



HAL
open science

Les pouvoirs du Maire dans le cadre des contraintes imposées aux collectivités locales

Arnaud Lacheret

► **To cite this version:**

Arnaud Lacheret. Les pouvoirs du Maire dans le cadre des contraintes imposées aux collectivités locales. Radicalités - La ville. Concours commun d'entrée en 1re année d'IEP/Sciences Po , , 2017, 9782340020368. halshs-01633258

HAL Id: halshs-01633258

<https://shs.hal.science/halshs-01633258>

Submitted on 12 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les pouvoirs du Maire dans le cadre des contraintes imposées aux collectivités locales

Par **Arnaud Lacheret**

L'élu local, et le Maire en particulier a un statut juridique et politique très important. L'histoire en a fait à la fois un agent de l'Etat et un agent de la commune ce qui fut particulièrement important dans le cadre de la formation de l'Etat Nation et de son maillage administratif.

Le Maire : à la fois un agent de l'Etat et de la commune sur son territoire

Le Maire est donc, dans ses fonctions au service de l'Etat, chargé de l'état civil, de la tenue et de la révision des listes électorales, de l'organisation des élections sur sa commune. Il dispose également de pouvoirs propres particulièrement importants. En terme de police administrative, il est en charge de maintenir l'ordre public, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Il est bien entendu le chef de l'administration communale et est à ce titre le supérieur hiérarchique de tous les agents de la commune. Il préside le Conseil municipal dont les attributions sont très larges depuis la loi de 1884 qui dispose qu'il a la charge de régler « par ses délibérations les affaires de la commune ».

Dans les faits, la quasi-totalité des dossiers votés par le Conseil municipal sont ensuite exécutés par le Maire qui en délègue certaines compétences à des adjoints ou à des conseillers délégués. Les actes de la commune sont contrôlés a posteriori par le Préfet dans le cadre de la procédure de contrôle de légalité.

Enfin, fiscalement, le Conseil municipal décide des taux d'imposition locaux (taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti et non bâti en particulier) et bénéficie donc de ressources propres.

Cet ensemble d'attributions laisse beaucoup de libertés aux mairies et aux maires tout particulièrement.

Toutefois, depuis les années 2000, les élus locaux se plaignent de voir leurs pouvoirs et leurs marges de manœuvre politiques et financières rognées. La fin des taxes économiques (taxe professionnelle notamment) en 2010, la création de l'échelon intercommunal qui voit son point d'orgue avec les lois créant et développant les Métropoles (2010 et surtout la loi MAPTAM de 2014), le recours de plus en plus fréquent à la contractualisation qui est au final un moyen pour l'Etat de contrôler les collectivités et l'ajout progressif de charges de plus en plus lourdes et contraintes comme la réforme des rythmes scolaires font au final des municipalités des coquilles de plus en plus vides et les maires des acteurs de moins en moins puissants localement.

De la décentralisation...

Depuis les lois Defferre sur la décentralisation en 1982 et 1983, les pouvoirs locaux commencent à émerger de façon réelle. On a ainsi vu les départements, puis les régions et les intercommunalité acquérir des pouvoirs propres. Rappelons que la décentralisation est l'action de transférer des compétences administratifs et des pouvoirs décisionnaires et budgétaires vers des entités qui sont distinctes et qui ont leur propre légitimité ». Les collectivités ont vu leurs pouvoirs encore renforcés par les lois Raffarin en 2003.

Les élus locaux sont donc devenus particulièrement importants. Pour autant les compétences transférées au fur et à mesure des lois laissent assez peu de place à l'originalité puisqu'elles sont financièrement et techniquement très contraintes (construction des collèges et de lycées pour les

départements et régions, mesures d'aides sociales très encadrées par la loi pour les départements, développement des train express régionaux pour les régions...) Ces compétences nouvelles sont par ailleurs mal compensées et s'apparentent davantage à du transfert de gestion de charges fixes qu'à une vraie liberté laissée aux collectivités.

... à une reprise en main du pouvoir central

Par ailleurs, la baisse régulière des dotations que l'Etat versent aux collectivités en général et aux villes en particulier est douloureuse : entre 2012 et 2017, ce sont 11 milliards d'euros de crédits de fonctionnement qui ont été supprimés et le nouveau Président de la République vient d'en annoncer 13 milliards pour le nouveau mandat, supprimant par décret en juillet 2017 300 millions d'euros de crédits d'investissement au titre notamment de la politique de la ville.

Ces baisses de crédits touchent d'autant plus les communes les plus modestes que les dotations de péréquation (qui permettent de compenser les inégalités entre les villes) sont constamment remises en question, empêchant les Maires de construire des budgets fiables et incitant les administrations locales à la prudence financière.

A ces baisses de crédits s'ajoutent des réformes fiscales défavorables aux communes. La suppression de la taxe professionnelle en 2010 et le transfert des taxes s'y substituant vers les intercommunalités ont privé les communes d'importantes rentrées financières, le projet d'exonération massive de la taxe d'habitation risque également fort de nuire à l'autonomie financière, et donc au pouvoir politique des élus locaux des communes les moins riches.

