi crée un nouvel organe intercommunal, la communauté urbaine. Produit d'une réflexion administrative guidée par l'inquiétude d'un développement urbain rapide et dysfonctionnel, le projet a hésité entre une quasi-absorption des communes et une intensification des formes intégratrices déjà existantes du district. Il a évolué de façon contrastée pendant le débat parlementaire, marqué par l'hostilité des partis d'opposition dominants dans le pouvoir local, appuyés sur un plaidoyer pour la démocratie communale mais gênés de nier les défauts notoires de cohérence de l'aménagement urbain. La profonde réserve du Sénat devant un tel processus, constamment confirmée depuis lors, apparaît avec netteté.

Trois changements substantiels résultent de la loi promulguée le 31 décembre 1966. La masse des compétences communales transférées

à la communauté est beaucoup plus lourde que dans les SIVOM et les districts : l'usage du libre choix des missions mises en commun est renvoyé au passé. La loi impose la création de ces communautés dans quatre agglomérations majeures (Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg), les autres se prononçant à la majorité qualifiée de droit commun. La définition de l'agglomération à fédérer est confiée au préfet avec l'objectif que cette délimitation soit la plus étendue. Un pas décisif est accompli vers une conception intégratrice, voire absorbante, de l'instance intercommunale. La réduction des communes à une position résiduelle peut dès lors être évoquée. Les débats ont pour la première fois agité l'idée d'une élection directe des conseillers communautaires par les citoyens de l'ensemble fédéré ; mais elle n'est pas retenue, la pression parlementaire recentrant le projet vers une conception plus coopérative.

Dans la même période, le gouvernement envisage une voie plus radicale pour traiter le problème du sous-dimensionnement des communes : faciliter leur fusion pour passer, en impulsant un effort de négociation locale, à une échelle territoriale et financière jugée viable. C'est l'objet de la loi du 16 juillet 1971. Selon un modèle qui servira de nouveau, le préfet dans chaque département établit le plan des fusions souhaitables pour la cohérence de l'aménagement urbain et pour une mutualisation efficace en milieu rural. Des primes financières sont prévues. Mais, à la différence des nombreux pays européens qui réorganisent leur cadre communal à la même époque, la France gaullienne n'ira pas jusqu'à la fusion d'autorité. Le mouvement gaulliste a fini par acquérir une implantation dans les communes : le contexte politique ne pousse pas à un conflit massif avec les élus communaux appuyés par leurs mandants.

Cette tentative, exception momentanée au mouvement continu vers l'intercommunalité, est sur le terrain un échec qui marque les esprits. Il rappelle aux réformateurs à venir la prudence qu'impose l'attachement des citoyens à leur cadre communal.

La décennie 1970 voit apparaître un autre grand changement du paysage local : après la courte défaite de François Mitterrand en 1974, les élections municipales de 1977 donnent à la gauche, et surtout au nouveau Parti socialiste, une part dominante et durable du pouvoir communal. Dans la gestion locale s'établit une pratique qui donne leur place à la société civile et à l'innovation et résorbe, face aux défis territoriaux et sociaux, la divergence entre la gauche traditionnelle et la « gauche moderne ». L'expérience de ce pouvoir local va fortement influencer une génération politique qui accédera bientôt aux responsabilités d'État. L'intercommunalité, naguère vue par la gauche comme

l'outil de manœuvres inquiétantes du pouvoir central, devient dans les années 1980 un instrument naturel du dynamisme territorial par lequel elle veut s'illustrer. L'intercommunalité comme levier d'action et de pouvoir est désormais une conception partagée entre droite et gauche, et à terme c'est la gauche de gouvernement qui en guidera la généralisation.

À l'expérience, les élus municipaux prennent lentement conscience de la teneur politique de leurs choix au niveau intercommunal ; l'institution communautaire produit des réalisations, harmonise des services aux habitants, étend aux périphéries des avantages associés à « la ville » ; elle dépense aussi des fonds importants et prélève des impôts ; ceux qui en ont la direction acquièrent un poids politique accru. L'usage du consentement mutuel (qui a étendu le nombre de communautés urbaines après le choc des quatre créations d'office), la préférence généralisée pour une gestion partagée entre élus de toutes tendances et la primauté politique reconnue aux maires, unis dans un pacte intercommunal implicite ou affirmé, tout cela constitue un environnement de fédéralisme tempéré. L'absence de dirigisme local ostensible est aussi une sorte d'anesthésie pour le citoyen-usager, qui ne perçoit les choix majeurs de l'intercommunalité qu'à travers une brume unanimiste, dont le coût financier alerte de temps à autre le juge des comptes.

Pendant ces évolutions politiques majeures des années 1960 à 1980, un pôle de permanence s'affirme : la conviction des cadres supérieurs de l'État, administratifs et techniques, que le cadre géographique communal doit être dépassé pour l'essentiel des fonctions de gestion territoriale. Cette pensée dominante devenue une doctrine impérieuse de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), direction compétente du ministère de l'Intérieur, acceptée de diverses façons par les dirigeants politiques successifs (le tandem Mitterrand-Defferre, au début des années 1980, y est spécialement rétif), s'exprimera avec constance et produira, à chaque circonstance favorable, une stratification de plus en plus serrée d'organisations intercommunales à partir des modèles initiaux de la Ve République naissante.

Les lois de 1992 et 1999, avec des inspirations en partie dissemblables, poursuivent un même objectif : généraliser une intercommunalité « intégrative », transférer d'office une grande part des compétences communales d'aménagement et d'équipement ainsi qu'une part substantielle du pouvoir fiscal ; en 1999, le pouvoir du préfet de fixer les périmètres d'intercommunalité est consacré. Une différence formelle subsiste entre deux niveaux d'intégration (en fait, trois en incluant les communautés urbaines), mais dans la pratique le modèle de cette délégation obligée

s'uniformise. La loi de 1999, dans un contexte financier plus permissif, aide la réforme par une bonification en recettes de fonctionnement qui emporte la conviction de nombreuses municipalités.

Généralisation, élection directe : au seuil d'options politiques nouvelles

À la fin de la décennie 2000, le « modèle » des communautés à moyenne ou forte intégration est appliqué par des communes représentant plus de 80 % de la population nationale. Il apparaît cohérent de finir l'ouvrage en instaurant – à temps pour une entrée en vigueur avant les élections de mars 2014 – l'obligation pour toute commune de s'inclure dans une communauté de communes ou d'agglomération. C'est l'un des objets de la loi de « réforme territoriale » promulguée le 16 décembre 2010.

Cette généralisation peu contestée sous-entend un bilan favorable, sur le plan fonctionnel, de l'expérience intercommunale. Après l'impasse de la fusion des communes, elle a répondu aux principaux défis nés de la transformation du territoire français, tant dans les villes que dans l'espace rural. Le niveau de service et la cohésion de l'aménagement ont globalement progressé et les inégalités de ressources entre communes se sont resserrées. Le faible tonus démocratique de beaucoup de communautés, s'il a frustré les citoyens les plus exigeants, a permis l'aboutissement de projets structurants. À côté de ces acquis solides, il faut se résigner à quelques contre-effets fâcheux : une tendance à l'outrance dans certaines réalisations, née d'un sentiment vif de concurrence entre territoires, une vigilance imparfaite sur le niveau des dépenses liée à la moindre implication quotidienne des élus et à la dilution de la responsabilité fiscale. Un rapport particulier de la Cour des comptes de 2005 a bien décrit ces points faibles, suivi d'observations de même sens en 2009.

Le processus d'achèvement de la carte en 2011-2012 laisse une place honorable à la concertation locale et respecte, au prix d'un abaissement temporaire, le principe de la majorité qualifiée, mais dans une ambiance de contrôle durci du pouvoir central. Trois données y concourent : les communes encore à l'écart d'une communauté cinquante ans après le début du mouvement, souvent les plus réfractaires, y entrent de mauvais gré ; dans les communautés déjà créées par des accords locaux, certains sur une base géographique discutable, la rationalisation même prudente des périmètres suscite des résistances. Et surtout, ce dernier perfectionnement de la carte intercommunale figure dans un projet plus large qui impose la gouvernance conjointe des départements et régions,

et s'accompagne d'un langage critique contre la superposition des pouvoirs locaux et le nombre élevé des élus locaux.

Ces controverses ont eu des effets politiques, facilitant notamment le changement de majorité au Sénat en septembre 2011. Mais l'alternance de 2012 n'arrête pas le projet d'achèvement-rationalisation des intercommunalités. Les discussions départementales commencées sous l'ancienne majorité se concluent sous la nouvelle, et les situations de désaccord, dans lesquelles le dernier mot revient au représentant de l'État, restent très limitées, témoignant d'une acceptation très majoritaire du fait intercommunal chez les élus communaux.

Parallèlement aboutit une novation politique majeure dans le paysage intercommunal, évoquée de longue date mais souvent différée : l'élection des conseillers siégeant dans l'instance délibérante des communautés, depuis l'origine issue d'un vote au sein des conseils municipaux, devient une élection directe par les citoyens, mais aménagée au sein même de l'élection municipale : seront conseillers communautaires certains des conseillers municipaux élus, identifiés comme tels dans les listes de candidats. Cette élection « gigogne » assure la légitimité de principe des élus intercommunaux investis de pouvoirs de décision très étendus, dont un pouvoir fiscal réel, et maintient la solidarité entre chaque municipalité et sa représentation au niveau intercommunal. Elle ne laisse qu'un choix fermé à l'électeur, contraint de voter en bloc pour une liste municipale et ses candidats à la communauté ; mais elle introduit, fût-ce timidement, les débats de politique communautaire devant les citoyens, ce qui jusque-là était une rareté.

Ce mode d'élection directe est lui aussi commun à l'ancienne majorité, qui avait déposé à cette fin un projet en 2009 sans le mettre en débat, et à la majorité soutenant François Hollande. Il est appliqué à l'ensemble des intercommunalités, de la plus petite communauté de communes à la communauté urbaine la plus puissante, confirmant la tendance à l'homogénéisation des groupements de communes à vocation intégrative. Cette réforme électorale va de pair avec une redistribution des représentations intercommunales : leur nombre est plafonné, mettant fin aux effectifs débordants qu'affectionnait la presse satirique, et la répartition entre les communes est soumise au principe de représentation démographique pour se conformer aux exigences du Conseil constitutionnel [1]. La tradition égalitaire qui donnait une forte prime à la petite ou moyenne commune dans l'intercommunalité cède à une égalité des

1. Décision 94-358 DC, 26 janvier 1995.

citoyens-électeurs qui pondère la commune selon sa taille. Le principe « un homme-une voix » l'emporte sur « une commune-une voix » : l'un des piliers de l'ancien « fédéralisme » intercommunal tombe.

Ainsi peut être résumée l'évolution suivie dans le dernier quart de siècle : toutes les communes, volontaires ou non, sont entrées dans des communautés qui ont été dotées de compétences déléguées d'autorité, lesquelles empiètent fortement sur leurs choix de développement et de gestion de leur territoire. Leurs ressources financières ont perdu toute dynamique. Leur voix au chapitre dans ces institutions est conditionnée à leur poids et se dilue par la taille accrue des intercommunalités. La décision par consensus, base du fonctionnement intercommunal classique, souffre de la raréfaction du « grain à moudre » (la faible croissance a stoppé l'enrichissement des communautés) et du développement de débats territoriaux plus controversés (environnement, transports, grands équipements, gestion déléguée).

Politiquement, le nouveau système électif réduit le lien entre commune et communauté : les délégués de la commune ne sont plus révocables par elle et pourront prendre quelque liberté au cours du mandat. La taille plus réduite des bureaux n'assurera plus aux maires d'y siéger tous. Autre glissement politique : la complexité des domaines d'action communautaires, alors que la mobilisation des élus est aimantée par la commune qui reste leur base de légitimité, a développé dans l'intercommunalité un pouvoir technicien beaucoup plus influent. Dans la commune, l'équipe politique élue s'implique dans chaque dossier du début à la fin ; il est loin d'en aller de même dans la communauté.

Au total, la déperdition de substance politique de la commune ne fait plus de doute et, malgré le mécanisme annoncé d'élection directe « guidée », les habitants n'ont pas acquis le même sentiment d'appartenance à la communauté – dont, en outre, la géographie est encore changeante. Les épisodes de rejet venant du public citoyen ne sont certes pas massifs. Des rattachements mal compris, des projets problématiques par leur impact ou leur coût ont suscité des oppositions. Certaines formes de leadership intercommunal ont prêté le flanc à la critique. Le quotidien du débat municipal a multiplié ces situations de « renvoi de balle » où l'élu communal reconnaît qu'il n'a pas la main sur le sujet invoqué par l'administré tandis que celui-ci refuse de dissocier la commune et l'intercommunalité où siègent ses élus. Toutefois, les justifications pratiques de l'intercommunalité sont admises par le public, qui reconnaît ses apports concrets et ne conclut pas, dans la généralité des cas, à un dessaisissement injustifié de la commune.

Mais les perspectives ouvertes par les suites de la généralisation, avec des « mariages forcés » porteurs de conflits, la stagnation des moyens dans un univers habitué à régler ses divergences par l'argent public, l'idée d'une première élection directe qui devrait cliver davantage les débats, vont toutes dans le sens d'une maîtrise déclinante de la commune sur ses choix politiques. La fragilisation de sa crédibilité démocratique, le sentiment des citoyens de perdre un appui de proximité dans leur relation au politique, ne sont pas encore avérés. Un équilibre incertain se dessine pour les prochaines années. On peut en outre relever un paradoxe : si la DGCL a « tenu » avec détermination le développement législatif de l'intercommunalité, les préfets se sont peu investis dans la régulation de ses applications locales, et la gestion des conflits d'intercommunalité, maintenus hors du débat public jusqu'au jour où ils dérapent, n'est encore la mission de personne.

On peut plaider, et c'est ma propre appréciation, que l'effet cumulé des réformes récentes a poussé au plus loin la mise en commun des pouvoirs communaux sans priver la commune et ses habitants de la « libre administration » qui en fait la première garantie de notre vie démocratique. Cela pourrait rester vrai, et donc justifier la réponse « intercommunalité = atout », au prix de quelques évolutions de la loi et de la pratique : faire vivre la collégialité des maires dans la marche de la communauté, démontrer au public communal l'esprit de complémentarité qui anime les deux entités ; introduire dans la loi une plus grande flexibilité dans la délégation des compétences, leur concentration à sens unique n'étant pas une garantie d'efficacité ; apporter au contribuable des preuves tangibles de l'effet « économiseur » de l'intercommunalité ; créer un lieu de prévention des conflits d'intercommunalité.

Le risque de basculement

Mais dans cette phase déjà délicate de mutation de la démocratie locale survient un phénomène d'emballement, assez inattendu de la famille socialiste. Le projet de loi d'« affirmation des métropoles » apporte en 2013 une série de transformations dont l'ensemble, inspiré par une croyance univoque à la massification et au regroupement imposé, dessine un paysage politique très typé. Qu'on en juge :

- Toutes les grandes agglomérations en région, que leurs élus le veuillent ou non, sont transformées par décret en « métropoles », intercommunalités investies d'une gamme encore élargie de compétences retirées aux communes.

- En Île-de-France, les cent vingt-quatre communes des départements de petite couronne sont d'autorité insérées avec Paris dans une métropole « hors échelle » de 6,7 millions d'habitants, où chaque ville (sauf Paris) aura entre un et quatre représentants (pour les plus peuplées) dans un conseil délibérant de près de trois cents membres.

- Dans le reste de l'Île-de-France, une concentration par voie d'autorité des communautés, souvent toutes récentes, vise à établir des ensembles « de taille suffisante », obligeant parfois à y grouper quatre-vingts communes urbaines ou périurbaines.

- La conurbation d'Aix-Marseille, dans un climat de crise urbaine et sécuritaire, se voit reconfigurée d'office en métropole en dépit d'un refus de 90 % des maires intéressés.

- Par un arrangement parlementaire improvisé, le même projet de loi instaure à terme un scrutin « mixte » dans lequel la moitié des élus communautaires sont élus au niveau supra-communal, privant l'intercommunalité de sa nature même puisqu'une telle institution perdrait son statut d'établissement public, en tension avec la jurisprudence constitutionnelle.

- Un autre texte remet aux communautés le pouvoir de décision sur les plans locaux d'urbanisme, cadre de gestion à petite échelle du développement local qui constitue depuis un demi-siècle l'outil de maîtrise du territoire par les conseils municipaux.

L'embardée dirigiste que manifeste cette « salve » ne vient pas de nulle part, elle est la convergence de quelques réalités. Un fait politique : l'accumulation d'influence par des dirigeants de communautés devenus des poids lourds de la majorité et de l'opposition, qui font de leur propre expérience une doctrine à généraliser. Un double impératif économique : la concentration de ressources pour modérer la montée des dépenses publiques locales et « armer » les territoires d'un pays menacé dans la compétition économique continentale. Une nécessité d'image : montrer un effort de modernité et « bousculer la routine » en affichant une rationalisation expéditive à défaut de réforme structurelle.

On peut trouver plus ou moins convaincantes ces considérations ; certaines peuvent se soutenir. Mais il s'agit d'un défi politique qui nous affecte à long terme. La démocratie française comporte un pouvoir local concret, reconnu par les citoyens sans intermédiation d'une élite, qui offre un cadre authentique à la concertation et à la contestation : c'est la commune. Sous la condition d'un équilibre réfléchi et stabilisé, elle peut être l'échelon de base d'une gestion performante du territoire et du service public grâce à une intercommunalité éprise de pluralisme et de pragmatisme, ménageant des espaces de choix et de débat.

Mais un mélange détonnant peut se former entre des stratégies de pur pouvoir politique, une vision sommaire de la compétition territoriale et un objectif de restructuration porté par des serviteurs de l'État, qui provoquerait un dépérissement durable de cette cellule politique de base. Plusieurs des durcissements envisagés dans les projets de loi en débat, déjà acceptés par la majorité de l'Assemblée nationale, révèlent ce risque.

La décentralisation a encore besoin de la commune. Les citoyens vont demander bientôt des comptes : s'ils voient leurs représentants les plus proches dépourvus de leviers pour répondre à leurs attentes, enserrés dans la stagnation financière, soumis à un processus bureaucratisé pour faire vivre leur territoire et leurs services publics, ils concluront que l'intercommunalité les a privés d'une grande part de leurs droits et que l'entreprise de fusion des communes est revenue par la fenêtre. Leur insatisfaction peut prendre des formes inattendues, mais on ne peut que craindre une nouvelle déprise démocratique. Ce serait, pour répondre à la question posée, le fourvoiement irréfléchi qui aurait fait d'une menace lointaine une funeste réalité.

Au terme de cette réflexion vue du siège du législateur, il est tentant d'évoquer le Parlement républicain de 1884, qui sut donner un espace à la démocratie locale sans fermer les choix futurs ni contraindre les évolutions du terrain. Son successeur de 2013, devant la société fragmentée et inquiète qu'il représente, sera-t-il inspiré de la même sagesse ?

RÉSUMÉ

L'intercommunalité, née comme un simple prolongement de la commune aux pouvoirs limités, devient à la fin du XXe siècle une mise en commun très encadrée des compétences et moyens communaux. Les réformes en cours d'examen sont porteuses d'une véritable inversion des rôles, la commune perdant beaucoup de ses capacités réelles de décision. Le citoyen, pour qui c'est le principal lieu de participation démocratique, risque de se sentir dépossédé.

Haude d'Harcourt

LE LOBBY DES MAIRES[1]

Les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens dans l'organisation du territoire français. En 1789, l'Assemblée constituante décide de donner un statut à des échelons locaux issus de l'histoire en organisant « une municipalité à chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne », soit trente-huit mille municipalités avec à leur tête un maire, élu pour deux ans au suffrage direct par les « citoyens actifs », ceux qui paient l'impôt.

Ainsi en 2013, avec 36 769 communes, la France représente 40 % des communes de l'Union européenne quand l'Allemagne et l'Italie n'en comptent plus respectivement que treize mille (trois fois moins qu'avant) et huit mille après des réformes menées rondement et sans concertation dans les années 1970. Le débat opposant Mirabeau, pour qui l'émiettement garantissait plus de tranquillité au pouvoir central, à Sieyès et Thouret, partisans d'un découpage géométrique du territoire en six mille cinq cents communes égales afin de ne pas multiplier les entités, ne s'est jamais refermé.

Depuis 1890, de nombreuses lois ont tenté d'inciter à la fusion puis au regroupement des communes, sans succès jusqu'à la Ve République. À l'inverse, le succès des intercommunalités (depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999) s'explique parce que ce dispositif permet de maintenir le maillage de communes tout en réalisant des économies d'échelle dans un périmètre choisi. Et son développement s'est peu à peu imposé comme une réponse à l'émiettement communal.

Cette diversité constitue donc une caractéristique majeure à laquelle les Français comme leurs élus sont très attachés, soucieux de préserver l'identité de leurs communes, mais aussi d'assurer leur développement économique.

1. Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

Dans un environnement législatif toujours porteur de nouveaux concepts d'organisations territoriales, les maires se sont regroupés et organisés pour faire valoir leurs intérêts, ce dont témoigne l'expression « lobby des maires » puisque le rôle du lobby, ou groupe d'influence, consiste à intervenir pour tenter d'influencer de manière directe ou indirecte un processus donné, par exemple un projet de loi.

Aujourd'hui, les enjeux liés à la maîtrise du territoire cristallisent ce lobbying. La réforme des collectivités locales a mis en route un appareil législatif qui prévoit, d'une part, le renforcement des compétences des nouvelles structures et, d'autre part, une reconfiguration de la représentation locale avec l'évolution des modes de scrutin et la fin du cumul des mandats.

Quelle forme prend ce lobbying ? Où place-t-il l'intérêt général ? Quelle est son efficacité ? La période actuelle, marquée par plusieurs projets de loi cruciaux pour l'avenir des collectivités, permet de proposer quelques réponses à ces questions.

L'Association des maires de France

Si l'entité la plus connue, l'Association des maires de France (AMF), joue un rôle majeur en rassemblant les maires à l'échelle nationale, d'autres strates plus fines se sont organisées autour desquelles s'articulent des lobbyings parfois concurrents, expressions de dénominateurs communs plus catégoriels.

Il faut commencer par traiter du rôle essentiel joué par l'AMF : créée en 1907, reconnue d'utilité publique et forte de ses 34 486 adhérents, elle constitue « la » représentation institutionnelle des maires. Paritaire dans ses instances dirigeantes, elle se définit comme « un partenaire loyal des pouvoirs publics ». Interlocuteur généralement à la recherche du consensus, à la confluence des intérêts de ses adhérents, elle relaie l'ensemble de leurs préoccupations.

Son congrès annuel constitue une démonstration de puissance et de représentativité : de nombreux membres du gouvernement y interviennent, et toujours le Premier ministre ou le président de la République. La présence ou non de ce dernier et la teneur de son intervention constituent un baromètre du climat ambiant, un révélateur des tensions avec le pouvoir et de la volonté des deux parties de chercher ou non à les apaiser.

Cet événement est devenu au fil du temps l'un des marqueurs des équilibres institutionnels. Ainsi, le simple fait que Nicolas Sarkozy, en

2011, invite le bureau de l'association à l'Élysée, au lieu de se déplacer au Congrès des maires et présidents de communauté de France, a été mal vécu par les élus de l'opposition qui ont refusé cette invitation. Plus récemment, François Hollande a déclaré en novembre 2012 devant ce même congrès que la loi sur le mariage pour tous s'appliquerait « pour tous, dans le respect néanmoins de la liberté de conscience », avant de se rétracter quelques jours plus tard. C'est à cette occasion que pour la première fois la notion de « conscience » apparaissait dans le débat. La tribune unique que constitue ce congrès donne un écho particulier aux propos qui y sont tenus, tant il est vrai que les maires sont prompts à se radicaliser s'ils ne se sentent pas considérés.

Outre ce temps fort récurrent de l'année, l'AMF joue un rôle permanent d'expertise et de conseil : au gré des projets de loi et des conséquences des politiques publiques sur la vie et les finances des communes, elle intervient auprès du gouvernement pour en négocier les moyens ou les aménagements.

La réforme des rythmes scolaires répond à un souhait de l'AMF qui avait exprimé son adhésion à l'objectif mais avec des réserves sur ses modalités d'entrée en vigueur, financières notamment. Après avoir publiquement demandé lors de la rentrée « la remise à plat des modalités de financement » de cette réforme « dont le coût ne peut être supporté par les communes », l'association a obtenu du Premier ministre la prolongation d'un an du « fonds d'amorçage » du transfert de cette charge, ainsi que la création d'un groupe de travail pour estimer le coût de cette réforme jugé trop lourd par nombre de municipalités.

Mais si l'AMF fédère, elle n'a pas pour autant l'exclusivité de la représentation des municipalités : leur grande diversité de tailles les a en effet conduites à se regrouper sur le critère populationnel qui induit parfois des approches différentes de leurs intérêts. À terme, ces regroupements pourraient-ils fragiliser son assise et son influence ?

De multiples associations transversales

Les trente-trois mille cinq cents communes de moins de trois mille cinq cents habitants, les mille cent villes comptant de deux mille cinq cents à vingt-cinq mille habitants et les deux cents villes dont la population est comprise entre vingt mille et cent mille personnes ont ainsi donné naissance à plusieurs associations « verticales », celles des « maires ruraux » (AMRF), des « maires de petites villes » (APVF), des « maires des villes moyennes » (FVM) et des « maires de grandes villes » (AMGVF). Plus

transversales, et très nombreuses : les associations qui regroupent les élus de la montagne, du littoral, des villes universitaires, des stations classées, thermales, des plus beaux villages… donnent un éclairage sur la diversité des territoires et l'attachement des Français, donc de leurs maires, à ce qui les identifie. Ces élus se regroupent entre « strates » pour mettre en évidence leurs contraintes et, de ce fait, la légitimité de leurs revendications afin d'adapter les dispositions générales aux particularités de leurs territoires « dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national » (Association nationale des élus de la montagne). Ainsi investissent-ils les ministères pour négocier des compensations et les assemblées pour faire défendre par « leurs » parlementaires des propositions de loi *ad hoc*. On peut citer pour exemple la récente proposition de loi visant à introduire la notion de territoires ruraux et de montagne dans le code de l'éducation, défendue par Marie-Christine Dalloz, députée du Jura.

Intérêt national, intérêt catégoriel, intérêt général toujours ! La somme de tous les intérêts légitimes ne constitue pas en soi l'intérêt général et, assez logiquement, ces intérêts divergent selon la taille des communes, au-delà même des clivages politiques. Ainsi pour les grandes villes de France, c'est l'AMGVF qui est chargée de promouvoir « la dimension urbaine dans la société française ». Les membres de cette association, pour la plupart députés-maires ou sénateurs-maires ont comme tels un accès facilité aux ministres. Par ailleurs, ils relaient eux-mêmes les thématiques défendues par l'association dans les médias et via les réseaux sociaux : 76 % d'entre eux y sont présents, 56 % y tiennent un blog, des comptes Facebook et Twitter, au point qu'un baromètre mesure et classe désormais leur audience.

On rappellera ainsi la tribune en 2009 de Michel Destot et Serge Grouard respectivement députés-maires (Parti socialiste, PS) de Grenoble et (Union pour un mouvement populaire, UMP) d'Orléans dans *Le Monde* : « La nécessaire réforme de la décentralisation doit reconnaître et consacrer le fait urbain. Résultat de sédimentations successives, notre construction territoriale doit entrer dans l'âge de raison, rationaliser les périmètres et les compétences… Cela commande de mettre fin à l'émiettement : nous aimons tellement nos communes que nous préférons qu'il y en ait trente-six mille, nous aimons tellement la décentralisation que nous préférons qu'il y ait quatre échelons ! Nos collectivités ont besoin de règles du jeu claires pour lutter contre l'enchevêtrement des compétences et des financements qui entrave la performance de leurs politiques publiques. »

Progressivement cette association fédère l'ensemble des communes urbaines : en 2011, son président, Michel Destot, propose aux autres associations d'élus des villes de s'intégrer dans une structure commune pour s'exprimer d'une seule voix : « Je lance un appel à l'Association des communautés urbaines, à l'Association des communautés de France, à Villes et Banlieues, pour que nous puissions, pourquoi pas, constituer une structure commune qui nous permette de nous exprimer d'une seule voix, la voix de la France urbaine. » Et un premier pas est franchi en 2013 avec le regroupement de ces associations dans des locaux communs avec le Groupement des autorités responsables de transport et la Fédération nationale des agences d'urbanisme. Cette union prendra sans nul doute un nouvel élan si, comme c'est probable, les maires qui ne se représenteront pas aux municipales de 2014 prennent la tête des communautés d'agglomération, en concertation étroite avec leurs successeurs.

Affirmation de sa spécificité, puis aspiration au regroupement : c'est également le mouvement suivi par l'Association des petites villes de France qui, par le biais de son président, Martin Malvy, exprime le souhait d'une grande fédération des communes de France : « Il y a aujourd'hui dix-huit associations d'élus de l'Association des élus de montagne à celle des élus du littoral, en passant par celle des stations de montagne ou celle des communes minières. Chacune garderait ses spécificités, mais nous aurions plus de force face aux pouvoirs publics, ainsi que face à Bruxelles. » Grâce au livre blanc qu'elle a consacré à la santé et à l'offre de soins, l'APVF entend bien peser sur l'élaboration de la future « stratégie nationale de santé » et sur la loi sur la santé publique prévue pour 2014 en proposant « les voies et les moyens d'une approche territoriale de la santé donnant toute leur place aux petits hôpitaux, en les intégrant dans un parcours de soins cohérent ».

S'agissant des communes rurales, à présent, il est assez logique que toutes les questions qui de près ou de loin touchent à l'aménagement du territoire soient au cœur de leur attention. Plus qu'ailleurs, le maire y incarne auprès de ses administrés « le pouvoir accessible », pour reprendre l'expression d'un député sans mandat local et qui veille à tenir des permanences dans toutes les mairies de sa circonscription.

L'Association des maires ruraux de France

87 % des communes comptent moins de deux mille habitants et 22 millions d'habitants vivent dans une commune de moins de trois mille cinq cents habitants. Créée en 1971, l'Association des maires ruraux

de France rassemble près de dix mille maires et s'est imposée comme le représentant spécifique du monde rural auprès des décideurs comme des grands opérateurs nationaux.

L'attachement à la carte communale rurale n'est d'ailleurs pas le fait des seuls « ruraux », qui voient dans le maintien de leur mairie le meilleur rempart pour la survie des autres services publics (école, poste, gendarmerie) : nombre de villages bénéficient d'un habitat saisonnier ou principal d'urbains ayant choisi de quitter la ville et tout aussi attachés au maintien de l'identité communale qu'ils sont venus chercher. Tout ce qui touche à la maîtrise du sol apparaît bien, en soi autant que dans le regard que leur portent leurs mandants, comme le point central pour les maires ruraux, en somme leur cœur de métier.

Ainsi s'expliquent la fermeté des positions de l'AMRF et l'intensité des débats autour des dispositions du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Ce texte prévoit en effet le transfert de plein droit des plans d'urbanisme, la plus importante compétence des municipalités, aux groupements de communes (communautés de communes, d'agglomération) afin de permettre un aménagement plus rationnel des territoires locaux. Le débat a donc vu s'affronter, indépendamment des appartenances politiques, les tenants et opposants à cette mesure, ces derniers dénonçant « la seconde mort de M. Defferre », qui avait justement donné aux communes, en 1983, cette compétence considérée comme le cœur de la décentralisation.

L'AMRF, très offensive dans sa communication en général et sur ce sujet en particulier, s'est exprimée, via son président, Vanik Berberian, en termes vifs avant l'examen du texte par l'Assemblée nationale : « À tous les "costumes-gris-dossiers-sous-le-bras" qui, avec une minutie qui force le respect mais une constance qui frise l'entêtement, passent leur temps à échafauder lois, normes et règlements sans connaître la réalité du terrain […], je propose, pour les maintenir en forme, quelques devoirs de vacances […]. Y a-t-il trop de communes en France ou bien la commune est-elle utile ? Comment justifier que la DGF [dotation globale de fonctionnement] pour un citoyen vivant en milieu rural soit la moitié de celle d'un urbain ? Le caractère obligatoire du transfert de compétences de la commune vers l'intercommunalité comme le PLUI [plan local d'urbanisme intercommunal] est-il la garantie d'une meilleure gestion de l'espace ? » Elle a trouvé de nombreux soutiens sur tous les bancs de l'Assemblée nationale, qui a néanmoins adopté cette mesure grâce à la discipline de la majorité.

Avant que le Sénat n'entame ses travaux en commission, l'AMRF a intensifié son action de lobbying et son président a lancé conférence

de presse et pétition contre le PLUI obligatoire, « tutelle inacceptable », tandis que ses proches évoquaient le risque de listes indépendantes pour les élections sénatoriales. Arme ultime et unique de lobbying, et menace crédible si l'on relève quelques propos de sénateurs : « Sur le PLUI, nous ne sommes pas les seuls à être attentifs aux prochaines sénatoriales. Les maires ne trieront pas entre les bons sénateurs, qui auront voté contre, et les mauvais, qui auraient voté pour » (Jean-Jacques Mirassou, socialiste). « Comptez sur nous pour leur dire, pendant le Congrès des maires, comment chacun a voté ! » (Ladislas Poniatowski, UMP).

Parallèlement, l'APVF, dénonçant « le jacobinisme centralisateur au niveau intercommunal », rappelait que 63 % de ses adhérents étaient opposés à ce transfert automatique et demandait que les municipalités puissent voter sur le principe même, consolidant ainsi un front des petites communes.

L'AMF avait exprimé à plusieurs reprises son opposition au transfert automatique de cette compétence fondamentale. Son président, Jacques Pélissard, partisan du volontariat, a proposé un amendement de compromis liant le transfert du plan local d'urbanisme (PLU) à l'accord d'une majorité qualifiée.

Mais c'est la position de « fronde » de l'AMRF, beaucoup plus radicale, qui a été adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat, avec finalement l'accord de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Si elle subsiste dans le texte définitif, le précieux PLU sera déféré aux intercommunalités – dans un délai de trois ans suivant la publication de la loi –, « sauf si une minorité de blocage s'oppose au transfert », auquel cas les municipalités garderont la maîtrise de leur urbanisme. Les quotas de blocage retenus (10 % de la population et 25 % des communes d'une intercommunalité) redonnent du poids aux petites communes, toujours soucieuses de ne pas subir la loi des plus importantes. Cette disposition vient étayer la thèse d'un axe Sénat-maires ruraux.

L'intercommunalité et la fin du cumul des mandats changeront-elles la donne ?

Ce pouvoir va-t-il durer ? Deux éléments nouveaux pourraient en faire douter. Le premier peut être introduit par les propos du sénateur (UMP) Bruno Retailleau, qui font référence aux intercommunalités (communauté de communes ou d'agglomération) : « L'urbanisme est une compétence historique, fondamentale, des communes et n'a de sens que dans le cadre d'un projet politique : il ne s'agit pas seulement de construire

des maisons et des routes. Des maires élus au suffrage universel seront contrecarrés par des assemblées qui ne le sont pas. »

Une autre assemblée d'élus est effectivement intervenue dans ce débat : l'Association des communautés de France, qui depuis 1989 milite pour la coopération intercommunale. C'est donc naturellement que des députés membres de son bureau – Estelle Grelier (PS), Michel Piron (Union des démocrates et indépendants) – ont pris la parole à l'Assemblée nationale pour soutenir le projet. De même, critiquant la position des maires ruraux, son président, Daniel Delaveau, a exprimé le souhait de dialoguer avec l'AMF pour trouver une solution de compromis : « Nous ne ferons pas de bons PLU intercommunaux si, dans une communauté, aucune commune n'accepte le transfert. Il faut donc inciter et convaincre. […] Très nombreux sont les élus, les parlementaires qui nous disent que le PLU intercommunal est l'avenir, mais qu'il ne faut pas contraindre les maires. Qu'il faut encourager et ne pas contraindre. »

Le second élément pourrait être la conséquence de la fin annoncée du cumul des mandats. L'ancrage local, perçu en France comme un fondement non exclusif mais très fort de la légitimité à prétendre à des responsabilités politiques nationales, a longtemps poussé à la logique de cumul des mandats : un mandat local pour conquérir un mandat national. Et longtemps, le cumul des mandats a été un moyen efficace pour enrayer, contrarier ce qui pouvait être perçu comme dénué de bon sens, contraire aux intérêts de la commune ou, à l'inverse, pour promouvoir un projet estimé indispensable à son développement. Il n'est donc pas surprenant que le projet de loi visant à interdire le cumul d'un mandat national avec un mandat exécutif local, projet reconnu comme « révolutionnaire » par le ministre de l'Intérieur qui le porte, suscite, au Sénat en particulier, des échanges passionnés : « On ne peut faire d'un parlementaire un élu hors sol » (Jean-Pierre Chevènement, Rassemblement démocratique et social européen, RDSE).

Le front des partisans et adversaires de ce projet transcende les clivages politiques puisqu'une majorité de sénateurs (« dissidents » socialistes, RDSE et opposition), se prévalant de la spécificité du Sénat « Grand Conseil des communes de France », a refusé de voter l'application de cette règle aux sénateurs. « Une jolie victoire de la révolte », pour Françoise Laborde (RDSE).

La fin possible du cumul en 2017 privera-t-elle les maires, interdits d'hémicycle, d'un moyen de se faire entendre « au plus haut niveau de l'État » ? Ou doit-on considérer que le fait pour les conseillers municipaux de pouvoir être parlementaires suffira à défendre activement les

intérêts communaux, avec comme effet collatéral de les repositionner vis-à-vis du maire ?

*

« Qu'ils soient à la tête de petites ou grandes communes, comportant des services dédiés ou non, la plupart des maires passent un temps fou à analyser finement les projets qu'on leur soumet ou qui émanent de leur conseil municipal. Un maire d'une commune de moins de mille cinq cents habitants – rappelons que 87 % des communes comptent moins de deux mille habitants – m'a ainsi avoué qu'il y consacrait la moitié de son temps. C'est que la chose est importante. On le sait, les maires sont des bâtisseurs. Ils sont aussi les meilleurs connaisseurs qui soient de leur territoire. Ce sont eux qui façonnent son visage et en forgent l'identité, compétences qui leur procurent une légitime fierté malgré les efforts consentis pour examiner les projets et débusquer les problèmes, notamment au plan de la réglementation et de l'acceptation du voisinage. Les maires ont ainsi le sentiment de faire œuvre utile quand le résultat est satisfaisant » (Annie Genevard, députée, UMP).

Indépendamment du lobbying quasiment individuel de quelques « grands maires », dans le cadre de l'élaboration des métropoles et du « Grand Paris », on constate que, parallèlement à la fonction de défense institutionnelle, il existe autant de lobbies que de périmètres. Tous s'organisent autour de la notion de territoire – taille, localisation, caractéristiques – et de la maîtrise de son évolution. Quelles que soient les évolutions de leur représentativité, il y aura toujours un projet vertical (grands travaux) ou horizontal (législation sur la fiscalité, l'urbanisme) pour fédérer ses défenseurs ou opposants face aux pouvoirs publics. Il est probable que de nouveaux réseaux apparaissent une fois le cumul des mandats interdit.

N'oublions pas, toutefois, que la capacité d'influence des maires réside également dans leur pouvoir d'élire directement les sénateurs et de peser sur la désignation des autres élus, conseillers territoriaux et députés. La variété en nombre et en taille des communes est certes un facteur d'émiettement mais, paradoxalement, elle contribue aussi et ainsi à façonner l'identité nationale.

RÉSUMÉ

Trente-six mille communes dont l'immense diversité est une exception française, trente-six mille maires symbolisant « le pouvoir accessible » et, par là, un lien de proximité auquel les Français sont très attachés. Comment s'organisent-ils pour se faire entendre des pouvoirs publics au moment même où de nombreuses réformes remettent en cause la représentation des territoires et la répartition des compétences pour les animer ? Les maires, en particulier ceux des communes rurales, pourront-ils maîtriser leurs regroupements dans un périmètre choisi et garder les moyens de peser dans le débat s'ils n'ont plus accès au Parlement ?

Michel Verpeaux

LES CONTRÔLES SUR LE MAIRE : MYTHES ET RÉALITÉS

Les initiateurs de ce numéro de la revue *Pouvoirs* avaient envisagé d'intituler cette contribution : « L'échec des contrôles », sous-entendant d'emblée, tout d'abord, que les contrôles sur les maires pouvaient connaître des modalités différentes de celles qui existent à propos d'autres autorités locales, ensuite que les contrôles étaient pluriels et, enfin, que ces contrôles n'avaient pas rempli le rôle qui leur était assigné. Cette triple série de suppositions mérite d'être vérifiée.

S'interroger sur les contrôles pesant sur les seuls maires conduit nécessairement à envisager ces contrôles de manière très différente de ceux qui intéressent les conseils municipaux ou, plus largement, les communes. Une première justification se trouve dans la dualité des attributions des maires, énumérées respectivement dans la sous-section 2 « Attributions exercées au nom de la commune » (art. L. 2122-21 et suiv. du code général des collectivités territoriales, CGCT) et dans la sous-section 3 « Attributions exercées au nom de l'État » (art. L. 2122-27 et suiv.)[1]. Cette seconde série des compétences est en effet soumise à une forme particulière de contrôle, comme l'affirme le premier alinéa de cet article L. 2122-27 : « Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État […] », tandis que l'article L. 2122-21 prévoit que c'est « sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État » que le maire est chargé des fonctions exercées au

1. Ces sous-sections sont celles de la section III, « Attributions », du chapitre II, « Le maire et les adjoints », du titre III, « Les organes de la commune », du livre premier, « Organisation de la commune », de la deuxième partie du CGCT, « La commune ».

nom de la commune. La distinction entre l'autorité et le contrôle administratif est tout ce qui sépare une relation hiérarchisée au sein d'une même personne morale qu'est l'État et un contrôle exercé par l'État sur d'autres personnes morales jouissant de l'autonomie que procure la personnalité juridique. À l'évidence, les contrôles sur les maires obéissent à une spécificité qui ne se rencontre pas à propos des autres autorités locales décentralisées.

Dans tous les cas, cependant, les contrôles dont il s'agit sont ceux qui sont exercés par l'État. Il peut en effet exister d'autres formes de contrôles sur les maires, par exemple celle exercée par les conseils municipaux, qui peut être déduite de l'article L. 2122-21 précité mais dont les modalités concrètes ne sont pas autrement précisées, ou de celle, plus informelle encore, qu'exercent les citoyens et les administrés sur les élus

municipaux, que ce soit à l'occasion des élections ou dans des structures plus souples comme les conseils de quartier (art. L. 2143-1 et suiv.) ou les commissions consultatives des services publics locaux (art. L. 1413-1 et suiv.). Il ne sera néanmoins fait état dans les lignes qui suivent, et pour les raisons évoquées ci-dessus, que des différentes formes de contrôles que l'État exerce sur les maires.

La distinction au sein des fonctions exercées par les maires permet aussi de s'interroger sur la pluralité des contrôles pesant sur eux et dont la justification trouve sa source dans les rapports que les maires entretiennent avec l'État, mais aussi sur leur efficacité, ce qui en relativise la portée.

L'existence des contrôles

Les contrôles sur les maires sont anciens, l'État longtemps centralisé se méfiant de tout pouvoir potentiellement concurrent. Les contrôles sont aussi multiples, en raison de la diversité des attributions des maires.

Le fondement des contrôles

La question du contrôle sur les maires et leurs actes est aussi vieille que l'existence des maires eux-mêmes. Elle ne peut se distinguer, en France, de celle de la nature de l'État et des relations que ce dernier entretient avec « ses » entités locales. Longtemps État unitaire centralisé, l'État français, qu'il soit monarchique, impérial ou républicain, ne pouvait concevoir de laisser les maires exercer pendant longtemps leurs fonctions en toute liberté, et il était exclu de ne pas prévoir un contrôle sur ceux-ci, d'autant plus que ces autorités municipales n'ont exercé que des fonctions « au nom de l'État ». Longtemps nommés, comme l'affirmait la loi

concernant la division du territoire de la République et l'administration du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les maires étaient soumis à une forme de contrôle hiérarchique de la part des préfets. C'est la nature des fonctions municipales qui a pu faire évoluer le contrôle. En effet, il a fallu l'évolution du rôle des maires au cours du XIXe siècle pour que la nature des contrôles exercés sur eux soit parallèlement modifiée.

