

Élu local : mission impossible ou métier à repenser ?

Comment repenser le métier d'élu pour l'adapter aux évolutions de la société et pour mieux définir ce qu'on en attend ? L'élu local de demain sera-t-il un militant, un entrepreneur ou un technocrate, ou bien les trois à la fois ? Éléments de réflexion et de prospective.

Par **Manon Loisel**, consultante et co-gérante de la coopérative Acadie, et **Nicolas Rio**, consultant-chercheur à l'agence Partie prenante

Résumé

Entre sentiment d'impuissance et défiance démocratique, les élus locaux sont en pleine crise existentielle. À tel point que l'on commence à craindre une pénurie de candidat pour les élections municipales de 2020. Qu'ils soient maires, adjoints ou conseillers communautaires, les élus doivent faire face à une multitude d'injonctions contradictoires. Les postures classiques de l'élu-notable et de l'élu-décideur ne fonctionnent plus, du fait de l'évolution de nos modes de vie, de notre rapport au territoire et de la conduite

de l'action publique. Être maire est devenu une mission impossible.

Pour sortir de cette crise de vocation des élus locaux, il ne suffit pas d'en renouveler les titulaires à chaque élection. Il faut aussi en mettre en débat collectivement la fiche de poste, pour permettre à chaque territoire de définir le profil d'élus dont ils ont besoin, ici et maintenant.

À l'approche des élections municipales de 2020, une angoisse semble monter du terrain : aura-t-on suffisamment de volontaires pour candidater aux fonctions politiques municipales et intercommunales ? En effet, ces derniers mois les démissions d'élus locaux se multiplient, signe du désarroi croissant de ces derniers quant à l'impossibilité de remplir leur mission. « Usés par la fonction, de plus en plus d'élus jettent l'éponge », titrait *Le Monde* le 8 octobre 2018.

Qu'elle soit réelle ou fantasmée, cette crise de vocation apparaît comme le symptôme d'une autre crise bien plus large. Une crise existentielle qui porte sur la fonction même de l'élu et de la place qu'il occupe dans l'action publique territoriale. Le mouvement

des gilets jaunes en est un autre témoignage. Mis hors-jeu par des manifestants, en rejet vis-à-vis du politique tout en étant focalisés sur la critique du pouvoir présidentiel, les élus locaux se retrouvent relégués par ce dernier à un simple rôle de porte-plume, censés recueillir les doléances des citoyens.

Être élu local est devenu une mission impossible. Qu'ils soient maires, adjoints municipaux ou conseillers communautaires, les élus se retrouvent au quotidien confrontés à une multitude d'injonctions contradictoires. On attend d'eux qu'ils maîtrisent des enjeux de plus en plus complexes, tout en restant à l'écoute des citoyens. On leur demande d'agir dans l'urgence, tout en portant une vision sur le long terme. On exige qu'ils développent de

nouveaux services, tout en réduisant leurs moyens, etc. Ce « on » désignant à la fois les citoyens, les usagers des services publics et privés, l'État, les administrations, etc.

Pour sortir de cette crise existentielle, il devient nécessaire de mettre en discussion collectivement ces injonctions contradictoires. À défaut de pouvoir les résoudre, il faut au moins les expliciter pour mieux les comprendre. Le défi est de repenser le métier d'élu pour l'adapter aux évolutions de la société contemporaine et pour mieux définir ce qu'on en attend. Au-delà des débats partisans et des querelles d'ego, ce sont les contours du poste qui méritent d'être débattus. La fonction d'élu en général, et d'élu local en particulier, apparaît comme un impensé de la crise actuelle que traverse notre démocratie. Ces questions méritent pourtant bien un grand débat dans chaque territoire !

L'élu local n'est plus ce qu'il était

Si la fonction d'élu local est en crise, c'est que les deux figures traditionnelles sur lesquelles ce rôle s'était construit sont devenues insuffisantes voire obsolètes : être élu local en 2018 n'a plus la même signification qu'en 1998 ou en 1968.

