

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.

71

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 V^e 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.

72 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.

73

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.

75

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.

76 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 Poniowski, 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.

77

L'AMF avait exprimé à plusieurs reprises son opposition au transfert automatique de cette compétence fondamentale. Son président, Jacques Péliissard, 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. »

78

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).

79

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.

R É S U M É

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 ?