

Actualité de l'action publique locale (Université de Nice Côte d'Azur – 2 juin 2022)

Introduction à la table ronde : « Le regard de l' élu »

Le regard des élus sur leur rôle, leur statut et le bilan de la décentralisation : entre gratification et nuages noirs !

Par Pierre Esplugas-Labatut, professeur de droit public à l'Université de Toulouse 1 Capitole et adjoint-au-maire de Toulouse et conseiller métropolitain à Toulouse-Métropole

Synthèse : Les élus locaux ont sans aucun doute majoritairement le sentiment d'exercer une fonction gratifiante. Pour autant, plus de 40 ans après les lois de décentralisation intervenues à partir de 1982, le regard qu'ils portent sur leur activité n'est pas sans laisser apparaître des nuages autour de leur rôle, de leur statut et du bilan qu'ils peuvent tirer de la décentralisation.

Si l'expression « regards croisés » est, il est vrai, quelque peu éculée, elle reste cependant pertinente pour rendre compte de l'actualité de l'action publique locale. On ne saurait imaginer en effet une table ronde consacrée à cette thématique sans « croiser » le point de vue d'universitaires portant un regard académique et distancié sur l'action des collectivités territoriales avec celui des acteurs que sont au premier chef les élus. Contrairement à ce qu'aurait pu penser Kelsen, il ne saurait exister une « théorie pure de la décentralisation », le droit étant fait par des hommes (ou des femmes) et pour des hommes (ou des femmes). La décentralisation n'est pas qu'un empilement de réformes, elle est aussi ce que ceux qui sont censés la mettre en œuvre, au premier chef les élus, en font. Plus de 40 ans après le train de réformes décentralisatrices intervenues à partir de 1982, les élus locaux manifestent sans doute une envie, voire un enthousiasme, d'exercer une fonction gratifiante. Leur regard est toutefois voilé par des nuages autour de leur rôle (I), leur statut (II) et du bilan qu'ils peuvent tirer de la décentralisation (III).

I. Le rôle d'un élu

Une question de fond incessante que se pose (et doit se poser) tout élu local est quel son rôle. Cette thématique peut être abordée sous un angle peut-être inhabituel, en tout cas peu traité au plan académique, qui est le rapport des élus avec les services, parfois, sont-ils tentés de dire abusivement « leurs » services. La problématique est jusqu'à quel niveau de détail les élus doivent-ils descendre au risque de concurrencer leur chef de service ?

S'ils ne se comportent qu'en arbitres qui simplement valident ou invalident les propositions des services, le risque est que ce sont ces derniers qui en fait « tiennent » la délégation des élus dont la valeur ajoutée est faible. Si, au contraire, les élus prennent à bras le corps leur délégation, ils décident de tout au risque de se comporter en « chef de service » ce qui n'est *a priori* pas leur rôle.

Pour prendre un exemple connu à la limite de la caricature, est-il dans le rôle du maire de Neuilly, Nicolas Sarkozy, comme il l'a fait en 1993, de négociateur, en lieu et place de la police, avec un terroriste qui prend des enfants en otage dans une école

de la ville et d'aller les chercher ? Pour prendre un autre exemple moins dramatique appliqué au domaine de la culture, le rôle d'un élu est-il de décider du principe d'une exposition ? Celui-ci est placé dans une situation intenable entre sa mission qui est de définir une politique culturelle dont les expositions sont un axe et respecter le choix de spécialistes comme des conservateurs employés par la collectivité précisément pour organiser des expositions.

Nous avouons souvent humblement à nos interlocuteurs, parfois incrédules, venus présenter un projet d'exposition être titulaire d'un doctorat en droit et non en beaux-arts et donc de ne pas être en mesure d'imposer aux responsables d'équipements culturels tel ou tel projet. Une solution contraire selon laquelle les « politiques » décideraient du principe et du contenu des expositions présenterait le risque d'un « art officiel de la mandature » propre à des régimes autoritaires, ce qui n'est pas acceptable pour un élu avec des convictions libérales au sens politique du terme. Pour autant, les élus en tant qu'ordonnateurs et payeurs, sont aussi des commanditaires en mesure d'imposer leurs choix face à des « conservateurs » parfois bien conservateurs.