D'une part, l'évolution des modes de vie a transformé notre rapport aux territoires. L'explosion des mobilités, quotidiennes et résidentielles, a progressivement remis en cause le principe de territorialité sur lequel repose tout mandat local. Les usagers passent leur temps à franchir les frontières communales ou départementales pour accéder à de nouvelles ressources : un emploi, un logement, un cinéma, une école, un aéroport, etc. Le besoin d'ancrage demeure, mais il devient plus symbolique qu'effectif. Quel rôle doivent jouer les élus, désignés sur la base d'un périmètre délimité, quand le quotidien des citoyens s'effectue en réseau ?

D'autre part, la décentralisation a bouleversé le paysage institutionnel français. Même si le processus est loin d'être abouti, la création de nouvelles collectivités a entraîné une diversification des postes et des profils d'élus. Les transferts de compétences ont suscité une montée en puissance de l'administration, transformant l'équilibre entre le technique et le politique. La décentralisation a aussi accentué l'ambiguïté sur le positionnement des élus locaux face à l'État, entre dépendance partielle et désir d'émancipation.

À cela s'ajoute l'évolution de la place accordée à la politique et à l'idéologie dans les processus de prise de décision collective. Technicisation de l'action publique territoriale, déclin des appareils partisans, mutation des formes de militantisme, etc. Autant de facteurs qui bousculent la figure traditionnelle de l'élu local.

L'élu notable : une figure obsolète

Dans l'imaginaire collectif, comme dans la littérature analytique, l'élu local a longtemps été résumé à la figure du notable. Le portrait qu'en dresse Jean-Pierre Worms dans son analyse du système politico-administratif français au tournant des années 1960-1970 illustre cette puissance évocatrice : « L'image du notable est concrète, presque physique. Le mot évoque un personnage, un comportement, un style. La prestance qu'on lui accorde est celle de l'embonpoint, de l'emphase du geste, de la parole et de l'habit [...]. Il est toujours en représentation. Ce qu'on respecte en lui, c'est l'image qu'il donne de la collectivité qu'il représente. C'est que chez lui, être représentatif et être en représentation se confondent étroitement. »

Qu'est-ce qu'un notable ? Un personnage que l'on respecte, que l'on croise à l'occasion et sur qui l'on compte pour relayer des messages à Paris. L'autonomisation du local a transformé cette figure, en le dotant de sa propre administration et en modifiant le système de régulation croisée qui le liait au corps préfectoral.

Mais cette figure persistante semble aujourd'hui en voie d'obsolescence. Trois facteurs en expliquent la disparition – à retardement. Le premier porte sur la crise de la proximité. Avec la montée en puissance des intercommunalités et l'élargissement de leur périmètre, il devient de plus en plus difficile pour les élus de rester au contact du terrain. Les occasions d'aller à la rencontre des citoyens se font plus rares, notamment quand on doit s'impliquer dans la gestion d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et négocier avec les autres maires. En se rapprochant de leur administration, les élus locaux s'éloignent de leurs administrés. Et quand ils s'y refusent, pour conserver le contact avec leurs concitoyens, ils se voient supprimer un à un les leviers pour agir. Il suffit d'échanger avec des conseillers municipaux pour prendre la mesure du grand écart qu'ils sont censés opérer.

Un deuxième facteur réside dans l'affaiblissement de l'accès au centre, quand bien même la primauté de l'État persiste dans la géographie mentale du pouvoir des Français. La fin du cumul des mandats a des conséquences tout aussi importantes que la décentralisation des années quatre-vingt sur le rôle de l'élu. Elle se traduit notamment par une incapacité à établir des espaces de discussion et de régulation entre le pouvoir national et les édiles locales. Les tensions récurrentes exprimées vis-à-vis de l'État lors de chaque congrès d'association d'élus locaux illustrent ces difficultés.