Au-delà de la baisse sensible de l'autonomie financière des villes, l'Etat a également tout simplement retiré des compétences aux communes en les déléguant à d'autres institutions, les intercommunalités en général et les métropoles en particulier.

En effet, les lois de 2010 et surtout de 2014 transforment en métropole automatiquement les intercommunalités de plus de 400 000 habitants qui deviennent des collectivités territoriales à part entière récupérant de très importants pans de compétences des départements et surtout des communes. Ainsi, l'urbanisme, la voirie, une partie de la police administrative, la circulation, le développement économique et de nombreuses autres compétences qui autrefois étaient au mieux cogérées entre communes et intercommunalités sont désormais entre les mains des métropoles qui deviennent des citadelles administratives où toute politique publique est soumise à un cheminement politique et administratif complexe qui dépasse souvent les élus qui y siègent et où la technicisation des procédures empêche souvent aux élus de s'exprimer.

Toutefois, même si les pouvoirs du Maires souffrent d'un mouvement que l'on peut qualifier de recentralisateur, il reste aux élus locaux des marges de négociations qu'ils doivent pouvoir utiliser à condition de savoir se servir des derniers pouvoirs qu'il leur reste.

Le Maire devient un négociateur face aux pouvoirs centralisateurs

L'Etat, depuis les premières lois de décentralisation, tente de conserver le pouvoir qu'il a l'impression de perdre en utilisant des stratégies de type managériales. En effet, l'Etat a tendance à cibler de plus en plus les aides aux municipalités en conditionnant le versement de subventions à des critères extrêmement rigoureux qui, au final, ne laissent plus vraiment d'initiative politique aux élus locaux.

Au final, l'autonomie des villes est souvent très contrôlée par le système des financements croisés, conditionnés à des schémas de cohérence qui dépassent de loin le cadre communal.

Cette propension au contrôle très vertical peut se transformer en une opportunité pour les maires qui doivent se montrer capables de tirer profit des limites de ce système. L'Etat, la Région ou la Métropole n'ont en effet pas réellement les moyens de contrôler autant qu'elles ne l'indiquent dans leurs procédures de conventionnement et au final, celui qui cofinancera un investissement n'aura pas réellement les moyens d'en contrôler l'usage.

Ainsi, on peut notamment voir des médiathèques financées en tant que telles par les pouvoirs publics se révéler être des centres culturels disposant de salles de spectacle. On peut aussi imaginer des financements en matière de politique de la ville qui ne vont pas du tout au public fléché, mais sont davantage adaptés par les Maires aux réalités du terrain. Concrètement, si les procédures sont très huilées, l'action publique locale est souvent le produit du travail d'acteurs locaux qui adaptent, d'aucun utiliseraient le mot « bricolent » un cadre imposé par l'Etat en s'affranchissant allègrement des contraintes imposées qui ne le sont que sur le papier.

L'un des autres moyens dont le Maire dispose et qui va être sans doute accéléré suite à l'application de la loi sur le non-cumul des mandats, pleinement efficace depuis juin 2017 est sa propension à innover et à naviguer aux frontières de ses compétences. Le Maire peut en effet prendre beaucoup de libertés avec une législation extrêmement contraignante mais dont l'Etat ne peut pas réellement assurer le contrôle plein et entier. Si le droit à l'expérimentation, prévu depuis 2003 par l'article 72-4 de la Constitution permet en théorie aux collectivités de déroger à la loi à titre provisoire, cette possibilité n'est quasiment jamais utilisée tant elle est complexe à mettre en œuvre.

En revanche les Maires et administrations locales innoveront souvent à la frontière de la législation dans ce qui s'apparente à de l'expérimentation sauvage, allant souvent au-delà des attributions réelles des collectivités, particulièrement dans les banlieues populaires. C'est ainsi que plusieurs communes ont suivi l'initiative de Rillieux la Pape en banlieue lyonnaise en équipant leurs policiers municipaux de caméras portables, dispositif non réglementé qui n'était absolument pas licite en 2014 et qui ne le devint qu'en 2017, le Gouvernement devant prendre acte de la dissémination de ces dispositifs.

En matière d'attractivité économique et d'implantation d'entreprises, le sens de l'innovation des communes peut être particulièrement développé et souvent frôler avec les frontières de la réglementation. Il arrive en effet que des aménagements de voiries, des permis de construire ou d'aménager, soient octroyés à des entreprises pourvoyeuses d'emplois dans des conditions qui ne seraient sans doute pas acceptées par un contrôle de légalité trop tatillon.

Enfin, l'élu local dispose d'un argument essentiel par rapport aux autres collectivités ou à l'Etat : il s'agit de la légitimité démocratique. Il demeure l'élu le plus connu et respecté par les citoyens et malgré l'indéniable recentralisation financière, institutionnelle et politique, il bénéficie d'une onction populaire qui est une source importante de légitimité que les autres acteurs n'ont pas.

En utilisant les failles organisationnelles de ses partenaires et en utilisant habilement la légitimité qu'il tire de son élection et de sa proximité réelle ou supposée avec les habitants, le Maire peut donc disposer, encore temporairement, d'un poids relatif et d'une capacité à innover localement.