Les textes relatifs à ces contrôles, au cours de l'histoire, ne sont cependant ni nombreux ni prolixes. Sous la Constitution de 1791, les articles 5 et 6 de la section intitulée « De l'administration intérieure » [2] prévoyaient que le roi avait le droit d'annuler les actes des administrateurs de département, ceux-ci ayant compétence pour annuler les actes des « sous-administrateurs de district ». Mais cette même Constitution ne comprenait pas de disposition sur les actes du maire. Il est vrai que les communes n'étaient pas considérées comme faisant partie de l'administration intérieure (cf., au sein du titre II consacré à la division du royaume et à l'état des citoyens, l'article 9 distinguant les « affaires particulières de la commune » et « l'intérêt général de l'État ») [3]. Dans la Constitution de 1795, l'article 193 introduisait une hiérarchisation des autorités locales, y compris municipales, en prévoyant que « les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département, et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département ; et celles-ci, les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures ». Mais il est vrai que, dans ce texte, les municipalités étaient instituées au niveau des cantons (art. 178 et suiv.). C'est dans cette continuité d'un contrôle exercé sur les autorités locales, alors même que celles-ci étaient désormais élues au suffrage universel direct, que peut s'inscrire l'article 80 de la Constitution de 1848, selon lequel « les conseils généraux, les conseils cantonaux et les conseils municipaux peuvent être dissous par le président de la République, de l'avis du Conseil d'État ». Quant à la Constitution de 1946, elle se contentait d'une formule plus générale, susceptible d'englober différentes modalités de contrôle sur les autorités locales (« La coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des

2. Section II du chapitre IV du titre III.

3. La Constitution de l'an I se contentait de préciser, quant à elle, que « le corps législatif détermine les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de leur subordination, et les peines qu'ils pourront encourir » (art. 83), traitant alors les « officiers » de tous les niveaux locaux sur le même plan.

collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement, désignés en conseil des ministres », art. 88). C'est une formulation assez similaire qui avait été reprise dans l'article 72, alinéa 3, dans la Constitution telle que promulguée en 1958 (« Dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »).

Les « grandes » lois de décentralisation ne sont guère plus explicites que les textes constitutionnels. La loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884 [4] comprenait un titre III « Des maires et des adjoints » qui ne contenait pas de dispositions particulières sur le contrôle relatif aux actes, sauf un article 85 prévoyant que, « dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ». S'agissant du contrôle sur la personne du maire et des adjoints, la loi de 1884 organisait un contrôle comprenant leur suspension et leur révocation par les autorités supérieures de l'État.

Si le régime de la tutelle sur les communes, et donc aussi sur les maires, a été petit à petit allégé au fil des années, notamment lors de la loi 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales qui a assoupli le régime de transmission des délibérations des conseils municipaux, cette dernière loi ne mentionnait pas spécifiquement des dispositions relatives au contrôle sur les actes du maire [5]. Il a fallu attendre la loi 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions [6] pour que le régime du contrôle sur les actes des maires soit assez profondément modifié, non pas de manière spécifique, mais en même temps que celui des autres autorités locales et en transformant le contrôle de tutelle administrative *a priori* en contrôle juridictionnel *a posteriori* fondé sur la seule légalité.

Le contentieux constitutionnel a fini par s'intéresser à la question des contrôles, tout d'abord dans la décision 82-137 DC du 25 février 1982 relative à la loi du 2 mars 1982 (cons. 2 à 6), puis dans la décision 93-335 DC du 21 janvier 1994 (loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, cons. 5 et 21). Mais ni l'une ni l'autre n'envisagent spécialement le contrôle du seul point de vue du maire, que ce soit sur ses actes ou sur sa personne. Ce n'est que dans des décisions plus récentes que l'on peut trouver une mention spécifique

4. *JO*, 6 avril 1884.
5. *JO*, 1er janvier 1971, p. 3.
6. *JO*, 3 mars 1982, p. 730.

des contrôles sur les maires, à propos de la « généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire, quelles que soient leur nature et leur portée », qui a entraîné l'abrogation de l'article contesté[7]. Auparavant, le Conseil constitutionnel avait néanmoins considéré que l'article 72, alinéa 6, permet au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois, ce qui peut justifier certaines modalités spécifiques du contrôle exercé sur les maires[8].

Anciens, les contrôles sur les maires sont également diversifiés.

La multiplicité des contrôles

Du fait de la suppression des tutelles par la loi du 2 mars 1982 (art. 2 et suiv.), il n'est plus question que du contrôle administratif exercé par l'État sur les collectivités territoriales, appelé aussi « contrôle de légalité ». L'expression « contrôle administratif » évoque nécessairement le rôle qu'exerce le représentant de l'État, tel qu'il est défini, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'alinéa 6 de l'article 72 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »[9].

La réalité de ce contrôle est cependant plus diverse. Le droit applicable en 2013 n'opère pas une distinction générale entre les contrôles effectués sur les maires et sur les autres autorités communales. Les critères de distinction pourraient cependant être multiples. Au sein de la commune, il serait possible d'envisager que le contrôle soit différent selon qu'il est exercé sur le conseil municipal ou sur le maire, ne serait-ce que parce que le maire est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil, sans même envisager la question de la diversité des communes françaises. Ensuite, l'exécutif communal est composé du

7. Décision 2010-107 QPC, 17 mars 2011, Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, à propos de l'article 8 de l'ordonnance 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du CGCT aux communes de la Polynésie française, cons. 6, rec., p. 151.

8. Décision 2007-556 DC, 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, cons. 24, *Rec.*, p. 319.

9. Cet alinéa 6 a été substitué, avec une rédaction différente, à l'ancien alinéa 3 de cet article 72.

maire mais aussi des adjoints, comme l'indique le chapitre II, « Le maire et les adjoints »[10], même si l'article L. 2122-18 du CGCT précise à la fois que « le maire est seul chargé de l'administration » et qu'il « peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints », ce qui implique que les actes des adjoints sont ceux du maire et engagent la responsabilité de ce dernier. Il est donc difficile de distinguer entre les actes du maire et ceux des adjoints. Il n'en est pas de même de la personne de ces autorités exécutives, cette responsabilité ayant alors un caractère plus individuel.

S'agissant des contrôles sur la personne des maires, l'alinéa 6 de l'article 72, qui ne prévoit qu'un contrôle sur les « collectivités territoriales », ne distingue pas ce qui relève du contrôle sur les actes et ce qui relève du contrôle sur les personnes. C'est l'article L. 2122-16 du CGCT qui traite de la question du contrôle sur les mandats du maire et des adjoints, sur lesquels l'État peut exercer un pouvoir de suspension et un pouvoir de révocation. Le contrôle sur la personne des maires et des adjoints connaît alors une originalité remarquable. Cette question ne donne cependant pas lieu à une jurisprudence abondante, mais elle illustre le maintien d'un contrôle renforcé sur les personnes qui n'a pas connu les mêmes évolutions législatives que le contrôle sur les actes depuis la loi du 2 mars 1982. À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée contre l'article L. 2122-16 du CGCT[11], le Conseil a jugé qu'il n'avait pas été déjà saisi de cette disposition, y compris lors de l'examen de la loi du 2 mars 1982[12]. Il a également estimé, sans faire référence à l'alinéa 6 précité, que « si, selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus" », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » et que l'article 34 réserve au législateur « la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales (cons. 6). Le Conseil se contente d'affirmer « que la suspension ou la révocation, qui produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, est prise en application de la loi ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales » (cons. 7).

Les faits justifiant la mesure peuvent trouver cependant leur source dans les différentes compétences du maire, aussi bien celles exercées au

10. Du titre II consacré aux organes de la commune du CGCT.
11. Décision 2011-210 QPC, 13 janvier 2012, M. Ahmed S., *Rec.*, p. 78.
12. Décision 82-137 DC, 25 mars 1982, *Rec.*, p. 38.

nom de la commune (en cas de négligences dans l'établissement des documents budgétaires et dans la gestion des biens communaux[13] ou en cas de graves négligences du maire dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion des biens communaux, en dépit des recommandations de la chambre régionale des comptes et du préfet[14]) que celles assurées au nom de l'État (refus de pavoiser des édifices communaux le jour de la commémoration de l'appel du 18 Juin, et ce malgré les prescriptions du gouvernement[15] ; tenue de propos outranciers lors de la cérémonie du 11 Novembre, en présence du représentant du gouvernement et des associations d'anciens combattants[16]). Il peut s'agir enfin de faits extérieurs aux missions administratives des maires ou des adjoints, mais jugés incompatibles avec celles-ci, du fait de leur caractère public. Tel est le cas dans le célèbre arrêt du Conseil d'État du 14 janvier 1916, *Camino*[17].

Pour le juge administratif, peu importe l'origine des fautes ou des faits, ou la justification d'un tel pouvoir de sanction. Ce qui est qualifié souvent de « tutelle sur les personnes » ne s'arrête pas aux limites des attributions décentralisées du maire et des adjoints. Il intéresse toutes les facettes de leurs activités, y compris celles qui échappent à la sphère administrative.

Tel n'est pas le cas du contrôle exercé sur les actes pris par les maires. C'est au sein du titre « Actes des autorités communales et actions contentieuses »[18] (art. L. 2131-1 et suiv. du CGCT) que se trouvent codifiées les dispositions relatives au contrôle des actes pris par les autorités communales, dont l'essentiel remonte à la loi du 2 mars 1982 modifiée essentiellement par la loi 82-623 du 22 juillet 1982[19]. L'intitulé général de la loi indique d'emblée que le législateur a entendu traiter de manière presque identique le régime des actes des trois niveaux de collectivités territoriales, ce qu'illustrent au sein du CGCT les dispositions contenues

13. CE, 27 février 1983, *M. Georges Perrier*, 78247 et 80149.

14. CE, 2 mars 2010, *Dalongeville*, 328843.

15. CE, 1er février 1967, *Cuny*, *Rec. Lebon*, p. 52.

16. CE, 27 février 1981, *Wahnapo*, *Rec. Lebon*, p. 111. Peuvent être aussi cités le refus d'organiser le référendum national du 24 septembre 2000 visant à introduire dans la Constitution le quinquennat présidentiel ou, en matière d'état civil, la célébration d'un mariage dans les conditions non conformes à la loi (TA Bordeaux, 9 juillet 2004, JurisData 2004-244363).

17. À propos d'un maire ayant fait l'objet d'une suspension, puis d'une révocation pour faute, pour ne pas avoir veillé à la décence d'un convoi funèbre auquel il assistait et pour avoir exercé certaines vexations à l'égard d'une ambulance privée (*Rec. Lebon*, p. 15).

18. Titre III du livre I de la deuxième partie du CGCT.

19. Loi précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales (*JO*, 23 juillet 1982, p. 2347).

aux articles L. 3131-1 et suivants relatives aux actes des organes départementaux[20] et aux articles L. 4141-1 et suivants relatives aux actes des autorités régionales[21].

Les dispositions consacrées aux actes communaux ne distinguent pas, en ce qui concerne le régime du contrôle, entre les actes du maire, ceux des adjoints et ceux du conseil municipal. L'article L. 2131-6 dispose seulement que « le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ». Une indication est cependant fournie par l'article L. 2131-4 qui précise que « les actes pris par les autorités communales agissant au nom de l'État […] ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre ». Cette disposition fait ainsi référence au contrôle de type hié-
88 rarchique que les autorités de l'État peuvent exercer sur les actes des maires et des adjoints.

Au sein des actes édictés au nom de la commune et qui sont énumérés dans la liste de l'article L. 2131-2 afin d'être transmis au représentant de l'État, figure un certain nombre d'actes intéressant le maire. C'est ainsi que si « les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police » font l'objet d'une obligation de transmission, en sont toutefois exclues celles relatives à la circulation et au stationnement et celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent (2°, art. L. 2131-2). De même, en ce qui concerne la gestion des personnels communaux, attribution du maire par excellence, ne sont obligatoirement transmissibles que « les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale » (5°). En revanche, dans le domaine de l'urbanisme, relèvent de cette obligation les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire, ainsi que les ordres de réquisition du comptable pris par le maire (7°).

Le premier chapitre titre III, « Régime juridique des actes pris par les autorités communales », ne donne ensuite qu'une indication imparfaite

20. Titre III, « Régime juridique des actes pris par les autorités communales ».
21. Titre IV, « Régime juridique des actes pris par les autorités régionales ».

du contrôle exercé sur les actes du maire. En effet, de nombreuses dispositions éparses mentionnent des modalités de contrôle. Ainsi, l'article L. 2212-1, qui définit le cadre général du pouvoir de police des maires, précise que « le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ». Le contrôle administratif peut cependant connaître des modalités autres que celles déjà évoquées dans ce titre III. C'est ainsi que l'article L. 2215-1 dispose que « la police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques », la seule condition étant que ce pouvoir ne peut être mis en œuvre qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. Ce pouvoir de substitution est une forme beaucoup plus contraignante du contrôle exercé par l'État sur les actes du maire ou, ici, sur l'absence d'actes, qui s'explique par l'importance accordée par la loi au maintien de l'ordre public dont est chargé le maire dans sa commune.

En sus de ce contrôle qualifié d'administratif, à la fois parce qu'il porte sur des actes administratifs et parce qu'il est exercé par une autorité administrative sur d'autres autorités administratives, existe un contrôle budgétaire qui présente des spécificités parce qu'il met en cause l'usage de deniers publics. Créé par la loi du 2 mars 1982, ce contrôle remplace la tutelle financière qui était un contrôle *a priori* et fait intervenir, à la suite du représentant de l'État, les chambres régionales des comptes, juridictions financières soumises à la Cour des comptes qui interviennent en qualité d'organismes administratifs.

Le contrôle budgétaire est prévu dans quatre cas : lorsque le budget n'est pas adopté à la date légalement prescrite, le 15 avril de chaque année, ou le 30 avril les années de renouvellement des assemblées locales ; lorsque le budget n'est pas adopté en équilibre réel ; lorsqu'il existe un déficit de l'arrêté de comptes ; et en cas d'omission ou d'insuffisance de crédits correspondant à des dépenses obligatoires, c'est-à-dire une dépense prévue par la loi ou résultant d'une décision de justice ou d'un engagement contractuel. Le maire exerçant ici des fonctions d'autorité décentralisée, et agissant donc au nom de la collectivité, il est soumis à un contrôle identique à celui des autres autorités décentralisées.

À côté de ces contrôles déjà bien établis, un contrôle d'un nouveau type est actuellement en cours d'instauration. Il s'agit d'un contrôle de

l'État destiné à veiller à ce qu'un certain nombre de responsables politiques (membres du gouvernement, parlementaires nationaux et européens) et les principaux responsables exécutifs locaux, dont les maires des communes de plus de vingt mille habitants et les adjoints au maire dans les communes de plus de cent mille habitants), ne tirent pas d'avantages indus de leurs fonctions ou mandats. C'est un contrôle de transparence de la vie publique via l'établissement de déclaration de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité qui est introduit. Deux lois (l'une organique, l'autre ordinaire) du 11 octobre 2013 prévoient la création d'un Haut Conseil de la vie publique ayant pour mission de contrôler la véracité des déclarations de patrimoine et d'intérêts qui devront lui être transmises en début et en fin de mandat.

Les contrôles existent. Encore faut-il qu'ils soient réellement exercés

et qu'ils répondent aux buts pour lesquels ils ont été institués.

Les effets des contrôles

Les contrôles exercés sur les maires et, derrière eux, sur les communes n'ont, en principe, comme objectif que la satisfaction de l'intérêt général et le respect de la loi, ainsi que l'indique l'alinéa 6 de l'article 72 de la Constitution. La réalité des contrôles fait apparaître des lacunes qui font douter de leur efficacité.

La réalité des contrôles

C'est sur le fondement de l'article L. 2131-7 du CGCT, tel qu'il résulte de la loi 2004-809 du 13 août 2004, que « le gouvernement soumet tous les trois ans, avant le 1er juin, au Parlement, un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé à l'égard des actes des communes par les représentants de l'État dans les départements ». Des dispositions analogues sont prévues aux articles L. 3132-2 et L. 4142-2 pour les départements et les régions.

À ce jour, le dernier rapport, le vingt-et-unième du genre, paru en mars 2011, porte sur les années 2007-2008 et 2009. Le prochain rapport est actuellement en cours de préparation, sur le fondement de la circulaire du 5 avril 2013 du ministère de l'Intérieur adressée aux préfets [22]. Le bilan quantitatif et qualitatif dressé dans ce vingt et unième rapport a été établi sur la base des informations recueillies dans le cadre d'une

22. Son objet est la préparation du rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* exercé sur les actes des collectivités territoriale (années 2010, 2011, 2012).

enquête menée auprès de tous les préfets, sur les trois dernières années. Selon ce rapport, la mission de conseil des préfectures au profit des collectivités locales peut être estimée à environ la moitié de l'activité des agents de l'État en charge du contrôle. Plus que de les surveiller, les services des préfectures sont chargés d'aider les collectivités et les élus, ce qu'ils faisaient avant la loi du 2 mars 1982. Cette assistance permet d'apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes de plus en plus nombreux (en droit interne et en droit communautaire) et complexes (par exemple, en matière de marchés publics ou d'intercommunalité et de lien entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres). Le domaine qui suscite les demandes de conseil les plus nombreuses est précisément l'intercommunalité, notamment lors des modifications statutaires des établissements publics de coopération intercommunale.

En ce qui concerne les actes des communes et des organismes assimilés aux communes (groupements, caisse des écoles, centre communal d'action sociale, etc.), qui représentent la part principale de ces actes (52 % en 2008 et 50,5 % en 2009), leur nombre a fortement chuté, passant de 3 408 171 en 2008 à 2 814 037 en 2009. L'évolution fait apparaître une tendance générale constante à la baisse depuis 2004, le nombre d'actes transmis se trouvant au point le plus bas en 2009. Ce recul du volume des actes transmis est la conséquence directe de la diminution de la liste des actes obligatoirement transmis au représentant de l'État. Il est en effet induit par la réduction, opérée par la loi 2004-809 du 13 août 2004, obéissant à la stratégie de recentrage du contrôle de légalité sur les actes présentant le plus d'enjeux pour l'État. La liste des actes transmissibles a été réduite par la loi du 13 août 2004, par la loi 2007-1787 du 20 décembre 2007 et par la modification des seuils introduite par le décret 2004-15 du 7 janvier 2004 dans le code des marchés publics et par l'ordonnance 2009-1401 du 17 novembre 2009 en matière de fonction publique territoriale et de voirie. Le recul du nombre d'actes transmis a aussi été réalisé grâce à des démarches entreprises par les préfectures auprès des collectivités territoriales, qui continuaient à transmettre des actes non soumis à cette obligation.

Les principaux domaines sur lesquels portent les actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité sont, au titre de l'exercice 2009, les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel (23 % des actes transmis), les décisions individuelles en matière d'urbanisme (19,81 %), la commande publique (11,59 %) et l'exercice des pouvoirs de police (3,58 %), tous domaines dans lesquels les pouvoirs des collectivités

territoriales sont les plus importants, d'autant que ces chiffres mentionnent les décisions individuelles, c'est-à-dire celles pour lesquelles les maires ont reçu compétence. La répartition des actes transmis fait donc apparaître plusieurs grands domaines.

S'agissant des actes signés par les maires, l'évolution du nombre de décisions individuelles transmises en matière de fonction publique territoriale est marquée par une diminution notable. Leur part est passée de 26,36 % en 2007 à 21,75 % en 2009. En effet, ne sont plus soumis à l'obligation de transmission les avancements d'échelon, les recrutements pour des besoins saisonniers occasionnels, les sanctions disciplinaires mineures. On notera ainsi que le volume des actes transmis relatifs à la fonction publique territoriale a chuté de 17,32 % entre 2007 et 2009. Cette diminution est de nature à jeter le doute sur la légalité de certaines décisions prises dans ce domaine.

En ce qui concerne les décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme, les évolutions à la baisse ou à la hausse sont influencées par l'activité économique, mais la part du nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme représentait jusqu'en 2006, de manière constante, entre 10 % et 14 % des actes transmis au contrôle de légalité. Cette part a augmenté sensiblement depuis lors, se situant maintenant aux environs de 20 %. La réforme du code de l'urbanisme intervenue en 2007, qui a soumis les déclarations préalables à l'obligation de transmission, et les investissements liés au plan de relance expliquent la hausse du nombre d'actes constatée depuis 2008.

Les lacunes des contrôles

Afin de faire face aux différents contrôles exercés sur les collectivités territoriales et en particulier sur les communes, les services juridiques et financiers de ces dernières ont été étoffés et leurs analyses sont régulièrement complétées par des expertises extérieures, venues du secteur privé notamment. La régularité des actes des collectivités ainsi que leurs performances en matière de gestion en ont été considérablement accrues. L'État ne semble pas avoir suffisamment réagi à ces deux évolutions et un rapport sénatorial écrit que « le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire, et des interrogations commencent à voir le jour au sujet de l'efficacité du contrôle budgétaire[23] ».

23. Jacques Mérard, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, 25 février 2012.

Quant à l'examen de la gestion des chambres régionales et territoriales des comptes, s'il est désormais assez bien accepté des élus en général, il semble peu adapté à l'objectif d'aide à la gestion des collectivités. Les modalités d'exercice de ces contrôles doivent être modifiées afin de renforcer leur efficacité et de conforter leur rôle de soutien à l'action des collectivités territoriales.

*

La qualité du contrôle doit être relevée. Les collectivités agissent dans un environnement juridique complexe qui doit être maîtrisé aussi bien par les autorités en charge des contrôles que par les autorités « contrôlées ». Le contrôle est, en effet, non seulement une mission constitutionnelle, mais il doit constituer une aide pour ces collectivités. Le besoin d'une expertise de l'État reste en effet fort, même pour les plus grandes collectivités. Faute de quoi, le contrôle est perçu comme une limite à leur action, revendiquée au nom du principe de libre administration qui se situe sur le même plan constitutionnel que l'exigence du contrôle (art. 72, al. 3 et 6). De manière générale, l'État doit accompagner les communes dans leurs actions et non pas chercher à les sanctionner, notamment à travers la personne de leur maire. Cela suppose de bonnes relations entre l'État et les collectivités.

Si le contrôle de légalité ne remplit plus sa fonction, il risque de disparaître purement et simplement. Ces insuffisances commencent à gagner l'exercice du contrôle budgétaire. Dans les deux cas, c'est l'expertise même de l'État qui fait défaut, faute de disposer des moyens correspondant à l'enjeu que constituent ces contrôles. L'examen de la gestion doit, quant à lui, être remodelé afin que son intérêt pour les collectivités territoriales soit renforcé et qu'il constitue effectivement un « instrument d'aide à la gestion », et non une entrave supplémentaire considérée comme inutile.

Parmi les améliorations possibles, il est envisageable de suggérer une concertation accrue entre les services de l'État et les élus, au premier rang desquels figurent les maires, d'augmenter, dans chaque préfecture de département, le nombre d'emplois de catégorie A, tant en ce qui concerne le contrôle de légalité que le contrôle budgétaire, et de redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes. La publicité des critères d'analyse de la légalité et de la bonne gestion pourrait être effectuée afin d'éviter que les élus se sentent perçus comme des fraudeurs en puissance. Les noms des maires qui sont « tombés » pour des erreurs, dont certaines étaient aussi des délits, sont

connus. Il n'est pas sain pour la démocratie locale que leur liste soit trop longue. Il y va également de la confiance des électeurs, et plus largement des administrés, à l'égard des élus, notamment des maires, qui sont les élus de la proximité.

Si un certain échec des contrôles de l'État sur les maires peut être constaté, leur mutation nécessaire est encore imparfaitement opérée. La réalisation de cette mutation et son succès pourraient être également un marqueur de la maturité des rapports, devenus complexes depuis trente ans, entre l'État et les autorités décentralisées, au premier rang desquelles les maires.

RÉSUMÉ

Les contrôles sur le maire sont multiples mais ne se distinguent pas toujours de ceux exercés sur les actes des autres autorités locales décentralisées. Néanmoins, les maires peuvent faire l'objet de mesures de révocation par l'État en cas de manquement grave à l'exercice de leurs fonctions. Ces contrôles, administratifs, budgétaires et de gestion, ne remplissent pas toujours leurs objectifs et devraient davantage s'inscrire dans une collaboration entre les élus et l'État que prendre la forme d'une surveillance plus ou moins efficace. Ils gagneraient sans doute en crédibilité.

Gilles Pinson

LE MAIRE ET SES PARTENAIRES : DU SCHÉMA CENTRE-PÉRIPHÉRIE À LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Si d'un point de vue juridique la catégorie de « maire » a encore un sens, d'un point de vue analytique elle n'en a plus guère. Malheureusement, la science politique française n'en a pas encore pris la mesure. La discipline a eu beau vouloir s'affranchir du droit et abandonner des lectures par trop formalistes et institutionnalo-centrées des phénomènes, des organisations et des rôles politiques, elle en reste malheureusement encore prisonnière. J'en veux pour preuve le maintien de la funeste notion générique de « local » qui, si elle a eu son utilité dans les décennies 1960, 1970 et 1980 pour éveiller l'attention sur les fonctionnements concrets des espaces politiques subnationaux jusqu'alors tenus en grand mépris par la discipline, tend aujourd'hui à masquer le fait qu'il n'y a plus grand-chose aujourd'hui de commun entre le maire d'une commune rurale et le président d'une communauté urbaine.

La science politique nord-américaine – sans doute plus attentive à ce qui s'écrit dans les autres disciplines qui s'intéressent à l'urbain – a depuis longtemps pris acte du fait que la différenciation des structures sociales, des rôles économiques et des modalités de la mobilisation politiques propres à chaque configuration territoriale – métropole, banlieues résidentielles, petites villes, espaces ruraux – exigeait des modes d'appréhension spécifiques et le recours à un vocabulaire permettant de « ventiler » le local, le subnational en une variété d'objets politiques : l'urbain, le suburbain, le rural, etc. Cette sensibilité aux logiques de

différenciation a produit un groupe spécifique au sein de l'Association américaine de science politique (APSA).

Rien de tel en France où l'urbain n'est bien souvent pas pris au sérieux, ou laissé aux urbanistes. On peut sans doute y voir le produit d'une logique d'imprégnation des milieux scientifiques par l'humeur nationale jacobine et par un modèle de développement national qui a associé Paris et les campagnes contre les grandes villes de province incarnant pêle-mêle les corporations, la société civile, les bourgeoisies, le marché [1]. Autant d'éléments que le modèle de développement de l'État – qu'il soit monarchique, impérial, républicain ou providence – a toujours voulu tenir à distance. S'il y a une idéologie anti-urbaine en France, c'est moins celle qui vise Paris [2] que celle qui stigmatise les cloaques de médiocrité que seraient les villes de province. Il n'y a guère que l'École des Annales qui en France ait voulu conjurer ce tropisme.

En science politique, la tentative des tenants du chantier de la gouvernance urbaine [3] qui portait en filigrane cette volonté de donner plus d'épaisseur à une approche politologique des villes comme espaces spécifiques de mobilisation politiques et d'action publique s'est heurtée à une double levée de boucliers, venant d'horizons scientifiques *a priori* diamétralement opposés mais se rejoignant au final dans une posture commune. La première fut celle des tenants d'une approche en termes d'administration locale, souvent proches du droit et de la science administrative et refusant la perspective d'un décentrement dans l'analyse des institutions et des régulations politiques, et plus globalement attachés à une vision dans laquelle les collectivités sont avant tout des découpages administratifs d'un État central demeurant un acteur ultra-dominant [4]. La seconde, plus vivace aujourd'hui, est le fait des tenants d'une sociologie bourdieusienne des champs politiques locaux inaugurée par le regretté Jacques Lagroye [5]. Cette approche défend également l'idée d'une

1. Aux États-Unis, si la classe politique et les groupes sociaux dominants ont souvent développé un tropisme pastoraliste et anti-urbain, cela n'a pas empêché la science politique de développer un intérêt pour le rôle des villes dans le processus de développement du système politique états-unien. Cf. Richardson Dilworth (dir.), *The City in the American Development*, New York (N. Y.), Routledge, 2009.

2. Un autre tropisme français, qui consiste à limiter l'urbain à Paris, s'exprime bien dans un ouvrage qui est censé traiter de la haine de la grande ville. Cf. Bernard Marchand, *Les Ennemis de Paris. La haine de la grande ville des Lumières à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

3. Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.

4. Albert Mabileau, *Le Système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.

5. Parmi de nombreuses références, on citera Philippe Garraud, « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle », *in* Joseph Fontaine et Christian Le Bart (dir.), *Le Métier d'élu*

constante centralité des régulations politiques et institutionnelles mais surtout la thèse de la constitution des espaces politiques en des champs relativement clos au sein desquels les comportements des acteurs sont gouvernés par des logiques de concurrence et des prescriptions de rôle propres à chacun des champs. Si cette approche est fort utile et a immensément contribué à renouveler les approches du local, elle a pour principal défaut son caractère « campo-centré » et sa difficulté à voir dans quelle mesure les champs politiques locaux sont travaillés par des phénomènes extérieurs comme le changement social (négligé au nom de la sensibilité à la reproduction), les transformations du capitalisme (non prises en compte pour ne pas s'exposer au procès en fonctionnalisme), ou encore les transformations des espaces et des technologies (définitivement hors radar). Ces deux approches, à partir de postures diamétralement opposées, se complètent pour faire perdurer des visions génériques et universalisantes des rôles et des espaces politiques « locaux » ou « subnationaux » et des visions indifférenciées des « maires ».

Or, lorsque l'on entend s'intéresser aux rapports qu'entretiennent les maires avec les autres échelons politiques, la caducité de cette approche générique saute aux yeux. En effet, comment peut-on sérieusement formuler l'hypothèse selon laquelle les rapports qu'un maire entretient avec le président du département, celui de la région, avec les services centraux et déconcentrés de l'État, mais aussi avec les nouveaux échelons que constituent l'intercommunalité et les institutions européennes, sont les mêmes selon que l'on parle du maire d'une commune rurale ou du maire-président d'une prospère communauté urbaine ? Il est deux autres conceptions enracinées dans la lecture classique du local dont il importe également de se départir. La première tend à considérer que les rapports avec l'État sont les plus déterminants pour comprendre le pouvoir et la capacité d'action d'un maire. En nous aidant des perspectives offertes par les travaux sur la gouvernance multi-niveaux, nous tenterons de démontrer que, si ces relations gardent une place éminente, il convient de ne pas les surestimer. La seconde consiste à penser que le pouvoir et la capacité d'action d'un maire proviennent essentiellement de sa faculté à capter des ressources à d'autres échelles via notamment le cumul des mandats. Je souhaiterais montrer ici que, dans un contexte de recomposition des politiques territoriales de l'État et de néolibéralisation, c'est

---

local, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 29-54 ; Rémi Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, 2000, p. 439-461 ; et Michel Koebel, *Le Pouvoir local, ou la Démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant, 2006.

davantage de la capacité à mobiliser des ressources locales que proviennent la capacité d'action du maire et, au final, sa capacité à influer sur d'autres niveaux. C'est ainsi à un processus cumulatif que l'on assiste : les leaders politiques de territoires riches à la fois en ressources fiscales, d'expertise, mais aussi riches en groupes sociaux et professionnels et en groupes d'intérêts porteurs de ressources pour l'action publique, auront davantage de chances de constituer une capacité d'action ; cette capacité d'action constituera un avantage pour s'imposer dans les relations intergouvernementales ; elle sera portée à leur crédit par d'autres niveaux, alors plus disposés à leur allouer des ressources sous formes de financements, de labels et autres récompenses.

Dans la première partie de cet article, nous nous attacherons à décrire la situation empirique, révolue selon nous, dans laquelle s'enracinent les visions « classiques » du local et des maires. Pour cette description, des typologies canoniques des systèmes de gouvernement local élaborées dans le cadre de recherches comparatives seront sollicitées. Dans ces modèles, la relation principale dans laquelle sont impliqués les maires est une relation verticale avec l'État central. On y parle d'ailleurs de rapports centre-périphérie, ce qui suggère le caractère strictement bilatéral des systèmes de relations dans lesquels sont enserrés les maires. Si cette relation bilatérale est largement asymétrique, au profit de l'État central et au détriment des maires, elle a néanmoins deux vertus. D'abord elle leur réserve une capacité d'accès à l'État entendu comme ensemble d'institutions politique et administratives situés au centre, mais aussi comme réseau d'administrations déconcentrées. Ensuite, elle a un effet nivelant : elle offre potentiellement à un grand nombre de maires une capacité d'influence, quelle que soit la taille de la commune.

Dans la seconde partie sera montré que ce système de rapports centre-périphérie bilatéraux a explosé, laissant place à une dynamique de multilatéralisation des relations dans lesquelles sont impliqués les maires. La littérature sur laquelle nous nous appuierons préfère d'ailleurs parler de « relations intergouvernementales », ou encore de « gouvernance multi-niveaux », signes que l'État n'a plus le monopole des relations avec les communes et les maires. Les « partenaires » des maires ne se résument plus aux services de l'État, ils intègrent également les structures intercommunales, les départements, les régions, mais aussi l'Union européenne et, surtout, les communes d'autres pays organisées souvent en réseaux et associations. Au-delà, on peut même considérer que, s'agissant des grandes villes, les partenariats se sont développés avec les groupes sociaux, les acteurs économiques et, plus généralement, tous

les segments des sociétés locales porteurs de ressources pour l'action publique. Ce système multilatéralisé, s'il libère les maires de leur tête-à-tête avec l'État, est porteur de logiques très fortes de différenciation, voire d'inégalités croissantes entre les communes. Dans ce système, les maires-présidents qui dirigent de puissantes institutions métropolitaines sont davantage capables d'imposer leurs agendas que les maires de communes rurales. Et dans cette configuration, le salut ne peut plus guère venir des facultés d'accéder au centre par le cumul des mandats ou les relations quotidiennes avec les services de l'État.

Le système napoléonien : des maires dominés mais égaux et influents

Il fut un temps où les conditions de fonctionnement de la République mais aussi les formes du capitalisme français et le développement du *welfare state* assuraient une relative égalité entre maires dans leur capacité d'influencer d'autres niveaux. L'extrême fragmentation de la carte communale, l'uniformité du statut des communes conformément au modèle napoléonien, la pratique du cumul des mandats, la présence des maires ruraux au sein de puissants conseils généraux mais aussi au Sénat, le poids de la ruralité dans l'imaginaire national, étaient autant d'éléments qui pouvaient donner du poids aux maires, y compris ceux présidant aux destinées de petites communes rurales. Les conditions de consolidation de la IIIe République avaient fait des maires ruraux et des petites patries qu'ils gouvernaient le ciment du régime à une époque où l'administration centrale était soupçonnée de sympathie impériale[6]. Le poids de l'Association des maires de France témoignait de ce pouvoir potentiel des maires, y compris des plus « petits » parmi eux[7]. L'hostilité de la force politique structurante de la IIIe République, les radicaux, à la ville et à l'industrialisation participait à contenir le rôle des maires urbains. Par ailleurs, un mode de développement économique fondé sur l'agriculture et la petite industrie, en vertu du fameux « référentiel de maintenance[8] »,

6. Bruno Dumons et Gilles Pollet, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, vol. 53, n° 14, 2001, p. 15-32.

7. Patrick Le Lidec, *Les Maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2001.

8. Pierre Muller, « La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles », *Économie rurale*, vol. 255, n° 1, 2000, p. 33-39.

assurait à chaque territoire un rôle productif et, par voie de conséquence, un minimum de ressources à un vaste nombre de gouvernements locaux.

La réactivation du colbertisme dans l'après-guerre et le développement du *welfare state* consolidèrent encore un peu plus ces conditions d'une distribution relativement équitable des capacités d'accès des maires aux instances supérieures. La redistribution de l'appareil productif par les grâces du « keynésianisme spatial [9] » et le développement d'un réseau dense d'équipements du *welfare* à travers l'ensemble du territoire permirent de pérenniser le réseau des villes moyennes et d'irriguer ainsi les territoires ruraux. Cette donne rendit possible la préservation du pouvoir des notables locaux, comme en témoigne la survie des coalitions de troisième force à l'échelle des conseils municipaux, composées des forces politiques représentatives de la France rurale et des petites villes, jusque très tard sous la Ve République alors même que le nouveau régime les avait marginalisées au plan national.

L'importance des communes et des maires dans l'organisation économique, sociale et spatiale du pays mais aussi dans son développement et son fonctionnement politique a été relevée par les études comparatives sur le rôle et le poids des gouvernements locaux en Europe occidentale. Ces travaux, notamment ceux de Michael Goldsmith et Edward Page [10] et de Joachim Hesse et Lawrence Sharpe [11], sont assez anciens mais ils ont l'avantage de bien rendre compte de la situation de départ et, en particulier, de la nature des relations intergouvernementales dans lesquelles étaient pris les maires jusque très récemment. Ces travaux ont en commun d'intégrer le cas français dans une catégorie – celle des systèmes « méridionaux » chez Goldsmith et Page ou « franco » chez Hesse et Sharpe – qui les distingue des autres systèmes – « septentrionaux » chez les premiers et « anglo » et « nord et mitteleuropéens » chez les seconds – en fonction de critères qui varient d'une typologie à l'autre : le nombre et la nature des compétences exercées, le degré de discrétion ou d'autonomie dans l'exercice des compétences, le statut constitutionnel, le contrôle exercé par les échelons supérieurs (notamment l'État) et, enfin et surtout, les capacités d'accès au centre.

---

9. Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

10. Edward Page, Michael Goldsmith (dir.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Londres, Sage, 1987.

11. Joachim Hesse et Lawrence Sharpe (dir.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1991.

Ainsi, dans le type « méridional », « franco », parfois aussi appelé « napoléonien », les enjeux de contrôle du territoire et de surveillance des périphéries étaient classiquement centraux du fait du poids de l'héritage féodal et des situations de fragmentation et d'affaiblissement du pouvoir central qui lui étaient associées. Dans ce modèle, l'élu local est à la fois un frondeur à surveiller et potentiellement un relais du pouvoir central. Les deux positions lui donnent en tout cas un rôle éminent. Cette double position se traduit très tôt par un mélange étrange d'intrusion du centre dans les affaires locales (en la personne du préfet) et de reconnaissance des libertés locales, attestée par la reconnaissance constitutionnelle du rôle des gouvernements locaux, l'existence de conseils élus et le poids politiques des élus locaux. Toutes choses qui contrastent avec la plus grande autonomie dont jouissent les gouvernements locaux des pays du nord de l'Europe mais qui est étrangement associée à un caractère très dominé, subalterne, du personnel politique local. Ainsi le caractère historiquement tendu des rapports centre-périphérie a-t-il généré un système politique local et des élus locaux dont on attend une capacité à défendre la *community* locale lorsque l'on attend de leurs homologues du Nord une capacité à gérer avec *efficiency* les affaires locales et, de plus en plus, les services du *welfare* [12].

D'où l'importance dans les systèmes de gouvernement local et de rapports centre-périphérie méridionaux des enjeux et des possibilités d'accès du personnel politique local à l'État et ses différentes expressions. Cet accès est assuré par la pratique du cumul des mandats – peu ou pas présente dans les pays du Nord – qui non seulement permet aux élus de peser dans les décisions prises au Parlement mais leur donne également du poids dans leurs relations avec les représentants locaux de l'État. Il est aussi garanti par un système de production des politiques publiques que l'on dit « fusionné ». Au sein de ce système, il n'existe pas de répartition des compétences et de division des tâches – entre conception et mise en œuvre, par exemple – très claires entre l'État et les collectivités territoriales, à l'inverse du système dual [13] typique du Royaume-Uni. Dès lors, l'État est doté de services déconcentrés répartis sur le territoire selon un maillage très fin et participant en collaboration avec les collectivités territoriales à la conception et à la mise en œuvre des politiques

12. Brian Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Londres, Allen & Unwin, 1985.

13. James Bullpit, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983.

publiques, et ce dans une très grande variété de ces dernières. Il faut préciser que ce dispositif n'a pas attendu la décentralisation pour voir le jour, même si cette dernière lui a donné encore plus d'importance avec la pratique, en particulier, de la contractualisation [14].

Dans cette configuration, les principales relations dans lesquelles sont impliqués les maires – ou celles qu'ils jugent les plus stratégiques – sont les relations verticales les mettant en lien avec les représentants locaux et centraux de l'État, et dans une moindre mesure avec les élus et les services du conseil général. Les relations horizontales, celles associant les élus d'un même niveau et, en premier lieu, les maires, sont pour leur part très secondaires, voire marquées par l'évitement. C'est ce schéma relationnel que les sociologues des organisations ont qualifié de « régulation croisée [15] ». L'échange se fait essentiellement entre deux types d'acteurs interdépendants : les élus, notamment les maires, détenteurs de la légitimité élective et capables de réunir les conditions de l'acception des politiques de l'État par les sociétés locales ; les techniciens de l'État détenteurs, eux, d'une légitimité technique et des ressources financières et d'expertise. Les maires ont davantage intérêt à soigner ces relations avec l'État, seules à même de fournir des ressources pour mettre en œuvre leur agenda. Les autres maires sont des rivaux dans ce jeu de captation des ressources de l'État. Pour sa part, l'État, toujours soucieux de maîtriser les capacités d'auto-organisation du local, entretient plutôt la situation au nom du principe « diviser pour mieux régner ».

Ce système de partenariat essentiellement vertical explique largement pourquoi la France n'est pas parvenue jusque récemment à « rationaliser » son système communal et à réduire le nombre de communes, contrairement à ses voisins à l'est et au nord [16]. Non seulement parce que la présence du lobby des élus municipaux au Parlement a souvent fait échec à de telles réformes, mais aussi parce que la régulation croisée – dont l'État a toujours été protagoniste et complice –, associée à l'abondance des ressources, a entretenu des jeux compétitifs entre les communes. On verra dans la seconde partie que c'est seulement avec la raréfaction des

14. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

15. Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, 1, 1975, p. 3-32 ; Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

16. Rappelons que la Suède a divisé depuis l'après-guerre le nombre de ses communes par dix, l'Angleterre par quatre le nombre de ses districts, et que l'Allemagne était passée de vingt-cinq mille communes à huit mille cinq cents à la veille de la réunification.

ressources consécutive à l'entrée dans une crise durable, avec le déclin tendanciel des politiques territoriales de l'État et de la présence de ce dernier au niveau déconcentré, et avec l'émergence du spectre d'une compétition territoriale à une plus large échelle (la compétition entre les régions et les métropoles) que des jeux coopératifs horizontaux ont pu se mettre en place sous la forme du pis-aller de la coopération intercommunale.

Il y a sans doute un autre aspect du modèle français d'organisation territoriale – et des voies d'accès du local au centre et du modèle relationnel qui lui sont associés – qui explique son « succès » auprès des maires et sa longévité. C'est son caractère nivelant, voire égalitaire. Dans ce système, ce qui donne à un maire un pouvoir d'influence sur les autres niveaux, et principalement sur les décisions étatiques, ce ne sont ni la taille du territoire qu'il représente ni même sa richesse, ce sont essentiellement des ressources politiques et institutionnelles : le contrôle de mandat et l'accès à des circuits d'influence. Dès lors, un maire d'une commune rurale pauvre mais cumulard et bien introduit peut peser du même poids que le maire d'une grande ville. Ainsi, les ressources politiques accumulées par l'homme politique (via ses capacités d'accès) comptent pour une grande part et peuvent très largement compenser la faiblesse des ressources propres du territoire. D'une certaine manière, les modèles méridionaux de rapports centre-périphérie assurent des formes de redistribution ou de saupoudrage du poids politique et, au final, des ressources publiques entre les territoires. C'est cette dimension que la période récente a largement remise en cause.