Le troisième facteur concerne la diffusion du dis-crédit du politique à l'échelon local. Un temps pré-

servé de ce désamour, les maires sont à leur tour victimes de cette désacralisation du politique. C'est le cas dans les petites communes comme dans les grandes villes, où les élus locaux se retrouvent pris à partie à toute heure et considérés comme responsables du moindre dysfonctionnement. Hier notable respecté, le maire se retrouve aujourd'hui réduit à la fonction de « service client » de l'action publique, assailli d'usagers insatisfaits.

Il ne s'agit pas ici de regretter la disparition de cette figure historique (qui avait de nombreux travers, à commencer par son paternalisme), mais de constater que son obsolescence ouvre un vide sur la définition du métier d'élu.

L'élu décideur : une figure insuffisante

Ce vide a rapidement été comblé. Au personnage du notable s'est substituée une autre figure : l'élu décideur et/ou visionnaire. Cette nouvelle définition de la fonction a accompagné la montée en puissance des collectivités locales et de leur technocratie. On pourrait même faire l'hypothèse que ce portrait-robot de l'élu local a été construit par l'administration.

Elle se traduit par la fétichisation au sein des collectivités de « l'arbitrage » et du « portage politique », présenté comme la clé du succès de toutes les politiques publiques mises en place. La dimension exécutive de la fonction d'élu local devient centrale. Les élus sont d'ailleurs souvent présentés au sommet de l'organigramme des collectivités, comme super-patrons de l'administration locale.

Ce basculement du notable vers le décideur, du délibératif vers l'exécutif, avait été souligné dès les années quatre-vingt-dix par la littérature sur la gouvernance territoriale. Dans son ouvrage *Gouverner la ville par projet*¹, Gilles Pinson pointe ainsi le rôle d'impulsion de l'élu dans l'action publique

« Être élu local est devenu une mission impossible. Qu'ils soient maires, adjoints municipaux ou conseillers communautaires, les élus se retrouvent au quotidien confrontés à une multitude d'injonctions contradictoires. »

locale, avec une double fonction d'orientation et de mobilisation. Ces travaux soulignent aussi la tendance centralisatrice associée à cette logique de leadership local. Pour plus d'efficacité, mieux vaut avoir un seul pilote : le maire ou le président d'intercommunalité, qui le cas échéant délègue le dossier à ses adjoints thématiques.

Dans le quotidien des collectivités, cela conduit à réduire progressivement la place du politique à un dispositif unique : le comité de pilotage. L'administration s'occupe de concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques, et convoque « ses » élus pour soumettre les décisions à leur arbitrage... Si elle valorise la posture de « décideur » de l'élu, c'est parfois pour mieux en atténuer la portée : le format « COPIL² » venant plutôt chercher la validation voire la simple information que la mise en débat.

Ce basculement du délibératif vers l'exécutif n'est pas propre à l'action politique locale. Il correspond à une vision dans laquelle l'action publique doit être efficace et réactive, calquée sur le fonctionnement des entreprises. Cette vision est néanmoins partiellement en décalage avec les attentes des citoyens/habitants/usagers, qui portent aussi une exigence de proximité et d'écoute. Au-delà du bon fonctionnement des services publics, l'actualité révèle la fonction plus symbolique du politique, censé sans cesse réaffirmer ce qui nous unit et ce qui nous meut (après un attentat ou une crise sociale par exemple). Finalement, cette vision réductrice du métier d'élu contribue à intensifier les injonctions contradictoires mentionnées en introduction.

(Re)définir la fonction d'élu local : un enjeu de délibération collective

Les prochaines élections municipales, en 2020, vont sans doute intensifier la montée en puissance de ces tensions. La dernière campagne électorale, lors des élections législatives, a été l'occasion d'aborder l'enjeu du renouvellement du personnel politique et des fonctions attendues des députés. Reste à savoir si les élections locales permettront, à leur tour, de mettre en discussion les fonctions attendues d'un élu municipal ou intercommunal.