S'il ne peut imposer une exposition, un élu peut-il s'y opposer ? La question a pu personnellement se poser à propos d'une exposition dédiée à un artiste-photographe internationalement reconnu en son temps, Guy Bourdin, pour être un précurseur du style « porno-chic ». Le dilemme est de savoir si une collectivité, qui prétend par ailleurs être exemplaire sur les droits des femmes, doit organiser une exposition qui représente la femme comme un objet sexué. La réponse donnée est pour notre part affirmative en ce qu'il s'agit de préserver la liberté artistique et culturelle et de ne pas se poser en censeur... au prix politique aujourd'hui élevé, si ce n'est disqualifiant, d'être taxé de misogynie.

II. Le statut de l'élu

Le serpent de mer sur la question de savoir quel serait le (bon) statut de l'élu local rejoint notamment le sujet du cumul, d'une part, entre un mandat local et un mandat national de parlementaire (A) et, d'autre part, entre ce mandat local et une activité professionnelle (B).

A. Cumul des mandats : regrets infinis

Il ne s'agit pas de revenir ici sur le débat éternel de savoir si la fin du cumul des mandats provoque l'existence de « parlementaires hors sol » (la réponse majoritairement partagée est affirmative). La question que nous voudrions plutôt aborder est de savoir si les élus locaux et leurs concitoyens y ont gagné ou perdu. Pour répondre à cette question, nous voudrions simplement apporter notre propre témoignage pour avoir travaillé au cabinet d'un maire, celui de Montauban, qui, à l'époque, était également parlementaire. Nous avons été frappé par la pratique spécifique de travail du lundi après-midi ou du mardi matin, avant de partir de partir à l'Assemblée nationale, qui était de « faire la liste des courses » pour les projets de sa commune. Cette pratique consistait à interpellier, au hasard d'un couloir ou plus officiellement à la faveur d'une question au gouvernement, par exemple, le ministre des sports pour résoudre une question concernant le stade de rugby mythique de « Sapiac », ou le ministre de la culture pour résoudre une question de fouilles archéologiques bloquant la construction d'un parking sur la place de la cathédrale... au prix d'ailleurs de passer au-dessus de la tête des agents locaux de l'Etat, préfet ou DRAC, quitte d'ailleurs à les agacer.

Il est un fait, que du strict point de vue de l'intérêt de la commune et de ses habitants, la méthode était diablement efficace. En revanche, outre l'avantage pour les élus locaux d'être délivrés de tâches chronophages et ainsi d'être davantage disponibles pour leur mandat local, la fin de ce système a le mérite d'égaliser le pouvoir d'influence entre les maires qui avaient la chance d'être en même temps parlementaire et les autres.

B. Le cumul d'un mandat d'élu local avec une activité professionnelle : sujet en suspens

Il est étonnant que la question du cumul d'un mandat d'élu local avec une activité professionnelle ne soit pas traitée ou en tout cas franchement évoquée. Exercer des responsabilités exécutives au sein d'une collectivité territoriale demande tout simplement du temps, de la disponibilité. Or il y a un paradoxe de part des citoyens et des électeurs à ce que, d'une part, légitimement ils demandent un engagement plein et entier et, d'autre part, ils refusent qu'il y ait des « professionnels » de la politique se consacrant pleinement à leur fonction sans avoir une activité professionnelle. Cela répondrait à l'idée que les élus doivent être dans la « vraie » vie (sans trop savoir ce qu'est une « fausse » vie) et doivent donc exercer une activité professionnelle. Au demeurant, on peut tout à fait entendre cette dernière thèse et à titre personnel, nous avons toujours souhaité rester professeur d'université, de surcroît actif et publiant, ce d'autant plus qu'il existe un lien direct entre l'activité d'enseignement-chercheur spécialisé en droit public et celle d'élu... comme le montre cette publication même.

Il reste que, lorsqu'un élu est dans l'exercice effectif de sa fonction, il n'exerce pas son activité professionnelle et vice-versa. Le cumul d'activités politique et professionnelle revient en fait à faire un numéro d'équilibriste ou de jonglerie – que permet en pratique, pour certaines activités professionnelles (comme professeur d'université) ainsi avantagées, le wifi - au risque de chuter ou de faire tomber des quilles.