Les maires dans la gouvernance multi-niveaux

La réalité empirique sur laquelle étaient fondés les modèles classiques d'analyse des relations centre-périphérie a vécu. Si en France, comme indiqué en introduction, beaucoup d'observateurs peinent à le reconnaître, certains des créateurs des typologies canoniques n'ont pas d'états d'âme à le faire. Ainsi, dans une sorte de deuxième édition de leur ouvrage devenu classique, Michael Goldsmith et Edward Page abandonnent-ils l'expression « rapports centre-périphérie » pour lui préférer celle de « relations intergouvernementales » pour insister sur la fin d'un système dans lequel les maires étaient cantonnés à un tête-à-tête exclusif avec l'État. « Ce qui, vingt ans auparavant, apparaissait comme une affaire [les relations entre niveaux de gouvernement] limitée à des activités domestiques au sein des États-nations a aujourd'hui une dimension multi-niveaux, impliquant un nombre croissant de tiers à l'intérieur de chaque pays et

par-delà les frontières, sans oublier l'influence de l'Union européenne[17]. » L'émergence de ce que les spécialistes de politique européenne ont appelé la « gouvernance multi-niveaux[18] » a ainsi fait exploser le système relationnel classique de la régulation croisée décrit dans la première partie. Dans cette seconde partie, nous tenterons d'abord d'expliquer les différentes causes à l'origine de ce bouleversement, pour revenir ensuite sur les nouvelles formes de relations et de partenariats dans lesquelles sont impliqués les maires. Pour finir, nous insisterons sur le caractère de plus en plus différencié des types de relations intergouvernementales au sein desquels les maires sont engagés.

On peut distinguer trois ordres de processus qui ont bouleversé les systèmes de relations intergouvernementales : la transformation des rapports du capitalisme aux territoires et la métropolisation ; les transformations des rapports de l'État au(x) territoire(s) ; la construction européenne. Ces différents facteurs ont profondément affecté la capacité qu'ont les maires d'accéder à d'autres échelles et à influer les processus de fabrication de l'action publique. Nous faisons l'hypothèse qu'ils ont eu également pour effet de rompre la logique égalitariste qui mettait tous les maires à peu près au même niveau dans la situation précédente. De surcroît, une autre hypothèse peut être avancée : cette capacité est moins garantie par l'accumulation de mandats électifs que par la position des maires au sein de territoires pourvoyeurs de ressources pour l'action publique.

Les transformations des systèmes productifs, des rapports du capitalisme aux territoires et la métropolisation constituent un premier ordre de facteurs qui ont précipité le changement. La sociologie et la géographie économiques[19] ont abondamment démontré que dans le capitalisme mondialisé et post-fordiste les territoires qui « gagnaient » en Occident étaient non plus ceux qui étaient en mesure de fournir des facteurs de production génériques (main-d'œuvre, matières premières) en masse et donc d'accueillir les opérations routinisées de la production en série, mais ceux qui, à l'inverse, pouvaient offrir un cadre pour l'épanouissement des activités non routinières et peu codifiées (innovation, recherche, services de pointe aux entreprises, etc.) qui sont génératrices

17. Michael Goldsmith, Edward Page (dir.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, Londres, Routledge, 2010, p. 1 (nous traduisons).

18. Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Boulder (Colo.), Rowman & Littlefield, 2001.

19. Cf. notamment Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996 ; Michael Storper, *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics Shape Development*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2013.

de valeur ajoutée. Ces territoires, ce sont des écosystèmes territoriaux très spécifiques (espaces technopolitains, districts industriels) et, de plus en plus, les métropoles. On a là une clé du processus tant commenté aujourd'hui de la « métropolisation » dont on n'a pas encore bien saisi les implications en matière de représentation politique. Le processus de métropolisation est défini par Ludovic Halbert comme une dynamique de « concentration des hommes et des activités dans les principales agglomérations d'un système urbain donné[20] ». La métropolisation opère diamétralement à rebours du processus de redistribution territoriale et de consolidation de la trame des villes moyennes que le développement de l'État-providence avait activé et que nous avons décrit en première partie. Elle prive de plus en plus de territoires de toute fonction économique au profit d'une poignée de grandes agglomérations. Les prive-t-elle également de leur poids politique ? Il est tentant de le croire lorsque l'on observe à quel point les dernières décisions en matière de grands équipements universitaires (plan Campus, programme des investissements d'avenir, etc.) ont concentré l'effort de l'État sur quelques métropoles sans que les élus des autres territoires semblent en mesure de contrarier cette logique de concentration. La métropolisation paraît ainsi opérer un grand tri non seulement économique mais aussi politique entre territoires et détermine selon nous la capacité des maires à s'imposer dans leurs relations avec les autres niveaux.

Les transformations des rapports de l'État au(x) territoire(s) constituent une seconde source de l'évolution des rapports centre-périphérie. On l'a dit, ce qui a historiquement motivé la structuration du modèle méridional ou napoléonien de rapports centre-périphérie, c'était la volonté de la part de l'État d'assurer la cohésion d'un ensemble national fragmenté et agité par les tentations frondeuses des périphéries. C'était aussi la nécessité de défendre le territoire contre des ennemis situés au-delà des frontières. Or, en suivant encore Goldsmith et Page, on peut considérer que l'une et l'autre de ces motivations sont beaucoup moins d'actualité, au moins en ce qui concerne le cas de la France. Ainsi, on peut penser que, si les pays du modèle napoléonien se sont pour la plupart décentralisés, c'est que le modèle a parachevé sa mission d'unification et que la menace qui gronde aux frontières n'est plus qu'économique. Ces évolutions sont sans doute heureuses à certains égards, mais elles privent bon nombre de territoires de leur intérêt stratégique pour l'État et font perdre à leurs élus une part importante de leur poids dans les relations

20. Ludovic Halbert, *L'Avantage métropolitain*, Paris, PUF, 2009, p. 6.

intergouvernementales. Les transformations des rapports de l'État au(x) territoire(s) ont récemment trouvé une magnifique illustration à travers la Réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE)[21]. Conduite dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, cette réforme a dramatiquement redimensionné l'État départemental, principal point d'accès et partenaire des communes, notamment des plus petites, au profit de l'État régional et du préfet de région. Le ministère de l'Écologie (anciennement de l'Équipement) et ses directions départementales ont particulièrement souffert. Avec l'administration préfectorale, la présence d'un réseau très fin de représentants locaux de l'État sur les territoires était aussi un élément favorable à l'influence des maires. Le cas du ministère de l'Équipement était topique de ce point de vue. La présence d'un réseau de production en régie de services aux collectivités faisait de chaque maire un client potentiel du ministère et entretenait un canal de relation permanent entre le local et l'État. En affaiblissant ce réseau, la REATE n'a pas seulement affaibli l'État local au profit des directions centrales des ministères, des agences et des préfets de région, elle a aussi privé les maires, tout particulièrement ceux représentant les petites communes, de voies d'accès au centre et à l'État en général.

La construction européenne, enfin, a dramatiquement changé la donne. Le développement des politiques européennes, notamment des politiques régionales réformées à partir de 1988, a érigé la Commission européenne en interlocuteur des collectivités. Si l'État, notamment en France, a toujours su conserver une position stratégique dans la définition des politiques régionales[22], le principe du partenariat a néanmoins fait des collectivités des protagonistes de la fabrique des politiques européennes. C'est d'ailleurs, avec la création du Comité des régions, la réforme en 1988 des principes de programmation des fonds structurels dans le sens d'une implication des régions qui a suscité l'émergence de la théorie de la gouvernance multi-niveaux, faisant de la construction européenne non plus un processus strictement intergouvernemental qui n'implique que les États membres mais une dynamique qui sollicite une diversité de protagonistes (institutions communautaires, collectivités locales, intérêts organisés). Au-delà de la politique régionale, la

21. Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, 2011, p. 919-942.

22. Ian Bache, « The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1999, p. 28-45.

construction européenne a eu aussi pour effet de créer un vaste espace de transfert de politiques publiques[23] où s'échangent des solutions, des savoir-faire et des *best practices* qui ont toujours plus d'impact sur les politiques locales. Mais, bien entendu, toutes les collectivités et tous les maires ne sont pas situés sur un pied d'égalité pour accéder à cette plateforme de transferts et encore moins pour s'y imposer comme *trends setters*, ou précurseur de tendance.

Cette nouvelle donne modifie significativement les systèmes relationnels dans lesquels sont intégrés les maires. Ces systèmes se sont globalement multilatéralisés. Déjà, dans la foulée de la décentralisation, la contractualisation des politiques publiques avait fait émerger les régions comme intermédiaires dans les relations entre les communes et l'État. La montée en puissance des politiques régionales de l'Union européenne a consolidé les dispositifs multi-acteurs inaugurés par la contractualisation. Les incitations de l'État mais aussi le progressif repli de ses administrations déconcentrées ont donné un coup de pouce à la coopération intercommunale et donc à ces relations horizontales auxquelles les maires s'ingéniaient à échapper dans la configuration précédente. La constitution d'un espace européen de financement des politiques locales mais aussi d'échanges des modèles de politique publique a aussi conduit à un développement de relations horizontales transnationales. Les réseaux de collectivités locales, dont Eurocités est sans doute le plus emblématique, sont devenus des espaces essentiels de construction du sens des politiques locales. Pour reprendre le langage de la théorie de la gouvernance multi-niveaux, les rapports intergouvernementaux ne sont plus *nested*, autrement dit ils ne sont plus cantonnés à un espace national et à un dialogue bilatéral État-commune.

De manière générale, les ressources pour les politiques publiques ne sont plus principalement aux mains de l'État. Elles doivent être trouvées à d'autres guichets (intercommunalité, régions, Union européenne, associations nationales, transnationales). De surcroît, du fait des réformes de privatisation, de libéralisation et, plus généralement, du fait du basculement graduel des rapports de force entre public et privé au profit du second pôle, les ressources pour l'action publique ne sont plus le monopole des institutions publiques. Ces ressources, financières, cognitives et d'expertise, doivent être mobilisées du côté de la société civile, des intérêts organisés, des forces économiques et des groupes professionnels.

23. Claudio Radaelli, « Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », *Governance*, vol. 13, 1, 2000, p. 25-43.

Cela est tout particulièrement vrai pour les villes, conduisant les maires à structurer des coalitions durables avec les représentants de ces groupes, ce dont les travaux sur la gouvernance urbaine ou les régimes urbains se sont faits l'écho[24].

Contrairement au système de relations intergouvernementales précédent, centré sur la relation verticale maire-État, le système qui s'est récemment structuré n'est plus nivelant mais au contraire largement différenciant et potentiellement inégalitaire. Tous les maires ne sont pas affectés de la même manière par l'émergence d'un système relationnel multilatéral et de la gouvernance multi-niveaux. C'est ici que l'inanité de l'approche générique du local apparaît au grand jour et qu'il faut distinguer les situations des maires en fonction des espaces qu'ils gouvernent et des ressources que ces espaces leur fournissent. Le repositionnement de l'État, la transformation des rapports centre-périphérie et la métropolisation font donc des gagnants et des perdants parmi la vaste – et peu utile analytiquement – catégorie des « maires ».

Ce qui fait la différence, c'est qu'alors qu'auparavant la simple captation de ressources politiques garanties par la détention de mandats et leur cumul assurait un minimum de capacité d'influence à un grand nombre de maires, aujourd'hui c'est la possibilité de mobiliser des ressources pour l'action publique au niveau du territoire qui active une dynamique vertueuse de « montée en influence ». La possibilité qu'a un maire urbain président de communauté urbaine de mobiliser des ressources financières, cognitives et d'expertise sur un territoire dynamique sur le plan économique et démographique, d'y construire des coalitions, lui assurera l'accès à d'autres ressources. La capacité qu'il aura à développer un spectre large de politiques urbaines innovantes attirera les fonctionnaires et techniciens ambitieux. Elle suscitera l'intérêt de l'État qui tend de plus en plus à la fois à attribuer ses ressources aux collectivités dans le cadre d'appels d'offres compétitifs où il récompense non plus les plus nécessiteux mais les plus méritants[25] et à calquer ses propres programmes

24. Clarence Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 1989 ; Alan Harding, « Urban Regimes in a Europe of the Cities ? », *European Urban and Regional Studies*, vol. 4, n° 4, 1997, p. 291-314 ; Patrick Le Galès, *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003 ; Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; le même, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », Metropoles.revues.org, vol. 7, 2010.

25. Renaud Epstein, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, vol. 97, 1997.

sur les innovations des gouvernements urbains les plus en pointe, ce qui prédispose ces derniers à emporter la mise[26]. L'abondance des ressources, la capacité à innover et le soutien de l'État permettront à ce maire et à ses collaborateurs de se projeter à l'échelle européenne, dans les réseaux de villes notamment, et d'y faire valoir une image d'exemples à suivre. À l'inverse, le maire d'une commune pauvre de périphérie urbaine ou en milieu rural peinera à mobiliser des ressources localement et à faire valoir cette excellence, et ce dénuement en ressources risque d'être de moins en moins compensé par les mannes de l'État. Aujourd'hui, ce type de commune, confronté au redimensionnement drastique de l'administration territoriale de l'État, se trouve privé des ressources redistributives que cette dernière offrait et des points d'accès aux circuits de décision de l'État.

Les maires de ce deuxième type de ville ne vivent définitivement plus dans le même monde qu'un Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon et président de la communauté urbaine dite du Grand Lyon. Ce dernier gouverne une machine technique et administrative, le Grand Lyon, dont le budget équivaut à celui de la région Rhône-Alpes et qui bénéficie de bases fiscales rendues dynamiques par l'expansion économique et démographique de la métropole lyonnaise. Si l'accès au centre reste pour lui stratégique, pour obtenir notamment l'adoption du statut de métropole pour le Grand Lyon, les relations avec les milieux économiques locaux, la chambre de commerce, le système universitaire local, et bien entendu les relations horizontales avec les autres maires de la communauté urbaine le sont tout autant sinon davantage. Les services déconcentrés de l'État sont devenus de plus en plus discrets à l'échelle du Grand Lyon. Même la rénovation urbaine, pourtant symbole du retour de l'État sous les auspices du « gouvernement à distance[27] », est largement prise en charge par la communauté urbaine. Alors que bon nombre de maires ruraux ont troqué une dépendance vis-à-vis de l'État pour une dépendance moins pourvoyeuse en ressources vis-à-vis du département et parfois de la région, le maire-président du Grand Lyon a absorbé les compétences du département du Rhône sur le territoire de la communauté urbaine et se plaît à concurrencer la région Rhône-Alpes sur bon nombre de ses compétences (enseignement supérieur et

26. Vincent Béal, *Les Politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Université Jean-Monnet Saint-Étienne, 2011.

27. Renaud Epstein, « Les trophées de la gouvernance urbaine », art. cité.

recherche, développement économique)[28]. Enfin, le maire et ses suiveurs ont largement investi les réseaux européens à la fois pour y glaner des ressources et y accréditer une image d'excellence et d'innovation propre à attirer à Lyon d'autres ressources.

*

Ainsi le système relationnel vertical et bilatéral mais relativement égalitaire et nivelant typique de la régulation croisée a-t-il laissé la place à un système de gouvernance multi-niveaux où les relations se sont diversifiées et multipliées mais où, moins que jamais, un maire n'en vaut un autre. Le nouveau système relationnel ouvert et multilatéralisé semble fonctionner d'après le principe du *winner takes all* selon lequel le mieux pourvu en ressources est celui qui peut le mieux profiter des relations intergouvernementales, censées au départ pourtant profiter aux moins pourvus en ressources. On retrouve là une des caractéristiques et des ambiguïtés fondamentales des fonctionnements en réseaux : ils sont à première vue horizontaux, relativement ouverts et pluralistes, mais leurs effets redistributifs peuvent s'avérer finalement préjudiciables aux plus faibles.

Pour autant, a-t-on complètement perdu au change ? Rien n'est moins sûr ! Les membres du Centre de sociologie des organisations avaient bien montré comment le système relationnel de la régulation croisée avait engendré clientélisme et passivité chez les élus. Ils évoquaient « le cercle vicieux de la technocratie et de l'irresponsabilité locale », la « diminution progressive parmi les élus locaux, non seulement de toute capacité, mais même de toute volonté de création autonome[29] ». Les maires étaient plus occupés à une activité de courtage et de captation de ressources externes qu'à une activité de mobilisation de ressources locales et d'organisation des systèmes d'action locaux. Pis, ce système de relation et de dépendance verticales confortait la position exagérément prépondérante des maires, voire leur omnipotence dans les espaces sociopolitiques locaux, jusqu'à étouffer toute capacité de mobilisation et d'auto-organisation. Par ailleurs, on le sait, la régulation croisée a été très favorable aux intérêts des maires des petites communes, notamment

28. Gilles Pinson, Deborah Galimberti, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, vol. 96, 2013, p. 48-55.

29. Jean-Pierre Worms, Pierre Grémion, « Le préfet et les collectivités territoriales », *Esprit*, janvier 1970.

rurales, et a empêché l'émergence à l'agenda des enjeux proprement urbains.

Aujourd'hui, le fait urbain et métropolitain est enfin reconnu. Les maires ont pris la mesure de leur responsabilité en matière de mobilisation locale autour d'un projet. Ils ont d'une certaine manière préparé leur territoire à un retrait progressif de l'État. Reste à régler la question des rapports entre, d'une part, les territoires les mieux organisés, les mieux dotés en ressources et quasiment affranchis de la dépendance à l'État (les plus prospères des métropoles) et, d'autre part, ceux qui peinent à mobiliser ces ressources et à s'organiser face au démantèlement de l'État local.

RÉSUMÉ

Les maires ont pu constituer jadis un groupe homogène, uni par le même type de relations bilatérales et verticales avec un partenaire dominant, l'État. Ces relations étaient typiques des rapports centre-périphérie asymétriques qui prévalaient dans les systèmes dits « napoléoniens » de gouvernement local. Pour les maires, elles se traduisaient par une subordination juridique au centre mais aussi par une grande capacité d'accès à ce même centre, via notamment le cumul des mandats. Ce système relationnel a volé en éclats au profit d'un autre, davantage multilatéral et dans lequel l'État a perdu le monopole des relations avec les maires. Ce système relève de ce que les spécialistes de l'Union européenne ont appelé « la gouvernance multi-niveaux ». Il est beaucoup plus ouvert, pluraliste, mais il est en même temps gros de logiques de différenciation et d'inégalités dans l'accès aux ressources. Les grandes métropoles et leurs maires-présidents sortent grands gagnants de ce système en voie d'émergence.

Paul Goupil

LE MAIRE ET LE JOURNALISTE : JE T'AIME, MOI NON PLUS

Il y a deux manières de dire la même chose. L'une, savante, renvoie au modèle de la double dépendance, exposé par le sociologue Patrick Champagne en 1995 [1]. L'autre, plus directe, plus familière, reprend le fameux « Je t'aime, moi non plus » ou, comme le disent les enfants : « Je te tiens, tu me tiens… »

La relation entre le maire et le journaliste de province est dominée par l'ambivalence : chacun a besoin de l'autre, chacun se méfie de l'autre. Le maire détient les clés de l'information locale, que lui ont remises les électeurs et qu'ils peuvent reprendre. Le journaliste veut que son journal intéresse « les gens » et se vende. Il a, en même temps, une certaine idée de son métier : rigueur, souci du pluralisme, volonté de dire des choses que les responsables préfèrent taire…

Cette relation de tension peut être féconde pour la collectivité, pour peu qu'un minimum de confiance et un accord sur les manières de vivre la démocratie soient effectifs. Voilà pour le cadre, mais qu'en est-il au quotidien ?

Enquête à l'ouest de la France, où le premier quotidien du pays, *Ouest-France*, couvre douze départements et trois régions : Bretagne, Basse-Normandie, Pays de la Loire, et se bat avec un concurrent dynamique : *Le Télégramme*. En 2005, le grand journal de Rennes a bétonné son territoire en reprenant trois journaux, à Nantes, Angers et au Mans : *Presse Océan, Le Courrier de l'Ouest* et *Le Maine libre.* Nous nous sommes tenus à cette vaste région de culture modérée, où les socialistes ont conquis nombre de municipalités il y a une trentaine d'années. Nous

1. « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès*, n° 17-18, 1995.

avons pu y rencontrer les acteurs dans la diversité de leurs expériences, d'une manière proche de l'ethnographie, mais cette enquête ne prétend pas être exhaustive.

Théo Le Diouron a travaillé en rédaction locale, notamment en Vendée, dans le Finistère, la Manche et les Côtes d'Armor. Puis, au siège, il a été responsable des informations régionales, chargé de suivre le travail des rédactions du terrain. Il précise d'emblée que le suivi de l'actualité municipale est assuré par des journalistes professionnels, rompus (en principe !) aux exigences d'une information impartiale, mais aussi dans les petites villes et les bourgs par des correspondants « de bonne volonté mais davantage tributaires de leurs sources ».

Pour le maire, le journal est facteur de notoriété, l'outil du faire-savoir, le vecteur des remontées des administrés, le baromètre de la popularité et/ou de la grogne d'en bas. C'est dans le journal que l'élu peut lancer un débat, c'est là qu'il peut percevoir les préoccupations des habitants.

Une sorte de sondage permanent où – dans la régularité – le journaliste peut mettre au jour une évaluation des services rendus par la municipalité. On voit bien là ce qui va attirer le maire mais aussi le gêner. Moi, élu, je me méfie de ce journal qui peut orienter l'opinion en apportant à l'agenda local tel sujet gênant. Si je pouvais maîtriser le contenu du journal, ce serait tellement mieux !

« Selon le tempérament, cette tentation s'exprimera différemment. Il y a les autocrates et les libéraux », se souvient Théo Le Diouron de ses années sur le terrain. Certains maires – minoritaires – rejettent la communication. D'autres mettent des verrous : l'information ne passera que par eux, ou par leur homme ou femme de confiance : adjoint(e), secrétaire général ou chargé(e) de communication. « Ils veulent tenir la plume du journaliste pour éviter toute aspérité. En réalité, ils ont souvent peur du débat. » Le journaliste se rappelle être resté fâché trois mois avec Louis Le Pensec, maire socialiste de Mellac (Finistère), ministre de la Mer, qui ne lui donnait que des communiqués, mais glissait des informations au journal concurrent, *Le Télégramme*. La voilà, l'arme de dissuasion : favoriser le journal rival, quand il existe bien sûr.

L'arrivée du courrier des lecteurs en pages locales, dans les années 1990, fut un *casus belli* dans plusieurs villes. *Ouest-France* en a reçu des volées de bois vert ! Théo Le Diouron a en mémoire les débats autour du port de Saint-Quay-Portrieux dans les Côtes d'Armor : « Un seul avis contre suffisait à susciter la colère. Un maire préfère un comité avec lequel il pourra négocier à l'expression directe de particuliers. C'est qui,

ce monsieur Machin ? Il a qui derrière lui ? L'opposition municipale ? Cela peut être déstabilisant pour l'équipe en place. »

Chez certains édiles affleure un refus de l'opposition, ou tout au moins une réticence à ce qu'elle s'exprime. « Jusqu'à ce qu'elle conquière nombre de villes bretonnes, la gauche apparaissait illégitime à des maires de droite. J'ai vu ici ou là des procès en incompétence. » Deux éléments ont tout de même pesé sur l'évolution : le mode de scrutin qui, à partir de 1983, a fait siéger les oppositions au sein des conseils municipaux, « contraignant au débat contradictoire », et les exigences accrues de la population, obligeant à la transparence, avec ses dérives procédurières. Globalement, le dirigisme est le même, à droite ou à gauche, qui a une conséquence majeure : l'exclusion de la parole des autres. À Cesson-Sévigné, près de Rennes, la gauche a longtemps été empêchée de s'exprimer dans le bulletin municipal, par exemple.

Responsable de l'édition « Rennes Est » de *Ouest-France* (une trentaine de communes), Muriel Mandine anime un réseau de correspondants. Chaque lundi, elle leur adresse un e-mail, où elle les invite à présenter les sujets de la semaine et les événements prévisibles. De ce dialogue doit émerger le « plus » du journal : le papier présentant un dossier, un projet, avec la parole des élus et des habitants concernés. Elle nous cite quatre communes où s'expriment les attitudes diverses des maires qu'elle appelle « Monsieur » ou « Madame » et qu'elle vouvoie toujours.

D'abord, une commune rurale de près de quatre mille habitants. Le maire élu en 2008 veut contrôler l'information en instituant un rendez-vous chaque mardi où il définirait avec la correspondante le sujet de la semaine pour *Ouest-France*. Contexte délicat : celle-ci a été candidate sur la liste d'opposition ; elle décide finalement d'arrêter sa collaboration avec le journal. Muriel Mandine va mettre à profit l'arrivée d'un nouveau correspondant pour lui préciser, dans un e-mail adressé d'abord au maire, des règles de fonctionnement (pas de convocation à la mairie, pas de relecture mais respect de la parole des élus). Accueil ironique du maire (« Voilà de beaux principes ! ») mais un certain équilibre a été trouvé.

Deuxième commune, tout près de Rennes, gagnée par le Parti socialiste en 2008, seize mille habitants. « Le maire, qui n'oublie pas qu'il a été journaliste, donne des infos et appelle quand ça l'arrange, mais il n'est pas le seul à agir ainsi ! Un papier sur les jardiniers municipaux où l'on parlait de produits phytosanitaires et de conditions de travail m'a valu une engueulade de la chargée de communication. J'ai répondu qu'on faisait de l'information contradictoire… » Muriel Mandine voit dans le

site municipal un « concurrent redoutable », avec de nombreuses brèves pratiques et certaines informations que la mairie se réserve, quand elles sont positives bien entendu.

Dans la commune voisine (mille neuf cents habitants), les relations avec le maire Union des démocrates et indépendants sont mauvaises. L'élu pense qu'« on ne [l']aime pas » et se contente d'envoyer des communiqués pour les inaugurations ou les informations clairement politiques. En réalité, il « cherche à faire sans le journal », en utilisant les services d'une agence de communication et en choisissant un directeur de cabinet qui retient l'information et donne priorité au bulletin municipal. Bref, estime Muriel Mandine, « on n'arrive pas à faire notre travail».

Dernier exemple, dans une grosse commune rurale, Janzé (huit mille cinq cents habitants) : un maire élu en 2008 qui « se méfie du journal ». C'est dans l'hebdomadaire de Vitré, et non dans le quotidien, qu'il répond à l'ancien maire qui vient l'attaquer sur sa gestion. Le prédécesseur n'avait pu se représenter à la suite d'une condamnation en justice mais il pourrait revenir en 2014. Sur ce genre de controverse, un journal ne peut être en retard, s'il veut garder ses positions dans la région. Ses atouts sont aussi ses fragilités : son ancrage local (« On connaît les gens »), des correspondants, « à qui on demande de plus en plus pour le même argent ». Il est clair que la crédibilité et l'avenir du journal se jouent en grande partie là, sur une information locale précise, validée et publiée en temps voulu.

Avant d'être journaliste à *Ouest-France*, Stéphane Vernay, actuel directeur départemental en Ille-et-Vilaine, a été pigiste pour les journaux de collectivités locales où il a mis en œuvre un travail « orienté mais finement ». Ses premiers postes au quotidien (Saint-Malo, Château-Gontier) le mettent en présence d'élus directifs. René Couanau ou Jean Arthuis se plaignent au directeur départemental quand un papier leur déplaît. Le second dictait ce qu'il voulait voir paraître… Dans d'autres villes, c'est le flot de communiqués qui devient un repoussoir pour le journaliste. Mais on est encore loin des dérives personnelles, observées à Cholet ou Loudéac, où l'autoritarisme crée ou a créé une sorte d'empêchement pour un journalisme digne de ce nom. Pression permanente, colères qui remontent jusqu'à la rédaction en chef…

Quand on écoute Stéphane Vernay, son vécu au Mans face à Jean-Claude Boulard offre un bon exemple de tension féconde. « J'ai apprécié, malgré quelques frictions, ce maire pourtant au fort ego. Après une ou deux explications d'emblée, un respect réciproque s'est installé pendant quatre ans. Il m'a dit : "L'actualité municipale, c'est moi. Faites votre boulot." »

Nombre d'élus testent leur interlocuteur : « Si tu te montres une carpette, ils t'écrasent. »

« De grands angoissés »

Plus que le caractère des maires, qui l'emporte parfois sur leur intelligence, c'est la montée en puissance, depuis quinze ans, des professionnels de la communication qui est l'élément majeur des relations mairie-journal. « On a appris à se parler, confie Stéphane Vernay. Auparavant, si on ne venait pas à leur truc, l'explication était rude. Maintenant, le chargé de com appelle et dit : "Je t'ai préparé quelque chose." Nous, journalistes, devons être clairs sur nos règles, nos principes, fixer des limites aux demandes de la municipalité. Car le bon communicant, c'est celui qui va te faire faire quelque chose en te faisant croire que c'est toi qui as eu l'idée. » D'abord, le vouvoiement des élus par les journalistes est une bonne règle de base : il instaure une saine distance, même avec ceux qui cherchent une complicité. Car, chez les élus comme chez les patrons, on voit « de grands angoissés, qui veulent avoir le sentiment que tu es à leur botte. Alors, respect, écoute, "compromis mais pas compromission." »

Jean-Bernard Cazalets, quinze ans localier puis chef de rédaction et directeur départemental en Normandie (Cherbourg, Caen), n'est guère loin de partager cette manière de voir. Lui, il aime la politique ; il a apprécié de croiser des élus passionnés, « bénédictins de leur cause ». Il n'a jamais eu de blocages majeurs avec des hommes comme Jean-Marie Girault, maire de Caen de 1970 à 2001, qu'il a connu les dix dernières années de son mandat, et Louis Mexandeau, challenger socialiste de l'élu de droite. Qu'il s'agisse des dossiers locaux qui virent s'affronter majorité et opposition – ici le TVR, transport sur voie réservée ou train sur pneus, et le centre-ville piétonnier – ou bien des campagnes municipales, le journaliste s'appuie sur quelques principes : la connaissance des dossiers, base de la crédibilité ; la manière *Ouest-France* où l'on refuse de se comporter en « justiciers » et où l'on pèse ses mots ; le respect de la parole (le *off*, c'est le *off* ; pas de « vacherie » dans les coins). Cette clarté dans la relation n'exclut pas les engueulades, et si l'élu se fait menaçant, la rédaction « résiste », sachant qu'un maire tend la corde jusqu'au moment où il sait qu'il aura besoin du journal…

L'ancien chef de rédaction normand insiste sur la nécessité de prendre du temps, en dehors des conseils municipaux, pour échanger avec les élus, tout en gardant ses distances (« On apprend toujours quelque chose dans un dîner d'après-conseil »). Il reconnaît avoir eu de la chance : « J'ai

eu affaire à des gens cultivés et qui ne nous imposaient pas des communicants comme aujourd'hui. » Il s'interroge sur sa profession : « Ne sommes-nous pas devenus moins bons ? Moins précis, plus pontifiants, moins rigoureux parce que plus pressés ? D'abord, donnons les faits, les chiffres, ensuite on peut faire du commentaire. » La mission première du journal est, à ses yeux, de « traiter la vie quotidienne de milliers de gens, pas de donner des leçons ». Et il termine avec cette remarque pertinente : « Ce n'est pas le pouvoir politique local qui est le plus fort, le plus menaçant, pour un journaliste, mais bien le pouvoir économique. »

Tonalité un peu différente chez Joël Bigorgne, chef de la rédaction de Nantes de 2002 à 2012, avec un maire qui allait devenir Premier ministre. Jean-Marc Ayrault a dirigé la municipalité de 1989 à 2012 et le groupe socialiste à l'Assemblée nationale de 1997 à 2012. Devant ce baron du socialisme municipal, qui a réaménagé le centre-ville et impulsé une vie culturelle active, les journalistes nantais – volontiers frondeurs – ont vu se mettre en place un « verrouillage » progressif de l'information via un efficace directeur de la communication. L'ancien chef de la rédaction de *Ouest-France* a senti, au fil des années, l'enthousiasme de la démocratie participative retomber : « Avant, les projets étaient discutés dans les quartiers ; peu à peu, les dossiers sont arrivés presque ficelés, ne laissant place qu'à quelques aménagements. » Au désir de contrôler, compréhensible chez un homme politique national, s'est ajouté un élément personnel. Une condamnation en justice en 1997 pour une affaire locale, effacée dix ans plus tard par une réhabilitation. La « blessure » a engendré une méfiance nouvelle, du moins est-ce ainsi que les journalistes l'ont perçu chez le maire de Nantes. « Il est devenu difficile d'avoir des renseignements, heureusement que j'avais des contacts au sein de la municipalité », se souvient Joël Bigorgne. La relation entre Jean-Marc Ayrault et le président-directeur général de *Ouest-France* n'était pas simple : la reprise de *Presse Océan* par le journal rennais « les a rapprochés, mais on est plutôt dans le "Je t'aime, moi non plus", ce qui entraînait des hauts et des bas avec la rédaction nantaise ».

D'autre part, le site de la ville est performant et se révèle un vrai concurrent pour les journaux s'agissant de l'information pratique, mais il reste un « relais à sens unique ». Aux journalistes de faire leur travail : parler des sujets de préoccupation des Nantais, comme la circulation ou l'emploi, toujours « du point de vue des gens ».

« Je ne peux pas être maltraité par le journal »

Mais que pensent les communicants, souvent perçus comme un écran entre les journalistes et les élus, et dont le nombre a explosé alors que celui des journalistes diminuait ? Dans les rédactions, ils sont souvent décrits comme ceux qui « prémâchent l'information municipale et ne montrent que ce qui brille, en cachant les misères ».

Écoutons le responsable du service de presse de Rennes, Manuel Contin, 33 ans, interface entre les journalistes et l'institution municipale. Aux élus, il apporte sa connaissance des médias (il a commencé, après l'Institut d'études politiques de Rennes, par travailler à *Ouest-France*) : « Ne servez pas votre soupe aux journalistes, ils veulent seulement ce dont ils ont besoin pour leur papier du jour. » Avec les rédactions, soit une centaine de journalistes tous médias confondus, il passe son temps à établir un deal : « Attends, je te donnerai tous les éléments. » Car le facteur temps est décisif : le journal doit « être le premier à donner l'information, y compris sur son site ». Un rythme très différent de l'administration municipale, qui voudrait toujours présenter une matière réfléchie, cohérente. Exemple : la découverte d'une bombe sur un chantier du centre-ville, qui crée évidemment le buzz dans la ville. Enjeu pour la mairie : faire valoir qu'elle a fait face au problème dès qu'elle a été informée. Donc, il faut un point presse, mais qui va parler ? En l'occurrence, ce sera le directeur des services municipaux. Le souci de Manuel Contin, ce soir-là, sera « la coloration » que *Ouest-France*, média dominant à Rennes, donnera à l'affaire. En clair : « "Je", comprenez la municipalité, ne peux pas être maltraité par le journal que lisent les décideurs et qui donne le ton dans la ville. Quand *Ouest-France* sort un sujet seul, les autres rédactions vont s'y mettre. » Cette préoccupation du communicant peut donner lieu à des discussions serrées, le soir à l'heure du bouclage, y compris en interne au journal.

Il arrive que certains journalistes aient envie de « se faire » la mairie ou, du moins, donnent cette impression. Alors, la plainte du maire remonte à l'échelon départemental, voire à la rédaction en chef ou à la direction, en mobilisant parfois les réseaux dans lesquels celle-ci est impliquée. Théo Le Diouron a été amené à régler certains conflits : « La plupart trouvent une solution locale, avec la publication d'un avis complémentaire au papier incriminé, d'une précision qui faisait défaut. Il m'est arrivé d'aller voir les élus, mais toujours en compagnie du journaliste local. Il faut que les deux parties entendent les mots de l'autre, en direct, se disent les choses qui fâchent. La raideur, le procès d'intention, viennent

souvent d'une absence d'échanges qui entraîne la suspicion de la part de l'élu. "Vous défendez Untel contre moi !" Or, c'est souvent parce que le journaliste a du mal à accéder aux sources, aux projets qu'il va écrire ce papier qui irrite. Notre chance à *Ouest-France*, c'est que les confrères et consœurs sont attachés à faire vivre le pluralisme, mais dans la durée, pas forcément le jour même. »

Un sujet a déchaîné les passions : le nucléaire, de Plogoff (Finistère) à Flamanville (Manche). Il a imposé de donner la parole à des experts crédibles, et les journalistes eux-mêmes ont dû apprendre à maîtriser les données majeures du dossier. Pour Théo Le Diouron, qui a souvent endossé le costume du démineur, « l'élu et le journal doivent vivre ensemble, il faut donc lever les incompréhensions ». La culture politique régionale joue ici, favorablement, des deux côtés. « Je ne ferais pas ce métier dans certaines villes du sud de la France, confie Manuel Contin. La modération, l'écoute, sont en Bretagne plus fréquentes. On ne vit pas dans un théâtre de guignols, on ne raconte pas des craques. Un rapport de confiance avec une rédaction est possible. » Lui-même a connu pendant quatre ans un Edmond Hervé qui « n'a jamais tutoyé un journaliste » et dont l'attitude professorale et la rigueur inspiraient le « respect », puis – en ligne directe – un Daniel Delaveau, ancien journaliste lui-même. Plus à l'aise avec ceux dont il a exercé la profession, ce dernier peut passer de la connivence à la distance face à certaines questions, dont le faible « niveau » l'agace, alors qu'il veut « d'abord développer sa vision du territoire ». Le maire et le journaliste ne connaissent pas la même temporalité.

Jean de Legge, qui a quitté en juillet 2013 ses fonctions de directeur général de l'information et de la communication de Rennes et de sa métropole, prend du recul : « Je trouve qu'on est bien servis. *Ouest-France* nous fait exister et nous met en relation avec les autres institutions. Dix mille noms en quatre mois, cent par jour, c'est une belle galerie d'acteurs locaux. » Ensuite, à ses yeux, le journal n'a pas seulement pour rôle d'informer, « il participe à la fabrication d'un ordre local ». Une figure de *Ouest-France*, ancien rédacteur en chef, Eugène Brûlé, avait ce raccourci : « Nous sommes un peu la gendarmerie et l'église. » Si Jean de Legge rappelle cette réflexion qui remonte à près de quarante ans, c'est qu'il est préoccupé davantage par l'éloignement d'une partie de la population du fonctionnement de la démocratie locale que par le contrôle de ce qu'écrivent les journalistes. Rappelant qu'au second tour des municipales de 2008 à Rennes 46 % des électeurs s'étaient abstenus, il insiste sur la nécessité de constituer une scène locale où les habitants

les moins enracinés peuvent se relier. « Chez les jeunes des quartiers les moins favorisés, il y a une attente d'histoire locale qui leur permet de dire : je suis d'ici, de ce quartier. » Mais les élus continuent à lire le journal « comme il y a trente ans ». À l'adjoint qui s'énerve « parce que c'est Machin qui traite *son* sujet » correspond « le journaliste qui veut habiller sa soif d'indépendance d'anecdotes qui feront polémique ». Les élus ont tort d'avoir « le nez sur le papier, juge encore Jean de Legge, car il vaut mieux gérer un dossier avec *Ouest-France* que sans *Ouest-France*, qui est à sa façon un fabricant de cohésion sociale ». La déformation de certains élus consiste à ne voir que le microcosme local, « les 15 % de gens qui savent tout sur tout », et oublier les habitants qui attendent d'abord que les services municipaux fonctionnent bien. D'où le jeu de rôles qui s'installe entre élus et journalistes, et peut susciter des guéguerres plus ou moins longues…

La tyrannie de la visibilité

Côté politiques, le sentiment que l'image dépend d'une « bonne » communication s'est accru depuis la fin des années 1990. « Aux municipales de 1995, on commence à entendre l'expression "déficit d'image" comme une question à travailler », retrace Christian Le Bart, directeur de la Maison des sciences de l'homme à Rennes, auteur de livres sur ces sujets [2]. Un maire d'une ville moyenne lui a confié dans ces années-là : « Je préfère mettre un million pour une campagne de publicité que pour la réfection des trottoirs. » Les élus ont bien tenté de contourner les quotidiens régionaux avec leurs journaux municipaux, leurs sites internet, voire la télé locale, mais la PQR (ou presse quotidienne régionale) garde son poids et sa légitimité, d'où la « dépendance au journal » qui perdure.

« Toute institution qui dépend de son image est obsédée par le rendu dans la presse ; chez les élus, c'est encore plus fort, précise Christian Le Bart. Cette tyrannie de la visibilité joue de deux façons. Traditionnellement, l'élu qui veut conserver sa place veut qu'on publie son communiqué, qu'on montre ses chantiers, qu'on lui donne la parole plutôt qu'à ses opposants. Cette demande revêt parfois une forme très simple : que je sois sur la photo… » Bien entendu, plus la commune est petite et plus la dépendance au journal est prégnante.

2. *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2003 ; *Le Métier d'élu local*, dirigé avec Joseph Fontaine, Paris, L'Harmattan, 1994 ; et *La Proximité en politique*, dirigé avec Rémi Lefebvre, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

Depuis vingt ans, une nouvelle conviction a pris corps : le développement du territoire dépend de son image. Il faut être *attractif*, réduire le négatif, valoriser le positif. D'un côté, les faits divers dont l'étalage pointe une ville où il vaut mieux ne pas sortir après minuit ; de l'autre, les exploits sportifs, le dynamisme associatif ou culturel, voire la météo… Les classements des magazines (les villes où il fait bon vivre, travailler, sortir) sont très regardés par tous les professionnels d'une ville et les journalistes sont eux-mêmes pris dans cette contrainte collective.

« La presse joue aussi avec l'identité du territoire, note Christian Le Bart. L'élu craint par-dessus tout l'article qui décrirait une commune ou une métropole faiblarde. » Avant, le maire pouvait se plaindre ; maintenant, il doit mettre en avant du positif. Savez-vous, par exemple, que la présence d'Ikea dans une zone est un indicateur de qualité de vie ?

La presse des collectivités qui joue à fond sur ce levier a ses limites : elle est « saturée par l'effet miroir ». Le maire, le président du conseil général, selon l'universitaire, peuvent se mirer dans l'idée qu'ils sont à la tête d'un territoire valorisant : « La fierté d'être breton a ses raisons et le journal, lui-même, doit participer à cette euphorie communautaire dont on a besoin, mais il a aussi une contrainte de crédibilité qui est de dire les choses, de soulever les problèmes. »

Mettre à l'agenda les choses qui grattent et faire vivre le débat démocratique, voilà aux yeux de Christian Le Bart deux missions que peut remplir la presse d'information : « Elle ne doit pas se laisser piéger par le consensus qui arrange la majorité municipale, elle doit donner à voir le territoire dans sa diversité. » Fabriquer du « nous », de la « communauté » en montrant comment vivent ceux qui la composent, ce qu'ils attendent, ce qu'ils créent dans leur zone de vie : ce rôle ne doit pas disparaître, estime-t-il, même si la concurrence est rude et le défi lancé par internet redoutable. Avec ses heurts, ses fâcheries, ses incompréhensions, le face-à-face au quotidien entre le maire et le journaliste peut brouiller ces missions. Il ne les rend ni obsolètes ni caduques.

RÉSUMÉ

La relation entre les maires et les journalistes de province est placée sous le signe d'une proximité souvent conflictuelle. La double dépendance qui la caractérise s'est accentuée avec la montée en puissance des communicants. Une conception réfléchie de la démocratie locale peut amener à un compromis satisfaisant pour ces deux acteurs de la vie locale.

Michel Koebel

LE PROFIL SOCIAL DES MAIRES DE FRANCE

Les études fondatrices de Daniel Gaxie, inspirées des analyses de Pierre Bourdieu, sur le personnel politique avaient mis en évidence dès le début des années 1980 une sélection sociale d'autant plus forte que l'on s'élève dans la hiérarchie politique [1]. Depuis, bien peu d'analyses statistiques ont porté sur les élus municipaux, alors même qu'ils sont les plus nombreux, que l'on s'intéresse à l'ensemble des conseillers municipaux (plus de cinq cent mille) ou seulement aux maires (près de trente-sept mille). Si l'on en restait au principe énoncé par Gaxie, ces élus – puisque placés tout en bas de la hiérarchie des élus – devraient logiquement être les plus représentatifs (au sens statistique) de la population qu'ils sont censés représenter. L'objectif de cet article est de vérifier cette hypothèse à propos des élus locaux actuels – et plus particulièrement des maires – grâce aux plus récentes données concernant ces élus, en prenant en compte différents critères et en replaçant les maires dans leurs contextes respectifs : au sein de leur conseil municipal – vis-à-vis de leurs adjoints et des autres conseillers municipaux ; selon la taille de la commune ; selon leur sexe, leur âge, leur appartenance partisane, etc. Cet exercice comporte cependant certaines limites liées à la disponibilité des sources. Le Répertoire national des élus (RNE) a considérablement diversifié les données disponibles, mais ces dernières ne concernent que les élections municipales de 2008 (caractériser les élus actuels, c'est aussi les comparer à leurs prédécesseurs). De plus, certaines difficultés méthodologiques ne sont toujours pas levées, notamment la relative incompatibilité des catégories socioprofessionnelles utilisées pour les élus par

1. Notamment Daniel Gaxie, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 1, février 1980.

rapport à celles de l'Insee, sans oublier que les données du RNE reposent sur les déclarations des candidats et, le plus souvent, sur leurs propres compétences à choisir la catégorie adéquate parmi les soixante-neuf proposées, ce qui conduit immanquablement à des erreurs (volontaires ou non, d'ailleurs, et entrant parfois dans des stratégies de présentation de soi inhérentes à ce que représente une candidature publique à des élections) dont personne aujourd'hui ne peut évaluer l'ampleur[2].