Un portrait-robot du candidat idéal enfermé entre trois logiques : partisane, entrepreneuriale ou technocratique

La phase de constitution des listes constitue un moment crucial pour repenser ces fonctions. Le profil des candidat.e.s retenu.e.s, les modalités de sélection sont des marqueurs forts, qui préfigurent les types d'élus à venir. À partir des évolutions à l'œuvre au niveau national, nous faisons l'hypothèse qu'elles donneront lieu à un affrontement (ou une combinaison) entre trois logiques distinctes, qui invoquent chacune une figure différente de l'élu local idéal.

La première logique est partisane. Dans ce cas, la sélection des candidats s'effectue sur une base idéologique, en s'appuyant sur des valeurs et des codes militants. L'enjeu pour les sélectionneurs est de constituer une liste de candidats capables de porter une même ligne politique, qu'elle soit construite localement ou définie « d'en haut » par le parti.

1. Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme des villes européennes*, 2009, Les presses de Sciences Po, Académique.

2. Comité de pilotage.

Ce mode de sélection a l'avantage de stabiliser un corpus de valeurs, sans pour autant préciser leurs modalités de mise en œuvre au cours du mandat. Très efficace pour le jeu électoral (d'autant qu'elle permet le soutien des machines partisanes nationales), cette logique s'avère plus difficile à tenir dans la durée lorsqu'il s'agit de bâtir des compromis entre des intérêts divergents et de faire face à une multitude de contraintes exogènes. À l'échelle locale, ce mode de sélection des candidats apparaît de moins en moins structurant, comme en témoigne la part des élus locaux « sans étiquette » et la gouvernance négociée des intercommunalités.

À côté de cette logique traditionnelle, s'en développe une deuxième plus entrepreneuriale. La sélection des candidats s'effectue sur le mode du chasseur de têtes passant en revue des CV et multipliant les entretiens d'embauche. Mis en œuvre par En marche ! lors des élections législatives de 2017, ce modèle semble repris sur un autre mode par d'autres « nouveaux entrants » du paysage politique comme Place publique. On privilégie ici le profil individuel, son expérience et ses compétences (mais aussi parfois l'appartenance religieuse ou ethnique), pour construire une « dream team » capable de parler aux différents publics ciblés. L'intérêt de ce registre est de mettre en avant la diversité des acteurs et des formes d'expertises variées. À moins que cela ne participe à la reproduction des élites locales, comme une version « innovante » de la figure du notable.

La troisième logique est plus technocratique et managériale : le « comment ? » prime sur le « quoi ? » dans la définition de l'action publique territoriale. Les candidats ciblés sont ceux qui maîtrisent le sujet techniquement et/ou qui sont familiers de la collectivité. La surreprésentation d'ex-membres de cabinet et d'agents de la fonction publique dans les élus locaux souligne la réalité de cette logique. Le prisme technocratique ne signifie pas pour autant que ces listes soient au service de l'administration. Elles peuvent aussi chercher à la transformer, voire

à la contester, en reprenant la maîtrise des actions menées. Leur programme prend alors la forme d'un « business plan » pour montrer en quoi le changement d'organigramme ou l'introduction de nouvelles formes de prise de décision permettra de mieux répondre aux attentes des citoyens.

Cette grille d'analyse nécessiterait d'être étayée à travers l'étude empirique de la composition des listes dans les territoires. Elle a le mérite de souligner que la définition du métier d'élu est déjà multiple et soumise à controverse. Au-delà de la figure du notable ou de l'élu décideur, plusieurs registres de compétences, plusieurs types de posture sont invoqués ici. Elle montre aussi les limites du cloisonnement entre ces trois logiques. L'élu technicien doit sans nul doute inscrire la conduite du changement dans un référentiel politique et idéologique, tandis que l'élu partisan devra nécessairement se poser la question de la mise en œuvre de la vision qu'il propose.