On pourrait même ajouter une troisième activité avec un travail de militant ou de candidat en campagne électorale car un élu peut appartenir à un parti politique et chercher à être réélu sans que cela n'ait d'ailleurs rien d'étonnant qu'il fasse de la politique. En ce sens, il faut avoir conscience que le système actuel conduit nécessairement à ce qu'une activité prenne le pas au détriment d'une autre ce qui n'est naturellement pas satisfaisant.

Afin d'éviter qu'il n'y ait que des retraités, des chômeurs, des héritiers, des femmes de footballeurs, des équivalents de Silvio Berlusconi ou de Donald Trump ayant fait fortune, pour lever un tabou absolu, il ne paraîtrait pas illégitime de relever le montant des indemnités qui ne permettent pas en l'état de « lâcher » une activité professionnelle.

III. Bilan de la décentralisation

De nombreuses études ont déjà tiré un bilan objectif et qualitatif de la décentralisation. L'objet de ce bref propos est de proposer un bilan subjectif, plus personnel sur la manière dont un élu local vit la décentralisation. Sa vision peut être nuancée au regard de pratiques passées (A), de son pouvoir limité (B) et de la lourdeur provoquée par les règles sur la transparence et la déontologie (C).

A. Un regard envieux sur le passé

En notre qualité d'élu local depuis 2014, nous avouons, alors que pour tout dire cela ne correspond pas à notre caractère, avoir un regard nostalgique, voire désabusé, sur l'état de la décentralisation aujourd'hui, à moins qu'il ne s'agisse en fait plus généralement d'un regard sceptique sur l'état de la puissance publique. En effet, même s'il faut grandement se méfier des mythes rétrospectifs, nous portons un regard envieux sur nos prédécesseurs des années 1980 qui ont connu le fameux Acte I de la décentralisation (même si l'on se doit d'être prudents avec cette formule car bien sûr il existait une décentralisation avant 1982 et qu'on n'a pas attendu cette date pour que soit consacré le principe de libre administration des collectivités territoriales). Lorsque l'on interroge des anciens élus à cette période, tous disent que c'était plus facile car, d'une part, il y avait un élan décentralisateur, d'autre part, il y avait de l'argent pour mettre en œuvre cet élan décentralisateur. Tous disent que lorsqu'il fallait construire un centre des congrès, un zénith, rénover une place, faire un métro... il n'y avait qu'à décider de le faire.

Alors qu'une fois de plus, ce n'est pas notre nature profonde, nous avons l'impression aujourd'hui de passer notre temps en réunion d'arbitrage budgétaire où l'on discute à l'infini sur des sommes mêmes basses et où l'on au mieux reporte, plus souvent bloque, les projets. La difficulté est que cette crise des finances publiques locales n'est pas toujours perçue ou entendue à l'extérieur. Cela est particulièrement vrai dans un secteur comme celui dont nous avons la charge à la ville de Toulouse qui est celui de la culture où les acteurs ont pris en quelque sorte l'habitude d'être subventionnés et financés par la puissance publique locale et au premier chef la mairie qui est le guichet naturel. Nous pourrions prendre l'exemple, parmi d'autres, récent d'un artiste qui voulait organiser un « mapping » sur la façade de l'Hôtel de Ville, place du Capitole, en hommage à l'artiste Raymond Moretti. Son projet ne coûtait que 30 000 euros ce qui, selon lui, était dérisoire. Nous l'avons écouté poliment, lui avons demandé de préciser son budget, les services vont l'accompagner, cela va demander de l'énergie et pour tout dire il n'est pas pas certain que ce projet se concrétise.

B. Un pouvoir limité

Si l'on place dans la perspective d'un « rapport d'étonnement » à la suite de nos huit années de mandat, un autre motif de déception est que le pouvoir d'un élu local, en tout cas d'un adjoint-au-maire - mais l'on peut faire la même remarque pour un vice-président de région ou de département - est limité matériellement.

Une règle s'impose : le seul et véritable pouvoir au sein d'une collectivité territoriale appartient au responsable de l'exécutif, soit le maire ou le président. Malgré un système de délégation, un adjoint-au-maire, conseiller délégué ou vice-président n'a en réalité pas de pouvoir de décision propre.