L'élaboration d'un profil social des maires de France ne doit cependant pas être perçue seulement comme une étude statistique au sens strict. Cette sélection sociale est non seulement le produit de processus électoraux et des choix français en matière de modes de scrutin qui en forment le cœur, mais elle est également liée à une façon de concevoir l'accès au monde politique : aucune formation préalable possible (ou presque) en dehors d'une socialisation par les pairs – et d'abord par la famille. Ce mode d'entrée en politique produit les inégalités que l'on connaît, notamment dans le sentiment de posséder les compétences pour briguer ou exercer un mandat politique. Les différences de compétences acquises via la formation initiale ou par l'expérience professionnelle ne font que renforcer ensuite ces inégalités, parce que les ressources réutilisables en politique – sur le plan symbolique (avoir fait l'ENA ou Sciences Po) comme sur le plan pratique (maîtriser la parole en public, savoir communiquer, savoir gérer des dossiers complexes et manager des équipes) – ne sont généralement acquises que dans les formations de plus haut niveau et dans des professions faisant partie du pôle supérieur de la hiérarchie sociale.

Enfin, il ne faut pas minimiser les effets d'une appartenance sociale majoritaire de ceux qui concentrent le pouvoir – fût-il local – sur le contenu même des politiques qu'ils mènent et sur leur capacité à représenter d'autres catégories de population que la leur ou que celles qui savent se faire entendre (et qui sont rarement éloignées de la leur) : une appartenance sociale produit des pensées et des représentations spécifiques, y compris en politique, et il faudrait aux élus de grandes capacités de socioanalyse et de décentration, et beaucoup de temps – ce qu'ils n'ont jamais – pour espérer tenter de prendre la distance nécessaire à une réflexion sur la notion d'intérêt général – si elle existe – et sa mise en pratique dans des politiques adaptées.

---

2. Que soient remerciés ici les fonctionnaires de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur qui, depuis dix ans, me fournissent gracieusement les données qui m'ont permis de produire ces analyses, et ce sans que mes recherches soient estampillées d'un quelconque contrat de recherche (ce qui n'est pas sans effet sur ma liberté d'analyse).

Des variations socioprofessionnelles chevillées à la taille des communes

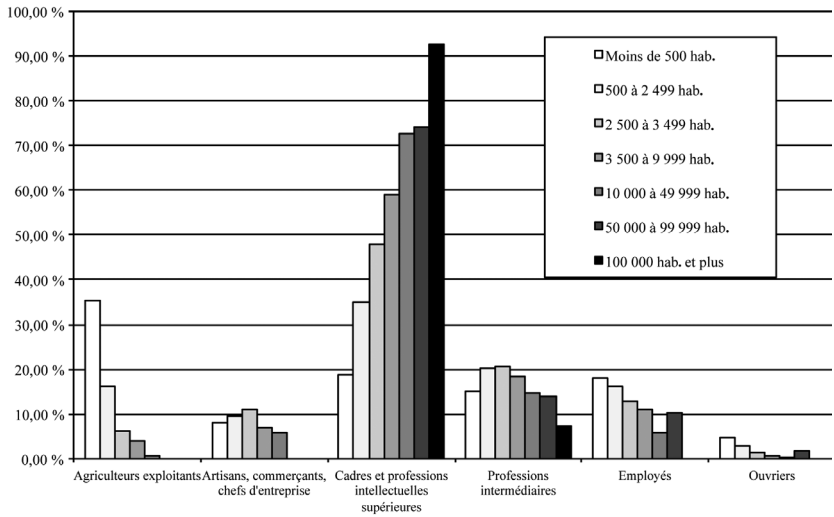
De toutes les variables étudiées, celle qui discrimine le plus socialement les maires – c'est d'ailleurs le cas aussi de leurs adjoints et de tous les conseillers municipaux – est la taille de la commune (voir graphique 1). Certes, les agriculteurs exploitants restent toujours la catégorie la plus surreprésentée dans les communes françaises, mais leur hégémonie – ils représentent plus de 25 % des maires de France alors que leur poids dans la population est inférieur à 2 % – est inversement proportionnelle à la taille des communes, à tel point que leur présence devient négligeable, voire nulle au-delà de dix mille habitants – on peut y ajouter le fait que cette catégorie est en perte de pouvoir puisqu'en 1983 elle représentait encore plus de 45 % des maires. Pourtant, toutes tailles de commune confondues, ce sont les cadres et professions intellectuelles supérieures qui dominent la fonction : 28,5 % des maires font partie de cette catégorie – alors que cette dernière ne représente que 15,3 % de la population. Mais leur domination est exactement inverse de celle des agriculteurs : elle est parfaitement proportionnelle à la taille de la commune, jusqu'à atteindre 93 % dans les plus grandes villes. Or le prestige de la fonction – celle de maire mais également des adjoints et des « simples[3] » conseillers municipaux – et les avantages matériels qui y sont liés sont proportionnels à cette taille.

Ainsi les postes les plus prestigieux sont accaparés par les cadres supérieurs, qui semblent délaisser plus facilement aux autres catégories sociales les villages, et ce d'autant plus qu'ils sont petits. On peut même aller jusqu'à dire qu'une catégorie sociale est d'autant plus dominante qu'elle parvient à placer ses membres à la tête des communes les plus grandes.

À l'autre bout de l'échelle sociale, les ouvriers sont toujours aussi mal lotis quant à leur accès aux plus hautes fonctions municipales – comme d'ailleurs dans le reste des conseils municipaux : alors qu'ils représentent encore 23,5 % de la population – quand on ne prend en compte que les actifs ayant un emploi –, ce n'est que dans les communes de moins de cinq cents habitants qu'ils parviennent à une représentation significative

3. Le qualificatif « simple » eu égard au conseiller municipal, parfois qualifié aussi d'« ordinaire », n'est pas tout à fait exact puisque sont également désignés sous le vocable les très peu ordinaires « membres de l'opposition » qui étaient tous des maires ou des adjoints potentiels.

*Graphique 1. Catégorie socioprofessionnelle des maires selon la taille des communes**



* Le choix a été fait de ne retenir que les six premiers postes des huit catégories de l'Insee, seuls à même de refléter la hiérarchie sociale, notamment pour les quatre derniers.

SOURCE : D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010.

(4,8 % des maires) ; dans l'ensemble des communes dépassant deux mille cinq cents habitants, on ne dénombre en tout et pour tout que 19 maires ouvriers pour 2 474 postes à pourvoir (0,8 %), alors qu'on y trouve 1 486 maires cadres supérieurs (60,1 %). Les employés sont dans une situation différente : certes, leur présence parmi les maires a régulièrement augmenté depuis 1983, en passant de 6,9 à 16,6 % entre 1983 et 2008, leur poids relatif ayant ainsi plus que doublé ; mais ils restent néanmoins largement sous-représentés par rapport à la population des actifs (29,3 %) et, à l'instar de la plupart des autres catégories – hormis l'exception notoire des cadres et professions intellectuelles supérieures –, leur poids est surtout lié à leur présence dans les petites communes, là où les enjeux – et les bénéfices réels et potentiels – sont les plus faibles.

Évolution et poids relatif des catégories socioprofessionnelles des maires

Les données présentées ont volontairement écarté de l'analyse les retraités (qui représentent pourtant près du tiers des maires de France) et les « autres » catégories, qui ne recoupent d'ailleurs pas exactement la huitième catégorie de l'Insee, dans lesquelles ont été classés les « autres professions » (1 664 maires), les étudiants (14) et les « sans profession déclarée » (703). En effet, les données du RNE comportent encore d'autres zones d'ombre que celles déjà évoquées, qu'il est parfois impossible d'éclairer, surtout si l'on focalise l'analyse sur la position des élus dans une hiérarchie socioprofessionnelle. Ainsi, aucun détail n'est disponible sur la dernière profession exercée des retraités, ce qui semble rendre impossible une analyse sérieuse de cette catégorie. Il est toutefois possible d'atténuer ce qui a été souvent décrit comme une très forte poussée des retraités parmi les maires : ils ont certes doublé en nombre de 1983 à 2008 en passant de 6 063 (16,6 %) à 11 528 (32,2 %), mais la part des retraités dans la population a elle aussi augmenté – et dans les mêmes proportions – au cours de cette période, passant de 7,4 millions (13,6 %) en 1982 à 13,8 millions (26,2 %) en 2010.

Concernant les autres catégories socioprofessionnelles des maires, il est utile là aussi de relativiser leur évolution au cours des quatre derniers mandats (1983 à 2008), en les pondérant selon l'évolution de chaque catégorie. Cette perspective a pour conséquence d'atténuer l'augmentation numérique impressionnante des maires employés (passant de 2 020 à 3 639, ce qui correspond à une augmentation de 80 %) : leur proportion au sein de la catégorie n'augmente que de 67 % (voir tableau 1). L'effet est plus important encore sur les catégories les plus aisées, puisque les tendances vont même jusqu'à s'inverser : le poids numérique des maires cadres et professions intellectuelles supérieures est certes en forte augmentation (passant de 5 493 à 6 241), mais leur présence pondérée dans leur catégorie diminue (passant de 289 à 211 pour cent mille). Inversement, les maires agriculteurs semblent perdre moins d'influence que ce que la chute de leurs effectifs aurait pu laisser penser (ils passent de 13 260 à 5 648 en l'espace de vingt-cinq ans, mais seulement de 902 à 667 pour cent mille agriculteurs, du fait de la chute vertigineuse des effectifs de cette profession au cours des cinquante dernières années).

Tableau 1. Nombre de maires pour cent mille personnes de la catégorie

Catégorie socioprofessionnelle (six postes)	**1983**	**1995**	**2008**
Agriculteurs exploitants	901,5	848,7	667,2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	206,7	144,0	103,4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	289,4	216,8	210,6
Professions intermédiaires	94,4	80,1	70,0
Employés	32,3	37,8	48,1
Ouvriers	10,2	9,0	10,7

SOURCE : Les effectifs des maires proviennent du ministère de l'Intérieur. Les données des populations de référence sont issues de l'Insee (population active de 15 ans et plus) : RP 1982 pour les maires élus en 1983 ; moyenne des RP 1990 et 1999 pour ceux élus en 1995 et RP 2010 pour ceux élus en 2008.

Si l'on rentre un peu plus dans le détail des catégories socioprofessionnelles, on s'aperçoit que plusieurs catégories de professions traditionnellement considérées comme pourvoyeuses de notables locaux, à l'instar des médecins et des notaires, sont en très net recul : les professions médicales de type libéral (hors salariés) baissent de plus de 40 % en vingt-cinq ans ; les notaires (et avoués, huissiers, greffiers) sont en recul de 62 % (seuls les avocats réussissent à se maintenir), comme les commerçants (moins 65 %), les artisans (moins 47 %), les entrepreneurs en bâtiment (moins 74 %), les industriels et chefs d'entreprise (moins 29 %) et même les enseignants (moins 25 %). À l'inverse, la plupart des salariés sont en hausse – parfois très forte – comme les salariés du secteur médical (plus 132 %). Toutes les catégories de fonctionnaires sont en forte hausse (même s'il faut tenir compte là aussi de l'augmentation de cette catégorie) : fonctionnaires de catégorie A (plus 91 %), B (plus 57 %), et C (plus 99 %) ; mais également la plupart des catégories de salariés du secteur privé (cadres supérieurs, plus 79 %, autres cadres, plus 36 %, et employés, plus 83 %), à l'exception des ouvriers de ce secteur (moins 36 %).

Cependant, cette tentative de relativisation des données brutes ne doit pas occulter l'hégémonie des classes supérieures sur les postes importants. En effet, les données disponibles concernant les maires sur plusieurs mandatures confondent allègrement les quelques centaines de villes moyennes et grandes, et les dizaines de milliers de villages de moins de mille habitants, dont l'importance politique en termes de carrière est le plus souvent négligeable – sauf à être couplée à d'autres mandats plus

prestigieux. Ainsi, lorsque l'on observe de près les fonctionnaires, on s'aperçoit que leur présence dans les petites communes est inversement proportionnelle à leur rang (voir tableau 2). Dans le même ordre d'idée, la forte augmentation des employés parmi les maires a surtout concerné les petites communes – les plus nombreuses – puisque la quasi-totalité d'entre eux (97 %) dirigent des communes de moins de trois mille cinq cents habitants – et plutôt les plus petites d'entre elles.

Tableau 2. Les maires fonctionnaires élus en 2008 selon la taille de la commune (effectifs et %)

Fonctionnaires	*Moins de 100 hab.*	*100 à 449 hab.*	*500 à 1 499 hab.*	*1 500 à 2 499 hab.*	*2 500 à 3 499 hab.*	*3 500 à 9 999 hab.*	*10 000 à 19 999 hab.*	*20 000 à 99 999 hab.*	*100 000 hab. et plus*
Grands corps de l'État	1 1,43 %	11 15,71 %	10 14,29 %	6 8,57 %	3 4,29 %	13 18,57 %	4 5,71 %	17 24,29 %	5 7,14 %
Catégorie A	27 4,00 %	216 32,00 %	194 28,74 %	58 8,59 %	29 4,30 %	93 13,78 %	29 4,30 %	27 4,00 %	2 0,30 %
Catégorie B	54 9,38 %	239 41,49 %	177 30,73 %	34 5,90 %	20 3,47 %	38 6,60 %	8 1,39 %	6 1,04 %	0 0,00 %
Catégorie C	98 16,33 %	317 52,83 %	138 23,00 %	21 3,50 %	8 1,33 %	13 2,17 %	4 0,67 %	1 0,17 %	0 0,00 %

Source : D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010.

Une autre croyance est régulièrement relayée par les médias : la « surreprésentation des fonctionnaires dans les instances politiques[4] », du fait du statut plus favorable de la fonction publique au regard des élections.

4. Guillaume Perrault, « Élu ou fonctionnaire : pourquoi l'UMP veut obliger à choisir », *Le Figaro*, 15 novembre 2006. Cette polémique resurgit régulièrement, la dernière en date ayant été lancée par Bruno Le Maire en septembre 2012 – sa critique s'adressait alors plus aux parlementaires qu'aux élus locaux, même s'il dénonçait de manière plus générale « la consanguinité entre politique et fonction publique ».

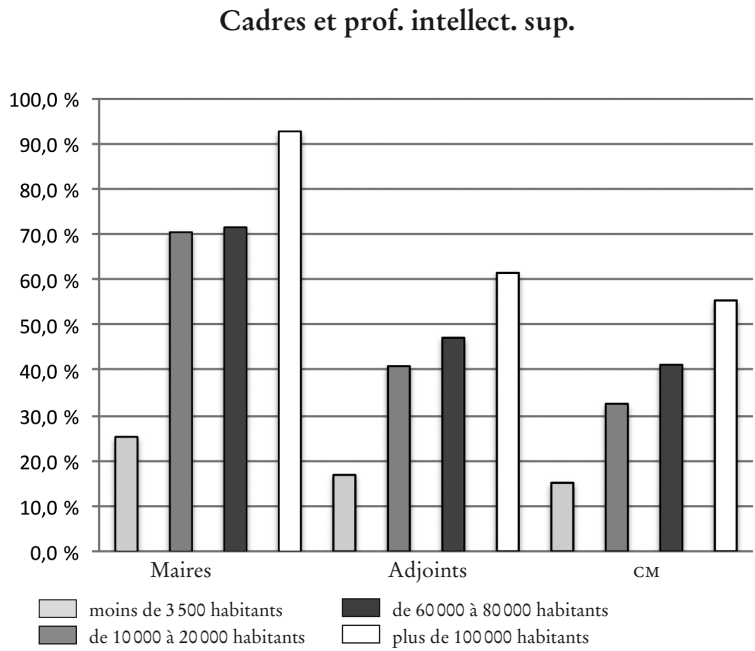
Pourtant, le pourcentage actuel des maires concernés (18,1 % des maires sont issus de la fonction publique [5]) reste inférieur à celui des fonctionnaires dans la population active ayant un emploi (20,1 %). Certes, comme on l'a vu plus haut, ce ne sont pas massivement des « petits fonctionnaires » qui deviennent premiers magistrats mais, dans le privé, ce ne sont pas non plus les salariés les plus modestes qui occupent généralement cette fonction.

Des maires qui dominent socialement leurs conseillers municipaux

Les données disponibles via le RNE permettent également – et pour la première fois au-delà des simples données d'âge et de sexe – de positionner socialement les maires dans leur environnement d'élus, c'est-à-dire au sein de leurs conseils municipaux, en permettant notamment de les différencier des adjoints et des « simples » conseillers municipaux – ou « simples CM ». Il est théoriquement possible d'analyser ces données dans chacune des communes de France, mais ce qui nous intéresse ici est de donner une vision globale des différences significatives entre ces populations afin de dégager des tendances qui ne se vérifieront pas forcément dans tous les cas. Les trois graphiques suivants montrent que, quelle que soit la taille de la commune, les maires « dominent » socialement leurs adjoints et tous les autres conseillers municipaux : quand les ouvriers – et les employés dans une moindre mesure – stagnent à des taux extrêmement faibles, la scène politique locale est dominée par le pôle supérieur de l'espace social, et ce d'autant plus que la taille de la commune et, corrélativement, le prestige de la fonction augmentent. Et si la différence entre « simple CM » et « adjoint » semble moins forte qu'entre « adjoint » et « maire », c'est tout simplement parce que dans la catégorie « simple CM » se trouve noyée l'opposition, c'est-à-dire les quelques « rescapés » du système électoral qui donne une prime de 50 % des sièges au vainqueur avant d'appliquer la proportionnelle, ces rescapés étant en réalité celles et ceux qui auraient été aux premiers rangs de l'exécutif municipal si leur liste l'avait emporté.

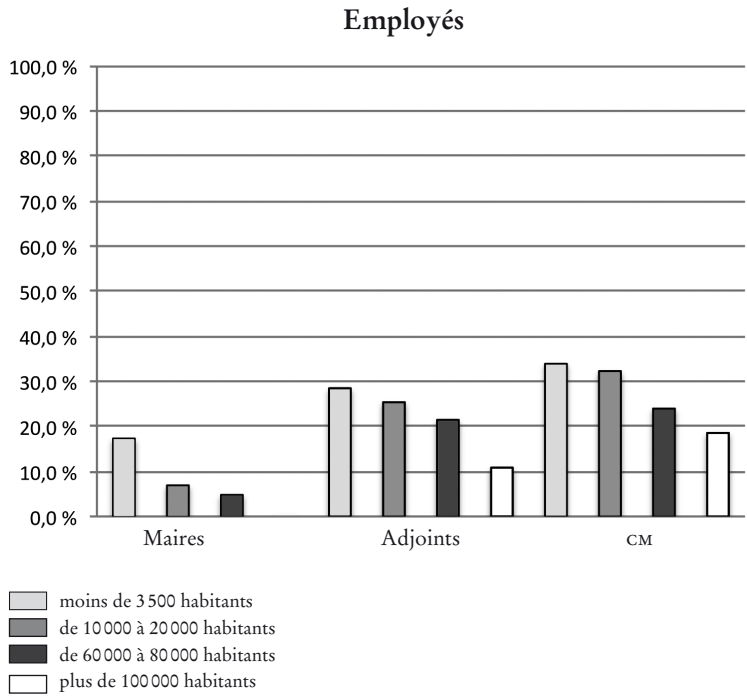
5. La distinction public/privé n'étant pas disponible dans les données du RNE pour les enseignants, ceux du privé ont été intégrés dans les chiffres produits pour prévenir toute critique sur ce point (le chiffre réel est par conséquent encore inférieur).

Graphiques 2, 3 et 4. Proportion de maires, adjoints et « simples » conseillers municipaux (CM) issus de trois catégories socioprofessionnelles, selon la taille de la commune



SOURCE : D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010.

Ce type de graphiques peut nous renseigner sur une autre caractéristique particulièrement intéressante : parmi les différentes catégories socioprofessionnelles d'actifs, seuls les cadres et professions intellectuelles supérieures et les agriculteurs sont d'autant plus représentés que l'on monte dans la hiérarchie des postes internes au conseil municipal (une proportion plus grande de maires que d'adjoints et de conseillers municipaux). Ces deux catégories partagent ce profil ascendant, qui correspond à une tendance à vouloir occuper les postes les plus prestigieux (même si, comme déjà évoqué, les profils selon la taille de la commune sont diamétralement opposés : les agriculteurs sont particulièrement représentés dans les petites communes, alors que les cadres et professions intellectuelles supérieures sont d'autant mieux représentés que la taille augmente). Or il se trouve que la catégorie des retraités est la seule qui ressemble aux deux décrites précédemment, ce qui nous permet – certes, prudemment – de déduire que les retraités (dont le RNE ne donne aucun

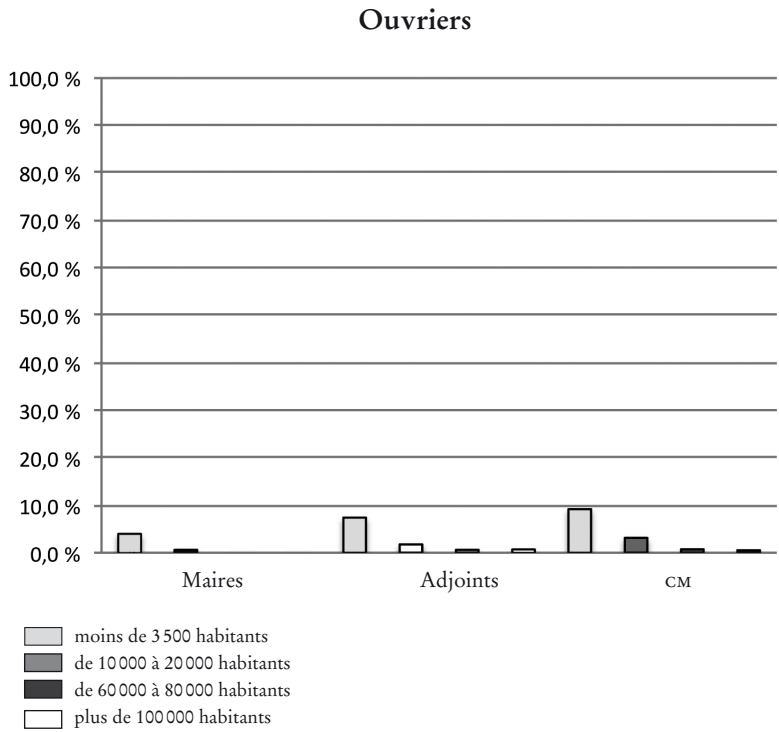


détail) sont plutôt d'anciens agriculteurs dans les petites communes et d'anciens cadres supérieurs quand la taille de la commune augmente, ce qui aurait tendance à renforcer encore le phénomène de confiscation des postes de pouvoir par les élites sociales locales.

L'analyse de l'appartenance politique des maires (comparés à leurs adjoints et aux autres conseillers municipaux) va dans le même sens : l'appartenance est d'autant plus marquée et affichée que l'on passe du simple conseiller au maire et du village à la grande ville [6]. Une étude réalisée en 2013 sur un échantillon de soixante-dix-neuf villes moyennes françaises [7] a montré que les deux principaux partis politiques (Parti socialiste et Union pour un mouvement populaire) rassemblent 72,1 % des maires de cet échantillon, 45,9 % des premiers et deuxièmes adjoints,

6. C'est-à-dire le choix, au moment de la déclaration de candidature, d'un parti politique précis plutôt que d'un plus vague « Divers droite » ou « Divers gauche », ou encore de la case « Autres ».

7. Les résultats de cette enquête ont été présentés au congrès de l'Association française de science politique en juillet 2013 et résumés dans un article sur les exécutifs locaux des villes moyennes paru en janvier 2014 dans la revue en ligne Metropolitiques.eu.



40,3 % des adjoints suivants et 33,6 % des autres conseillers municipaux. Les trois catégories « Divers gauche », « Divers droite » et « Autres » sont d'autant moins utilisées que la taille et le prestige de la fonction augmentent : elles rassemblent seulement 16,4 % des maires (et seulement 6,90 % des maires de communes de soixante mille à quatre-vingt mille habitants) mais 48 % des « simples » conseillers municipaux (36,5 % pour le même type de communes).

Quelques variations régionales sans logique évidente

Les maires n'ont pas le même profil selon la région où ils exercent leur mandat. Le poids des différentes catégories socioprofessionnelles dans les régions est le produit complexe de la combinaison entre de nombreuses données, dont au moins le nombre de communes dans la région, leur répartition par tailles, le nombre de maires par catégorie et la structure

socioprofessionnelle de la population spécifique à cette région. Pour tenter de comparer ces données, nous avons choisi de retenir, pour quelques régions typiques de ce point de vue, le poids des maires de chaque catégorie par rapport à la population correspondante (nombre de maires d'une catégorie socioprofessionnelle pour cent mille habitants de cette même catégorie) et le rapport à la moyenne régionale de ce poids (voir tableau 3). Malgré ces précautions, on observe de fortes disparités régionales, et pas forcément celles que l'on attendait : lorsque l'on fait partie des catégories élevées dans la hiérarchie sociale, il vaut mieux habiter la Corse ou un territoire d'outre-mer pour optimiser ses chances de diriger une commune, mais surtout pas l'Île-de-France où la concurrence semble bien plus rude. C'est exactement l'inverse lorsque l'on est agriculteur. Lorsque l'on fait partie des professions intermédiaires, on a presque trois fois plus de chances d'être maire en Alsace que lorsque l'on brigue ce mandat dans la région Centre. Les ouvriers, même si leur représentation au sommet de la hiérarchie municipale est infime, sont bien mieux lotis en Île-de-France et dans la région Centre qu'en Alsace, en Corse ou dans le Limousin. Ni l'ancrage politique, ni le taux de féminisation des maires, très variables selon les régions, ni aucune des autres données disponibles ne permettent de découvrir une logique simple entre ces différents poids et indices. De même, lorsque l'on compare les communes rurales et urbaines, en dehors de la quasi-disparition de certaines catégories (agriculteurs et ouvriers), les écarts sont très variables d'une région à l'autre sans aucune proportionnalité évidente. L'une des explications – il est vrai, pas tout à fait satisfaisante – pourrait être liée à l'héritage politico-culturel des régions et des communes qui les composent. En effet, il existe des effets puissants d'inertie dans le domaine politique, qu'illustre déjà la simple statistique concernant le renouvellement du personnel politique local : en 2008, 59,7 % des maires sortants ont été réélus en France… Ce fort pourcentage peut nous interroger également sur la réalité de l'appartenance sociale des maires qui font carrière en politique : peut-on encore considérer qu'ils sont « ouvriers » ou « employés » quand ils enchaînent plusieurs mandats et qu'ils en cumulent d'autres, pour devenir de véritables professionnels de la politique ? L'Insee ne s'y est pas trompé : il classe les permanents politiques dans la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures. Certes, les compétences préalables des candidats sont des ressources importantes pour se faire élire ; mais l'exercice d'un mandat (et *a fortiori* de plusieurs) développe aussi au fil des années les compétences de celui qui l'exerce, il lui apporte un capital social et symbolique bien supérieur et très éloigné de

celui dont bénéficie un ouvrier s'il l'était resté – sauf s'il s'investit fortement dans le monde syndical. Il en va de même pour les ressources financières de ces élus, qui dépassent largement le salaire qu'ils obtenaient en exerçant leur précédent métier.

Tableau 3. Nombre de maires pour cent mille habitants selon la catégorie socioprofessionnelle pour quelques régions françaises (en italique : poids de cette représentation par rapport à la moyenne)

Catégorie socio-professionnelle (huit postes)	*Alsace*	*Centre*	*Corse*	*Île-de-France*	*Limousin*	*Provence-Alpes-Côte d'Azur*	*Outre-mer*
Agriculteurs exploitants	930,7 *15,64*	1 386,1 *15,89*	1 007,7 *7,35*	1 182,5 *87,58*	789,7 *6,67*	456,3 *19,36*	30,6 *2,86*
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	93,2 *1,57*	144,3 *1,65*	138,6 *1,01*	27,3 *2,02*	155,8 *1,32*	53,2 *2,26*	11,3 *1,05*
Cadres et professions intellectuelles supérieures	195,3 *3,28*	216,2 *2,48*	672,9 *4,90*	23,2 *1,72*	359,5 *3,04*	71,8 *3,05*	83,9 *7,83*
Professions intermédiaires	89,4 *1,50*	48,2 *0,55*	81,9 *0,60*	10,7 *0,79*	90,1 *0,76*	15,9 *0,67*	14,8 *1,38*
Employés	48,6 *0,82*	41,2 *0,47*	80,8 *0,59*	5,2 *0,39*	82,2 *0,69*	10,6 *0,45*	8,2 *0,76*
Ouvriers	6,2 *0,10*	22,4 *0,26*	7 *0,05*	3,2 *0,24*	6,2 *0,05*	2,1 *0,09*	0,00 *0,00*
Retraités	57,1 *0,96*	92,5 *1,06*	188,7 *1,38*	19,5 *1,44*	126,8 *1,07*	28,8 *1,22*	12,9 *1,21*
Autres professions, sans profession déclarée ou étudiants	5,7 *0,10*	57,4 *0,66*	44,1 *0,32*	6,1 *0,45*	54,2 *0,46*	6,9 *0,29*	2,9 *0,27*
Moyenne	**59,5**	**87,2**	**137,2**	**13,5**	**118,4**	**23,6**	**10,7**

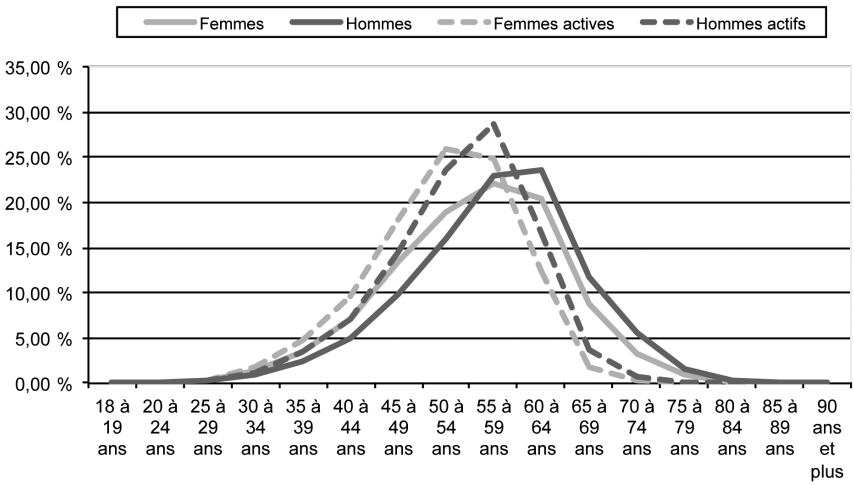
Lecture : En Alsace, on compte 930,7 maires agriculteurs pour cent mille habitants, ce qui représente presque 15,64 fois la moyenne (59,5 maires pour cent mille habitants).
Source : D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010, et le Recensement général de la population, Insee, 2010.

Peu d'évolution de l'âge et du sexe des maires, malgré l'injonction à la parité

Concernant l'âge et le sexe, rien de bien nouveau. Après les élections de 2001, Catherine Achin constatait, statistiques à l'appui – elle n'étudiait que les conseils municipaux des villes de plus de trois mille cinq cents habitants –, que « l'entrée massive des femmes en politique à l'échelon municipal a pu conduire à un élargissement de la base sociale de recrutement du personnel politique [8] ». Certes, la proportion de femmes maires a légèrement augmenté en 2001 puis en 2008 mais, comme la loi sur la parité ne peut s'appliquer que là où existe une liste et que le poste de maire est unique, la domination masculine joue encore à plein, puisque, dès lors que la parité est censée s'appliquer – c'est-à-dire dans les communes de plus de trois mille cinq cents habitants –, les femmes ne représentent qu'à peine plus de 10 % des maires. Quelques variations existent selon la taille et la catégorie socioprofessionnelle. Par exemple, en milieu rural, plus le village est petit, plus la fonction de maire est féminisée (jusqu'à atteindre plus de 20 % dans les villages de moins de cinquante habitants) ; en milieu urbain, on observe aussi une féminisation un peu plus élevée au-dessus de cinquante mille habitants, mais elle ne concerne qu'un peu plus de cent communes en France… On retrouve classiquement plus de femmes maires chez les employés et les sans-professions que chez les ouvriers (respectivement 29,7 %, 35,1 % et 7,1 %) ; les catégories les moins féminisées après les ouvriers sont les artisans, commerçants et chefs d'entreprise (7,2 %) et les agriculteurs (8,0 %), les autres catégories se situant autour de 12 %. Mais le constat global reste sans appel : la place laissée aux femmes dans la direction des équipes municipales reste minime. On aurait pu espérer un rééquilibrage au profit des femmes au sein des exécutifs municipaux, ceux-ci étant soumis aussi depuis 2008 à une exigence de parité. Mais, là aussi, le constat est alarmant : la parité reste d'abord mathématique et la domination masculine prend la voie du domaine de compétence pour s'exercer, en suivant des logiques que l'on n'imaginait pas être encore aussi vivaces dans le domaine politique : dans un échantillon de huit cent quatre-vingt-dix adjoints de villes moyennes françaises, on constate que l'enfance/la petite enfance/la famille, l'animation/la vie associative, le social et les affaires scolaires reviennent très majoritairement aux femmes (respectivement à 93 %,

8. Catherine Achin, « Démocratisation du personnel politique et parité : un premier bilan », *Mouvements*, vol. 18, n° 5, 2001, p. 57-61 (DOI : 10.3917/mouv.018.0057).

Graphique 5. Âge des maires selon le sexe (en pointillé : actifs seulement)



Source : D'après le Répertoire national des élus, Ministère de l'Intérieur, 2010.

78 %, 77 % et 70 %), alors que les finances et l'urbanisme (domaines les plus prestigieux, à en juger par le rang des adjoints correspondants), les travaux et le sport reviennent aux hommes (respectivement à 78 %, 75 %, 69 % et 69 %). Cette répartition – presque caricaturale tant elle reflète les préjugés classiques – s'accentue encore quand la taille de la commune et donc le prestige de la fonction augmentent [9] – et cette discrimination se perpétue avec la complicité, le plus souvent bien involontaire, des femmes elles-mêmes.

Constat à peu près identique en ce qui concerne l'âge : les « jeunes » restent exclus des responsabilités locales et on ne compte que 3,7 % de moins de 40 ans chez les maires. Certes, un âge avancé (l'une des rares raisons, avec la maladie et la mort, qui peut faire abandonner la politique, comme le disait Gaxie) fait très vite chuter les pourcentages, mais l'âge d'or de l'exercice du pouvoir local se situe tout de même entre 55 et 70 ans – et ce, en début de mandat, puisque en fin de mandat il faut évidemment ajouter six ans (voir graphique 5). L'âge moyen des femmes maires n'est inférieur à leurs homologues masculins que d'un peu plus de deux ans (55,1 contre 57,5 ans) et la forte augmentation de la part

9. Michel Koebel, « Les hiérarchies du pouvoir local », *Savoir/Agir*, vol. 25, septembre 2013, p. 31-37.

des retraités parmi les maires, conjuguée au faible renouvellement des maires d'une élection à l'autre, ne va pas dans le sens d'un rajeunissement.

*

Au terme de cette analyse, s'il fallait résumer le profil social des maires de France, il serait assez difficile d'échapper à certains des clichés qui sont souvent propagés par ceux qui n'ont jamais pris le temps d'analyser les données de manière approfondie, des données pourtant patiemment accumulées par les préfectures et remontées au niveau national sans que personne (ou presque) s'y intéresse. Si l'on admet – du fait notamment des règles de scrutin et du traitement différencié des communes en fonction de leur taille – que le pouvoir local est fortement concentré sur les maires et qu'il est proportionnel à la taille des communes, alors on peut affirmer que l'essentiel de ce pouvoir en France reste accaparé par le pôle le plus élevé de la hiérarchie sociale et professionnelle, dont les représentants sont quasi exclusivement des hommes plutôt âgés et encartés. Les évolutions récentes, liées à la loi sur la parité ou à la démographie, ne font pas fondamentalement varier ce profil, même si l'on peut constater quelques variations régionales.

RÉSUMÉ

L'analyse des données du Répertoire national des élus (élections municipales de 2008) et leur mise en perspective avec d'autres données, démographiques et issues de plusieurs enquêtes récentes, permettent de développer divers aspects du profil social des maires de France et de son évolution dans le temps, et de faire apparaître les logiques sociales qui le font plus stagner que se transformer. Les postes les plus prestigieux restent aux mains d'une élite sociale et politique locale, masculine et âgée, à peine transformée par les évolutions démographiques et les injonctions à la parité.

CHRONIQUES

Adolf Kimmel*

22 SEPTEMBRE 2013, LA CHANCELIÈRE TRIOMPHE, SA COALITION EST CONGÉDIÉE

La campagne électorale

La campagne pour les élections au Bundestag fut calme, terne, souvent ennuyeuse même. Les controverses pour la plupart assez vives, polarisant les électeurs sur des problèmes importants ou des leaders politiques et qui ont marqué les campagnes dans le passé, ont cette fois disparu. La crise de l'euro aurait pu en fournir le prétexte, mais le SPD (Parti social-démocrate) et les Verts, tout en contestant certains aspects de la politique de la chancelière, l'ont toujours soutenue au Bundestag. Les voix divergentes de Die Linke (La Gauche) et du parti eurosceptique AFD (Alternative für Deutschland) n'étaient guère audibles. Sur d'autres sujets, Angela Merkel a fait siennes, du moins partiellement, les positions de l'opposition. De ce fait, les différences se sont sensiblement affaiblies. Seules les propositions des partis de gauche d'augmenter les impôts ont été discutées avec un peu de passion.

La bonne santé économique de l'Allemagne (excellente compétitivité de son industrie, faible taux de chômage, solidité des finances publiques) étant un fait, Angela Merkel a donc joué, pour cette campagne, la carte du patriotisme économique. Elle a mis en avant la politique raisonnable de son gouvernement qui aurait rendu possible ce succès, tandis que la politique préconisée par l'opposition le réduirait à néant. Les partis de gauche ont certes rappelé les inégalités sociales, les emplois précaires et les bas salaires dans certaines branches, et revendiqué plus de justice sociale. Pour financer leurs programmes en matière sociale et des investissements publics qu'ils tiennent pour nécessaires (notamment dans le système éducatif), ils ont proposé d'augmenter les impôts pour les hauts revenus et les grosses fortunes. Cependant, comme la grande majorité des Allemands est satisfaite de la situation, plutôt optimiste, et qu'elle ne s'intéresse guère à la politique, les arguments de l'opposition n'ont pas vraiment pris. Si l'on ajoute à cela le

* Professeur émérite de science politique à l'université de Trèves.

goût marqué des Allemands pour la stabilité politique, qui est à leurs yeux une valeur en soi, le désir d'une alternance (*Wechselstimmung*) ne s'est guère fait sentir[1].

Les derniers jours de la campagne ont suscité davantage d'intérêt parce que l'issue du scrutin devenait plus incertaine. Aux élections régionales bavaroises du 15 septembre, le FDP (Parti libéral-démocrate), partenaire de la CSU (Union chrétienne sociale) au gouvernement à Munich comme à Berlin, tombait de 8 % à 3,3 % des voix et échouait devant le seuil de 5 %. S'il devait, aux élections au Bundestag, également rester au-dessous de cette barre, la coalition sortante n'aurait plus de majorité. D'autre part, le SPD et les Verts, qui ont exclu une coalition avec Die Linke à cause de différences politiques trop profondes, ne peuvent espérer obtenir à eux seuls la majorité. Pendant la dernière semaine de la campagne, le FDP a donc appelé avec insistance les sympathisants de la CDU-CSU à voter FDP avec leur deuxième voix afin qu'Angela Merkel puisse rester chancelière. Mais la CDU (Union chrétienne-démocrate) a rejeté énergiquement cette tentative de « voler » ses voix.

Pour comprendre les appels du FDP, il faut jeter un coup d'œil sur la loi électorale, assez compliquée il est vrai. L'électeur allemand dispose de deux voix : avec la première il choisit, dans le cadre d'une circonscription, un des candidats comme député. C'est donc un scrutin uninominal à un tour (le système britannique). Avec la deuxième voix il choisit, dans le cadre d'un Land, la liste d'un parti. Cette deuxième voix est décisive car les sièges au Bundestag sont distribués proportionnellement aux pourcentages que les listes des partis obtiennent. C'est donc un système proportionnel, corrigé par la clause des 5 %[2]. Il arrive qu'un parti ait plus de candidats élus par la première voix que ce que le résultat de la deuxième voix (par liste) lui accorde. Ces candidats élus « de trop » gardent leurs sièges. Jusqu'à présent, seuls la CDU-CSU et le SPD ont obtenu des sièges supplémentaires (*Überhangmandate*)[3], gonflant ainsi leurs groupes parlementaires[4]. Les candidats des petits partis ne gagnent pas assez de circonscriptions pour y parvenir. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a déclaré, dans une décision du 25 juillet 2012, que ces sièges supplémentaires étaient contraires à la Loi fondamentale qui prescrit l'égalité du vote (art. 38). Le Bundestag a donc été obligé de corriger la loi électorale – ce qui fut fait le 21 février 2013. Les sièges supplémentaires ne sont pas supprimés mais compensés : les partis qui ne gagnent pas de

1. Si l'on met à part la période relativement brève des chanceliers Erhard et Kiesinger (au pouvoir respectivement trois ans de 1963 à 1969), les chanceliers étaient au pouvoir plus de neuf ans et demi en moyenne.

2. Pour participer à la répartition proportionnelle des sièges, un parti doit en effet obtenir plus de 5 % de la totalité des suffrages ; si cependant il conquiert au moins trois « mandats directs » (via la première voix), la clause de 5 % tombe et il peut siéger au Bundestag.

3. À une seule exception : en 1953, le Deutsche Partei (DP), disparu depuis longtemps, a eu un siège supplémentaire. Aux élections de 2009, les candidats de la CDU ont gagné dans le Bade-Wurtemberg 37 des 38 circonscriptions. Avec la deuxième voix la CDU obtient « seulement » 34,4 %. Par conséquent elle a eu, dans ce seul Land, 10 sièges supplémentaires.

4. Aux élections de 2009, la majorité de la coalition fut ainsi augmentée de 24 sièges à une majorité plus confortable de 42 sièges.

sièges supplémentaires en obtiennent un nombre équivalent. Ce n'est désormais plus un groupe ou une majorité qui est gonflé(e) mais tout le Bundestag : au lieu de 598 députés, il y en a maintenant 631 (en 2009, il y en avait déjà eu 622).

Élections fédérales du 22 septembre 2013

Parti	*% des voix*	*Progression (%)*	*Nombre de sièges*
CDU-CSU	41,5	+ 7,7	311
SPD	25,7	+ 2,7	193
Die Linke	8,6	- 3,3	64
Les Verts	8,4	- 2,3	63
FDP	4,8	- 9,8	-
AFD	4,7	+ 4,7	-
Autres	6,2	+ 0,2	-
Total			631

Les résultats et leurs causes

La participation électorale (71,5 %) a légèrement augmenté (+ 0,7 %) par rapport à 2009 mais elle reste assez faible[5]. La campagne peu passionnante, la perspective invraisemblable que le SPD et les Verts obtiennent la majorité et la quasi-certitude que la chancelière garderait son poste n'étaient pas de nature à mobiliser les électeurs.

