

# Un scrutin municipal à fort déficit démocratique

Par **RENÉ DOSIÈRE**  
Député de l'Aisne  
et **MARC WOLF**  
Maire honoraire  
de Mons-en-  
Barœul (Nord)

La cuvée 2014 des élections municipales constitue un bel exemple de régression du débat démocratique. On évoque les aspects locaux de la campagne, mais aucune des orientations politiques qui conditionnent l'avenir des communes n'est abordée en tant que telle, y compris sur les sites internet

des partis politiques. Prenons l'aspect institutionnel. Toutes les communes font désormais partie d'un établissement intercommunal aux compétences considérables et stratégiques. Faut-il s'en féliciter – comme nous le croyons –, ou faut-il déplorer, comme on l'entend encore ici ou là, que la sacro-sainte autonomie communale ait ainsi été mise à mal par ces regroupements

devenus obligatoires ? Les communautés décident du développement économique, de l'urbanisme et du logement, de la politique de la ville, de l'environnement, des grands équipements sportifs, culturels ou sociaux au point que de nombreuses communes ne sont plus que des coquilles vides. A rebours, émerge de plus en plus une demande en faveur de

la démocratie de quartier. Les dépenses de l'intercommunalité s'élèvent à 40 milliards et les impôts prélevés à 21 milliards ! Est-ce trop, y a-t-il double emploi ? Discutons donc de leur fonctionnement, fondé sur les consensus et le compromis – voire la compromission – qui tient le citoyen complètement à l'écart et qui explique, en partie, les dérives financières des

## Conseillers intercommunautaires : de futurs élus très peu connus

Par **NELLY FERREIRA** Maître de conférences  
en droit public à l'université de Cergy-Pontoise

Les 23 et 30 mars, les électeurs éliront leurs conseillers municipaux ainsi que, pour ceux résidant dans les communes d'au moins 1000 habitants, leurs représentants communautaires ou intercommunaux, c'est-à-dire, les conseillers siégeant dans les conseils des communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

Cette élection, nouvelle, doit conforter l'assise de ces établissements publics de coopération intercommunale qui se sont développés depuis plusieurs années et qui sont devenus des acteurs locaux essentiels, disposant d'une fiscalité propre et dotés de nombreuses compétences concernant la vie quotidienne des habitants (urbanisme, logement, déchets ménagers...). Or, ces structures restent méconnues des citoyens : l'élection de leurs conseillers a vocation à les faire (mieux) connaître et à leur donner la légitimité du suffrage universel direct que nécessite l'ampleur de leurs attributions. Mais les conditions du scrutin, outre le fait qu'il semble se dérouler en catimini du fait du peu d'informations qui l'entoure, interrogent sur sa réalité démocratique.

Tout d'abord, tous les citoyens ne seront pas concernés car seuls les électeurs des communes d'au moins 1000 habitants seront appelés à voter, les autres (habitant dans quelque 27000 communes tout de même) se voyant dénier ce droit, ce qui peut poser question sur l'égalité du droit de vote : tant pis pour ceux qui résident dans une «microcommune» ! (leurs conseillers communautaires resteront désignés par le conseil municipal).

Ensuite, les modalités de l'élection laissent perplexe quant à la réalité du choix pour l'électeur. En effet, la volonté du législateur étant de ne pas

dissocier les intercommunalités des communes afin qu'elles restent dépendantes de ces dernières pour éviter de créer une légitimité concurrente à celle des communes, l'élection intercommunale aura lieu en même temps que l'élection municipale, ce qui peut aussi se justifier par le souci d'enrayer un possible taux d'abstention élevé.

Mais c'est surtout le fait que le même bulletin de vote serve aux deux élections qui pose souci : en effet, les deux listes, municipale et intercommunale, figureront sur un seul et même bulletin, imposant à l'électeur ce «binôme de listes», lui interdisant tout choix dissocié : deux listes pour le prix d'une ! Certes, ce système de listes existe déjà, notamment à Paris, à Lyon et à Marseille, où les conseillers municipaux

**Les deux listes, municipale et intercommunale, figureront sur un seul et même bulletin, imposant à l'électeur ce «binôme de listes», lui interdisant tout choix dissocié.**

et d'arrondissement figurent sur une seule liste. Mais les élus d'arrondissement ont des pouvoirs bien moindres que ceux détenus par les conseillers municipaux et intercommunaux, qui justifieraient que ces derniers fassent l'objet d'un choix distinct. En outre, le fait qu'une procédure contestable (mais qui peut se justifier dans le cadre d'un arrondissement qui reste intégré à la commune) existe déjà ne justifie en rien qu'on l'étende à d'autres cas ! Enfin, la loi du 17 mai 2013, qui prévoit les conditions du scrutin, exige qu'un conseiller intercommunal soit aussi conseiller municipal, toujours dans le but de ne pas «autonomiser» les intercommunalités. Elle impose donc que le début des deux listes soit strictement identique, ce qui aboutit à ce que cette élection soit moins un choix d'élus intercommunaux spécifiques qu'une sorte d'adoubement

donné par le suffrage universel au second mandat, intercommunal, des conseillers municipaux (autorisant de fait un cumul de mandats).

Quelle est alors la différence avec la pratique antérieure qui laissait au conseil municipal le soin de désigner les représentants intercommunaux de la commune et le voyait choisir le maire et les adjoints ? Le résultat sera identique car les premiers de la liste qui siégeront dans les deux conseils seront toujours le futur maire et les futurs adjoints, premiers des deux listes.