Sans que le parallèle ne soit d'ailleurs toujours fait, on peut en effet comprendre l'organisation d'une collectivité territoriale au regard de notions et catégories classiques propres au droit constitutionnel. De ce point de vue, seul le maire ou le président de la collectivité dispose d'une « légitimité populaire » car c'est en réalité la tête de la liste électorale et non les membres de cette dernière que les citoyens ont élue.

Le pouvoir premier du chef de l'exécutif local et second des membres de son équipe est renforcé par la forme du régime politique au sein des collectivités territoriales. Celle-ci est celle à la fois d'un « régime présidentiel » (pas de responsabilité politique de l'exécutif devant l'assemblée délibérante) et surtout très « présidentialisé » (tous

les pouvoirs, ceux de nomination comme ceux de réglementation et d'action, sont concentrés entre les mains du maire ou du président).

De plus, les membres du « gouvernement local », conçu comme un organisme « collégial », sont astreints politiquement à un devoir de solidarité et ne peuvent déçamment exprimer des réserves à l'extérieur (parfois même à l'intérieur), à moins, comme Jean-Pierre Chevènement a pu le formuler, de démissionner. Comme dans tout « groupe politique », s'impose au sein de l'assemblée délibérante une discipline majoritaire stricte. Nous avons ainsi le souvenir d'un élu, issu de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile » au sens de non-encarté dans un parti politique et peu au fait de ces conventions, qui en début de mandat s'était cru autorisé par simple conviction à voter en conseil municipal contre une délibération proposée par le maire et être convoqué le lendemain aux aurores dans le bureau de celui-ci et fermement rappelé à l'ordre.

C. Les contraintes de transparence et de déontologie

Un motif, non pas de déception, mais de contraintes pesantes concerne l'application des lois et règlement sur la transparence et la déontologie. Qu'on nous comprenne bien : il y a sans doute eu dans les 1980 et 1990, voire 2000, des abus - de la mairie de Paris au département des Bouches-du-Rhône en passant par la mairie de Levallois-Perret - et il était sans doute nécessaire de réguler les choses. Nous voudrions faire simplement prendre conscience de la lourdeur que ce type de législation introduit dans l'activité d'élus. Il faut bien avoir en tête que publier son patrimoine, comme cela est la règle pour tous les membres d'un exécutif local, peut être perçu comme intrusif, portant atteinte au respect de la vie privée, pouvant décourager certaines personnes disposant d'un important patrimoine de s'engager en politique par crainte de « jalousie ». Très sincèrement, pour prendre un exemple typique, qu'est-ce que cela apporte à des administrés de savoir qu'un élu possède un bien connoté « signe extérieur de richesse » comme un bateau de tel ou tel modèle ou une voiture Porsche ? De plus, on peut comprendre la réserve ou le mécontentement de l'époux ou épouse d'un(e) élu(e) marié(e) sous le régime de la communauté obligé de déclarer aussi son patrimoine alors qu'il (elle) ne fait pas de politique.

Sur la déontologie, on ne peut évidemment *a priori* être contre des règlements intérieurs qui imposent d'être effectivement présents au sein des séances de bureau, commissions et d'assemblée délibérantes. Cependant, à partir du moment où on ne peut pas vivre de la politique et que l'on a une activité professionnelle, cela peut placer dans un embarras inextricable. A ce titre, les règlements intérieurs de la Ville de Toulouse et de Toulouse Métropole n'autorisent qu'une seule absence justifiée par an sous peine de réduire en proportion les indemnités. Une telle limitation drastique (à laquelle on peut certes échapper, pour dire la vérité, par des contorsions pas toujours avouables) peut placer, au regard d'aléas personnels ou professionnels, dans des situations délicates et fragiliser la position de l'élu.

Pour autant, ces nuages sombres qui planent sur la décentralisation ne doivent pas occulter l'envie que la plupart des élus locaux ont d'exercer pleinement leurs fonctions. Tous sont là parce qu'ils l'ont voulu et la plupart sont demandeurs de nouveaux mandats. Il suffirait finalement de bien peu pour remédier à leurs maux et que ces nuages se dissipent.