L'élément nouveau est le pourcentage fort élevé des voix « perdues » (15,7 %), celles des partis qui n'ont pas franchi le seuil des 5 %. Jusqu'à présent, ce pourcentage n'avait atteint que 8,1 % en 1990 et 7 % en 1957 et 2002, et il était resté nettement au-dessous lors des autres scrutins (en deçà même de 1 % en 1972, 1976 et 1983). En effet, deux partis, le FDP et l'AFD ont atteint entre 4,5 % et 5 % des suffrages, ce qui n'était jamais arrivé. Le nombre considérable de voix perdues a pour effet que la CDU-CSU frôle, avec seulement 41,5 %, la majorité absolue des sièges, tandis qu'auparavant il fallait avoir 47 % ou plus[6].

En ce qui concerne les résultats obtenus par les partis, plusieurs aspects sont à souligner. Le score le plus frappant est sans doute celui du FDP. Aux dernières élections, en 2009, il a fêté le meilleur résultat de son existence ; cette fois, c'est le plus mauvais. Il fait une chute de presque 10 points, reste au-dessous de 5 % et est éliminé du Bundestag. Pour la première fois depuis la fondation de la République fédérale, ce parti qui a participé au gouvernement plus longtemps que le SPD et même que la CDU-CSU n'est plus représentée au Bundestag. On peut avancer trois causes à cet échec cuisant : sa politique peu convaincante et trop unilatérale (baisse d'impôts, dont profiterait surtout sa clientèle aisée) ; ses dirigeants manquant

5. Pour les seize élections de 1949 à 2005, la participation s'est située sept fois entre 75 % et 85 %, sept fois entre 85 % et 90 % et deux fois même au-dessus de 90 %.

6. Ainsi, en 1976, avec 48,6 % des voix, la CDU-CSU n'obtient pas la majorité absolue des sièges et reste dans l'opposition, puisque le SPD et le FDP forment à l'époque une coalition.

d'envergure ; et, finalement, le refus de la CDU-CSU de soutenir la campagne de son partenaire en lui « prêtant » des deuxièmes voix[7]. Notons que sans l'AFD, qui prend plus de quatre cent mille électeurs au FDP, les libéraux auraient tout de même pu franchir le seuil fatidique. La plus grande partie de ses électeurs « infidèles » est allée, logiquement, à la CDU-CSU (deux millions environ). Cette dernière obtient son meilleur résultat depuis la réunification. Après les trois scrutins précédents qui ont déçu, les chrétiens-démocrates retrouvent leur force d'autrefois. Ce succès a un nom : Angela Merkel. Même s'il ne faut pas confondre l'élection présidentielle française et ces élections[8], jamais depuis les années déjà lointaines d'Adenauer la personnalité du chancelier n'a pesé aussi lourd dans une élection au Bundestag.

Le SPD fait un peu mieux qu'en 2009 mais son score reste décevant. À l'exception de 2009, il a toujours fait mieux, souvent nettement. En 1953 et 1957 seulement, quand Konrad Adenauer était à son apogée, l'écart entre la CDU-CSU et le SPD était plus grand. La principale cause des problèmes du SPD, c'est, depuis les années 1980, la transformation du système de partis. Jusqu'au début des années 1980, il n'y avait que trois partis au Bundestag : la CDU-CSU, le SPD et le FDP. En effet, les nouveaux venus, à savoir les Verts et plus tard Die Linke, recrutent une bonne partie de leurs électeurs dans les mêmes couches sociales que le SPD (Die Linke surtout en Allemagne de l'Est). Par conséquent, le SPD n'a obtenu, depuis trente ans, qu'une seule fois plus de 40 %[9], tandis qu'il avait toujours franchi ce seuil depuis 1969. Mais il y a d'autres causes à cet échec : la nomination prématurée de Peer Steinbrück comme candidat au poste de chancelier alors que la campagne n'était pas encore préparée et débutait mal. Peer Steinbrück (ministre des Finances pendant la grande coalition de 2005 à 2009) a commis quelques gaffes pendant la campagne électorale et était loin de connaître une popularité comparable à celle de la chancelière. Le programme électoral du parti, relativement à gauche, ne s'accordait pas bien avec son leader, représentant de l'aile droite du parti et nommé pour gagner des électeurs modérés au centre. Les gains modestes du SPD viennent surtout du FDP et des Verts.

Die Linke et les Verts reculent. Tandis que les derniers sont très déçus, Die Linke se montre fort contente d'arriver à la troisième place, derrière les deux « grands ». Ses pertes sont dues à de vives controverses internes entre les modérés et les radicaux, peut-être aussi à la semi-retraite d'Oskar Lafontaine. Il est remarquable que ses électeurs perdus aillent en partie à l'AFD. Les

7. Cet arrangement a souvent fonctionné dans le passé. Mais le souvenir des élections régionales en Basse-Saxe en janvier 2013 a traumatisé la CDU : le FDP étant près d'échouer sous la barre de 5 %, la CDU a modéré sa campagne pour la deuxième voix et même fait comprendre qu'elle était d'accord avec cet arrangement. Un certain nombre de sympathisants de la CDU a donc voté FDP avec la deuxième voix décisive. La CDU a sensiblement perdu, le FDP a obtenu 9,9 % – mais le SPD et les Verts ont eu la majorité.

8. D'après un sondage de l'Institut Allensbach, 57 % des sondés déclarent que le plus important est de savoir quels partis formeront le gouvernement ; 35 % sont d'avis que la personnalité à la tête du gouvernement compte plus (*Frankfurter Allgemeine*, 12 juillet 2013).

9. En 1998, il obtient 40,9 %. Une bonne partie des électeurs en avait assez du chancelier Kohl, au pouvoir depuis seize ans et ne montrant plus beaucoup d'imagination et d'initiative politiques.

Verts, crédités, après l'accident de Fukushima, de plus de 20 % des intentions de vote, ont présenté un programme plus à gauche que par le passé (notamment en matière fiscale) et négligé ce qui est leur caractéristique, à savoir l'écologie et la politique de l'énergie après la sortie du nucléaire. Aussi une partie de leur électorat modéré les a-t-elle quittés (pour se tourner vers la CDU, mais aussi vers le SPD) sans qu'ils puissent compenser cette perte par un gain à gauche. L'AFD, fondée seulement en avril 2013, remporte un succès relatif, même si elle reste au-dessous de 5 %. Ses électeurs viennent surtout du FDP, de la CDU-CSU et, ce qui peut surprendre, de Die Linke. Dans ce dernier cas, il s'agit probablement d'un électorat protestataire populaire, sa protestation se dirigeant cette fois contre un soutien à la Grèce et à d'autres pays européens.

Géographie et sociologie électorale

Chaque parti est plus ou moins bien implanté selon les régions. Même si les statistiques officielles ne donnent plus de résultats séparément pour la partie est (ancienne République démocratique allemande) et la partie ouest (ancienne République fédérale d'Allemagne) du pays, des différences importantes existent toujours. C'est Die Linke qui montre la différence la plus accusée : 22,7 % sur le premier territoire, mais seulement 5,6 % sur le second. Tous les autres partis obtiennent des résultats meilleurs dans la partie ouest. Le FDP y franchit, avec 5,2 %, le seuil de 5 %.

Certaines régions peuvent même être un désert pour tel ou tel parti. La CDU-CSU a de bons résultats partout, mais elle est particulièrement forte, dominant tous les autres partis, dans l'Allemagne du Sud. La Bavière et le Bade-Wurtemberg, deux régions prospères, fournissent presque un tiers de son électorat. Elle gagne (avec la première voix) toutes les circonscriptions dans ces deux Länder ainsi qu'en Sarre. En Rhénanie-Palatinat, il ne lui en manque qu'une seule. Il est plus remarquable encore qu'elle gagne aussi, dans les Länder de l'ancienne République démocratique allemande (sauf Berlin-Est), toutes les circonscriptions sauf une seule [10]. Die Linke doit ici lui céder ses onze circonscriptions gagnées en 2009. Même si les résultats de ses listes ne correspondent pas toujours à ce triomphe inattendu, les gains de la CDU dans les nouveaux Länder sont supérieurs à la moyenne. Par conséquent, 236 des députés de la CDU-CSU sont élus par la première voix dans une circonscription et seulement 75 sur les listes. Si la CDU a un point faible, c'est la région industrielle de la Ruhr. Ses résultats s'y situent autour de 30 % ou même au-dessous. Dans le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie (le plus peuplé de l'Allemagne), ses gains sont au-dessous de la moyenne. Réciproquement, la Ruhr reste un bastion du SPD tandis que ce dernier n'attire qu'un cinquième des électeurs en Bavière et en Bade-Wurtemberg. Seulement 58 des candidats du SPD dans les circonscriptions sont élus par la première voix. Dans une grande partie de l'Allemagne, il n'y a donc plus de députés du SPD élus directement.

L'élimination du FDP du Bundestag est due en grande partie à ses mauvais résultats dans l'ancienne République démocratique allemande. Dans quatre des six Länder, il

10. Il s'agit de la circonscription (dans le Brandebourg) de Frank-Walter Steinmeier, président du groupe SPD au Bundestag et ministre des Affaires étrangères de 2005 à 2009.

n'obtient même pas 3 %, en Saxe 3,1 % et à Berlin 3,6 %. Pour les Verts, ce territoire est également difficile. Dans les six Länder, ils ne franchissent pas le seuil de 5 %. Si la partie est constitue toujours la place forte de Die Linke, son recul y est, avec 5,8 points, plus marqué. L'AFD par contre y fait, avec 5,8 %, mieux que dans la partie ouest de l'Allemagne (4,4 %). Il est évident que ce résultat est dû en grande partie aux transfuges de Die Linke.

Du point de vue de la sociologie électorale, deux éléments expliquent pour une large part la victoire de la CDU-CSU. Particulièrement important est l'attrait qu'elle exerce sur l'électorat âgé. La moitié des électeurs de 60 ans et plus lui donnent leur voix ; c'est une avance de 20 points sur le SPD. Parmi les femmes, le pourcentage est encore plus élevé[11]. Si l'on tient compte du fait que les électeurs âgés sont nombreux (et les femmes plus nombreuses que les hommes) et qu'ils votent davantage que les jeunes, ce résultat est pour beaucoup dans la victoire de la CDU-CSU. L'autre explication est la progression de 10 points de la CDU parmi les protestants (42 %). On peut supposer que la personnalité d'Angela Merkel, fille d'un pasteur, a aidé à faire des progrès dans cet électorat, longtemps plutôt réticent à voter pour un parti jugé trop catholique. Même dans l'électorat ouvrier, la CDU-CSU devance le SPD (35 % contre 27 %), qui se considère comme le parti traditionnellement favorisé par les ouvriers.

Mais pourquoi donc les électeurs ont-ils donné une belle victoire à la CDU-CSU ? Pourquoi ont-ils sanctionné le SPD et les autres partis de gauche d'un résultat médiocre ? On a déjà mentionné un facteur, important : la bonne santé économique de l'Allemagne qui n'incite pas à changer (complètement) de gouvernement. L'économie a joué plus concrètement un rôle primordial parce que les électeurs attribuent plus de compétence économique à la CDU qu'au SPD (57 % contre 21 %). Ils font aussi davantage confiance aux chrétiens-démocrates en ce qui concerne la création de nouveaux emplois, la conduite d'une politique financière solide ou la maîtrise de la crise de l'euro. S'ils admettent que le SPD s'occupe davantage de la justice sociale (40 % contre 26 %), cela ne suffit pas à rattraper l'avantage de la CDU-CSU. Avec un chômage relativement bas (6,5 %), la lutte contre celui-ci n'a plus la même priorité qu'autrefois.

Il faut donc, finalement, en revenir au facteur personnel. Si presque la totalité des sympathisants de la CDU-CSU soutiennent leur candidate, seulement trois quarts de ceux du SPD sont d'accord avec Peer Steinbrück[12]. Une très grande majorité des Allemands (environ les trois quarts) se disent satisfaits de l'action d'Angela Merkel et une nette majorité (autour de 60 %) la préfère à son challenger au poste de chancelier. Des minorités de 15 % à 30 % (chez les Verts) des partis de gauche se trouvent parmi elle.

Quelle coalition gouvernementale ?

Angela Merkel restera donc chancelière, mais avec quelle coalition

11. Les chiffres précis se trouvent dans un sondage de l'Ifop : « Retour sur les résultats des élections législatives allemandes », *Chroniques allemandes*, n° 12, 1er octobre 2013. Cf. aussi l'analyse de la Konrad Adenauer Stiftung : Viola Neu, *Bundestagswahl in Deutschland am 22. September 2013*, Berlin, KAS, 2013.

12. Parmi les électeurs des Verts et de Die Linke, ce n'est plus que la moitié.

gouvernera-t-elle ? Au moment où ces lignes sont écrites, on ne connaît pas encore la réponse et il faudra patienter des semaines avant de la connaître. Plusieurs solutions à ce problème plus difficile qu'il n'y paraît sont possibles.

Pour sortir de l'impasse, une première solution pourrait être la formation d'un gouvernement chrétien-démocrate homogène, mais ce serait un gouvernement minoritaire car cinq sièges manquent pour faire une majorité absolue. Toutefois, la chancelière a déclaré qu'il fallait à l'Allemagne un gouvernement fort et stable, disposant donc d'une majorité au Bundestag, pour affronter les problèmes difficiles, notamment en ce qui concerne la crise de l'euro. Par ailleurs, sauf pendant de très brèves périodes de transition, l'Allemagne n'a jamais connu un gouvernement minoritaire au niveau fédéral. À la différence de la Constitution de la Vᵉ République, la Loi fondamentale ne permet guère qu'un gouvernement minoritaire puisse fonctionner sur une période longue.

Théoriquement, il reste trois possibilités de majorités différentes : rouge-rouge-vert (le SPD, Die Linke et les Verts), noir-vert (CDU-CSU et les Verts) ou noir-rouge (la grande coalition entre la CDU-CSU et le SPD). La première formule, une coalition des trois partis de gauche, peut paraître, vue de France, tout à fait normale, mais elle est la moins vraisemblable. Le SPD et les Verts ont, avant les élections, exclu formellement une telle coalition. Il paraît impensable qu'ils ne tiennent pas parole. En outre, un tel gouvernement serait fragile, menacé à tout moment de se défaire à cause d'une majorité étroite (trois sièges) et de divergences profondes à l'intérieur des partis et entre ces partis. Ces divergences concernent surtout la politique extérieure, européenne et financière. On peut ajouter qu'une telle coalition serait très mal vue par l'opinion.

La deuxième possibilité serait une coalition entre la CDU-CSU et les Verts. Elle n'est pas exclue mais peu vraisemblable. Il ne sera pas facile de trouver des compromis pour un certain nombre de problèmes et il y a des aversions personnelles réciproques. La CSU refuse fermement une telle coalition. Difficulté supplémentaire, ce gouvernement n'aura pas de majorité du tout au Bundesrat, aucun Land n'étant gouverné par une telle coalition. Par ailleurs, cette coopération ne fut pratiquée que rarement au niveau des Länder et ces expériences ont mal tourné[13]. Et effectivement, les pourparlers n'ont pas abouti.

Reste la grande coalition entre la CDU-CSU et le SPD. Les Allemands dans leur majorité préféreront probablement cette coalition, qu'ils connaissent déjà bien[14], tandis que les deux autres formules ne sont approuvées que par des minorités. Mais le chemin pour aboutir à ce gouvernement, s'il se réalise, sera long et ardu. Si les différences sur plusieurs problèmes importants sont considérables, elles ne paraissent pas insurmontables. Ce sont les résistances très fortes parmi les cadres et les militants du SPD qui constituent l'obstacle le plus difficile. La dernière grande coalition s'est soldée par un échec cuisant du SPD aux élections de 2009 et a laissé un souvenir amer. La majorité des dirigeants du parti tient probablement la grande

13. La coalition CDU-Verts à Hambourg n'a duré que de 2008 à 2010. En Sarre, il y a eu une coalition CDU-FDP-Verts (dite *Jamaika*) de 2009 à janvier 2012. Il est vrai que sa fin prématurée était due aussi aux problèmes internes du FDP.

14. Au niveau national, il y a eu la grande coalition de 1966 à 1969 et de 2005 à 2009. Au niveau des Länder, les grandes coalitions étaient assez nombreuses. Actuellement, cinq Länder sont ainsi gouvernés.

coalition pour inévitable, mais il n'est pas acquis que la majorité des adhérents[15], qui devront se prononcer finalement sur un contrat de coalition, y consente. Les dirigeants auront de la peine à convaincre les militants que la grande coalition est probablement un moindre mal pour le SPD, car les autres solutions pourraient se révéler pires encore pour le parti. Un « petit congrès » du SPD (229 délégués) qui s'est tenu le 20 octobre a donné, à une grande majorité (85 %), le feu vert à la direction du parti pour entamer de vraies négociations avec la CDU-CSU en vue de la formation d'une grande coalition. Selon toute vraisemblance, ce gouvernement devrait être prêt avant Noël.

Si la grande coalition n'aboutit pas, une coalition « noir-vert » reste envisageable. Au sein de la CDU comme chez les Verts, des tendances y sont favorables. Les pourparlers ont certes échoué, mais ils pourraient reprendre : la CDU-CSU et les Verts ont exprimé des regrets et déclaré que les différences n'étaient plus insurmontables. Si une telle coalition fonctionne bien, les Verts pourront remplacer à la longue le FDP comme partenaire de la CDU-CSU. Dans ce cas, le SPD risque de se trouver pour longtemps dans l'opposition. Si de nouvelles négociations entre la CDU-CSU et les Verts échouent aussi, la dissolution du Bundestag et de nouvelles élections sont la seule issue. Aux yeux de l'opinion, le SPD et les Verts seront tenus pour responsables de l'échec. Il est possible – les sondages le laissent déjà présager – que les électeurs donnent alors la majorité absolue à la CDU-CSU. Mais il n'est pas exclu que le FDP obtienne plus de 5 %, rentrant ainsi au Bundestag et redevenant le partenaire de la CDU-CSU. Mais si l'AFD franchit également le seuil de 5 %, les acteurs politiques se retrouveront à la case départ…

Une transformation du système des partis s'esquisse qui pourrait avoir des conséquences importantes. Le SPD ne réitérera pas l'interdiction d'une alliance éventuelle avec Die Linke, et les Verts ont fait savoir qu'ils n'excluront désormais aucune coalition gouvernementale. La frontière entre les deux camps, la droite et la gauche, qui n'est déjà pas aussi nettement marquée qu'en France, va peut-être se faire encore plus poreuse.

Angela Merkel, reine de la démocratie allemande

L'Allemagne devra encore patienter jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement, mais l'Europe sait déjà que, quoi qu'il arrive, c'est Angela Merkel qui représentera son pays dans les instances européennes. Mais qui est cette femme vue comme la plus puissante en Europe ? Même les Allemands considèrent souvent leur chancelière, extraordinairement populaire, comme un personnage énigmatique, un sphinx.

La carrière politique d'Angela Merkel est une des plus étonnantes et des plus fulgurantes qu'on puisse imaginer[16]. Par quelle voie mystérieuse, elle qui a un profil en presque tous points contraire au profil classique d'un leader de la CDU, est-elle parvenue à la tête de ce parti, et même à rester à la tête du gouvernement, comme Adenauer et Kohl, pour la troisième

15. Au nombre de 477 037, le 31 décembre 2012.

16. La meilleure biographie est à ce jour celle de Gerd Langguth, *Angela Merkel. Aufstieg zur Macht*, 2e éd., Munich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2007. Cf. aussi Ralph Bollmann, *Die Deutsche. Angela Merkel und wir*, Stuttgart, Klett-Cotta Verlag, 2013.

législature consécutive ? Divorcée, remariée, sans enfants, protestante[17] et originaire de l'Allemagne de l'Est, elle est la première femme à avoir accédé à la tête de ce parti. En République démocratique allemande[18], elle n'a pas fait carrière dans les rangs de la SED, parti communiste dominant, mais elle n'a pas non plus été une adversaire du régime. Elle s'accommodait de la situation donnée, militait dans les organisations de jeunesse (FDJ), faisait des études de physique et travaillait dans un institut de recherche. Elle ne s'engage sur le terrain politique qu'après la chute du Mur et devient, à la surprise de quelques-uns de ses collègues[19], membre de la CDU le 1er octobre 1990. En décembre 1991, elle est déjà élue vice-présidente du parti (la seule) et obtient en 1998 le poste plus important de secrétaire générale. Grâce à la protection du chancelier Kohl[20], elle est ministre (la plus jeune, à 36 ans) pour les questions des femmes et de la jeunesse, en janvier 1991. En 1994, elle se retrouve au ministère de l'Environnement. Profitant de la crise des caisses noires de la CDU, elle est élue pour la première fois présidente du parti en avril 2000, dix ans seulement après le début de sa carrière politique et sans qu'elle dispose du soutien d'une fédération forte (*Landesverband*) ou d'un groupe social important au parti (par exemple, les femmes ou les protestants). Après avoir dû céder la place de candidate au poste de chancelier aux élections de 2002 – perdues d'ailleurs – à Edmund Stoiber, ministre-président de la Bavière, elle devient, à 51 ans, chancelière, en 2005, après les élections gagnées de justesse devant le SPD (35,2 % contre 34,2 %).

Un homme, encore plus une femme, qui réussit une telle carrière politique doit avoir des qualités personnelles et politiques exceptionnelles. Inutile de souligner qu'elle est ambitieuse et dispose d'une intelligence et d'une aptitude d'analyse remarquables (on peut voir dans sa formation de physicienne une explication partielle). Elle comprend rapidement une situation ou un problème. Surtout, elle apprend très vite les « règles » et les particularités de la politique. D'abord, on la sous-estime, ce qui certes facilite son ascension. Rapidement, elle montre un sens aigu du pouvoir et une grande habileté tactique. S'il le faut, elle peut se montrer assez dure. Bientôt, on parle de Machiavella ou de Merkievellisme. Ce n'est pas un hasard si elle a éliminé tous ses rivaux – tous des hommes – sur sa route vers les sommets du pouvoir, même si leur position de départ paraissait plus avantageuse. Elle ne s'ouvre guère et reste, comme elle l'avoue elle-même, méfiante (probablement un héritage de sa vie en République démocratique allemande).

17. Parmi les présidents de la CDU, seul Ludwig Erhard et Wolfgang Schäuble étaient protestants. Mais ils n'ont occupé ce poste que pendant trois ans (de 1966 à 1967 et de 1998 à 2000). C'est le catholicisme rhénan qui a donné son empreinte à la CDU. Konrad Adenauer et Helmut Kohl ont été présidents du parti pendant quarante et un ans !

18. Elle est née à Hambourg en 1954, mais son père, pasteur de l'Église protestante, déménage à l'Ouest quelques mois après sa naissance.

19. Lothar de Maizière, le dernier ministre-président de la République démocratique allemande, croyait qu'elle était plus à gauche, plus proche du SPD. Merkel était porte-parole adjointe du dernier gouvernement de la République démocratique allemande. Sa mère s'engagera au SPD son frère dans un groupe écologiste.

20. On l'a appelée, avec une certaine condescendance, *Kohls Mädchen* (la gamine de Kohl).

Et alors que sa carrière est déjà longue, elle reste encore, à beaucoup d'égards, un personnage énigmatique.

Ce qui frappe les observateurs, ce sont ses volte-face brusques sur un certain nombre de questions (sortie du nucléaire, fin du service militaire obligatoire, salaire minimum, frein des loyers dans les grandes villes, etc.). Puisqu'il s'agit toujours d'un abandon de positions qui faisaient partie du programme de la CDU et – partiellement au moins – de l'adoption de positions des partis de gauche, l'aile conservatrice de la CDU est inquiète et parle de « social-démocratisation ». Mais la victoire électorale – et aussi l'échec de l'AFD – va faire taire les grincheux. Le mouvement de la CDU vers le centre a permis de gagner de nouvelles couches de l'électorat, ce qui rend le parti capable de former une coalition avec le SPD comme avec les Verts (au niveau d'un Land). Mais on a pu se poser la question de savoir si Angela Merkel a une base idéologique[21]. De par sa biographie, elle n'est enracinée dans aucun des milieux socioculturels de la République fédérale d'Allemagne. Elle incline vers le libéralisme économique mais est prête à l'atténuer si les électeurs se rebiffent[22]. De toute façon, un pragmatisme sans complexes est son trait caractéristique.

Et comment expliquer sa popularité extraordinaire, plus grande que celle du chancelier Kohl[23] ? Outre ses qualités proprement politiques, son image personnelle semble jouer un rôle important. Elle est d'une simplicité et d'une modestie sympathiques[24], ne montre aucune vanité, aucun égocentrisme, et n'a aucune inclination pour le culte de la personnalité. Son surnom *Mutti* (Maman) fait comprendre ce que les électeurs apprécient chez elle. Elle est rassurante, donne à ses compatriotes le sentiment qu'elle s'occupe d'eux, les protège. Ainsi, les électeurs allemands croient, dans leur majorité, qu'elle défend mieux que personne leurs intérêts – et leur épargne – dans la crise de l'euro. Ils ont confiance en elle, en sa maîtrise des problèmes qui peuvent se poser. Si elle dit : « Vous me connaissez », cela vaut mieux que n'importe quel programme élaboré.

Contrairement à ses homologues des autres pays européens, battus aux élections et contraints à la retraite après l'éclatement de la crise de l'euro, elle peut donc poursuivre sa carrière politique, et sa voix pèsera aux prochains sommets européens.

Saint-Ingbert, le 20 octobre 2013

21. Jürgen Habermas écrit que « tout noyau normatif lui manque » (*Der Spiegel*, 5 août 2013).

22. Ainsi, elle abandonne les positions les plus radicales, prises de son initiative au congrès de la CDU à Leipzig en décembre 2003, après le résultat décevant des élections de 2005.

23. La *Süddeutsche Zeitung* du 24 septembre 2013, se référant au *Figaro*, écrit que 56 % des Français, s'ils avaient eu à faire un choix, auraient voté pour Angela Merkel.

24. D'après les sondages, 56 % la trouvent plus sympathique que Peer Steinbrück du SPD (25 %).

Damien Connil*

LE DISCOURS SUR L'ÉTAT DE L'UNION, *THE WEST WING* ET L'IMAGINAIRE CONSTITUTIONNEL

Le discours sur l'état de l'Union est certainement pour le président des États-Unis le discours le plus important de l'année. « Moment capital de la vie politique à Washington et, plus généralement, dans le pays tout entier[1] », il s'agit de l'une de ces « grand-messes institutionnelles[2] » qui rythment la vie d'un État.

Ce discours annuel, une série télévisée l'a porté à l'écran : *The West Wing*, qui raconte le fonctionnement quotidien de l'exécutif américain en mettant en scène le président des États-Unis – un président fictif, Josiah Edward « Jed » Bartlet – et ses conseillers. Créée par Aaron Sorkin et diffusée sur la chaîne NBC, la série qui a pour titre français *À la Maison Blanche* montre à plusieurs reprises les discours sur l'état de l'Union que le président Bartlet prononce devant le Congrès. En suivant le rythme des *vrais* discours sur l'état de l'Union, la série leur consacre généralement un ou deux épisodes de chacune de ses sept saisons[3].

On s'interrogera ici sur ces discours fictifs et sur la façon dont ils sont portés à l'écran pour tenter d'analyser ce qu'ils

* Chargé de recherche CNRS, Université de Pau – UMR 7318-IE2IA.

1. André Kaspi, Préface, *in* François Durpaire et Thomas Snegaroff (dir.), *L'Unité réinventée. Les présidents américains face à la nation*, Paris, Ellipses, 2008, p. 3.

2. Denys de Béchillon, « Congrès. La démocratie française a besoin de grand-messes institutionnelles », *La Semaine juridique*, vol. 85, 2009.

3. À l'exception de la saison 4, parce qu'il s'agit de la réélection du président Bartlet, et de la saison 7, relative à l'élection d'un nouveau président, les principaux épisodes concernés sont : « He Shall from Time to Time… » (épisode 12 de la saison 1); « Bartlet's Third State of the Union » et « The War at Home » (épisodes 13 et 14 de la saison 2); « 100,000 Airplanes » (épisode 11 de la saison 3); « The Benign Prerogative » et « Slow News Day » (épisodes 11 et 12 de la saison 5); « 365 Days » (épisode 12 de la saison 6).

peuvent nous permettre de comprendre de la Constitution (de ses fonctions et de ses représentations), de ce moment constitutionnel particulier qu'est le discours sur l'état de l'Union et, plus largement, de l'institution présidentielle américaine.

Si la Constitution est entendue comme « la garantie du consensus fondamental nécessaire à la cohésion sociale[4] », le discours annuel est un moment fondateur (ou refondateur) de la vie institutionnelle. Il est l'occasion pour le président des États-Unis de « reformuler, en fonction du contexte temporel, les raisons qui unissent les Américains. Au-delà de leurs divergences idéologiques, tous les présidents ont en commun de devoir renouveler le pacte social qui est le ciment du pays[5] ». Les scénaristes de *The West Wing* l'ont bien compris et les différents épisodes consacrés au discours mettent clairement en scène cet aspect. Tout au long de la série, les extraits des discours sur l'état de l'Union que le spectateur peut voir ou entendre traduisent cet objectif. Le président Bartlet poursuit sans cesse – sur le mode de la fiction – ce récit constitutionnel qui, selon Bruce Ackerman, fonde le peuple américain[6].

Puisque les vrais discours présidentiels participent eux-mêmes de la « théâtralisation du politique » analysée notamment par Marc Abélès[7] ou Georges Balandier et que ce dernier note que « tout univers politique est une scène, ou plus généralement un espace dramatique, où sont produits des effets[8] », il apparaît qu'en mettant en scène – à l'écran – ce qui constitue déjà une mise en scène – institutionnelle – *The West Wing* consolide encore la valeur et la force symboliques de ce rendez-vous démocratique tout en exposant les rouages d'un mécanisme constitutionnel.

Surtout, la série participe à la construction de notre imaginaire constitutionnel. Elle participe à la fabrication d'images, plus ou moins précises et plus ou moins exactes, quant à ce qu'est le droit constitutionnel, ce que sont les institutions politiques ou ce que peut être la fonction présidentielle.

Pour tenter d'appréhender cette participation de la série à la construction de l'imaginaire constitutionnel, il conviendra d'abord d'analyser ce que la mise en scène ainsi réalisée des discours permet de comprendre du droit constitutionnel américain. On s'efforcera ensuite d'observer comment cette mise en scène fictionnelle de l'exécutif et de ses discours entraîne, provoque ou suscite une ou des représentation(s) de la réalité constitutionnelle des États-Unis.

Mise en scène

Les épisodes que *The West Wing* consacre aux différents discours sur l'état de l'Union prononcés par le président Bartlet au cours de ses deux mandats permettent une véritable mise en images, une mise en mouvements, de l'institution. Les personnages de la série

4. Marie-Claire Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, p. 266.

5. François Durpaire, Thomas Snegaroff (dir.), *L'Unité réinventée*, *op. cit.*, p. 24.

6. Bruce Ackerman, *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1998, p. 68.

7. Marc Abélès, *Le Spectacle du pouvoir*, Paris, L'Herne, 2007, p. 41.

8. Georges Balandier, *Le Pouvoir sur scènes*, Paris, Fayard, 2006, p. 125.

donnent à voir – en ce qu'ils le vivent et le mettent en œuvre – l'ensemble du mécanisme constitutionnel. Plus encore, la série ne se contente pas de porter à l'écran le discours sur l'état de l'Union, elle en explique aussi les rouages. À cet égard, les épisodes présentent une très grande richesse et apparaissent comme de formidables outils d'appréhension et de compréhension du droit constitutionnel des États-Unis en ce qu'ils mettent en scène la Constitution et la parole présidentielle.

La mise en scène de la Constitution

Les premiers épisodes de la série évoquant le discours sur l'état de l'Union soulignent certaines des étapes de ce « moment capital » de la vie politique et institutionnelle américaine[9]. Cette mise en scène de la Constitution permet alors au public d'en saisir les enjeux et les modalités.

Les auteurs de la série expliquent, par exemple, que lorsque le Président prononce son discours il le fait, en réalité, sur invitation du Congrès. Ainsi, quarante-huit heures avant le discours du président Bartlet, le directeur adjoint de la communication, Sam Seaborn, fait observer que « techniquement » le Président n'a pas encore été invité à se prononcer devant les parlementaires. L'explication de cette remarque est donnée quelques instants plus tard : alors que son assistante l'interroge à ce sujet, Leo McGary (secrétaire général de la Maison Blanche) explique que, d'un point de vue formel, le Président doit être invité par les membres du Congrès à se prononcer devant eux. Telle est bien la réalité de la procédure suivie en la matière et l'emploi par Sam du terme « techniquement » prend alors tout son sens. En effet, si le discours sur l'état de l'Union est délivré par le président des États-Unis devant le Congrès réuni, la date et l'heure sont déterminées par le Sénat et la Chambre des représentants via une *concurrent resolution*. C'est également pour cette raison que l'épisode 13 de la deuxième saison montre le président Bartlet demandant à l'un des huissiers de la Chambre des représentants si le *Speaker* est prêt à le « recevoir ». La série propose donc une mise en scène particulièrement pédagogique de la Constitution en ce que non seulement elle met en images la procédure requise pour que le Président prononce son discours, mais elle en offre également une explication *in vivo*.

D'autres exemples pourraient être évoqués. Ainsi, Josh Lyman, le secrétaire général adjoint, dans l'épisode 12 de la première saison, explique également à son assistante qu'il doit choisir un membre du cabinet présidentiel qui n'assistera pas au discours annuel. Dans la mesure où les responsables politiques du pays se trouvent rassemblés dans une même enceinte le temps du discours, la pratique veut qu'un membre du cabinet – et, depuis 2002, des membres de chacune des chambres – n'y assiste pas afin d'assurer la continuité du gouvernement en cas de nécessité, c'est-à-dire en cas de décès ou d'empêchement des différents acteurs institutionnels. Par là, *The West Wing* propose une mise en scène didactique d'une question constitutionnelle. Josh Lyman explique l'ordre de succession, les risques éventuels ainsi que les considérations politiques qui vont intervenir dans son choix. La mise en images est même complète lorsque le secrétaire d'État

9. « He Shall from Time to Time… » et « Bartlet's Third State of the Union », épisodes cités.

à l'Agriculture, ainsi désigné, apparaît dans le Bureau ovale aux côtés du président Bartlet et incarne – au plein sens du terme – la problématique évoquée.

À travers ces exemples, un procédé explicatif récurrent de la série apparaît : « chacun [des personnages] a, à son tour, l'occasion de se faire la voix du spectateur (du citoyen) pour dire qu'il ne comprend pas ce qui se passe, et obtenir ainsi qu'on nous/qu'on le lui explique[10] ». Les conversations entre les personnages servent donc tout autant le déroulement de l'intrigue que l'explication de mécanismes parfois subtils et dont la compréhension est pourtant nécessaire au spectateur.

Cette explication n'est cependant pas toujours présente. La mise en images se suffit parfois à elle-même. Lorsque le président Bartlet commence son discours par « *Mr. Speaker, Mr. Vice-President* », la série porte à l'écran des considérations constitutionnelles importantes. En effet, le *Speaker* préside la séance, qui se déroule au sein de la Chambre des représentants (dont il est le président), et il se trouve sur une estrade située derrière le Président en compagnie du Vice-Président, présent, lui, en qualité de président du Sénat. La formule n'est donc pas anodine d'un point de vue constitutionnel puisqu'elle révèle les fonctions de chacun et leur rang institutionnel. Prononcée par le Président fictif de *The West Wing*, elle participe puissamment d'une mise en scène de la Constitution.

Enfin, la série *À la Maison Blanche* est également remarquable en ce qu'elle cite très souvent le texte constitutionnel lui-même. D'ailleurs, le titre du premier épisode de la série consacré au discours sur l'état de l'Union est précisément extrait de la Constitution des États-Unis : « He Shall from Time to Time… ». Cette référence souligne la volonté des scénaristes de mettre au cœur de la narration l'élément constitutionnel. L'importance que les hommes et les femmes de la Maison Blanche du président Bartlet accordent à la Constitution est encore marquée lorsque à la fin de l'épisode le Président se voit offrir un exemplaire du texte[11]. La mise en scène est particulièrement symbolique : le Président est dans le Bureau ovale au sein duquel on peut apercevoir un portrait de George Washington et il cite l'article 2, section 3 de la Constitution : « *He shall from time to time give to the Congress information on the State of the Union, and recommend to their Consideration such measures as he shall judge necessary and expedient*[12]. » Cet article fait même l'objet, lors de l'épisode « 100,000 Airplanes » de la troisième saison, d'une interrogation de la part des conseillers du Président qui se demandent si le discours pourrait être reporté ; l'interprétation des termes « *from time to time* », autrement dit l'interprétation d'une disposition constitutionnelle, est alors au cœur de la discussion. Au cours des différents épisodes consacrés aux discours sur l'état de l'Union, on peut relever d'autres références à la Constitution : par

10. Martin Winckler, « Les coulisses du pouvoir. *The West Wing*/*À la Maison Blanche* », *Le Monde diplomatique*, 23 août 2003 ; disponible sur MartinWinckler.com.

11. Une traduction en latin de la Constitution américaine.

12. « Il [le Président] fournira périodiquement au Congrès des informations sur l'état de l'Union, et il recommandera à son examen les mesures qu'il estime nécessaires et opportunes » (traduction *in* Élisabeth Zoller, *Les Grands Arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, 2010).

exemple, un débat entre Toby Ziegler, le directeur de la communication, et un responsable républicain à propos du deuxième amendement qui est cité, ou encore une réflexion d'Ainsley Hayes, conseil juridique de la Maison Blanche, à propos de l'éventuelle inconstitutionnalité d'une mesure[13]. *The West Wing* s'appuie très souvent sur le texte de la Constitution et cela se vérifie au-delà des épisodes pris pour objet de l'étude. C'est ainsi qu'au fil des saisons sont notamment évoqués l'article 1, section 2 de la Constitution[14], la protection des libertés individuelles[15], les pouvoirs budgétaires du Congrès[16], le veto législatif du Président[17], le trente-cinquième amendement[18], et même la transition démocratique d'un État d'Europe de l'Est qui entraîne l'écriture d'une nouvelle Constitution[19].

Ainsi, la série *À la Maison Blanche* propose une véritable mise en scène de la Constitution des États-Unis. Elle offre également une mise en scène de la parole présidentielle.

La mise en scène de la parole présidentielle

En portant à l'écran les discours sur l'état de l'Union du président Bartlet, la série n'offre pas simplement une mise en scène de la parole présidentielle. Elle en offre une vision idéalisée. Marjolaine Boutet remarque très justement que « Aaron Sorkin, démocrate convaincu, a en effet créé un président à la fois idéal et profondément humain jusque dans ses contradictions : prix Nobel d'économie, érudit mais non coupé des réalités quotidiennes, [...] animé d'un fort désir d'améliorer le sort des défavorisés et en même temps capable de se montrer ferme sur la scène internationale, autoritaire mais ouvert au dialogue, charismatique mais pas manipulateur. Jed Bartlet donne envie de croire que la politique peut changer le monde[20] ». Cependant, la série révèle aussi les transformations contemporaines de la présidence. Ces transformations, *The West Wing* les traduit en même temps qu'elle contribue à leur diffusion dans l'imaginaire collectif.

Richard Neustadt avait caractérisé les pouvoirs du Président par une formule : « le pouvoir de persuader[21] ». Il signifiait par là que les pouvoirs constitutionnels de la Maison Blanche sont, en réalité, limités même si, poursuivait-il, « les atouts d'un président sont plus importants que la simple liste de ses "pouvoirs" ne le laisserait penser[22] ». Car, progressivement, la prééminence présidentielle s'est imposée. Chef de l'exécutif, le président des États-Unis est peu à peu apparu également comme le « législateur en chef », pour reprendre une expression désormais

13. « Bartlet's Third State of the Union », épisode cité.
14. « Mr. Willis of Ohio » (épisode 6 de la saison 1).
15. Cf. notamment « The Short List » (épisode 9 de la saison 1).
16. « Shutdown » et « Separation of Powers » (épisodes 7 et 8 de la saison 5).
17. « On the Day Before » (épisode 4 de la saison 3).
18. « Twenty Five » (épisode 23 de la saison 5).
19. « The Wake Up Call » (épisode 14 de la saison 6).
20. Marjolaine Boutet, « Le président des États-Unis, héros de série télévisée. La figure présidentielle dans les séries américaines », *Le Temps des médias*, n° 10, 2008, p. 158.
21. Richard Neustadt, *Les Pouvoirs de la Maison Blanche*, Paris, Economica, 1980, p. 134 et suiv.
22. *Ibid*., p. 137.

largement employée[23]. Bien que la réalité des pouvoirs du Président en la matière ne doive pas être exagérée[24] – et, à cet égard, la série fait par ailleurs (mais rarement à l'occasion des épisodes consacrés aux discours sur l'état de l'Union) observer au spectateur les limites du pouvoir présidentiel[25] – il est certain que le discours sur l'état de l'Union est, pour l'hôte de la Maison Blanche, un instrument d'expression de son autorité qui lui permet de « jouer plusieurs rôles constitutionnels : chef de l'État, chef de l'exécutif, chef de la diplomatie, commandant en chef et législateur en chef[26] ».

Différents épisodes le montrent. Ils illustrent, d'une part, son autorité. Une phrase de Josh Lyman dans « 100,000 Airplanes » est révélatrice. Il affirme que, même si le Président a été sanctionné par un blâme du Congrès peu de temps auparavant[27], lorsqu'il entrera pour prononcer son discours, les membres du Congrès se lèveront. D'autre part, ils illustrent également le fait que le président Bartlet est l'acteur institutionnel qui, selon ses propres mots, détermine l'agenda législatif, « un agenda ambitieux » même[28]. L'épisode « The Benign Prerogative » de la cinquième saison montre que le discours sur l'état de l'Union – combiné au droit de veto qui est son (seul) véritable pouvoir constitutionnel en matière législative et que les présidents réels utilisent pour « réaliser leurs ambitions programmatiques[29] » – permet au président Bartlet de jouer un rôle majeur dans l'élaboration de la loi, même si le Congrès reste maître de la procédure d'adoption. Il y a là une profonde modification de la présidence américaine[30] que la série *À la Maison Blanche* met parfaitement en scène.

De plus, les discours réels des présidents des États-Unis du xxe siècle montrent que ces derniers ne s'adressent plus seulement au Congrès mais aussi, et directement, au peuple. Et ce, au point que « dans les années soixante, *going public*, c'est-à-dire la prise de parole publique pour faire pression sur le Congrès, a même supplanté le *power to persuade* qui renvoie aux méthodes de persuasion par la négociation dans le cadre du marchandage institutionnel entre les trois pouvoirs[31] ». Une pratique dont *The West*

23. Clinton Rossiter, *The American Presidency*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, 1987, spécialement p. 14-16, 96 et suiv.

24. En ce sens, cf. François Durpaire, Thomas Snegaroff (dir.), *L'Unité réinventée*, *op. cit.*, p. 12.

25. Pour un exemple significatif, en matière budgétaire, cf. « Separation of Powers » et « Shutdown », épisodes cités.

26. Colleen J. Shogan, Thomas H. Neale, « The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications », *CRS Report for Congress*, R40132, p. 1 (nous traduisons).

27. « H. Con-172 » (épisode 11 de la saison 3). Ce blâme sanctionne le fait que le Président n'ait pas informé le pays de sa maladie (une sclérose en plaques).

28. « 365 Days », épisode cité.

29. Bruce Ackerman, *Au nom du peuple*, *op. cit.*, p. 106. Cf. également, pour les statistiques d'utilisation du pouvoir de veto, Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 31e éd., Dalloz, 2012, p. 225.

30. En ce sens, cf. Élisabeth Zoller, audition devant la commission des lois du Sénat, 27 mai 2008.

31. Luc Benoit À La Guillaume, « L'empire de la parole présidentielle, l'essor du *bully pulpit* au xxe siècle », *in* Pierre Lagayette (dir.), *L'Empire de l'exécutif (1933-2006)*, Paris, Presses universitaires de la Sorbonne, 2008, p. 175.

Wing se fait l'écho. Si, de manière anecdotique, la formule qu'utilise le président Bartlet pour commencer son discours dans la première saison ne contient pas les mots que les présidents emploient parfois pour s'adresser directement au peuple – *My fellow Americans* ou *My fellow citizens* –, ses discours restent ponctués par le « nous » (*we*, *us*), caractéristique de la rhétorique moderne des discours sur l'état de l'Union[32]. Plus fondamentalement, le président Bartlet s'adresse aux Américains : « *We need to set our Nation on a new course, create a new history*[33]. » Il leur propose de dépasser les clivages partisans et recherche directement le soutien du peuple afin de convaincre le Congrès d'adopter la législation qu'il propose.