Quel est dès lors l'intérêt de cette nouvelle «élection» ? Le souci de visibilité et de reconnaissance de ces structures la rendait nécessaire et elle permettra aussi que l'opposition politique de chaque commune puisse siéger (pas partout toutefois) au sein de l'intercommunalité, contrairement à ce qui se passait jusque-là, le conseil municipal choisissant en général les élus de la seule majorité et non de l'opposition.

Mais les modalités du scrutin n'autorisent pas un véritable choix, propre aux intercommunalités, leur assurant une représentation spécifique, et leur permettant d'acquérir la légitimité électorale qui leur faisait défaut. La volonté de conserver les intercommunalités, dans le giron devenu trop étroit des communes, aboutit à ce semblant d'élection, à cette instrumentalisation de l'électeur à qui est imposé ce couplage de listes, et en définitive de l'élection elle-même, simple outil permettant de donner une onction électorale aux futurs conseils communautaires sans leur conférer pour autant de réelle légitimité. Le citoyen aura-t-il dès lors à gagner à ce qui ressemble à un petit arrangement entre amis ?

**Dernier ouvrage paru :** «Le devenir des collectivités territoriales», éd. Gualino, 2012.

••• budgets communautaires. Instaurer un fonctionnement démocratique des intercommunalités est devenu une exigence. Plusieurs modalités d'élection au suffrage universel sont possibles : au moins parlons-en. Ainsi, le dispositif de «fléchage» des élus intercommunaux représente un léger progrès, mais reste néanmoins illisible pour la population en l'absence d'un projet intercommunal (*lire ci-contre*). Autre mutation institutionnelle : le scrutin de liste, paritaire entre hommes et femmes, a été étendu à 6709 communes supplémentaires regroupant 12 millions d'habitants. Cette extension constitue une avancée démocratique, substituant aux querelles personnelles une amorce de débat politique. Mais ce mode de scrutin offre à la tête de liste le choix de ses colistiers, ce qui renforce le présidentialisme municipal. Plus largement, ne serait-il pas temps de réfléchir à une gouvernance locale plus respectueuse de la séparation des

jamais été mise en œuvre, au prétexte des transferts qu'elle pouvait impliquer – à produit fiscal constant. Vingt ans plus tard, pourtant, les transferts se sont accentués d'eux-mêmes, mécaniquement et sans logique. N'est-il pas temps de choisir ?

La «réforme» de la taxe professionnelle et son remplacement par une contribution économique territoriale (CET) s'est traduite par une déformation brutale de la responsabilité fiscale locale vers l'impôt des ménages qui représente désormais 77% des impôts directs du bloc communal (contre 59% avant réforme). L'autonomie fiscale pour ces collectivités est ainsi passée de 100% à 28% quant à la fixation du produit des impôts directs locaux : est-il raisonnable que le lien ait été à ce point affaibli entre l'effort demandé aux habitants et celui supporté par les entreprises accueillies sur place ?

Enfin, chacun a bien conscience que l'Etat ne saurait échapper à associer les collectivités dans leur globalité à ses propres contraintes de réduction des déficits publics en diminuant ses concours (dont le montant total atteint 100 milliards

**Ne serait-il pas temps de réfléchir à une gouvernance locale plus respectueuse de la séparation des pouvoirs au niveau intercommunal ?**

pouvoirs (avec un exécutif non issu du délibératif) – au niveau intercommunal – le maire doit-il continuer à être – «seul» (dit le code) – chargé de l'administration ou conviendrait-il d'instaurer un exécutif collégial ?

De même, après les progrès réalisés en matière de parité, de transparence sur les patrimoines et les conflits d'intérêt, de non-cumul des fonctions exécutives locales avec les mandats parlementaires, il conviendrait d'avancer sur les conditions d'exercice des mandats locaux. Faut-il vraiment un statut pour l' élu local ? Faut-il limiter, là aussi, le cumul des mandats, y compris dans le temps, pour éviter la constitution de fiefs ? Autant de questions sans réponse puisqu'à peine soulevées.

Evoquons encore la fiscalité du «bloc communal» qui s'élève à 50 milliards prélevés sur les ménages dont 45 calculés sur une base d'imposition – la valeur locative – qui date de 1970 ! Et qui n'a qu'un rapport aléatoire avec les capacités contributives des intéressés.

Une modernisation de cette assiette fiscale, votée à l'unanimité en 1990, n'a

en 2014). Dès lors, ne serait-il pas utile de connaître les propositions politiques pour que cette diminution s'effectue en valorisant la responsabilité des élus locaux dans la maîtrise de la dépense publique, plutôt que par une diminution mécanique des dotations qui ne laissera le choix qu'entre baisse des investissements et/ou hausse de la fiscalité locale ? Un tel débat serait d'autant plus nécessaire que les campagnes locales multiplient les promesses de dépenses sans que l'on précise, sauf par des pétitions de principe, comment elles pourront être financées.

Nous craignons donc que la réduction du vote des 23 et 30 mars aux seuls enjeux locaux, ou ce qui serait plus abusif encore à un sondage à grande échelle sur l'abstention différentielle pour ou contre la majorité issue de l'alternance de 2012, n'exprime qu'une vision méprisante envers la politique locale dont chacun convient pourtant qu'elle demeure l'école et le premier pilier de la démocratie.

**Dernier ouvrage paru :** «Le Métier d' élu local» par René Dosièrre, Seuil, 2014.



**MUNICIPALES 2014**

Jusqu'au premier tour, le 23 mars, sociologues, géographes ou écrivains décryptent les enjeux de la campagne. A quand une véritable démocratie locale ?