De quels élus avons-nous besoin ici et maintenant ?

Au-delà du profil des titulaires, c'est la « fiche de poste » attendue des élu.e.s qui mérite d'être discutée. Plusieurs questions devraient être mises en perspective pour améliorer l'adéquation du métier d'élu avec le fonctionnement de la société contemporaine.

La première porte sur l'expertise attendue des élu.e.s locaux. Critère de choix pour les électeurs, mètre étalon pour l'administration, la question de l'expertise joue un rôle croissant dans la légitimité des élus. Mais de quelle expertise parle-t-on : d'une maîtrise technique de enjeux ? D'une capacité à être à l'écoute, au plus proche des citoyens ? D'une connaissance fine du territoire et de ses besoins ?

Une deuxième question concerne les modalités de la prise de décision politique. Comment souhaite-t-on que l'élu arbitre ? En négociant avec les

représentants des intérêts locaux (représentants d'association, chambres consulaires, chefs d'entreprise, porteurs de projets, etc.) pour faire converger leurs intérêts ? En recevant les revendications et les doléances des citoyens régulièrement ? En gérant les désaccords et en tranchant pour garantir la ligne sur laquelle il a été élu, quitte à faire fi de protestations légitimes ?

À cela s'en ajoute une troisième sur la place à donner à la dimension délibérative du métier d'élu, face à la marginalisation des assemblées dans l'action publique locale (à commencer par les conseils municipaux et communautaires). Quel est le rôle des élus sans délégations exécutives, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition ?

La dernière question porte sur les critères d'évaluation pour juger l'action des élus locaux. À quelles conditions pourra-t-on dire qu'ils ont réussi leur mission ? En se basant sur l'efficacité des mesures ? La pertinence de la vision proposée ? La méthode de pilotage ? Et quels sont les acteurs légitimes pour en juger ? Les habitants ? Les usagers ? Les élites socio-économiques du territoire ? Les experts ?

Toutes ces questions interrogent les (futurs) élus locaux et soulignent la nécessaire émergence d'un espace réflexif et prospectif sur la fonction d'élu local, qui dépasse l'enjeu de la formation des élus. L'ampleur du débat ne peut se limiter aux seuls candidats, élus actuels ou potentiels. Ces questions concernent l'ensemble des parties prenantes de l'action publique locale. Pour en délibérer, plusieurs collèges devraient être mobilisés : les habitants – citoyens – contribuables, bien sûr, mais aussi tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont concernés par la future désignation des élus locaux : les forces vives du territoire, les administrations, les entreprises, les associations et autres porteurs de projet, les usagers de passage (actifs présents la journée, utilisateurs des aménités du territoire, étudiants, touristes), ceux qui projettent de s'y investir ultérieurement, etc.

D'autant que la réponse peut varier selon les territoires et selon les contextes. Avons-nous besoin d'un élu qui représente le territoire au dehors et participe à le faire rayonner ? Ou alors d'un élu qui impulse une feuille de route déjà en partie construite et partagée ? Toutes ces questions méritent d'être délibérées collectivement, à partir de scènes locales nouvelles.

Et si la démocratie participative pouvait (aussi) permettre d'aider à repenser le fonctionnement de la démocratie représentative ? Au-delà des prochaines élections municipales, c'est donc le « métier » d'élu local qu'il nous faut (re)définir collectivement dans chaque territoire. Cette délibération collective pourrait permettre de mieux penser la place du politique dans l'action publique locale et d'explicitier ce qu'on attend des élus aujourd'hui. Car en matière de démocratie comme d'innovation, la construction de la fiche de poste importe autant, si ce n'est plus, que la sélection du titulaire.



Pour aller plus loin

- Loisel M., « Pour une prospective du métier d'élu local », La prospective de la métropole de Lyon.
- Pinson G., *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, 2009, Presses de Sciences Po.
- Worms J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail* 1966, vol. 8, n° 3.