La mise en scène de la parole présidentielle est ainsi révélatrice d'une transformation de la présidence américaine. Et même d'une profonde transformation : Samuel Kernell évoque le *going public* comme une nouvelle stratégie du leadership présidentiel ; Theodore Lowi analyse *the personal presidency* qu'il qualifie de plébiscitaire ; Jeffrey Tullis parle, quant à lui, de « présidence rhétorique » et Bruce Ackerman observe, avec ces auteurs, l'avènement d'une république contemporaine qui se détache pour partie du régime originel[34].

Cet aspect de la parole présidentielle dépeint par la série n'est toutefois pas sans limites[35]. Celles-ci peuvent être d'ordre constitutionnel. Les contre-pouvoirs prévus par la Constitution sont bien réels et les mécanismes, toujours en vigueur, imaginés par les pères fondateurs jouent alors pleinement leur rôle. Cela d'autant plus qu'existait dans l'esprit des constituants, pour des raisons historiques et culturelles, une forte méfiance à l'égard d'un exécutif puissant. Les limites peuvent également être d'ordre politique. La situation du Président est tout à fait différente si le Congrès s'oppose à lui ou s'il le soutient. Or ces limites sont rarement évoquées dans *The West Wing*, en particulier dans les épisodes consacrés aux discours sur l'état de l'Union. Au détour d'une phrase de l'épisode « 365 Days », on peut certes noter que Toby Ziegler regrette les efforts que doit réaliser le Président, après chaque discours annuel, pour solliciter la mise en œuvre de ses propositions. Mais la mise en scène du discours sur l'état de l'Union reste, néanmoins, une mise en scène idéalisée. Ce sont bien, surtout, la parole présidentielle et sa force symbolique qui sont mises en évidence lors de ces épisodes.

La série *À la Maison Blanche* et les épisodes qu'elle consacre aux discours sur l'état de l'Union permettent d'observer une mise en scène de la présidence américaine. Les mécanismes juridiques, même complexes, sont intégrés au scénario et présentés au public de façon qu'ils soient compris. Les transformations

32. Cf. François Durpaire, Thomas Snegaroff (dir.), *L'Unité réinventée*, *op. cit.*, p. 9.

33. « Nous devons installer notre pays sur le chemin de l'avenir en lui construisant une nouvelle histoire » (« 365 Days », épisode cité).

34. Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 4e éd., Thousand Oaks (Calif.), CQ Press, 2007 ; Theodore J. Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1985 ; Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1987 ; Bruce Ackerman, *Au nom du peuple*, *op. cit.*

35. Sur ce point, cf. Luc Benoit À La Guillaume, « L'empire de la parole présidentielle… », art. cité, p. 181-185.

qu'a subies l'exécutif sont mises en évidence et les questions d'ordre constitutionnel ne sont jamais évitées. Bien au contraire, elles nourrissent les intrigues et constituent souvent un enjeu majeur de l'épisode. Par là, *The West Wing* participe à la construction de l'imaginaire constitutionnel ; une participation d'autant plus efficace qu'elle est intelligente, d'autant plus importante qu'elle est pédagogique et d'autant plus marquante qu'elle s'appuie sur la dramaturgie de la série.

Représentation(s)

À la mise en scène de l'exécutif américain et des discours sur l'état de l'Union s'ajoute alors un certain nombre de représentations de l'institution présidentielle, de sorte que la série *À la Maison Blanche* participe d'une « forme de connaissance, socialement élaborée et partagée [...], concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social[36] ». La construction de l'imaginaire constitutionnel se fait également ainsi : quand fiction et réalité s'entremêlent et quand la fiction permet d'imaginer la réalité.

Quand fiction et réalité s'entremêlent

Tout d'abord, dans *The West Wing*, la fiction se confond parfois avec la réalité. Comme le remarque Jean-Pierre Esquenazi, « la part fictionnelle de la télévision n'est pas sans réagir également à des contraintes diverses exercées par l'actualité : les problèmes et autres débats de société sont une matière première presque obligatoire des séries télévisées[37] ». C'est particulièrement manifeste dans la série créée par Aaron Sorkin. Nombre de thèmes contemporains de la vie politique américaine *réelle* se retrouvent ainsi dans les épisodes de la série, notamment dans ceux qui mettent en scène les discours sur l'état de l'Union. Par exemple, les questions d'éducation et de contrôle des armes à feu sont abordées lors de l'épisode « Bartlet's Third State of the Union » de la deuxième saison ; après les attentats du 11 septembre 2001, le discours sur l'état de l'Union de la troisième saison, dans un épisode diffusé aux États-Unis en janvier 2002, porte principalement sur la guerre contre le terrorisme ; dans deux épisodes de la cinquième saison sont également évoquées la lutte contre la criminalité et les politiques publiques en matière sociale[38]. Aussi, « l'Amérique de *The West Wing* reste proche de l'Amérique actuelle, et Bartlet est confronté aux mêmes périls que ses homologues réels[39] ».

Surtout, la série prend très nettement appui sur la réalité. Outre les décors, qui reproduisent l'aile ouest de la Maison Blanche et notamment le Bureau ovale, l'évocation des prédécesseurs réels du président Bartlet est fréquente. En particulier, l'épisode « 100,000 Airplanes » fait

36. Denise Jodelet, « Représentations sociales : un domaine en expansion », *in* Denise Jodelet (dir.), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF, 1997, p. 53.

37. Jean-Pierre Esquenazi, *Les Séries télévisées, l'avenir du cinéma ?*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 182.

38. « The Benign Prerogative » et « Slow News Day », épisodes cités.

39. Charles Girard, « "The World Can Move or Not, by Changing Some Words" : la parole politique en fiction dans *The West Wing* », *Revue de recherche en civilisation américaine*, n° 2, 2010, § 18 ; disponible sur RRCA.revues.org.

référence aux présidents Franklin Delano Roosevelt et John Fitzgerald Kennedy. Alors que les conseillers du Président préparent le discours sur l'état de l'Union, Josiah Bartlet leur demande d'insérer un nouveau paragraphe pour faire de la recherche médicale une priorité. Pour les convaincre, le Président rappelle un discours prononcé en 1961 par Kennedy ; ce dernier y annonçait qu'avant la fin de la décennie un homme marcherait sur la Lune[40]. Certes, précise Jed Bartlet, lorsque le président Kennedy prononça ces mots, les inconnues de l'équation étaient nombreuses, « mais un Président a dit : "nous y arriverons", et ce fut le cas[41] ». La référence à l'ancien Président renforce ainsi l'image d'idéalisme du président Bartlet en même temps qu'elle l'inscrit dans la continuité historique qui est celle des États-Unis. Le titre de l'épisode est quant à lui une référence à une anecdote, racontée par Sam Seaborn, selon laquelle alors que le président Roosevelt, en 1940, avait fixé un objectif de production aéronautique extrêmement ambitieux – il s'agissait de construire cinquante mille avions en quatre ans – la réalité alla bien au-delà des espérances, puisque les États-Unis produisirent près de cent mille appareils au cours de cette même période. Là encore, la référence participe non seulement d'une représentation idéalisée de l'exécutif américain et de sa capacité à provoquer le changement mais aussi d'une « intertextualité[42] » qui permet d'entremêler la fiction proposée par la série et la réalité de la vie politique et institutionnelle des États-Unis.

Plus encore, la fiction prolonge parfois la réalité. Lorsque, dans l'épisode « He Shall from Time to Time… » de la première saison, Josiah Bartlet répète le discours qu'il devra délivrer quarante-huit heures plus tard devant le Congrès, ses mots sont, en réalité, ceux que le président Clinton prononça dans son propre discours sur l'état de l'Union en 1999. Mais, surtout, cet épisode insiste sur une autre phrase, elle aussi reprise d'un discours sur l'état de l'Union du président Clinton, le discours de 1996 : « *The era of big governement is over.* » La série *À la Maison Blanche* dépasse alors la réalité car les scénaristes ne se contentent pas de reprendre la phrase, ils la discutent. En effet, si cette dernière fut réellement prononcée en 1996, elle est, en revanche, retirée du discours du président Bartlet. Au cours de l'épisode, l'un des conseillers de la Maison Blanche convainc le Président de supprimer cette phrase du discours. Selon lui, il convient de dire que « le gouvernement, quelles que soient ses erreurs passées et ses erreurs à venir, peut être l'espace où le peuple se réunit et où personne n'est laissé à la traîne[43] ». La fiction prolonge ainsi la réalité de telle manière que « les premiers épisodes de *The West Wing* se présentent très clairement aux Américains comme ce qu'aurait pu être la politique des démocrates au pouvoir

40. Discours prononcé le 25 mai 1961 : « *I believe that this nation should commit itself to achieving the goal, before this decade is out, of landing a man on the moon and returning him safely to the earth.* »

41. « *But a President said: "we're gonna do it", and we did it.* »

42. Charles Girard, « "The World Can Move or Not, by Changing Some Words"… », art. cité, § 17-22.

43. « *Government, no matter what its failures in the past and in times to come for that matter, government can be a place where people come together and where no one gets left behind* » (nous traduisons).

à la fin des années 1990, sans le parfum de scandale et la force d'opposition d'un Congrès républicain[44] ».

Pour ce qui est des discours sur l'état de l'Union, fiction et réalité s'entrecroisent encore dans la mesure où le caractère saisonnier de la série permet de suivre le rythme et la régularité des véritables discours présidentiels. C'est la raison pour laquelle le discours sur l'état de l'Union intervient, selon les années, entre le onzième et le treizième épisode de chaque saison de *The West Wing*, c'est-à-dire lors de l'épisode diffusé mi-janvier aux États-Unis soit, généralement, quelques jours avant le vrai discours annuel.

À partir des travaux de Thomas Pavel[45], Jean-Pierre Esquenazi avance que « la fiction représente un monde en même temps qu'elle le crée[46] » de sorte que « l'opération représentationnelle caractéristique de la fiction consiste en l'ajustement d'une imitation et d'une invention : elle s'efforce d'imiter un monde réel qui est sa "base" et d'y insérer une narration inventée "saillante"[47] ». Aussi, le caractère vraisemblable – ou perçu comme tel – de la série résulte précisément de cet ajustement (et de sa perception par le public) entre le monde réel et le monde inventé. Si *The West Wing* représente la vie quotidienne de l'administration présidentielle en mettant en scène des situations constitutionnelles plus exceptionnelles que celles que doit vraiment affronter le président américain, les références à la réalité permettent néanmoins la part nécessaire d'« imitation du monde réel ». Sabine Chalvon-Demersay, dans une étude consacrée à la série *Urgences*, avait déjà fait ce constat[48]. Certes, la série met en scène une médecine d'urgence exagérée mais « la précision technique de tout ce qui renvoie à la partie proprement médicale » rend crédible et vraisemblable la représentation proposée du monde des urgences.

Fiction et réalité s'entremêlent donc et *The West Wing* participe ainsi à la construction d'un imaginaire constitutionnel. La série donne « de la plausibilité à l'extraordinaire[49] » et offre une représentation de la réalité constitutionnelle. Aussi, fiction et réalité ne s'entrecroisent pas seulement, car la fiction permet également d'imaginer une certaine réalité.

Quand la fiction permet d'imaginer la réalité

La série *À la Maison Blanche* participe aussi à la construction de l'imaginaire constitutionnel parce qu'elle donne au téléspectateur la possibilité de voir ce qu'il ne peut, en principe, pas voir. Charles Girard note justement que « *The West Wing* ne s'attarde guère sur les faces connues de la présidence : les épisodes s'achèvent alors qu'un discours présidentiel va commencer, ou débutent quand [le Président] s'éloigne déjà de la tribune. Ce sont les coulisses

44. Marjolaine Boutet, « Le président des États-Unis, héros de série télévisée… », art. cité, p. 158.

45. Thomas Pavel, *Univers de la fiction*, Paris, Seuil, 1988.

46. Jean-Pierre Esquenazi, *La Vérité de la fiction*, Paris, Hermès-Lavoisier, 2009, p. 65.

47. *Ibid.*, p. 111.

48. Sabine Chalvon-Demersay, « La confusion des sentiments. Une enquête sur la série télévisée *Urgences* », *Réseaux*, 1999, n° 95, p. 237 et, spécialement, 255-257.

49. François Truffaut, *Le Plaisir des yeux*, Paris, Flammarion, 1987, p. 67, cité *in* Emmanuel Ethis, *Sociologie du cinéma et de ses publics*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2009, p. 61.

ou plutôt les couloirs du pouvoir exécutif, rarement visibles à l'écran, que la fiction prétend mettre au jour[50] ». Cela se vérifie particulièrement pour les épisodes relatifs aux discours sur l'état de l'Union.

D'une part, les extraits du discours prononcé par le Président devant le Congrès sont extrêmement rares et certains épisodes se déroulent même sans que celui-ci soit montré. Dans l'épisode cité de la première saison, par exemple, certains passages du discours sont connus parce que le Président les répète devant ses conseillers, mais l'épisode s'achève au moment où Jed Bartlet quitte le Bureau ovale pour rejoindre le Capitole. L'épisode « 365 Days » de la sixème saison se déroule même le lendemain du discours. Et si, au cours de l'épisode, Leo McGary visionne les différents discours sur l'état de l'Union du Président, le téléspectateur n'aperçoit que très rapidement, à travers l'écran de télévision que l'ancien *Chief of staff* de la Maison Blanche est en train de regarder, le président Bartlet prononcer une phrase du discours annuel, quand ce n'est pas Leo lui-même qui les répète après les avoir notées.

D'autre part, la série dévoile également les coulisses de la Maison Blanche. L'épisode « 100,000 Airplanes » permet, par exemple, de découvrir la préparation du discours sur l'état de l'Union. On retrouve alors les procédés narratifs déjà évoqués. C'est, en effet, à une journaliste écrivant un article sur « la plume » du Président que Sam Seaborn explique l'ensemble du processus d'élaboration puis de rédaction du discours le plus important de l'année[51]. L'explication s'adresse aussi bien au personnage de la série qu'aux spectateurs qui regardent l'épisode. De même, au cours de l'explication, Sam indique que des personnalités font parvenir au Président des notes ou des mémos ; parmi elles, Bill Gates, Jesse Jackson ou Henry Kissinger sont cités, entremêlant ainsi fiction et réalité. Le spectateur découvre en images ce qui se passe en amont du discours et qui lui est normalement inaccessible. *The West Wing* participe alors à la construction d'une représentation – au sens de représentation sociale – du droit constitutionnel : la série permet d'imaginer la réalité. Mais la réalité elle-même rejoint parfois la fiction, comme le montre la vidéo de quelques minutes par laquelle la vraie Maison Blanche, celle du président Obama, présente la préparation du discours sur l'état de l'Union[52]. De cette manière, un aperçu des coulisses en principe inaccessibles de la présidence est découvert. Également, l'épisode « Bartlet's Third State of the Union » débute par la mise en scène des minutes, voire des secondes qui précèdent le discours. On voit le convoi présidentiel quitter la Maison Blanche pour rejoindre le Congrès, les conseillers qui, jusqu'au dernier moment, modifient le texte. Puis le Président se concentre. Il indique à l'huissier qu'il peut être annoncé au *Speaker*. Le générique commence précisément au moment où

50. Charles Girard, « "The World Can Move or Not, by Changing Some Words"… », art. cité, § 24.

51. Il est, par ailleurs, intéressant de noter que Sam Seaborn n'est pas favorable à un article sur l'un des conseillers du Président, en particulier le *speechwriter*, car les gens doivent pouvoir croire que le Président écrit lui-même ses discours, même s'ils savent parfaitement que ce n'est pas le cas. Il s'agit donc bien dans cet épisode de dévoiler une part de ce qui n'est, normalement et à dessein, pas visible.

52. Vidéo intitulée « Writing the SOTU », mise en ligne sur le site internet de la Maison Blanche.

le Président s'apprête à entrer dans l'enceinte parlementaire et, quand il s'achève, le discours vient d'être prononcé. Une émission de télévision (« Capitol Beat ») est alors tournée, en direct dans le scénario, depuis la Maison Blanche. Mais ce sont aussi principalement les coulisses de l'émission que le spectateur peut découvrir. Les échanges hors antenne sont davantage mis en scène et seuls de très courts extraits de l'émission sont représentés à l'écran. Là encore, le spectateur découvre une « scène » qui lui est en principe inaccessible : le plateau de télévision d'une émission entièrement consacrée au discours sur l'état de l'Union que le président des États-Unis vient de délivrer devant le Congrès.

À cela, il faut encore ajouter certaines caractéristiques de la série télévisée qui renforcent sa participation à la construction d'un imaginaire constitutionnel. En se référant aux travaux de Jean-Pierre Esquenazi, on peut observer que, par sa régularité et sa présence dans une grille de programmes renouvelée semaine après semaine, la série s'inscrit facilement dans une forme de « ritualité familiale[53] ». Ce phénomène est d'autant plus fort qu'il s'agit d'un « spectacle domestique : il va chercher ses publics dans un lieu où ces derniers privilégient des comportements caractéristiques de ce que l'on appelle la vie privée[54] ». Aussi, de la même manière que Marc Abélès constatait que la télévision a fait pénétrer dans les foyers des images médiatiques quotidiennes du politique[55], *The West Wing* offre des représentations régulières de l'exécutif américain, en général, et des discours sur l'état de l'Union, en particulier.

En raison même du thème qu'elle prend pour objet – la présidence des États-Unis –, la série *À la Maison Blanche* participe nécessairement à la construction de notre imaginaire constitutionnel. Par la mise en scène et les représentations qu'elle propose de l'exécutif américain et du discours sur l'état de l'Union, *The West Wing* participe aussi à la fabrication d'un certain nombre d'images et d'idées quant à ce que sont la Constitution et la vie institutionnelle. Or ces images ou ces idées ne doivent surtout pas être négligées dans l'appréhension du phénomène juridique. « Nous avons donc besoin de comprendre ces dernières (et les modalités de leur construction sociale) si nous voulons saisir pleinement la réalité du droit dont elles font leur objet », note Denys de Béchillon[56]. Il y a là un champ d'investigation qui mérite d'être exploré.

53. Jean-Pierre Esquenazi, *Les Séries télévisées*, *op. cit.*, p. 24-25.
54. *Ibid.*, p. 29.
55. Marc Abélès, *Anthropologie de l'État*, Paris, Payot, 2004, p. 159 et suiv.
56. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 152.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er juillet – 30 septembre 2013)

Allemagne

Voir la chronique d'Adolf Kimmel, p. 141-150.

Australie

7 septembre 2013. **Élections parlementaires.** Alors que son bilan apparaissait bon, la gauche menée par le Premier ministre Kevin Rudd, 56 ans, est battue et n'obtient que 54 sièges en raison de ses profondes divisions. Celles-ci ont vu la Premier ministre Julia Gillard contrainte à la démission le 27 juin 2013 par son propre parti au profit de Kevin Rudd, qu'elle avait auparavant écarté le 24 juin 2010. Le nouveau gouvernement qui avait été formé le 1er juillet comptait onze femmes, ce qui était un record.

La coalition libérale-nationale recueille 90 élus. Tony Abbott, ancien boxeur et ancien séminariste, 55 ans, connu pour ses gaffes et sa misogynie, opposé au mariage pour tous, surnommé « le Moine fou » ou « l'Inéligible » au sein de son propre parti, veut mettre en place une politique très restrictive en matière d'immigration et supprimer la taxe carbone. Il prête serment le 18 septembre. Julie Bishop est aux Affaires étrangères, David Johnston à la Défense, Mathias Cormann aux Finances et Joe Hockey est *Treasurer*.

Fondateur de WikiLeaks, Julian Assange, réfugié à l'ambassade d'Équateur à Londres depuis huit mois, menacé d'extradition aux États-Unis, était candidat afin de pouvoir quitter le Royaume-Uni, mais il n'a pas été élu.

Autriche

29 septembre 2013. **Élections législatives.** SPÖ et ÖVP gouvernent ensemble depuis le 11 janvier 2007. Ils vont être contraints à nouveau à la grande coalition malgré leur piètre résultat. Les sociaux-démocrates (SPÖ) du chancelier Werner Faymann, 53 ans, en fonction depuis le 2 décembre 2008, avec 27,1 % des voix et 53 (- 5) des 183 élus, devancent de peu les conservateurs (ÖVP) du vice-chancelier Michael Spindelegger, 54 ans, avec 23,8 % et 46 (- 4) élus. L'extrême droite FPÖ obtient 21,4 % et 42 (+ 7) élus, les Verts 11,5 % et 22 (+ 3) élus,

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI

le parti populiste Team Stronach de l'industriel Frank Stronach 5,8 % et 11 (+ 11) élus, et le parti libéral La Nouvelle Autriche (NEOS), favorable à l'Union européenne, avec 4,8 % et 9 élus. L'Alliance pour l'avenir de l'Autriche avec 3,6 % n'a aucun élu. Le résultat n'est guère brillant pour les partenaires de la coalition car c'est leur plus mauvais résultat historique et cela profite aux populistes de tous types qui recueillent le tiers des suffrages. Cependant, les Verts obtiennent le meilleur résultat de leur histoire et NEOS fait son entrée au Parlement. La participation a été de 65 %, soit une chute de 12,9 %.

Belgique

3 et 21 juillet 2013. **Roi.** La reine Beatrix des Pays-Bas a-t-elle influencé Albert II ? Le roi des Belges, 79 ans, après un conseil des ministres exceptionnel, invoquant son âge et son état de santé, annonce le 3 juillet qu'il abdiquera le 21 juillet, jour de la Fête nationale de la Belgique, en faveur de son fils Philippe, 53 ans.

Le rôle du roi n'est pas négligeable. Il promulgue les lois et on se souvient de la crise de 1990 lorsque Baudouin avait refusé de promulguer la nouvelle loi dépénalisant l'avortement. Albert II a

Élections législatives en Autriche

Inscrits	6 384 331			
Votants	4 782 563	(74,42 %)		
Nuls	89 656			
Suffrages exprimés	4 692 907			
Partis	*voix*	*%*		*sièges*
SPÖ (Parti social-démocrate d'Autriche)	1 258 605	26,86	(- 2,4)	52 (- 5)
ÖVP (Parti populaire autrichien) (conservateur)	1 125 876	24,01	(- 1,97)	47 (- 4)
FPÖ (Parti libéral autrichien) (extrême droite)	962 313	20,55	(+ 3,01)	40 (+ 6)
Les Verts-L'Alternative verte	582 657	12,34	(+ 1,91)	24 (+ 4)
Team Stronach pour l'Autriche (populiste)	268 679	5,74	(+ 5,74)	11 (+ 11)
NEOS (La Nouvelle Autriche)	232 946	4,93	(+ 4,93)	9 (+ 9)
BZÖ (Alliance pour l'Avenir de l'Autriche) (extrême droite)	165 746	3,53	(- 7,17)	0 (- 21)
KPÖ (Parti communiste d'Autriche)	48 175	1,0	(+ 0,2)	0
PIRAT (Parti pirate d'Autriche)	36 265	0,8	(+ 0,8)	0
CPÖ (Parti chrétien d'Autriche)	6 647	0,1	(- 0,5)	0
WANDL (Gauche progressiste)	3 051	0,1	(+ 0,1)	0
M (Parti des hommes)	490	0,0	(+ 0,0)	0
EUAUS (Parti pour la sortie de l'UE)	510	0,0	(+ 0,0)	0
SLP (Parti socialiste de gauche)	947	0,0	(+ 0,0)	0

su cependant surmonter ses convictions catholiques en promulguant les lois sur l'euthanasie et le mariage pour tous. Mais surtout, le roi joue un rôle dans ce pays divisé lors du choix de celui qui forme le gouvernement. Lors de la grave crise de 2010-2011 qui avait laissé la Belgique sans gouvernement pendant cinq cent quarante et un jours, Albert II avait eu une action décisive. Le septième roi des Belges bénéficiera d'une liste civile inchangée de 11,55 millions d'euros mais paiera la TVA et les taxes dont était dispensée jusqu'à maintenant la famille royale. Cela devrait entraîner une diminution de fait de 7 % de ses revenus. Une réforme de la situation financière de la famille royale avait été adoptée en juin.

On remarquera aussi que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative a été amendée pour que le roi puisse signer dans toutes les langues officielles du pays : Philippe (en français et en allemand) ou Filip (en néerlandais). Albert avait l'avantage de s'écrire de la même façon dans toutes les langues.

Le 21 juillet a lieu la transmission des pouvoirs entre le roi Albert II et son fils Philippe/Filip qui prête serment devant les deux chambres réunies. Le couple royal, Philippe et Mathilde d'Udekem d'Acoz, a quatre enfants : la princesse Élisabeth, 12 ans, héritière du trône, inscrite à l'école néerlandophone, le prince Gabriel, 10 ans, le prince Emmanuel, 9 ans, et la princesse Éléonore, 7 ans.

Canada

Septembre 2013. **Laïcité ; Québec.** Le gouvernement québécois s'apprête à déposer un projet de « charte des valeurs québécoises » qui vise à affirmer la neutralité religieuse de l'État en refusant à tout fonctionnaire ou employé d'un organisme public ou parapublic le port de signes religieux. La charte devrait encadrer strictement les « accommodements raisonnables », ce qui suscite de vifs débats. L'archevêque de Montréal exprime son opposition. Il en est de même des autres évêques du Québec. Maria Mourani, députée du Bloc québécois, catholique maronite qui avait critiqué le projet, est expulsée du groupe parlementaire.

Centrafricaine (République)

Juillet-septembre 2013. **Crise politique.** Le 18 juillet, une charte constitutionnelle provisoire est promulguée en vertu de laquelle Michel Djotodia est redésigné chef de l'État transitoire plutôt que président. Un parlement provisoire et une cour constitutionnelle de transition sont établis.

Le 14 août, les quinze membres du Conseil de sécurité des Nations unies estiment que la crise centrafricaine est une grave menace pour la région.

Le 18 août, Michel Djotodia prête serment comme chef de l'État, marquant le début d'une période de transition de dix-huit mois. Il se déclare prêt à envisager « toutes les options possibles pour stabiliser le pays ».

Le 28 août, le président Hollande appelle les Nations unies à se saisir de la situation, estimant la Centrafrique au bord de la « somalisation ». Le 9 septembre, un appel « pour la paix et la réconciliation nationale en République centrafricaine » est signé entre la communauté de Sant'Egidio et des membres du gouvernement de transition, des représentants religieux et des responsables de la société civile. Ce « pacte républicain » sera présenté au Président et au chef du gouvernement pour approbation. Le président Michel Djotodia décide la dissolution de la Séléka (les rebelles) le 15 septembre.

Égypte

Juillet 2013. **Coup d'État.** Le 1er juillet, suite à la gigantesque manifestation des opposants au président Morsi du 30 juin, le commandement militaire menace d'intervenir si les revendications ne sont pas satisfaites et donne « quarante-huit heures » aux parties, c'est-à-dire essentiellement au président Morsi, pour « prendre leurs responsabilités ». Cinq ministres démissionnent.
Le 3 juillet, le président Morsi est destitué par l'armée qui suspend à titre temporaire la Constitution et annonce une « feuille de route » avec un « gouvernement doté des pleins pouvoirs » avant de nouvelles élections. L'annonce est faite à la télévision par le général Abdel Fattah Khalil al-Sissi, 58 ans, ministre de la Défense, chef des armées. Le président Morsi est assigné à résidence le 3 juillet.
Le président de la Cour constitutionnelle Adly Mansour, 67 ans, ancien élève de l'ENA, très hostile au président Morsi, prête serment le 4 juillet comme président par intérim.
Le 5 juillet, le guide suprême des Frères musulmans, Mohammed Badie, appelle à la mobilisation. Le 8 juillet, l'armée tire sur les partisans du président Morsi, faisant au moins 57 morts et 480 blessés.
Le grand imam Ahmed al-Tayeb de la mosquée d'al-Azhar, principale autorité sunnite du pays, annonce se placer « en retrait » jusqu'à la fin des violences. Le 4 juillet, il avait apporté sa caution à la mise en place de la « feuille de route » proposée par l'armée, également approuvée par le patriarche copte-orthodoxe Tawadros II.
Le 9 juillet, une « déclaration constitutionnelle » fixe le cadre de la transition politique.
Hazem al-Beblawi, 76 ans, économiste libéral, ancien ministre des Finances, docteur en économie de Paris 1 et ancien étudiant de l'université de Grenoble, est nommé Premier ministre, le 9 juillet.
Mohamed el-Baradei, 71 ans, ancien directeur de l'Agence internationale de l'énergie atomique, prix Nobel de la paix, est vice-président chargé des relations internationales. Le général Abdel Fattah al-Sissi, homme fort des événements, conserve la Défense et devient vice-premier ministre. Le gouvernement prête serment le 16 juillet. Aucun ministre islamiste n'y figure. Le gouvernement compte trois femmes et trois coptes.
Le 10 juillet, la justice égyptienne ordonne l'arrestation de Mohammed Badie pour incitation à la violence. Une enquête pénale sur les fondements d'espionnage, incitation à la violence et destruction de l'économie vise Mohamed Morsi.
Le 26 juillet, il est placé en détention préventive.
Les intellectuels semblent soutenir l'armée.
Le 13 août, les partisans de Morsi manifestent, défiant les autorités. Le 14 août, les forces de sécurité donnent l'assaut contre eux. L'état d'urgence est proclamé. Le 15 août, la répression fait au moins 578 morts, officiellement, dont 538 civils. Les Frères musulmans parlent de 2 200 morts.
Face à ces violences, le vice-président Mohamed el-Baradei démissionne le 14 août.
Le 20 août, Mohamed Badie est arrêté avec deux adjoints.
Le 1er septembre, les autorités annoncent que l'ex-président Morsi et quatorze autres responsables des Frères musulmans seront jugés pour « incitation au meurtre et à la violence ».
L'état d'urgence décrété le 14 août est prolongé de deux mois le 12 septembre.

Le 23 septembre, un tribunal du Caire interdit les activités des Frères musulmans et confisque leurs biens.

21 juillet 2013. **Constitution.** La commission d'experts nommée par le président Mansour et comprenant quatre professeurs d'université et six magistrats, prévue dans la « déclaration constitutionnelle » du 9 juillet par le Président, se réunit pour la première fois le 21 juillet. Elle a trente jours pour proposer des amendements qui seront présentés à une commission de cinquante personnalités représentant la société égyptienne. Un « comité des cinquante » est chargé de proposer des amendements à la Constitution de 2012 qui, adoptée en décembre, avait été suspendue le 3 juillet. Ce comité comprend pour l'essentiel des représentants de la société civile. Il n'y a aucun Frère musulman, mais un ancien dirigeant « libéral » du mouvement et un représentant du parti salafiste Al-Nour y siègent.

États-Unis

Juillet-septembre 2013. **Écoutes.** Le 1er juillet, le président Hollande demande la cessation immédiate des écoutes et menace de rompre les négociations commerciales dans le cadre de l'Union européenne. *Der Spiegel* révèle le 1er juillet que l'Allemagne est le pays le plus écouté. Il publie le nombre de communications espionnées en Allemagne, Italie et France entre le 20 décembre 2012 et le 8 janvier 2013. On atteint un pic de 47 millions de communications pour l'Allemagne et 17 millions de communications internet. Pour la France, le pic atteint 8 millions et il est de la moitié en Italie. Edward Snowden, à l'origine de l'affaire, peine à trouver un pays prêt à l'accueillir.

Le 7 juillet, le *New York Times* révèle que des juges avaient autorisé secrètement des écoutes généralisées. C'est la cour instaurée en 1978 par le Foreign Intelligence Surveillance Act (ou cour FISA) composée de onze juges, dont la procédure n'est pas contradictoire et les décisions sont secrètes, qui avait estimé que le recueil et l'examen par la National Security Agency (NSA) des relevés de communications n'étaient pas contraires au quatrième amendement de la Constitution.

Le 16 juillet, Edward Snowden demande officiellement l'asile à la Russie. Il l'obtient le 1er août pour un an et reçoit une proposition d'emploi du grand réseau social russe, VKontakte. C'est un camouflet pour le président Obama. En rétorsion, ce dernier renonce à rencontrer Vladimir Poutine avant le sommet du G20 à Saint-Pétersbourg.

Lors d'une audition de membres des services de renseignements et du ministère de la Justice par la commission judiciaire de la Chambre des représentants, des élus aussi bien républicains que démocrates estiment que la collecte des métadonnées est contraire à la Constitution et à la loi, et menacent de ne pas renouveler la section 215 du *Patriot Act* de 2001 qui permet cette collecte et expire en 2015.

Par 217 voix contre 205, la Chambre des représentants rejette un amendement visant à mettre un terme au financement du programme de la NSA conduisant à la collecte des données téléphoniques de millions d'Américains. L'amendement était soutenu aussi bien par des élus Tea Party que par les démocrates les plus à gauche.

Lors d'une conférence de presse le 9 août, Barack Obama annonce une réforme du *Patriot Act*. Il promet des mesures afin d'assurer « davantage de transparence » et d'encadrer l'activité des services de renseignements.

Le 26 septembre, la commission du renseignement du Sénat entame un débat

sur la préparation d'une loi visant à poser des « limites » à la surveillance des données téléphoniques tout en préservant les missions de la NSA.

Juillet-août 2013. **Peine de mort.** Warren Hill, prisonnier reconnu comme « attardé mental », détenu à Fulton, Géorgie, obtient le 15 juillet une troisième suspension de son exécution quelques heures avant l'heure prévue. John Ferguson, 65 ans, condamné à mort souffrant de schizophrénie paranoïaque, est exécuté le 5 août en Floride. Il a été condamné pour six meurtres en 1977 et deux meurtres d'adolescents en 1978 ; il aura passé trente-cinq ans dans le couloir de la mort.

Le 6 août, le procès du commandant Nidal Hasan, 42 ans, « loup solitaire d'Al-Qaida », auteur d'une fusillade ayant fait treize morts sur la base de Fort Hood au Texas, s'ouvre devant une cour martiale. Paralysé des jambes suite à sa neutralisation, il est condamné à mort le 28 août. Le dernier militaire supplicié l'a été en 1961 et quatre sont dans le couloir de la mort.

Grande-Bretagne

5 juillet 2013. **Union européenne.** Par 304 voix, presque toutes conservatrices, contre 0, les députés, à l'unanimité des présents alors que la Chambre compte 650 membres, donnent leur accord pour un référendum en 2017 sur l'appartenance à l'Union européenne. Les travaillistes se sont abstenus.

Le 15 juillet, des leaders des trois grands partis (Kenneth Clarke, conservateur, Lord Mandelson, travailliste, et Danny Alexander, libéral-démocrate) publient un manifeste pro-Union européenne, *Better Off In a Better Europe*, estimant que sortir de l'Union européenne serait une « faute historique ».

Le 18 septembre, Nick Clegg, vice-Premier ministre et leader libéral-démocrate, réaffirme sa position pro-européenne à la conférence annuelle du parti à Glasgow.

9 juillet 2013. CEDH. La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme considère par 16 voix contre 1 les peines incompressibles au Royaume-Uni comme un « traitement inhumain ». La Cour considère en outre que toute condamnation à perpétuité doit être révisable après une certaine période, normalement vingt-cinq ans. Elle donne raison à trois détenus condamnés à perpétuité pour meurtre. La ministre de l'Intérieur, Theresa May, a protesté et laissé entendre que le Royaume-Uni pourrait se retirer de la Convention européenne des droits de l'homme.

16 juillet 2013. **Mariage pour tous**. Le 16 juillet, les députés adoptent définitivement la loi autorisant le mariage des personnes de même sexe. La loi est approuvée par la Reine le lendemain.

29 août 2013. **Syrie**. Le 29 août, les députés rejettent par 285 voix contre 272 une motion de David Cameron posant le principe d'une intervention militaire en Syrie en réponse à l'usage d'armes chimiques dont elle est accusée. En conséquence, le Royaume-Uni ne participera pas à une éventuelle action militaire contre la Syrie. Le refus d'un « nouvel Irak » par les députés des Communes est un grave échec pour le Premier ministre David Cameron, même si c'est en même temps une critique *a posteriori* de Tony Blair.

16 septembre 2013. **Islam.** La comparution le 16 septembre devant un tribunal d'une femme portant un niqab relance le débat sur la licéité du port

du voile intégral. Le juge a autorisé la jeune femme à se présenter en niqab mais avec obligation de montrer son visage au moment de témoigner. L'interdiction d'apparaître le visage dissimulé sur la voie publique posée par la loi française du 11 octobre 2010 – pour ne pas viser expressément l'interdiction du port du voile intégral sur la voie publique – semble avoir fait son chemin outre-Manche. Le Royaume-Uni, qui réfléchit actuellement à cette interdiction, contre toute attente au regard de sa tradition libérale envers les religions et le port de signes religieux, est probablement aussi influencé par les interdictions belge et suisse. Jeremy Browne, secrétaire d'État libéral-démocrate chargé de la prévention de la criminalité, a proposé d'interdire le niqab dans les écoles et les lieux publics, mais le Premier ministre y semble peu favorable.

Iran

3 août 2013. **Président.** Le président Hassan Rohani est investi le 3 août. Il forme un gouvernement de technocrates. Il n'y a aucune femme.

Mahmoud Ahmadinejad est nommé le 5 août au Conseil de discernement, institution dominée par les conservateurs, instance d'arbitrage politique, dirigé par l'ancien président modéré Rafsandjani.

Suite à l'élection d'Hassan Rohani, des signes de détente apparaissent. À l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies à laquelle il assiste, le président Rohani rencontre certains de ses homologues dont les dirigeants turc, autrichien et François Hollande.

Le 27 septembre, le président Obama téléphone au président Rohani pendant quinze minutes, alors qu'il quittait New York pour l'aéroport. Rappelons que les relations irano-américaines sont interrompues depuis la prise d'otages à l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1979.

Irlande

11 juillet 2013. **Avortement.** Par 137 voix contre 31, les députés adoptent, malgré la vive opposition de l'Église catholique, un projet de loi autorisant l'avortement dans les cas où la vie de la mère est en danger pour une raison médicale ou si un panel de trois médecins dont deux psychiatres atteste d'un risque de suicide de la mère si un avortement n'est pas pratiqué. La peine en cas d'avortement illégal est réduite de la perpétuité à quatorze ans de prison. Cependant, la loi ne s'appliquera pas aux femmes victimes de viol ou d'inceste, ou dont le bébé a de graves malformations et est non viable. Il a fallu vingt et un ans pour que le gouvernement donne une suite à une décision de la Cour suprême de 1992 dans « le cas X ». Mais il a également fallu le décès, en octobre 2012, de Savita Halappanavar, d'origine indienne, à la suite d'une septicémie à Galway alors qu'elle faisait une fausse couche à dix-sept semaines de grossesse, un avortement ayant été refusé. La loi est promulguée le 30 juillet.

Italie

19 juillet-30 septembre 2013. **Berlusconi.** Trois proches de Silvio Berlusconi sont condamnés à des peines de cinq à sept ans de prison pour avoir fourni de jeunes prostituées à l'ancien chef de gouvernement, dont la mineure Ruby.

Le 1er août, la Cour de cassation rend définitive la peine de prison de quatre années dont trois couvertes par l'amnistie, prononcée pour fraude fiscale contre Silvio Berlusconi dans l'affaire Mediaset

concernant des transactions fictives de droits télévisés. Elle décide de faire rejuger en appel son interdiction d'exercer une fonction publique pendant cinq ans. C'est la première fois que l'ancien chef de gouvernement est condamné définitivement à la prison. En raison de son âge (77 ans en septembre), il ne pourra être emprisonné mais devrait être assigné à résidence ou obligé d'effectuer des travaux d'intérêt général. Si la première option est retenue, il sera sous le contrôle d'un magistrat, qui lui donnera l'autorisation de téléphoner, recevoir des visites, enregistrer un message vidéo ou sortir hors des horaires fixés. Ses passeports sont confisqués ainsi que sa carte d'identité, ce qui l'empêche de sortir du pays. Est-ce l'épilogue de plus de vingt ans de combat entre les juges et Berlusconi ?

Le 9 septembre a lieu une audition sur une éventuelle exclusion du Sénat de Silvio Berlusconi, où il a été élu en février dernier. Une commission examine son dossier. Berlusconi conteste la constitutionnalité d'une mesure éventuelle car la loi de 2012, qui prévoit que toute personne condamnée à plus de deux ans de prison ne peut être éligible pendant six ans, ne laisse aucune marge de manœuvre aux parlementaires face aux décisions judiciaires et que, de plus, les faits pour lesquels Berlusconi a été condamné sont antérieurs à la loi. Il veut aller jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

Les ministres du parti du Peuple de la liberté rebaptisé Forza Italia, dont le ministre de l'Intérieur Angelino Alfano, se voient intimer l'ordre par Silvio Berlusconi de démissionner le 28 septembre. La raison officielle est le fait qu'Enrico Letta n'a pas adopté un décret visant à geler le relèvement de 21 à 22 % du taux de TVA. Mais cette attitude divise la droite.

30 août 2013. **Sénateurs à vie**. Conformément à l'article 59, alinéa 2, de la Constitution, le président Napolitano nomme quatre sénateurs à vie, Claudio Abbado, chef d'orchestre, Elena Cattaneo, neurobiologiste, Renzo Piano, architecte, et Carlo Rubbia, prix Nobel de physique. Ils rejoignent Mario Monti dans cette catégorie, Carlo Azeglio Ciampi étant sénateur à vie de droit en tant qu'ancien président de la République.

Luxembourg

11 juillet 2013. **Premier ministre.** Après la défection de ses alliés socialistes à la suite d'un scandale lié aux services de renseignements, Jean-Claude Juncker, 58 ans, Parti populaire chrétien-social, l'une des personnalités marquantes de la vie politique européenne et le plus ancien chef de gouvernement en fonction dans l'Union européenne, au pouvoir depuis le 20 janvier 1995, démissionne après dix-huit ans passés à la tête du gouvernement. Cependant, il sera candidat à sa propre succession aux élections anticipées du 20 octobre.

Mali

28 juillet et 11 août 2013. **Élections présidentielles.** Vingt-huit candidats sont en lice dont une seule femme. Le scrutin se déroule dans le calme. Ibrahim Boubacar Keïta, 68 ans, ancien collaborateur du président Alpha Oumar Konaré et Premier ministre de 1994 à 2000, président de l'Assemblée nationale de 2002 à 2007, candidat à l'élection présidentielle de 2002 et à celle de 2007, membre de l'Internationale socialiste, Rassemblement pour le Mali (RPM), arrive largement en tête avec 39,2 % des voix contre 19,4 % à Soumaïla Cissé, ancien

président de la commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, ancien ministre des Finances, originaire de Tombouctou, Union pour la République et la démocratie. Avec 9,6 % des suffrages, Dramane Dembélé, Adéma (Alliance pour la démocratie au Mali), est en troisième position, et Modibo Sidibé en quatrième avec 4,9 %. Ce résultat marque une opposition entre Bamako, qui a voté massivement pour Ibrahim Boubacar Keïta, et les campagnes qui ont favorisé Soumaïla Cissé. Le résultat est une surprise car on s'attendait à une victoire de l'ancien Premier ministre au premier tour. La présence massive de bulletins nuls (400 000 pour 3,5 millions de votants) intrigue. La participation a été de 51,5 %.
Alors que l'Adéma avait appelé à voter Cissé le 2 août, le lendemain Dramane Dembélé se rallie à Ibrahim Boubacar Keïta en invoquant l'appartenance de l'Adéma et RPM à l'Internationale socialiste. Soumaïla Cissé bénéficie du désistement de Modibo Sidibé.

Plus de vingt des vingt-six éliminés du premier tour se sont ralliés à Ibrahim Boubacar Keïta. Celui-ci l'emporte au second tour, avec 77,62 % des voix contre 22,38 % à Soumaïla Cissé. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et la participation a diminué de plus de cinq points (45,73 %). Tout en dénonçant des fraudes, Soumaïla Cissé reconnaît sa défaite. La Cour constitutionnelle confirme la victoire d'Ibrahim Boubacar Keïta le 20 août.

Le 4 septembre, Ibrahim Boubacar Keïta prête serment comme président et nomme le lendemain Oumar Tatam Ly Premier ministre, 50 ans, banquier apolitique ayant fait l'essentiel de sa carrière à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, alors qu'on pensait plutôt à Michel Sidibé, directeur exécutif du programme Onusida.

Le 19 septembre, le président Keïta prête serment en présence de François Hollande.

Portugal

Juillet-septembre 2013. **Crise politique et économique.** Vitor Gaspar, ministre des Finances, démissionne le 1er juillet de façon inattendue, montrant par là les difficultés du pays. Il justifie son acte par « une érosion significative du soutien de l'opinion publique » au plan d'aide international. Il critique le ministre des Affaires étrangères Paulo Portas, leader du CDS-PP, chrétien-démocrate, l'accusant de faire obstacle à certains aspects du programme. Il est remplacé par la secrétaire d'État au Trésor, Maria Luís Albuquerque, dont il est très proche. Nouveau rebondissement : le 2 juillet, le ministre des Affaires étrangères démissionne à son tour estimant qu'il y a un manque de crédibilité l'empêchant de rester au gouvernement. Deux autres ministres et leurs secrétaires d'État CDS-PP démissionnent, ce qui prive le gouvernement de majorité. Cependant, la rupture n'est pas consommée. Un accord intervient le 6 juillet et Paulo Portas devient vice-premier ministre chargé de coordonner les politiques économiques. Le 23 juillet, Rui Machete est nommé ministre des Affaires étrangères et le cabinet remanié prête serment le lendemain. Le 21 juillet, le président Aníbal Cavacao Silva apporte son soutien à la coalition gouvernementale rénovée alors que les trois principaux partis ont échoué le 19 juillet à conclure un « pacte de salut national ».

Le 12 septembre, le gouvernement adopte une mesure visant à effectuer des réductions de près de 10 % dans les retraites des fonctionnaires supérieures à 600 euros par mois. La mesure concerne

les deux tiers des 468 000 fonctionnaires en retraite.

Le gouvernement modifie une mesure censurée par la Cour constitutionnelle le 29 août et qui visait à licencier des fonctionnaires sans affectation. Dans le nouveau projet, les fonctionnaires en disponibilité recevront pendant douze mois 60 % de leur traitement, puis 40 % « pendant une période indéterminée ».

Suisse

22 septembre 2013. **Votations.** Trois référendums ont lieu. L'un porte sur le maintien ou non du service militaire obligatoire. 1 761 063 des votants (73,2 %) se prononcent contre la suppression de la conscription, alors que 646 106 (26,8 %) étaient pour. Seuls les socialistes soutenaient le projet. Le canton de Genève avec 42,1 % de oui a été le moins hostile ; et celui d'Uri avec 15,1 %, le plus hostile. Le Conseil fédéral et le Parlement avaient demandé le rejet. La participation a été de 46,4 %.

Rappelons que le service militaire n'existe plus que dans huit pays européens. Outre la Suisse, il s'agit de la Norvège, la Finlande, le Danemark, l'Estonie, l'Autriche, la Grèce et Chypre.

Une deuxième votation portait sur la modification de la loi sur les épidémies à propos des vaccinations obligatoires relatives aux maladies transmissibles. Elle a été approuvée avec 1 416 452 oui (60 %) contre 943 648 non (40 %). Seuls Uri, Schwyz et les deux demi-cantons d'Appenzell ont voté contre. Genève a approuvé à 77 % ! La participation a été de 45,5 %.

Une troisième votation visait à autoriser le travail dominical dans certains lieux, essentiellement les stations-service des aires d'autoroute. Le oui l'a emporté avec 1 324 530 voix pour (55,8 %) et 1 049 502 voix contre (44,2 %). Cinq cantons ont voté contre : Uri, Fribourg, le Valais, Neuchâtel et surtout le Jura qui a voté non à 65,3 %. La participation a été de 45,8 %.

Le Tessin approuve à 65 % une proposition d'interdiction de la burqa dans les lieux publics du canton. Les responsables suisses du tourisme s'inquiètent de cette décision de peur d'être privés de clientèle du Moyen-Orient.

Syrie

Juillet-septembre 2013. **Guerre civile.** La coalition de l'opposition réussit le 6 juillet à surmonter ses divisions et choisit à sa tête Ahmad Assi Jarba, opposant historique, chef tribal, membre de la confédération des Shammar, pro-saoudien.

Le 8 juillet, le Premier ministre de l'opposition Ghassan Hitto, 49 ans, indépendant, musulman sunnite, en fonction depuis le 18 mars 2013 après son élection par la coalition nationale des forces de l'opposition et de la révolution, démissionne.

En face, la direction du parti Baas a été renouvelée en totalité à l'exception du président al-Assad. Le vice-président Farouk al-Chareh, modéré, souvent critique, a été évincé.

L'insurrection est fragilisée par les tensions avec les djihadistes. Le Front al-Nosra prône un État islamique en Syrie et refuse les partis et les élections.

Le chef de l'opposition syrienne, Ahmad Assi Jarba, vient à Paris et rencontre le président Hollande le 24 juillet. Si ce dernier renouvelle son soutien « politique et humanitaire », il se garde de tout soutien militaire, les garanties n'existant pas de la part de l'opposition syrienne.

Le 21 août, de violents bombardements frappent Ghouta, une banlieue rebelle de Damas, faisant des centaines

de morts. Le régime est accusé d'avoir utilisé l'arme chimique.

Une dizaine d'enquêteurs des Nations unies arrivent à Damas le 18 août pour enquêter sur l'utilisation de gaz toxiques . Le régime accepte une enquête le 25 août. Les enquêteurs commencent leur enquête le 26 août. Ils ne peuvent se rendre à Ghouta. Les autorités syriennes accusent les rebelles d'avoir utilisé des gaz toxiques à Jobar, près de Damas, ce que ceux-ci nient. Les enquêteurs quittent la Syrie le 31 août.

Le 27 août, François Hollande envisage des frappes contre la Syrie. Il affirme que « la France est prête à punir ceux qui ont pris la décision infâme de gazer des innocents ». Le Parlement se réunit le 4 septembre en session extraordinaire pour une déclaration du Premier ministre non suivie de vote.

En Grande-Bretagne, aux Communes, le 29 août, les travaillistes et trente députés conservateurs rejettent la motion qui aurait permis des frappes. Les Britanniques ont encore en mémoire les mensonges relatifs à l'Irak et la décision suiviste de Tony Blair.

Le 30 août, John Kerry présente les éléments accusant le régime de Damas d'avoir utilisé des armes chimiques le 21 août. L'attaque aurait fait 1 429 morts dont 426 enfants. Le lendemain, le président Obama annonce sa décision de principe sur les frappes contre la Syrie, mais pas avant un vote du Congrès.

La crise domine le sommet du G20 à Saint-Pétersbourg et montre les divisions des Européens. La France et les États-Unis n'obtiennent qu'un accord minimal par une déclaration approuvée par onze États (France, États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Australie, Corée du Sud, Italie, Japon, Arabie saoudite, Turquie, Espagne) sur vingt, condamnant l'attaque chimique et appelant à une « forte réponse internationale » sans évoquer l'option militaire. L'Allemagne s'y rallie tout en s'opposant aux actions militaires.

Le 9 septembre, la Russie propose de placer les armes chimiques syriennes sous contrôle international. Les données sont dès lors bouleversées. Le vote prévu le 11 septembre au Sénat américain est reporté.

Le 10 septembre, la Syrie affirme être prête à « se joindre » à la convention sur l'interdiction des armes chimiques. Le 12 septembre, le président al-Assad déclare que « la Syrie place ses armes sous contrôle international à cause de la Russie ». Les 12 et 13 septembre, John Kerry rencontre son homologue russe Sergueï Lavrov à Genève.

Le 11 septembre est rendu public le dernier rapport de la Commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme en Syrie. Il dénonce des « crimes contre l'humanité » commis par les forces gouvernementales, mais aussi des « crimes de guerre » perpétrés par l'opposition armée. L'utilisation d'enfants soldats par les groupes de l'opposition et des combattants kurdes est également évoquée. Il n'y a pas de camp vertueux dans ce conflit.

Le 14 septembre, la Coalition nationale rebelle élit Ahmad Saleh Touma, dentiste, soutenu par les puissances occidentales, Premier ministre par intérim.

Ce même jour, un accord est conclu entre les États-Unis et la Russie sur le contrôle des armes chimiques syriennes. John Kerry vient à Paris le 16 septembre pour en discuter avec Laurent Fabius et le Britannique William Hague. Cependant, la Russie s'oppose à toute résolution contraignante.

Le rapport des experts des Nations unies est présenté au Conseil de sécurité le 16 septembre et ses auteurs déclarent avoir trouvé « des preuves flagrantes et convaincantes » de l'utilisation de gaz sarin le 21 août près de Damas.

Le 27 septembre, le Conseil de sécurité, à l'unanimité, adopte une résolution contraignante pour la Syrie, l'obligeant à démanteler et détruire ses armes chimiques. Mais elle n'évoque pas les mesures coercitives. Dans une interview à la télévision italienne, Bachar al-Assad se dit prêt à respecter cette résolution 2118.

Tchèque (République)

10 juillet 2013. **Dissolution.** Le président Zeman nomme un nouveau « gouvernement d'experts » dirigé par l'économiste de gauche Jiří Rusnok, 53 ans, économiste, ancien membre du Parti social-démocrate tchèque (ČSSD), indépendant, suite à la démission du gouvernement de Petr Nečas, impliqué dans une affaire de corruption. Jan Kohout est ministre des Affaires étrangères, Jan Fischer ministre des Finances, Martin Pecina ministre de l'Intérieur. Vlastimil Picek reste ministre de la Défense. Le gouvernement doit gérer les affaires courantes jusqu'aux prochaines élections anticipées.

Le 7 août, le gouvernement n'obtient pas la confiance du Parlement. Il n'a que 93 voix pour le soutenir contre 100 qui lui sont opposées. Le Premier ministre démissionne le 13 août. Des élections législatives anticipées auront lieu les 25 et 26 octobre, la Chambre des députés ayant voté sa dissolution le 20 août. Le président Zeman valide l'autodissolution le 28 août.

L'ancien président Klaus, eurosceptique, pourrait intervenir dans la campagne.

Union européenne

3 juillet 2013. **Médiateur.** Les députés élisent l'Irlandaise Emily O'Reilly, 56 ans, nouveau Médiateur pour succéder à Nikiforos Diamandouros, 71 ans, premier Médiateur européen depuis le 15 janvier 2003.

12 septembre 2013. **Initiative citoyenne.** Selon ses organisateurs, l'initiative citoyenne « Un de nous », visant à interdire le financement par l'Union européenne de la recherche impliquant la destruction de l'embryon humain, atteint le million de signatures ainsi qu'un seuil minimum dans sept pays requis, le 12 septembre. Une initiative invite la Commission à présenter une proposition législative. Depuis la mise en place de cette possibilité, sur dix-sept initiatives enregistrées, une seule a satisfait aux deux conditions de recevabilité posées, celle invitant la Commission « à proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain » et à « les promouvoir en tant que services publics essentiels pour tous ». Le 10 septembre, elle avait atteint 1 857 605 signatures dans treize pays.

Vatican

31 août 2013. **Curie.** Le 31 août, le pape François nomme secrétaire d'État Pietro Parolin, 58 ans, nonce apostolique au Venezuela, la nomination étant effective le 15 octobre. C'est le plus jeune secrétaire d'État depuis Eugenio Pacelli en 1930, futur Pie XII. C'est un diplomate très estimé. Il remplace le cardinal Tarcisio Bertone, 78 ans, qui avait été nommé par Benoît XVI en 2006. Le nouveau secrétaire d'État surprend par des propos sur le célibat des prêtres, estimant qu'il « peut être discuté », qu'il « n'est pas un dogme de l'Église ». Depuis son élection, le Pape ne s'est pas prononcé sur le sujet.

Pierre Avril
Jean Gicquel

Chronique constitutionnelle française

(1er juillet – 30 septembre 2013)

Repères

1er juillet. Invité de France 2, M. Tapie estime que l'affaire de l'arbitrage, auquel il est partie, s'analyse comme un « complot », un « complot contre Nicolas Sarkozy ».

2 juillet. Le Parlement européen lève l'immunité parlementaire de Mme Le Pen. Elle avait comparé, en décembre 2010, les prières de musulmans dans la rue à « l'occupation » allemande au cours de la Seconde Guerre mondiale.

3 juillet. M. Pierre Gattaz est élu président du Medef, en remplacement de Mme Parisot.

Mme Batho commente à l'Assemblée nationale sa révocation du gouvernement. Elle met en cause des dirigeants de groupes de pression, notamment le conjoint de Mme Hubac, directrice de cabinet du chef de l'État.

4 juillet. MM. Woerth, député (UMP), et de Maistre sont renvoyés devant le tribunal correctionnel pour trafic d'influence dans l'affaire Bettencourt.

Après le rejet du compte de campagne de M. Sarkozy par le Conseil constitutionnel, l'UMP lance une souscription (« le Sarkothon »).

6 juillet. L'UMP organise pour la première fois une « fête de la Violette » à La Ferté-Imbault (Loir-et-Cher).

7 juillet. Le président Hollande assiste à l'arrivée de l'étape du Tour de France à Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées), après avoir rendu visite aux victimes d'inondations à Bagnères-de-Luchon (Haute-Garonne).

M. Estrosi, député-maire (UMP) de Nice, appelle « les maires de France à la révolte » contre les occupations « sans droit ni titre » des gens du voyage.

8 juillet. L'ancien président Sarkozy participe au bureau politique extraordinaire de l'UMP, qui se tient à huis clos.

Le tribunal correctionnel de Paris prononce la relaxe dans l'affaire

« Pétrole contre nourriture » ; M. Pasqua, ancien ministre, était concerné.

10 juillet. La justice saisit des biens de M. Tapie.

11 juillet. M. Fillon récuse la posture d'« homme providentiel » de M. Sarkozy, à la réunion de La Grande-Motte (Hérault).

12 juillet. L'agence de notation Fitch retire à la France son dernier triple A.

18 juillet. « Celui qui a été le mieux informé sur Cahuzac, c'est Hollande », affirme, dans un entretien au *Figaro*, M. de Courson, président de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire.

19 juillet. Le chef de l'État reçoit les banquiers français à l'Élysée.

21 juillet. M. Bourdouleix, député-maire de Cholet (Maine-et-Loire), estime qu'« Hitler n'en a peut-être pas tué assez », à propos des gens du voyage. Il démissionne du groupe parlementaire UDI trois jours après.

24 juillet. Mme Le Pen est reçue au Quai d'Orsay par M. Fabius.

26 juillet. M. Strauss-Kahn, ancien ministre, est renvoyé devant le tribunal correctionnel de Lille, pour « proxénétisme aggravé en réunion » dans l'affaire du Carlton de Lille.

7 août. M. Giacobbi, député (RRDP) de Haute-Corse et président de l'exécutif de la collectivité de Corse, se prononce dans le journal *Corse-Matin* pour une limitation de l'accès de la propriété foncière aux non-résidents.

12 août. Le Premier ministre reçoit, dans le jardin de Matignon, des enfants privés de vacances, à la manière d'un « chef de colo ».

14 août. La France sort de la récession, avec une croissance de 0,5 % au deuxième trimestre, annonce l'Insee.

17 août. Dans un entretien à *Corse-Matin*, M. Copé se déclare favorable à « un travail sérieux et objectif » sur le bilan de M. Sarkozy.

18 août. Pour M. Mélenchon (Front de gauche), M. Valls « a été contaminé par Mme Le Pen » (entretien au *Journal du dimanche*).

19 août. M. Dalongeville, ancien maire (s) d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais), est lourdement condamné par le tribunal correctionnel de Béthune pour détournement de fonds publics.

20 août. Sur France Inter, M. Moscovici déclare : « Je suis très sensible à ce ras-le-bol fiscal que je ressens de la plupart de nos concitoyens. »
Quatre ministres (Mme Duflot et MM. Canfin, Martin et Le Foll) se prononcent pour une transition écologique.

22 août. Ouverture à Marseille de la journée des écologistes, en présence de M. Martin, ministre de l'Écologie. Mme Taubira y est accueillie.

23 août. Mme Royal ouvre l'université d'été du PS à La Rochelle (Charente-Maritime).

27 août. Le Premier ministre se rend à la grotte d'Ouvéa (Nouvelle-Calédonie) « pour rassembler les mémoires des gendarmes et des militants indépendantistes » qui y avaient trouvé la mort.

28 août. Mme Aubry publie, dans les colonnes du *Monde*, un article intitulé : « Vers une nouvelle renaissance ».
Sur TF1, M. Borloo (UDI) tend la main à M. Bayrou (MoDem), « le dernier qui manque », en vue de la fusion des centristes : « Je pense qu'il est rentré dans l'opposition et, si c'est le cas, on va forcément cheminer ensemble. »

30 août. « Le temps est venu de faire une pause fiscale », déclare M. Hollande au *Monde*.

31 août. « La présidentielle est la seule élection à laquelle j'envisage de me présenter », déclare M. Montebourg dans *M, le magazine du Monde*.

1er septembre. Sur Radio J, M. Désir, premier secrétaire du PS, dénonce « l'esprit munichois » des dirigeants de l'opposition, à propos de l'attitude à tenir vis-à-vis de la Syrie.

Rencontre des Amis de Nicolas Sarkozy à Arcachon (Gironde).

2 septembre. Mme Vautrin, trésorière de l'UMP, annonce avoir récolté 10,9 millions d'euros dans le cadre de la souscription lancée en juillet. Elle est en mesure, par suite, d'acquitter ses dettes.

3 septembre. Dans un entretien au *Figaro*, le Président syrien met en garde la France en cas de frappes contre son pays.

6 septembre. Selon un sondage Ifop pour *Le Figaro*, 68 % des Français sont hostiles à une intervention militaire en Syrie, au lendemain d'une attaque chimique.

M. Valls appelle à un « pacte national » pour faire face à l'insécurité à Marseille.

7 septembre. Dans un entretien accordé au *Figaro*, M. Larcher (UMP) appelle ses collègues à « refuser le déclin » du Sénat ; ce dernier « se voit tout imposer par l'Assemblée nationale ».

8 septembre. Sur Europe 1, M. Fillon conseille, en cas de duel PS-FN aux prochaines élections municipales, « de voter pour le moins sectaire ».

M. Sarkozy remercie par un tweet ceux qui ont participé à la souscription après le rejet de son compte de campagne par le Conseil constitutionnel.

Le ministère des Affaires étrangères, révèle *Le Monde*, gère une partie de la réserve parlementaire pour des programmes d'actions extérieures confiés à des associations.

10 septembre. La réforme des retraites mobilise peu de personnes, à l'appel des syndicats.

11 septembre. M. Cahuzac, ancien ministre du Budget, est mis en examen, une deuxième fois, pour « déclaration incomplète ou mensongère par un membre du gouvernement » lors de sa déclaration d'intérêts, en mai 2012.

12 septembre. Le président Hollande, aux côtés de M. Montebourg, présente trente-quatre plans pour réindustrialiser la France. Le saint-simonisme est de retour.

13 septembre. M. Schosteck, maire (UMP) de Châtillon (Hauts-de-Seine), est condamné à un an d'inéligibilité et un an de prison avec sursis « pour favoritisme » et prise illégale d'intérêts.

14 septembre. Première université d'été du mouvement « La Manif pour tous » (LMPT), qui se prononce pour un « Grenelle de la famille » à l'origine d'une proposition de loi.

M. Durand, secrétaire national du parti écologiste, lance un ultimatum (six jours) au chef de l'État et au Premier ministre, pour s'engager « concrètement » dans la transition énergétique.

Journée du Front national à Marseille.

15 septembre. Le chef de l'État accorde un entretien depuis l'hôtel de Marigny, annexe de la présidence. « On est tout près du but […] pour inverser la courbe du chômage à la fin de l'année 2013 […]. J'aurai à rendre compte », déclare-t-il.

18 septembre. En déplacement en Haute-Savoie, l'ancien président Sarkozy indique, pour la première fois, avoir un « calendrier dans la tête ». Il ajoute : « La petite actualité politique, c'est fini, je ne veux plus m'en occuper. La France, c'est une autre chose. »
Le Premier ministre reporte à 2015 la pause fiscale annoncée par le chef de l'État.

19 septembre. M. Fillon en visite en Russie, en présence de M. Poutine, critique la position française sur la Syrie, alignée sur la position américaine.

20 septembre. À la conférence environnementale, réunie au palais d'Iéna, à Paris, M. Hollande annonce la création d'une « contribution climat-énergie ». Il s'engage à réduire de 50 % la consommation d'énergie d'ici à 2050.

22 septembre. La cote de popularité du président Hollande descend à 23 % de personnes satisfaites, selon le baromètre Ifop-*Le Journal du dimanche.* L'impopularité record, à ce jour, est celle de François Mitterrand, en décembre 1991 (22 %).

24 septembre. La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Bordeaux valide la procédure pour « abus de faiblesse » de l'affaire Bettencourt, dont la mise en examen de l'ancien président Nicolas Sarkozy. Sur France Inter, M. Valls estime que « la majorité [des Roms] doit être reconduite à la frontière. Nous ne sommes pas là pour accueillir ces populations [...]. [L'insertion] ne concerne que quelques familles ». La Commission européenne a rappelé, le lendemain, la France à ses obligations : « Les Roms, comme tous les citoyens de l'Union européenne, bénéficient de la liberté de circuler dans tous les États membres. »

25 septembre. M. Mamère, député, annonce dans un entretien au *Monde* qu'il quitte le parti EELV.

26 septembre. Le président Hollande se rend sur le site sidérurgique de Florange (Moselle).

27 septembre. Pour Mme Pécresse (UMP), « nous sommes au bord de la révolte fiscale » (entretien au *Monde*), en réponse à M. Ayrault qui avait « assumé » les hausses d'impôts aux Journées parlementaires du PS à Bordeaux, trois jours plus tôt.

29 septembre. Sur BFMTV, M. Valls assume ses propos relatifs aux Roms et dénonce comme « insupportables » les critiques qui lui ont été adressées par Mme Duflot.
À Guidel (Morbihan), M. Bayrou (MoDem) confirme le rapprochement avec l'UDI de M. Borloo.

Amendement

– *Note.* Ph. Bachschmidt, « Première reconnaissance d'un "lien indirect" dans une décision du Conseil constitutionnel (2013-665 DC) », *Constitutions*, 2013, p. 155.

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* Cl. Bartolone, « Quel nouveau rôle pour le Parlement ? », entretien avec F. Mélin-Soucramanien, *Constitutions*, 2013, p. 145.

– *Assistants parlementaires.* La questure a publié les statistiques concernant les assistants parlementaires qui sont au nombre de 2 090 pour 2 165 contrats, certains conclus avec plusieurs députés ou avec un groupe, les deux tiers mentionnant la circonscription comme lieu de travail (*BQ*, 15-7).

– *Composition*. Un mois après sa révocation du gouvernement, Mme Batho (s) a recouvré son siège (Deux-Sèvres, 2e), le 2 août (*JO*, 4-8), au moment où M. Philippe Martin (s) (Gers, 1re), son successeur, abandonnait le sien à son suppléant pour la durée de l'exercice de ses fonctions gouvernementales.

– *Débat sur la Syrie*. Interrogé sur la position de la France et l'éventualité d'un vote de l'Assemblée nationale, le président Claude Bartolone a déclaré que M. Hollande « est le seul apte à décider de tout » (*Le Monde*, 3-9).

V. *Commissions d'enquête. Majorité. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission. Séance. Vote bloqué.*

Autorité judiciaire

– *Politique pénale et interdiction des instructions individuelles*. Aux termes de l'article 30 du code de procédure pénale (rédaction de la loi 2013-669 du 25 juillet), « le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles » (al. 3) (*JO*, 26-7). Il ne reste plus qu'à supprimer le téléphone, pour céder, un instant, au mauvais esprit…

V. *Conseil supérieur de la magistrature. QPC.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie.* S. Breyer, « Faire progresser l'État de droit », *Commentaire*, n° 143, 2013, p. 634 ; G. Guillaume, « L'autorité du juge en démocratie », *ibid.*, p. 630.

Bicamérisme

– *Commissions mixtes paritaires.* Sur les sept commissions mixtes paritaires qui ont été convoquées au cours de la première session extraordinaire en juillet, deux seulement sont parvenues à un accord (séparation et régulation des activités bancaires, adaptation dans le domaine de la justice au droit de l'Union européenne). Deux projets ont été adoptés définitivement par l'Assemblée nationale qui statuera en octobre sur deux autres, et le dernier (loi sur la transparence) est en instance devant le Conseil constitutionnel.

Code électoral

– *Conseillers de Paris*. À la suite de la décision 667 DC du 16 mai, la loi 2013-713 du 5 août (*JO*, 6-8) fixe le nombre et la répartition des sièges de conseillers de Paris.

– *Élection des sénateurs*. La loi 2013-702 du 2 août (*JO*, 3-8) rétablit la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, au lieu de quatre (art. L. 295), le scrutin majoritaire à deux tours ne s'appliquant plus que dans les départements élisant deux sénateurs ou moins (art. L. 294). Ainsi, l'alternance de 2012 ramène à la situation résultant de la loi du 10 juillet 2000 que l'alternance de 2002 avait elle-même modifiée avec la loi du 30 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 195).

D'autre part, dans les départements où s'applique le scrutin majoritaire, le candidat et son remplaçant sont désormais de sexe différent (art. L. 299) et nul ne peut

être candidat au second tour s'il ne s'est présenté au premier (art. L. 305). S'agissant du collège électoral, les délégués supplémentaires des communes de plus de trente mille habitants sont élus à raison d'un par huit cents habitants en sus de trente mille, au lieu de mille (art. L. 285), et la liste des candidats est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (art. L. 289).

V. *Élections. Ordre du jour. Sénat.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* J.-M. Woehrling, « Le droit local alsacien-mosellan des cultes après la récente décision du Conseil constitutionnel », *RDP*, 2013, p. 532.

– *Note.* Ph. Lutton, « La décision du Conseil constitutionnel 2012-297 QPC et le droit des collectivités territoriales », *Constitutions*, 2013, p. 174.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan.* Par décret du président de la République, en date du 17 juin 2013, la démission présentée par Mgr Raffin, évêque de Metz, a été agréée. Par décret présidentiel du 25 septembre, le Conseil d'État entendu, a été reçue la bulle donnée à Rome, le 24 juin précédent, par le pape François, en tant qu'elle confère l'institution canonique à Mgr Lagleize en qualité d'évêque de Metz (*JO*, 27-9) (cette *Chronique*, n° 144, p. 181).

– *Droit local alsacien-mosellan sauvegardé.* Dans la perspective tracée par le Conseil constitutionnel, le 30 novembre 2012 (2012-285 QPC) (cette *Chronique*, n° 145, p. 175), un décret (2013-776 du 27 août) dresse une nouvelle liste de lois et décrets du Reich allemand traduits officiellement en langue française (code pénal local du 15 mai 1871 ; loi du 22 mars 1888 sur la protection des oiseaux ; code civil local du 18 août 1896 ; code des assurances sociales du 19 juillet 1911, notamment) (*JO*, 29-8).

– *Révocation d'un maire.* Le décret du 22 août porte révocation de M. Goudou, maire de Saint-Privat (Hérault), le conseil des ministres entendu (art. 2122-16 du CGCT), à la suite de ses condamnations par le tribunal correctionnel de Montpellier (*JO*, 23-8) (cette *Chronique*, n° 131, p. 182).

V. *Président de la République. QPC.*

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale.* La commission d'enquête sur les conditions de privatisation de la Société nationale maritime Corse-Méditerranée a élu président M. Arnaud Leroy (s) et rapporteur M. Paul Giacobbi (RRDP). Le président de la commission d'enquête relative aux causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord et à ses conséquences est M. Alain Gest (UMP) et le rapporteur Mme Boistard (s).

– *Polémiques.* Les membres UMP de la commission d'enquête sur l'action du gouvernement dans l'affaire Cahuzac (cette *Chronique*, n° 147, p. 172 ont suspendu leur participation aux travaux de celle-ci à la suite du refus de la majorité d'entendre le Premier ministre. D'autre part, une polémique a opposé le président de la commission, M. Charles de Courson (UDI), à M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie, au sujet de l'information du chef de l'État sur cette affaire (*Le Monde*, 26-7).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* M.-J. Aglaé, « Le CC et l'article 73 C », *RFDC*, 2013, p. 562 ; J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 6e éd., Paris, Dalloz, 2013 ; F. Hamon, « Les principes respectifs du Conseil constitutionnel et des juges chargés de l'application des lois en matière d'interprétation », *LPA*, 19-7 ; J.-M. Larralde, « Le mariage pour tous est conforme à la Constitution ! », in *Loi du 17 mai 2013 : évolution ou révolution ?*, *LPA*, 4-7 ; A. Levade, « Premier renvoi préjudiciel du CC à la Cour de justice : nouveau cadre procédural du dialogue des juges ! », *Constitutions*, 2013, p. 187 ; X. Magnon, « Sur un pont aux ânes ? L'autorité des décisions du CC, pour une distinction entre "autorité" et "force de chose jugée" », *RFDA*, 2013, p. 859 ; Y. Saccucci, « La coexistence des contrôles de constitutionnalité de la loi », *Constitutions*, p. 202.

– *Chr. RFDC*, 2013, p. 699.

– *Notes.* H. Bayle, R. Mehdi, sous CC, 4 avril 2013 (renvoi préjudiciel à la CJUE), *RFDA*, 2013, p. 461 ; A.-M. Le Pourhiet, 17 mai 2013, 669 DC (mariage homosexuel), *Constitutions*, 2013, p. 166.

– *Décisions.*

4-7	2013-156 PDR, Nicolas Sarkozy (*JO*, 6-7). V. *Contentieux électoral. Président de la République*
5-7	2013-326 QPC, Inéligibilité (*JO*, 7-7). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2013-331 QPC, Communications électroniques (*JO*,7-7). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
12-7	2013-332 QPC, Code de la construction et de l'habitation (*JO*, 14-7). V. *Droits et libertés.*
18-7	Nomination d'un rapporteur adjoint (*JO*, 20-7).
	2013-673 DC, Loi relative à la représentation des Français établis hors de France (*JO*, 23-7). V. *Élections.*
26-7	2013-333 QPC, Régulation économique (*JO*, 28-7). V. *Droits et libertés.*
	2013-334/335 QPC, Octroi de mer et octroi de mer régional (*JO*, 28-7). V. *Loi. QPC.*
1er-8	2013-336 QPC, Entreprises publiques (*JO*, 4-8). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
	2013-337 QPC, Successions et libéralités (*JO*, 4-8). V. *Droits et libertés.*
	2013-674 DC, Loi relative à la bioéthique (*JO*, 4-8). V. *Droits et libertés.*
13-9	2013-338/339 QPC, Expropriation pour cause d'utilité publique (*JO*, 15-9). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2013-156R PDR, Nicolas Sarkozy (rectification d'une erreur matérielle) (*JO*, 19-9).
20-9	2013-340 QPC, Indemnités transactionnelles (*JO*, 22-9). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2013-342 QPC, SCI de la Perrière Neuve (*JO*, 22-9). V. *Droits et libertés. QPC.*
27-9	2013-341 QPC, Domaine public fluvial (*JO*, 1er-10). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2013-343 QPC, Baux ruraux (*JO*, 1er-10). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
	2013-344 QPC, Caisse centrale de réassurance (*JO*, 1er-10). V. *Droits et libertés. QPC.*
	2013-345 QPC, Syndicat national Groupe Air France CFTC (*JO*, 1er-10). V. *Droits et libertés. QPC.*

– *Défense de l'institution.* La garde des Sceaux a demandé à M. Sarkozy un « effort de dignité » au lendemain de la décision de rejet de son compte de campagne présidentielle (*Le Monde*, 7-7).

– *Membres de droit.* Après le rejet de son compte de campagne par le Conseil, M. Sarkozy a fait savoir sur-le-champ, dans un communiqué, que, « devant la gravité de la situation et les conséquences qui en résultent pour l'opposition et la démocratie », il avait décidé de ne plus y siéger, afin de « retrouver sa liberté de parole » (*Le Monde*, 6-7). Il lui revient le soin, en d'autres termes, de quitter le Conseil pour mieux y revenir, le cas échéant, tel jadis Vincent Auriol, en 1960 et 1962. L'ancien président Giscard d'Estaing demeure fidèle au contrôle de la loi par voie d'action; le contentieux noble (cette *Chronique*, n° 147, p. 174). À ce titre, il n'a siégé ni le 4 juillet ni le 13 septembre, s'agissant du compte de campagne de M. Sarkozy.

– *Observations.* Conformément à l'article 59 C, le Conseil a présenté des observations relatives aux élections législatives de juin 2012 (*JO*, 17-7) (cette *Chronique*, n° 127, p. 186).

– *Procédure.* Il y a lieu de mentionner le recours à la procédure de rectification de l'erreur matérielle. La décision 156R PDR du 13 septembre a procédé à la rectification d'une erreur typographique dans la présentation du tableau figurant dans la décision 156 PDR du 4 juillet. Les visas de la décision 156 PDR du 4 juillet sur le recours de M. Sarkozy contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques font état de dix réponses à des mesures d'instruction du Conseil, notamment de l'ancien directeur de son cabinet, du maire de Toulon, du président-directeur général d'EDF et du Premier ministre.

V. *Contentieux électoral. Droits et libertés. Président de la République.*

Conseil des ministres

– *Périodicité estivale.* Le conseil a été réuni le 2 août, puis le 21 suivant. Mais, au préalable, et de manière singulière, les membres du gouvernement avaient été conviés par le chef de l'État, le 19 août, dans le cadre d'un séminaire consacré à la « France de 2025 » (*Le Monde*, 21-8) (cette *Chronique*, n° 144, p. 168).

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Conseil supérieur de la magistrature

– *Rappel à l'ordre.* Pour avoir publié une tribune dans *Le Figaro* relative au projet de révision de l'institution (cette *Chronique*, n° 147, p. 174 Pierre Fauchon et nos collègues Jean-Pierre Machelon et Bertrand Mathieu ont été rappelés au « respect des exigences déontologiques » du CSM par M. Lamanda, président de la formation plénière, dans un courrier, le 1er juillet (*Le Monde*, 3-7).

Contentieux électoral

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 6e éd., Paris, Dalloz, 2013.

– *Notes.* D. Biroste, sous CC, 1er et 12 avril 2013, « L'interdiction de financer une campagne électorale avec l'IRFM », *LPA*, 12-7; B. Maligner, sous CC, 4 juillet 2013, *AJDA*, 2013, p. 1810.

– *Élection présidentielle.* La décision 156 PDR du 4 juillet a confirmé, après réformation, le rejet par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy. Le Conseil constitutionnel fixe à 466 118 euros (2,1 %) le dépassement du plafond de ses dépenses électorales ; en conséquence, le candidat n'a pas droit au remboursement forfaitaire de ses dépenses et il doit restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 euros qu'il en avait reçue comme tout candidat ; il doit enfin lui verser à titre de sanction une somme égale au dépassement du plafond tel que fixé par la commission (363 615 euros). A notamment été réintégrée comme dépense électorale la quasi-totalité des frais de la réunion publique de Villepinte pris en charge par l'UMP au titre de son conseil national et dont le candidat n'avait retenu que la moitié (cette différence d'appréciation a entraîné à elle seule le dépassement du plafond) ; a également été réintégrée, du fait de son caractère électoral et donc irrégulièrement financée par l'État, la manifestation de Toulon antérieure à la déclaration de candidature du président de la République (cette *Chronique*, n° 141, p. 185).

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République.*

Cour de justice de la République

– *Composition.* La liste de ses membres figure au *JO* du 4 septembre.

Déclaration du gouvernement

– *Situation en Syrie.* Le Premier ministre a fait une déclaration devant l'Assemblée nationale et le ministre des Affaires étrangères devant le Sénat, convoqués en session extraordinaire, le 4 septembre. Cette déclaration a été suivie d'un débat mais non d'un vote.

Droit administratif

– *Bibliographie.* M. Long, P. Weil, G. Braibaut, P. Delvolvé, B. Genevoix, *Les Grands Arrêts de la justice administrative*, 19e éd., Paris, Dalloz, 2013.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie.* J.-Cl. Acquaviva, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Gualino, 2013 ; Ph. Ardant (†), B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25e éd., Paris, LGDJ, 2013 ; P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 4e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2013 ; A. Baudu, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (annales corrigées 2014), Paris, Gualino, 2013 ; C. Cerda-Guzman, *Droit constitutionnel et institutions de la Ve République*, Paris, Gualino, 2013 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 30e éd., Paris, Sirey, 2013 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2013 ; J. Gicquel, J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27e éd., Paris, LGDJ, 2013 ; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 34e éd., Paris, LGDJ, 2013 ; I. Thumerel, G. Toulemonde, *L'Essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel, 2013-2014*, Paris, Gualino, 2013 ; G. Toulemonde, *L'Essentiel des institutions de la Ve République, 2013-2014*, Paris, Geralino, 2013.

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie.* Fl. Chaltiel-Terral, « Le dialogue se poursuit entre la CJUE et le CC » (décisions des 30 mai et 14 juin 2013), *LPA*, 26-7.

– *Notes.* P. Cassia, sous CE, 6 décembre 2012, « Société Air Algérie » (normes internes, internationales et de l'Union européenne), *RFDA*, 2013, p. 653 ; H. Labayle, R. Mehdi, sous CJUE, 30 mai 2013 (le droit au juge et le mandat d'arrêt européen : lectures convergentes de la CJUE et du CC), *ibid.*, p. 691.

– *Application.* La loi 2013-711 du 5 août porte diverses dispositions dans le domaine de la justice en application dudit droit et d'engagements internationaux de la France. L'article 21 abroge le délit d'offense au chef de l'État afin d'adapter la législation française à l'arrêt rendu par la CEDH, le 14 mars 2013, « Eon c/ France » (*JO*, 6-8) (cette *Chronique*, n° 146, p. 186

Au préalable, une loi (2013-619) du 16 juillet était intervenue dans le domaine du développement durable (*JO*, 17-7).

V. *Président de la République.*

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* X. Barella, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, p. 843 ; B. Camguilhem, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *ibid.*, p. 867 ; L. Kouomou Simo, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *ibid.*, p. 889 ; S. Sanchez, « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, 2013, p. 661.

Droits et libertés

– *Bibliographie.* A. Batteur (dir.), « Loi du 17 mai 2013, évolution ou révolution ? » (loi mariage pour tous), *LPA*, 4-7 ; X. Bioy (dir.), « Actualité des autorités administratives indépendantes dans le domaine des libertés fondamentales », *LPA,* 23-9 ; F. Dieu, « Laïcité et espace public », *RDP*, 2013, p. 566 ; ENA, « Les femmes dans les élites administratives », *RFAP*, n° 145, 2013 ; J. Morange, « Le mystère de la laïcité française », *RDP*, 2013, p. 507 ; A. Roblot-Troizier, « Limitation du droit de grève et jurisprudence constitutionnelle », *RFDA*, 2013, p. 669.

– *Concl.* F. Aladjidi, sous CE, 12 avril 2013, « Le droit de grève et le service public d'exploitation des centrales nucléaires : les pouvoirs de réglementation et de réquisition de la société EDF », *RFDA*, 2013, p. 637 ; G. Pélissier, sous CE, 7 mai 2013, « Fédération CFTC de l'agriculture » (parité et réserve de la loi), *ibid.*, p. 868.

– *Bioéthique.* Après déclaration de conformité (674 DC), la loi 2013-715 du 6 août modifie celle du 7 juillet 2011 (2011-814) et autorise la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires (*JO*, 7-8). V. *Loi.*

– *Droit de propriété (art. 17 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a prononcé la conformité des dispositions des articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation publique (2013-338/339 QPC) (*JO*, 15-9). En cas d'urgence déclarée par l'autorité administrative, il appartient au juge de l'expropriation de ne prononcer des indemnités provisionnelles que lorsqu'il n'a pu fixer les indemnités définitives, dans le respect de l'article 17.

Par une décision 2013-342 QPC (*JO*, 22-9), le Conseil a déclaré conforme l'article L. 12-2 du code de l'expropriation publique pour cause d'utilité publique qui définit la portée de l'ordonnance d'expropriation, à savoir les droits réels ou personnels existant sur les biens expropriés qui sont éteints. En revanche, il a censuré une disparition du code rural qui affectait ce droit, pour incompétence négative (2013-343 QPC).

– *Droit de propriété et liberté contractuelle (art. 4 et 17 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a réitéré sa position de principe (cette *Chronique*, n° 147 p. 177 selon laquelle les atteintes portées à ce droit, autant qu'à la liberté contractuelle, « doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi » (2013-337 QPC) (*JO*, 4-8). L'article 918 du code civil (rédaction antérieure à la loi du 23 juin 2006) portant réforme des successions et libéralités a été ainsi déclaré conforme à la Constitution.

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 2013-326 QPC (*JO*, 7-7), le Conseil est demeuré fidèle à son interprétation, au titre du contrôle de la loi par voie d'action (2011-628 DC) (cette *Chronique*, n° 138, p. 156), en rappelant que le législateur « ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu dudit article 6 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (cons. 3). L'inéligibilité du directeur de cabinet du président du conseil régional dans les communes situées dans la région où il exerce ou a exercé ses fonctions est fondée, en raison « d'une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées ». Les dérogations au principe d'égalité ont été réitérées (2013-344 QPC) (*JO*, 1er-10).

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).* Au terme d'une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 147, p. 178), le Conseil a validé par une décision 2013-340 QPC (*JO*, 22-9) l'article 80 *duodecies* du code général des impôts, issu d'un amendement de M. Hollande, député, qui supprimait l'exonération d'impôts pour les « parachutes dorés ». Cependant, par une réserve d'interprétation (cons. 6), il a énoncé que les indemnités transactionnelles qui étaient exclues de l'exonération devaient en bénéficier, « à défaut d'instituer une différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi », sous le contrôle du juge de l'impôt.

– *Liberté d'association.* Deux groupuscules d'extrême droite ont été dissous par décret du 25 juillet. Il s'agit respectivement de l'association des « Jeunesses nationalistes » et de celle de « L'Œuvre française » (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 134, p. 171).

– *Parité.* V. *Gouvernement.*

– *Principe d'impartialité et droits de la défense (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Les autorités administratives indépendantes doivent respecter ce dernier, réitère le Conseil (2013-331 QPC) (*JO*, 7-7), suivant le principe énoncé, au titre des contrôles par voie d'action (96-378 DC, 23 juillet 1996) (cette *Chronique*, n° 80, p. 162) et d'exception (2012-280 QPC, 12 octobre 2012) (cette *Chronique*, n° 145, p. 181). « Le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce que ladite autorité, agissant dans

le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction [...] dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis », tels le principe de la légalité des délits et des peines, les droits de la défense et les principes découlant de l'article 16 susmentionné. Or, au cas présent, la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques, d'une part, et des fonctions de jugement, d'autre part, n'est pas assurée, au mépris du principe d'impartialité. La censure en découle logiquement (cons. 12).

– *Principe de légalité et de nécessité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 2013-332 QPC, le Conseil a rappelé (cette *Chronique*, n° 147, p. 178) la portée dudit article qui ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales, mais s'étend « à toute sanction ayant le caractère d'une punition ». Il s'est prononcé, par ailleurs, sur le caractère proportionné de la sanction (2013-341 QPC) (*JO*, 1er-10).

– *Principe de participation des travailleurs (8e alinéa du Préambule de 1946).* Le Conseil a précisé la portée de cet alinéa : il n'impose pas la présence de représentants de salariés au sein des organes de direction de l'entreprise (2012-333 QPC) (*JO*, 28-7). En d'autres termes, la participation ne doit pas être mise en œuvre dans les mêmes conditions selon qu'elle s'applique aux organes dirigeants de l'entreprise ou aux institutions représentatives du personnel. Dans une décision 2013-345 QPC (*JO*, 1er-10), le Conseil s'est prononcé sur la mise en œuvre dudit principe par rapport à la liberté de communication des syndicats.

– *Principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine (Préambule de 1946).* Ce principe de valeur constitutionnelle n'a pas été méconnu par le législateur en matière d'autorisation de recherche sur l'embryon humain et sur les cellules souches embryonnaires à des fins uniquement médicales, en raison des « garanties effectives » entourant les autorisations de recherche, selon le Conseil constitutionnel (674 DC).

V. *Conseil constitutionnel. Loi. QPC. République.*

Élections

– *Bibliographie.* P.-H. Prélot, « L'élection présidentielle et les transformations de la Ve République », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 357.

– *Sénateurs représentant les Français de l'étranger.* La loi 2013-659 du 22 juillet (*JO*, 23-7) relative à la représentation des Français établis hors de France modifie le collège électoral des sénateurs ; il comprend, outre les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, les conseillers consulaires institués par cette loi, les délégués conseillers qui en complètent l'effectif en fonction de la population de la circonscription et les députés de ladite circonscription. La nouvelle délimitation des circonscriptions figure en annexe à la loi.

V. *Code électoral.*

Gouvernement

– *Bibliographie.* N. Guibert, « La réduction des pouvoirs du chef d'état-major

suscite des tensions », *Le Monde*, 17-9.

– *Composition.* Par décret du 2 juillet, Mme Batho, ministre de l'Écologie, a été révoquée ; M. Martin, député (s) (Gers, 1re) l'a remplacée (*JO*, 3-7). Ce deuxième remaniement du gouvernement Ayrault II vise un ministre de plein exercice (cette *Chronique*, n° 146, p. 188). Sur ces entrefaites, la parité a été rétablie au profit des hommes (*ibid.*, p. 184).
– *Discussion.* En filigrane du débat sur la réforme pénale entre M. Valls, dont la note au président avait été publiée par *Le Monde*, le 14 août et Mme Taubira, celui-ci a réagi : « Au sein du gouvernement, la discussion est toujours nécessaire. Mais ce qui ne peut être admis, c'est que les arguments des uns et des autres se retrouvent dans la presse. Il s'agit d'une règle éthique autant que politique. Rien ne doit mettre à mal la solidarité gouvernementale » (entretien au *Monde*, 31-8).

– *Modernisation de l'État.* Un comité interministériel pour la modernisation de l'action publique s'est réuni le 17 juillet (*Le Monde*, 18-7).

– *Politique de défense : affirmation du pouvoir politique.* Le décret 2013-816 du 12 septembre fixe les attributions du ministre de la Défense et du chef d'état-major des armées : « Le ministre prépare et met en œuvre la politique conformément aux directives du Premier ministre. Il traduit ces directives en ordres et instructions pour les autorités subordonnées. Il est responsable de la préparation et, sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, de l'emploi des forces » (nouvelle rédaction de l'article R. 1142-1 du code de la défense). Quant au chef d'état-major des armées, il « assiste le ministre […]. Il est responsable de l'emploi opérationnel des forces. Sous l'autorité du président de la République et du gouvernement, et sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, [il] assure le commandement des opérations militaires. Il est le conseiller militaire du gouvernement » (nouvelle rédaction de l'article R. 3121-1) (*JO*, 13-9).

– *Remaniement ?* Dans un entretien au *Monde*, le 31 août, le chef de l'État a rappelé (cette *Chronique*, n° 147, p. 179) que « chacun doit penser que rien n'est figé, que rien n'est immuable. Mais tous les ministres doivent se mobiliser pour atteindre les objectifs que j'ai fixés pour la fin de l'année ».

V. *Conseil des ministres. Ministre. Premier ministre. Président de la République. République.*

Groupes

– *Bibliographie.* J. Benetti, « La parité hors le règlement ! La censure par le CC de la faculté pour les groupes parlementaires de se doter d'une coprésidence paritaire », *Constitutions*, 2013, p. 157 ; G. Bergougnous, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *ibid.*, p. 161.

– *Déjeuner à l'Élysée.* Le président Hollande a reçu, le 10 juillet, les principaux responsables du groupe socialiste du Sénat à la suite des difficultés rencontrées pour l'adoption d'un certain nombre de textes (*BQ*, 11-7).

– *Rotation.* Le président de l'Assemblée nationale a été informé, selon la

pratique observée, du remplacement de Mme Pompili par M. de Rugy à la présidence du groupe écologiste à compter du 15 juillet (*JO*, 13-7) (cette *Chronique*, n° 146, p. 189).

V. *Assemblée nationale*.

Habilitation législative

– *Initiative présidentielle.* Conformément au souhait exprimé par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 147, p. 180), la loi 2013-569 du 1er juillet habilite le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction. Les ordonnances sont prises selon des délais variés (de quatre à huit mois). La loi de ratification pour chacune d'entre elles est déposée dans un délai de cinq mois à compter de sa publication (*JO*, 2-7). Une première ordonnance (2013-638) du 18 juillet, relative au contentieux de l'urbanisme, est intervenue (*JO*, 19-7).

– *Ordonnance.* En application de l'article 65 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, une ordonnance 2013-837 du 19 septembre porte adaptation du code des douanes, du code général des impôts et du livre des procédures fiscales à Mayotte (*JO*, 20-9).

V. *Loi. QPC.*

Immunités parlementaires

– *Demande de levée.* Le bureau du Sénat a rejeté le 3 juillet (*JO*, 4-7) la demande de levée de l'immunité visant M. Serge Dassault, sénateur (UMP) de l'Essonne, car elle « n'indique pas précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués », raison pour laquelle le parquet général avait émis un avis négatif sur la requête (*Le Monde,* 5-7).

– *Inviolabilité.* M. Pierre Charon, sénateur (UMP) de Paris, a été condamné le 11 juillet par le tribunal correctionnel à 1 000 euros d'amende avec sursis pour avoir diffamé M. Yannick Noah en le qualifiant de « délinquant fiscal » (*BQ*, 12-7).

Loi

– *Bibliographie.* N. Droin, « L'avenir des lois mémorielles à la lumière de la décision du CC du 28 février 2012 », *RFDC*, 2013, p. 589.

– *Abrogation des dispositions législatives liberticides.* Le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité trois séries de dispositions : les douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et communications électroniques, dans leur rédaction modifiée en dernier lieu par l'ordonnance 2011-1012 du 24 août 2011 (v. *QPC*) (2013-331 QPC) (*JO*, 7-7) ; l'article 15, alinéa premier, de l'ordonnance ratifiée du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise (2013-336 QPC) (*JO*, 4-8) ; et l'article L. 411-74 du code rural, les mots « et égal au taux pratiqué par la Caisse régionale de crédit agricole pour les prêts à moyen terme » (deuxième phrase du deuxième alinéa) (2013-343 QPC) (*JO*, 1er-10) (cette *Chronique*, n° 147, p. 181).

– *Conformité de la loi relative à la bioéthique.* Pour le Conseil constitutionnel, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence, en matière bioéthique, en fixant lui-même les règles relatives

à l'autorisation de recherche sur l'embryon humain (674 DC) (cons. 12).

Les conditions de mise en œuvre ne sont, au surplus, « ni imprécises ni équivoques » ; en clair, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est satisfait, en pareille occurrence (*idem*) (cons. 11).

V. *Habilitation législative. Droits et libertés. QPC.*

Loi de finances

– *Bibliographie.* M. Houser, « L'adoption des lois de programmation des finances publiques par le Parlement », *RDP*, 2013, p. 911.

– *Ligne de partage.* V. *Majorité. Ministres. Président de la République.*

– *Loi de règlement.* La loi 2013-712 du 5 août porte règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012 (*JO*, 6-8). Pour la première fois depuis 1985, le projet avait été rejeté en commission mixte paritaire.

V. *Commission mixte paritaire. Majorité. Président de la République.*

Majorité

– *Appartenance.* « Sont dans la majorité ceux qui votent le budget », a averti le président Hollande, le 14 juillet.

– *Assemblée nationale.* Le 9 juillet, quatre députés socialistes ont voté contre le projet de loi organique interdisant le cumul d'une fonction exécutive locale avec le mandat parlementaire, dix s'abstenant, tandis que la plupart des députés du groupe RRDP votaient contre, de même qu'en nouvelle lecture des deux projets sur la transparence de la vie publique le 23 juillet et en lecture définitive le 17 septembre.

– *Sénat.* Le groupe RDSE a provoqué le renvoi en commission du projet de loi organique sur la transparence de la vie publique, le 9 juillet. À la reprise de la discussion, le 12, le Sénat a rejeté l'article 1er qui prévoit la publicité des patrimoines par 172 voix (UMP, RDSE et 18 UDI-UC) contre 167, et c'est ainsi amputé que le projet a été adopté.

Après qu'un amendement RDSE en eut écarté le mandat de sénateur, le projet de loi organique interdisant le cumul d'une fonction exécutive locale avec le mandat parlementaire a été adopté, le 19 septembre, par 208 voix (UMP, UDI-UC, RDSE et 31 socialistes) contre 107 (CRC, écologistes et 69 socialistes).

V. *Assemblée nationale. Partis politiques. Sénat.*

Ministres

– *Compagnon.* Le tweet de M. Cantat, compagnon de Mme Duflot, relatif à la Fête nationale, a donné lieu, le 16 juillet, à une question au gouvernement à l'Assemblée nationale. Attitude « minable », a jugé le Premier ministre dans sa réponse.

– *Condition : « l'ouvrir ou la fermer ? ».* À la journée des Verts, à Marseille, le 22 août, Mme Duflot a affirmé : « En 2013, une ministre, ça agit, ça ouvre sa gueule et ça ne démissionne pas » (*Le Figaro*, 28-9). M. Chevènement serait-il ringardisé ?

– *Discipline ministérielle.* Sur demande du Premier ministre, le chef de l'État a

mis un terme, le 2 juillet, aux fonctions de ministre de l'Écologie exercées par Mme Delphine Batho, pour rupture de la solidarité gouvernementale (*JO*, 3-7).

– *Ministres court-circuiteurs.* M. Valls en appelé dans une note du 23 juillet au chef de l'État pour régler son différend avec Mme Taubira sur la réforme pénale (*Le Monde*, 14-8). Mme Duflot l'imitera, s'agissant de ses propos sur les Roms, à Angers, le 26 septembre : « Ce n'est pas de la responsabilité des ministres, c'est la responsabilité du président de la République » (*Le Monde*, 28-9).

– *Rôle.* Selon le président Hollande, le 14 juillet, « c'est bien que les membres du gouvernement aillent auprès des Français pour promouvoir ce que nous faisons, expliquer, parce que, effectivement, il y a des inquiétudes, il y a des défiances qui s'expriment, il y a des impatiences » (Service de presse de l'Élysée).

– *Solidarité.* Le renvoi de Mme Batho a créé un malaise chez les ministres écologistes (Mme Duflot et M. Canfin) (entretien au *Monde*, 5-7). MM. Montebourg et Martin se sont opposés sur l'exploitation du gaz de schiste, le 10 juillet (*Le Monde*, 12-7). Mais, pour l'essentiel, ce sont les prises de position de M. Valls qui ont provoqué des divergences d'appréciations au sein du gouvernement. Tour à tour, Mme Fioraso a discuté son appréciation relative au rapport du Haut Conseil à l'intégration sur le port du voile à l'université (*Le Monde*, 11/12-8) ; Mme Duflot s'est démarquée à propos du regroupement familial (*Libération*, 21-8) ; M. Peillon a manifesté son souci de préserver la scolarité des enfants de Roms en cas d'expulsion (*Le Monde*, 29-8).

Au surplus, le différend a pris un tour aigu avec l'appel au chef d'État, en vue d'un arbitrage entre M. Valls et Mme Taubira sur la réforme pénale (*Le Monde*, 14-8) et M. Valls et Mme Duflot sur la condition des Roms, le 26 septembre ; laquelle, opérant un rapprochement avec le discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy, n'a pas hésité à dénoncer la mise « en danger du pacte républicain » (*Le Monde*, 28-9). Une opinion partagée, au reste, par M. Hamon qui a condamné « les transgressions », le 28 (*Le Monde*, 30-9).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Ordre du jour

– *Cafouillage.* À la suite de la décision du Conseil constitutionnel 667 DC du 16 mai (cette *Chronique*, n° 147, p. 171), M. Urvoas (s), président de la commission des lois de l'Assemblée, avait déposé une proposition de loi relative à l'élection des conseillers de Paris ; inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire et adoptée par l'Assemblée nationale le 10 juillet, elle fut transmise au Sénat mais, la procédure accélérée ayant été omise, les délais prescrits par l'article 42-3 C s'opposaient à son examen immédiat. Cette bévue du gouvernement exposant évidemment à une nouvelle censure du Conseil constitutionnel, le texte en a été repris par M. Sueur (PS), président de la commission des lois du Sénat, sous le titre de « proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges des conseillers de Paris » et précipitamment ajouté à l'ordre du jour de la session par le décret du 16 juillet. La procédure accélérée ayant cette fois été déclarée, la proposition a été adoptée par le Sénat le 23 et derechef par l'Assemblée le

25, juste avant la clôture de la session extraordinaire.

V. *Code électoral. Session extraordinaire.*

Parlement

– *Bibliographie.* G. Sutter, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 201.

Parlementaires

– *Bibliographie.* A. Baudu, « L'IRFM des députés et des sénateurs : manne financière scandaleuse ou indemnité parlementaire justifiée ? », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 169 ; H. Bekmezian, A. Léchenet, « La réserve parlementaire, un précieux archaïsme », *Le Monde*, 11-7.

– *Qualité pour agir.* Par un arrêt « Dosière », rendu le 26 avril 2013, le Conseil d'État a jugé qu'un parlementaire ne possédait pas la qualité pour agir contre une décision du président de la République, en date du 14 février 2012, accordant une subvention à la commune de Donzère (Drôme). M. Dosière, agissant en sa seule qualité de député, « ne justifie pas à ce titre d'un intérêt » lui donnant qualité pour attaquer ladite décision (*AJDA*, 2013, p. 1781).

Parlementaires en mission

– *Nominations.* M. Grandguillaume, député (s) (Côte d'Or), est chargé d'une nouvelle mission (cette *Chronique*, n° 147, p. 183) auprès de la ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme et de la ministre déléguée chargée des PME (décret du 20 septembre) (*JO*, 21-9).

Mme Herviaux, sénatrice (s) (Morbihan), est placée auprès du ministre délégué chargé des transports (*JO*, 17-9) (cette *Chronique*, n° 147, p. 183).

Partis politiques

– *Réception présidentielle.* Contrairement à sa fameuse anaphore du 2 mai 2012, c'est à l'Élysée que le président Hollande a reçu à dîner, le 22 juillet, les chefs des partis de la majorité : MM. Harlem Désir (PS), Pascal Durand (EELV), Jean-Michel Baylet (PRG), Robert Hue (Mouvement unitaire progressiste) et Jean-Luc Laurent (MRC).

Premier ministre

– *Autorité.* Après avoir proposé la révocation de Mme Batho au chef de l'État (art. 8-2 C), le 2 juillet, M. Ayrault a rappelé à l'ordre conformément à la *ligne* du gouvernement, le 11 suivant, M. Montebourg qui s'était prononcé, deux jours plus tôt, pour un groupe public chargé d'exploiter le gaz de schiste (*Le Monde*, 11 et 13-7).

Entouré de cinq ministres, dont M. Valls, le Premier ministre s'est rendu à Marseille, le 20 août, à propos de l'insécurité régnante (*Le Monde*, 22-8).

Il a reçu, à Matignon, le 22 suivant, les recteurs d'académie, ainsi que, fait unique, les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (*Le Figaro*, 22-8).

Il s'est évertué, enfin, le 26 septembre, à apaiser le conflit entre Mme Duflot et M. Valls sur la situation des Roms, en rappelant la circulaire du 26 août 2012, la « seule ligne », celle du Président, sa « feuille de route », autrement dit (*Le Figaro*, 27-9). Mais le comportement de ministres court-circuiteurs (v. *Ministres*) a fait fi de son autorité.

– *Rencontre.* Conformément à la pratique, le Premier ministre a reçu, le 2 septembre, les responsables politiques, les présidents des assemblées, des groupes parlementaires et des commissions de la défense et des affaires étrangères à propos du conflit syrien et, plus particulièrement, de la riposte envisagée à l'utilisation de l'arme chimique (*Le Monde*, 4-9) (cette *Chronique*, n° 146, p. 194).

– *Réunion interministérielle.* Le Premier ministre a réuni, le 30 septembre, les ministres intéressés par la fermeture dominicale de magasins. Deux d'entre eux avaient bravé, la veille, une décision de justice leur intimant de respecter le repos dominical (*Le Monde*, 1er-10).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Président de la République*.

Président de la République

– *Bibliographie.* J.-Cl. Casanova, « Situation de François Hollande », *Commentaire*, n° 143, 2013, p. 577 ; D. Girard, « Le président de la République : une autorité juridictionnelle méconnue », *RDP*, 2013, p. 673.

– *Note.* D. de Bellescize, « Offense au président de la République : la France condamnée pour violation de la liberté d'expression », *Constitutions*, 2013, p. 257.

– *Abrogation du délit d'offense.* L'article 21 de la loi du 5 août (*JO*, 6-8) portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France modifie la loi du 29 juillet 1881 dont il abroge l'article 26 relatif à l'offense au chef de l'État, « afin d'adapter la législation française à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 mars 2013 ». Pour le surplus, la loi aligne la situation du président de la République sur celle des membres du gouvernement et des assemblées.

– *Ancien président.* Un individu s'est introduit dans la propriété de Mme Carla Bruni-Sarkozy, au cap Nègre (Var), en août, laquelle bénéficie normalement d'un dispositif de protection attachée aux anciens présidents, tant d'un point de vue personnel qu'immobilier (*Le Figaro*, 13-8).

– *Arbitrage.* De manière équilibrée, en présence du Premier ministre, le chef de l'État a arbitré, le 30 août, entre les positions de M. Valls et Mme Taubira sur la réforme pénale (*Le Monde*, 1er/2-9).

– *Arbitrage ?* Interrogé à Florange, le 26 septembre, sur l'appel à l'arbitrage présidentiel de Mme Duflot, ministre du Logement, qui contestait les propos sur les Roms du ministre de l'Intérieur, M. Valls, le président Hollande s'est borné à déclarer : « Je ne suis pas là pour commenter les phrases des uns et des autres » « ni être un gendarme hebdomadaire » (*Le Monde*, 28-9 et 1er-10).

– *Autorité.* Le Président s'est exprimé, le 14 juillet, sur la révocation de Mme Batho : « J'ai dit qu'il n'y a pas d'impunité dans le gouvernement. Il n'y a pas de statut particulier. La seule ligne qui ne doit pas être franchie, c'est celle que j'ai indiquée, sur le budget, parce que c'est celle que je demande à la majorité aussi de respecter. Sont de la majorité ceux qui votent le budget. Restent au gouvernement ceux qui non seulement approuvent le budget, mais l'appliquent »

(Service de presse de l'Élysée) (cette *Chronique*, n° 147, p. 185).

– *Chef de guerre*. Après l'attaque chimique en Syrie, perpétrée contre des populations, le 21 août, le chef de l'État a affirmé, le 27 suivant, devant les ambassadeurs : « La France est prête à punir ceux qui ont gazé des innocents », et dénoncé le caractère « infâme » de l'emploi des armes chimiques. Des conseils de défense, en vue de préparer des frappes militaires, envisagées à cet instant avec les États-Unis, se sont tenus les 28 et 31 août, puis le 11 septembre (*Le Monde*, 29-8 et 11-9). Bref, « le massacre de Damas ne doit pas rester impuni » (entretien au *Monde*, 31-8). Le chef de l'État a manifesté, par ailleurs, son souci, au cours de la conférence susmentionnée, à propos de la dégradation de la situation en Centrafrique (cette *Chronique*, n° 146, p. 195).

– *Chef de guerre (suite).* Présent à l'investiture du nouveau président malien, M. Ibrahim Boubacar Keïta, le 19 septembre, le chef de l'État a déclaré : « Lorsque le droit est bafoué, lorsque les enfants et les femmes sont massacrés, c'est là que la communauté internationale doit se lever et assurer la solidarité. Voilà la leçon du Mali. Voilà le message de Bamako »… à défaut de s'inscrire dans la réalité en Syrie. (*Le Monde*, 21-9) (cette *Chronique*, n° 146, p. 194).

– *Chef de l'État*. Le président Hollande a affirmé : « Je suis chef de l'État : je ne suis pas le chef d'un parti et je ne me mêle pas de ces controverses partisanes, en l'occurrence d'opposition, mais ça vaudrait aussi pour un parti de la majorité… Partout où je me déplace, je suis le président de la République, au-delà même de ma personne » (entretien télévisé du 15 septembre).

– *Chef de la diplomatie.* Le président a accueilli les ambassadeurs, le 27 août, au titre de leur conférence annuelle (cette *Chronique*, n° 144, p. 180). Il a pris position après le bombardement chimique de personnes à Damas.

– *Chef des armées.* Après avoir exprimé « sa reconnaissance à l'armée française », au cours de l'entretien du 15 septembre, le président Hollande a précisé sa pensée : « Son rôle n'est pas de décider. Son rôle, c'est de permettre au président de la République, au nom de tous les Français, de prendre l'option qui paraît la meilleure […]. Il n'y a pas de diplomatie possible s'il n'y a pas aussi une crédibilité militaire. » V. *Gouvernement*.

– *Collaborateurs.* Il a été mis fin (*JO*, 12-7) aux fonctions de MM. Zabulon, directeur adjoint de cabinet nommé coordonnateur national du renseignement, et de Pierre Besnard, chef de cabinet, nommé préfet des Hautes-Alpes ; ce dernier est remplacé par Mme Isabelle Sima, chef adjointe (*JO*, 13-7), elle-même remplacée par M. Cavaleri (*JO*, 17-7). Mme Duchêne a quitté ses fonctions de conseillère politique économique et finances publiques à la présidence (*JO*, 17-9) pour être nommée économiste en chef, directrice adjointe du Trésor.

– *Crédits de la présidence.* Le cinquième rapport de la Cour des comptes, publié le 15 juillet, « constate que la recherche d'économie a été poursuivie, avec une amplification au cours du second semestre » 2012, et se félicite de l'absence de dépense en matière de sondages et d'études (*BQ*, 16-7). V. *Gouvernement*.

– *Droit concordataire alsacien-mosellan.* V. *Collectivités territoriales*.

– *Enchaînement de l'histoire*. Le Président a accueilli son homologue allemand, Joachim Gauck, à Oradour-sur-Glane (Haute-Vienne), le 4 septembre, là où ses habitants ont été suppliciés, le 10 juin 1944, par la division SS Das Reich (*Le Monde*, 6-9).

– *Entretien du 14 Juillet dans le jardin de l'Élysée*. Le chef de l'État a renoué avec la pratique : « Je me suis ravisé. Je pense que le 14 Juillet et le 31 décembre, c'est un moment important pour les Français [...]. Le 14 Juillet, c'est la Fête nationale, on veut savoir où va aller la patrie » (Service de presse de l'Élysée).

– *Garant des institutions (art. 5 C).* Le chef de l'État a pris la défense du Conseil constitutionnel, au lendemain du rejet du compte de campagne de M. Sarkozy. Le Conseil « doit être pleinement, entièrement respecté. Personne ne peut mettre en cause cette institution sans mettre en cause l'ensemble des institutions. Je suis le garant des institutions. Le Conseil constitutionnel prend des décisions qui s'imposent à tous » (déclaration de Tunis, le 5 juillet) (*Le Figaro* 6/7-7). Lors de son entretien du 14 Juillet, il proclamera : « Je n'accepterai jamais une mise en cause du Conseil constitutionnel » (Service de presse de l'Élysée).

– *Philatélie*. Le président Hollande a dévoilé, le 14 Juillet, le nouveau timbre Marianne, inspirée d'une membre du groupe contestataire féministe d'origine ukrainienne Femen (*Le Figaro*, 16-7).

– *Prérogatives.* « Chacun a ses institutions : en France, le président de la République a des prérogatives, cela nous rend plus prompts, plus forts », a observé le chef de l'État, lors de son entretien du 15 septembre.

– *« Président des entreprises pour notre pays »*. C'est en ces termes que le président Hollande s'est qualifié, à l'occasion de son entretien sur TF1, le 15 septembre (*Le Monde*, 17-9).

– *Protecteur de l'Académie française*. Le président Hollande a accordé audience, le 10 septembre, à M. Xavier Darcos et ratifié ainsi son élection à l'Académie, selon la coutume observée (*Le Figaro*, 11-9).

– *Requiem pour « la présidence normale ».* Au dîner de la presse présidentielle, le 18 juillet, le président Hollande a confié que le temps où il revendiquait une « présidence normale » lui paraît « vieux, ancien » (*Le Monde*, 20-7). Effectivement, il a reçu les dirigeants des partis de la majorité à l'Élysée, et c'est de l'Élysée qu'il a délivré son message du 14 Juillet.

– *Responsabilité présidentielle.* « La sécurité de la France, c'est ma responsabilité », a déclaré M. Hollande, lors de son entretien sur TF1, le 15 septembre. « J'engage la France quand je considère que ce sont nos intérêts essentiels qui sont en cause », a-t-il précisé.

– *Rituel.* Le président Hollande a rendu, le 20 juillet, une visite de courtoisie à M. Chirac, à Sarrans (Corrèze) (*Le Monde*, 23-7) (cette *Chronique*, n° 144, p. 179).

– *Rôle.* « Moi, j'assume l'avenir de la France », a affirmé le chef de l'État sur TF1, le 15 septembre.

– *Séminaire.* Le chef de l'État a réuni, le 19 août, un séminaire consacré à la France de 2025, en vue d'élaborer un « projet stratégique pour la France » (*Le Monde*, 20-8).

– *Stratégie.* Dans le prolongement de son intervention du 14 Juillet, le Président a déclaré : « J'ai voulu inscrire notre pays dans une stratégie à dix ans […]. Je veux que mon pays compte […] grâce à une économie forte et à la transition énergétique » (entretien télévisé du 15 septembre).

– *« Un bon président ».* Participant au dîner de la presse présidentielle, le 18 juillet, le chef de l'État a déclaré : « Être un bon président, c'est permettre au prochain de réussir. » Il avait auparavant affirmé à propos des ambitions présidentielles pour 2017 : « Dans mon camp, il ne se passe rien » (*Le Monde*, 20-7).

– *Vacances.* « Une période de repos qui n'est pas une période de rupture », selon le chef de l'État. Celui-ci a souhaité dissiper le sentiment de vacance du pouvoir exécutif de l'an passé (cette *Chronique*, n° 144, p. 183). Par suite, une répartition temporelle a été effectuée entre le Président et le Premier ministre. Au terme d'une « déambulation », selon son expression, en vue de promouvoir « ce qui a été fait », M. Hollande s'est rendu successivement le 31 juillet à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), le 2 août à Sarlat et Périgueux (Dordogne), le 3 à Auch (Gers) et le 6 à La Roche-sur-Yon (Vendée) (*Le Monde*, 2, 4 et 8-8). Tandis que le chef de l'État séjournait, la deuxième semaine d'août, au pavillon de la Lanterne dans le domaine du château de Versailles, le Premier ministre, de retour de Sarzeau (Morbihan), rejoignait l'hôtel Matignon. Il devait se rendre notamment sur un chantier de construction à Vélizy (Yvelines), le 13 août (*Le Monde*, 15-8).

V. *Collectivités territoriales. Conseil des ministres. Gouvernement. Habilitation législative. Majorité. Ministres. Partis politiques. Premier ministre.*

Question préalable

– *Note.* Ph. Bachschmidt, « Variations sur la question préalable positive au Sénat », *Constitutions*, 2013, p. 156.

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* D. de Bellescize, « QPC et loi de 1881 », *Constitutions*, 2013, p. 248 ; A.-L. Cassard-Valembois, « Précision sur la recevabilité d'une QPC devant le CC, juge électoral », *ibid.*, p. 271 ; L. Gay, P. Bon, Th. di Manno (dir.), *La QPC vue du droit comparé. Le contrôle de constitutionnalité sur renvoi du juge ordinaire en France, Espagne et Italie* (rapport de recherche), Mission de recherche Droit et justice, mars 2013 ; A. Levade, « La QPC pourrait-elle être un recours interne à épuiser ? », *Constitutions*, 2013, p. 192.

– *Chr. LPA*, 15-7 et 9-9.

– *« Dispositions de nature législative ».* Outre la réduction du nombre des QPC, on mentionnera successivement :

I. Le Conseil s'est reconnu le pouvoir de trier les dispositions déférées. Conformément à l'article 61-1 C, il « ne peut être saisi […] que de dispositions de nature législative ». Dès lors, l'ordonnance du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, n'ayant pas été ratifiée

par des lois subséquentes, a conservé un caractère réglementaire (2013-331 QPC) (*JO*, 7-7). Cependant, « en cas de dispositions législatives partiellement modifiées par une ordonnance non ratifiée et [si] ces dispositions ne sont pas séparables des autres dispositions, il revient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur celles de ces dispositions qui revêtent une nature législative, au sens de l'article 61-1 C, en prenant en compte l'exemple des dispositions qui lui sont renvoyées » (cons. 3).

II. Le Conseil a précisé (2013-338/339 QPC) (*JO*, 15-9) que le principe du double degré de juridiction n'a pas eu lui-même valeur constitutionnelle.

III. « L'octroi des garanties de l'État », autorisé par la loi de finances de l'année (art. 34 de la LOLF du 1er août 2001) n'institue pas un *droit ou une liberté* au sens de l'article 61-1 C (2013-344 QPC) (cette *Chronique*, n° 145, p. 199).

IV. Concernant l'incompétence négative soulevée (2013-336 QPC) (*JO*, 4-8), le Conseil y a fait droit. En l'occurrence, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en matière d'obligations civiles et commerciales (art. 34 C) ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 (cons. 17) (*JO*, 4-8). Il est donc tenu « d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques », de manière à prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, en ne se défaussant pas « sur des autorités administratives ou juridictionnelles [pour] fixer des règles dont la détermination n'a été conférée par la Constitution qu'à la loi » (cons. 17).

Cette hypothèse s'est vérifiée à propos de l'ordonnance ratifiée du 21 octobre 1986, soustrayant les entreprises publiques à l'obligation d'instituer un dispositif de participation des salariés aux résultats de l'entreprise. Le législateur s'est borné au renvoi d'un décret, en s'abstenant de dégager un critère (cons. 18). La censure a donc été prononcée pour incompétence négative (cette *Chronique*, n° 144, p. 183), tout comme en matière de baux ruraux (2013-343 QPC), le législateur s'abstenant de fixer ou d'habiliter le pouvoir réglementaire à fixer les modalités.

– *Procédure*. Au terme d'une démarche *crescendo*, divers aspects méritent d'être relevés.

I. Le Conseil a soulevé d'office un grief, à l'origine de la censure de la disposition législative incriminée (2013-336 QPC, 2013-343 QPC), au terme d'une démarche classique (cette *Chronique*, n° 147, p. 188). En revanche, la même démarche observée dans une autre affaire (2013-334-335) (*JO*, 28-7) a été à l'origine, cette fois-ci, du refus du Conseil de statuer sur les QPC renvoyées, lesquelles n'ont pas satisfait « aux exigences constitutionnelles et organiques » (cons. 10) (cette *Chronique*, n° 146, p. 198).

II. Le Conseil a qualifié d'« inopérant » l'argument avancé selon lequel les mandats électifs constitueraient des emplois, au sens du cinquième alinéa du Préambule de 1946 (2013-326 QPC) (*JO*, 7-7). La modification apportée à une disposition législative relative au pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante « constitue un changement de circonstances de droit » justifiant un réexamen (2013-331 QPC) (cons. 8).

En dernière analyse, des griefs ont été déclarés inopérants, au motif qu'ils étaient relatifs à d'autres articles que celui qui était contesté (2013-342 QPC) (*JO*, 22-9).

III. Par une réserve d'interprétation, la disposition incriminée a été préservée (2013-340 QPC et 2013-341 QPC).

IV. Au lendemain de la réception de la théorie du droit vivant (6 octobre 2010, « Adoption homosexuelle ») (cette *Chronique*, n° 137, p. 239), le Conseil a rappelé qu'en posant une QPC sur une disposition législative « un justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition » (2013-336 QPC) (cons. 5) (*JO*, 4-8).

V. Une leçon aux parties a été administrée, en vue de préserver la spécificité de la QPC. De manière logique, le Conseil a indiqué ne pas s'opposer à ce qu'à l'occasion d'une même instance soit soulevée une QPC « portant sur plusieurs dispositions législatives, dès lors que chacune de ces dispositions est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites » (2013-334/335 QPC) (*JO*, 28-7). De la même façon, un requérant peut invoquer « à l'appui d'une même QPC l'atteinte à plusieurs droits et libertés que la Constitution garantit ». Cependant, est-il précisé, toute partie à une instance doit, devant la juridiction saisie, « spécialement désigner, dans un écrit distinct et motivé, d'une part, soit les dispositions pénales qui constituent le fondement des poursuites, soit les dispositions législatives qu'elle estime applicables au litige ou à la procédure et dont elle soulève l'inconstitutionnalité et, d'autre part, ceux des droits et libertés […] auxquels ces dispositions porteraient atteinte » (cons. 5).

VI. De même, une leçon a été adressée aux juridictions de renvoi, la chambre sociale de la Cour de cassation a été visée à deux reprises (2013-334 et 336 QPC) : « Il appartient aux juridictions saisies d'une QPC de s'assurer du respect de ces exigences ; qu'il revient en particulier au Conseil d'État et à la Cour de cassation […] de vérifier que chacune des dispositions législatives visées par la question est applicable au litige puis, au regard de chaque disposition législative retenue comme applicable au litige, que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux » (cons. 5).

VII. Le Conseil a décidé le report au 1er janvier 2014 de la date d'abrogation de la disposition censurée afin de permettre au législateur d'en tirer les conséquences (2013-343 QPC) (cette *Chronique*, n° 147, p. 187).

– *Retenue à l'égard du Parlement.* Le Conseil a rappelé, s'agissant du régime électoral des assemblées locales (art. 34 C), qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement (2013-326 QPC) (*JO*, 7-7). Une démarche qui n'est pas sans analogie avec sa position à l'égard du législateur local, calédonien en l'espèce (cette *Chronique*, n° 141, p. 194).

– *Suivi.* L'ordonnance 2013-714 du 5 août met en œuvre le principe de participation du public, défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, conformément à la loi d'habilitation du 27 décembre 2012, pour faire suite aux décisions de censure prononcées par le Conseil constitutionnel (2012-282 QPC) (cette *Chronique*, n° 145, p. 199).

Un nouveau décret du 27 août de traduction officielle en langue française de normes du Reich allemand, en droit local alsacien-mosellan, est intervenu (*JO*, 29-8).

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi.*

République

– *Bibliographie.* Ph. Blachèr, « La présidentialisation du régime de la Cinquième République », in *Mélange Alain-Serge Mescheriakoff*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 39 ; A. Roblot-Troizier, « Le principe constitutionnel de laïcité et la prétendue volonté du pouvoir constituant », *RFDA*, 2013, p. 663 ; Ch. Waline, M. Thoumelon, S. Hammal, *Les Institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013.

– *« Charte de la laïcité ».* M. Peillon a rendu publique, le 9 septembre, cette charte, affichée dans tous les établissements scolaires (*Le Monde*, 8/9-9).

– *« Conception commune de la France et de la République ».* Après avoir rappelé qu'en 2002, face à M. Le Pen, il avait appelé à voter Jacques Chirac, le président Hollande a déclaré : « Il y a un moment, ce qui nous rassemble, que ce soient des gaullistes, des libéraux, des socialistes, des radicaux, enfin des républicains, ce qui nous rassemble, c'est une conception commune de la France et de la République, et c'est mon rôle de le rappeler » (entretien télévisé du 15 septembre).

– *École.* La loi 2013-595 du 8 juillet est relative à l'orientation et à la programmation pour « la refondation de l'école de la République » (*JO*, 9-7).

– *Fête nationale.* Des troupes maliennes et les unités françaises engagées au Mali ont ouvert le traditionnel défilé, en présence notamment de M. Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations unies (*Le Monde*, 17-7) (cette *Chronique*, n° 144, p. 184).

– *« Journée nationale de la Résistance ».* La République institue cette journée, ni férié ni chômée, fixée au 27 mai, journée anniversaire de la création du Conseil national de la Résistance (cette *Chronique*, n° 147, p. 187) aux termes de la loi 2013-642 du 19 juillet (*JO*, 20-7).

– *« Langue ».* Si le français est la langue de l'université, des exceptions sont prévues par la loi 2013-660 du 22 juillet relative à l'enseignement supérieur et à la recherche : nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères ; professeurs associés ou émérites étrangers, entre autres (nouvelle rédaction de l'article L. 121-3, premier alinéa du II, du code de l'éducation) (*JO*, 23-7).

– *« Valeurs ».* « Mon seul souci, a déclaré M. Hollande, c'est la cohésion nationale et le respect des valeurs de la République », en vue de s'opposer à l'extrémisme (entretien au *Monde*, 31-8).

Révision de la Constitution

– *Bibliographie.* Chr. Geslot, « Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Vᵉ République », *RDP*, 2013, p. 641.

– *Suspension de la procédure.* À l'issue de la première lecture du projet de révision relatif au Conseil supérieur de la magistrature, la suspension a été décidée par le gouvernement (communiqué de la chancellerie, le 5 juillet) (*Le Monde*, 7-7).

Séance

– *Vote contesté.* La présidente, Mme Sandrine Mazelier (s), ayant levé précipitamment la première séance du 4 juillet, à l'Assemblée nationale, après avoir

proclamé le rejet de l'amendement de suppression de l'article premier du projet interdisant le cumul des mandats, en dépit des protestations de l'opposition qui réclamait une contre-épreuve par assis et levés, la polémique fut relancée au début de la séance suivante par le président du groupe UMP, qui expliqua qu'il n'avait pas demandé de scrutin public pour éviter que le délai ne permît de rameuter la majorité.

Sénat

– *Certification des comptes.* À l'égal de l'Assemblée nationale, une convention de ce type a été signée par le président Bel, le 23 juillet, à compter de l'exercice 2013, avec la Cour des comptes.

V. *Code électoral. Élections. Majorité. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission.*

Session extraordinaire

– *Première session extraordinaire.* Le décret du 16 juillet (*JO*, 17-7) complète celui du 14 juin (cette *Chronique*, n° 147, p. 189) par la proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges de conseillers de Paris. La session a été close par le décret du 25 juillet (*JO*, 16-7). V. *Ordre du jour.*

– *Deuxième session extraordinaire.* Le décret du 28 août (*JO*, 29-8) a convoqué le Parlement le 4 septembre pour un débat sur la situation en Syrie, clos par le décret du même jour (*JO*, 5-9).

– *Troisième session extraordinaire.* Convoquée le 10 septembre par le décret du 23 août (*JO*, 24-8) pour l'examen ou la poursuite de l'examen de dix projets et deux propositions (sans oublier la séance de questions), elle a été close par le décret du 19 septembre (*JO*, 20-9).

Vote bloqué

– *Assemblée nationale.* Au cours de la discussion de la proposition de loi autorisant la recherche sur l'embryon présentée par les radicaux de gauche, le 11 juillet, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Mme Geneviève Fioraso, a demandé la réserve des votes sur les amendements, puis l'application de l'article 44-3 C sur l'article unique à l'exclusion de tout amendement.

SUMMARIES

Hugues Portelli

The Administrative Foundations of a Political Office

In France, mayors represent primarily an administrative authority. Their prerogatives are those of an agent of the state before being those of the executive branch of a territorial authority. The administrative structure of the municipality allows mayors to accumulate extended powers, either in their own capacity or delegated by another authority, without any real system of checks and balances.

Emmanuel Bellanger

The Mayor in the 20th Century: The Rise of a "Sympathetic" and "Untouchable" Figure of the Republic

The Third Republic was a period of enhancement and promotion of the figure of the mayor. Its history highlights the essential political and social mediating role played by municipal magistrates. The State would not have been able to fulfill its missions without the support of these elected officials protected by the municipal charter of 1884. Contrary to common beliefs, the recognition of local liberties did not come with the launching of the decentralization process. On the contrary, it stems from the sedimentation of texts and practices which reveal a long history of compromise and mutual consent linking the State to its territorial and local authorities.

Philippe Valletoux

The Mayor, a Different Kind of Financier

Although they are globally responsible for the management of budgets which represent more than 6% of the national gross domestic product, mayors are financiers of a different kind. With no prior training in this field, they have to learn to go beyond (and often distrust) hazardous financial techniques in order to exercise fully their financial responsibility. The latter calls for a synthesis between short term solutions

and the need for multi-annual strategies, and is the key to the effective functioning of the public services they have the duty to run for their citizens. The article offers some reflections that may provide guidance in that domain.

Stéphane Cadiou
The Mayor and the (Risky) Gambles of Public Action
Nowadays, city mayors seemed to be massively engaged in the elaboration of public action projects that could help them to mobilize support. The article discusses the thesis of output-based political legitimization often presented as a response to a more differentiated pluralistic society. In order to do so, it discusses the investments necessary for a political use of public action before drawing attention to the uncertainties implied by such a form of government.

Alain Richard
Is Inter-Communality a Threat or an Asset?
Born as a simple extension of municipalities with restricted powers, at the end of the 20th century, inter-communality became a tightly regulated pooling together of municipal competences and means. The current reforms represent a real reversal of roles as the municipality would lose a great deal of its decision-making capabilities. The citizen, for whom the municipality is the main forum of democratic participation, might feel dispossessed.

Haude d'Harcourt
The Mayors' Lobby
There are 36,000 municipalities whose extreme diversity is a French exception, and 36,000 mayors who symbolize a more accessible form of power and represent a close link of proximity to which French citizens are strongly attached. How are they organized in order to be heard by government officials at a time when numerous reforms are calling into question the system of representation of the various territories and the distribution of competences to govern them? Will the mayors, in particular the mayors of rural areas, be able to keep control over their clustering within a chosen territory and maintain the ability to be heard in the public debate if they no longer have access to Parliament?

Michel Verpeaux

Controlling Mayor: Myth and Reality

The controls over mayors are numerous but not really different from those exercised over the action of other decentralized local authorities. However, mayors can be suspended by the State in case of serious misconduct in the exercise of their function. These administrative, budgetary and managerial controls do not always reach their goals and they should be integrated to a process of collaboration between the elected officials and the State rather than take the form of a more or less efficient system of surveillance. They would thus probably gain in credibility.

Gilles Pinson

The Mayor and his Partners: From a Core-Periphery System to Multi-Level Governance

In the past, mayors formed a homogeneous group, united by a similar system of bilateral and vertical relationships with a dominant partner, the State. These relationships were typical of the asymmetrical core-periphery rapports predominant in the so-called "Napoleonic" systems of local government. For the mayors, they implied a juridical subordination to the center, but also a greater access to that center, in particular through the holding of several mandates. This relational system has collapsed and given way to a new one which is more multilateral, and in which the State has lost the monopoly of relationships with the mayors. This new system is part of what the specialists of the European Union have called multi-level governance. It is much more open, pluralistic, but at the same time more prone to logics of differentiation and inequality in the allocation of resources. The large urban centers and their mayor-presidents are the biggest winners of this emerging system.

Paul Goupil

The Mayor and the Journalist: a Love/Hate Relationship

The relationship between mayors and journalists is one of contentious proximity. The dual dependency which characterizes it has increased with the growing role played by communication specialists. A careful understanding of the functioning of local democracy could bring about a compromise which would be satisfying for these two important local players.

Michel Koebel
The Social Profile of French Mayors
An analysis of the data of the National Directory of Elected Officials (2008 local elections) crossed with other demographic data and the findings of several other recent surveys allows us to develop different aspects of the social profile of French mayors. It enables us to study its evolution over time and to highlights the social dynamics which make it stagnate rather than change. The most prestigious positions remain in the hands of local social and political elites, mostly composed of elderly men and which have hardly been transformed by demographic evolutions and the call for gender equality.

CHRONICLES

« Letter from Germany »

Adolf Kimmel
September 22nd, 2013,
Chancellor Triumphs, her Coalition is Dismissed

Damien Connil
State of the Union Speech,
***The West Wing* and Constitutional Imaginary**

Pierre Astié, Dominique Breillat
and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(July 1st – September 30th, 2013)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(July 1st – September 30th, 2013)

Votre revue POUVOIRS t désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1977 à 2010
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- près de 2 000 articles et plus de 130 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays :.....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », JANVIER 2014
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-113527-5
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2014. N° *** (***)
IMPRIMÉ EN FRANCE