Quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Novembre 2020

Municipales 2020 : une élection si particulière

Martial Foucault
Professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

SciencesPo
CEVIPOF

Municipales 2020 : une élection si particulière

Analyse de Martial Foucault, professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

Prévues les 15 et 22 mars 2020, les élections municipales se sont finalement tenues le 15 mars et le 28 juin. Jamais une élection locale n'avait dû être interrompue pour une si longue période. La crise COVID-19 a eu pour premier effet tangible de suspendre nos institutions démocratiques locales. La décision de reporter le second tour a été prise à la suite du record d'abstention pour une élection municipale (44,7 % au premier tour) et de l'accélération du nombre de personnes infectées par le coronavirus à cette période.

L'installation des nouveaux maires a eu lieu au cours des mois de juin et juillet 2020. Ce sont donc bien deux catégories de maires distinctes qui ont eu la charge de gérer les conséquences de la crise sanitaire au cours du printemps. D'une part, les maires sortants réélus dès le 15 mars qui ont continué de gérer l'urgence sanitaire et d'autre part, les maires sortants battus qui n'ont pu céder immédiatement leur fauteuil et ont dû prolonger leur mandat de trois mois. Bien que mobilisés pour répondre aux demandes des citoyens, des entreprises et des associations, ils ont dû parfois composer avec les tensions liées au verdict des urnes. Il existe enfin une troisième catégorie de maires : ceux qui n'étaient pas candidats à leur propre succession et qui ont eu, eux aussi, à assurer cet intérim démocratique.

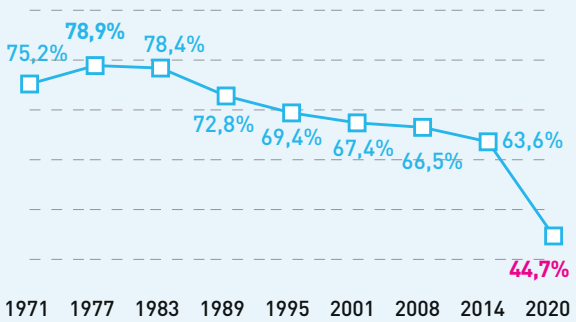
La mobilisation des équipes municipales, pendant le printemps et de nouveau depuis la recrudescence du virus en septembre 2020, a tantôt mis en avant la parfaite coordination entre les services déconcentrés de l'État et les maires et tantôt réveillé le spectre d'une vision jacobine de la gestion de crise.

C'est dans ce contexte que la quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité, conduite par Martial Foucault, livre plusieurs enseignements sur le profil sociodémographique des nouveaux maires élus, leur trajectoire avant d'occuper cette fonction mais également sur leur état d'esprit et leur regard sur la gestion de la crise COVID-19.

1. L'abstention record

Avec 44,7 % de participation au 1er tour, les élections municipales ont enregistré un plancher historique de mobilisation. Jamais dans l'histoire de la Vème République une élection municipale n'avait aussi peu mobilisé. Risque de contamination, injonction à éviter les déplacements, anticipation du confinement sont les explications les plus souvent avancées pour donner un sens à ce chiffre. Nul ne saura ce que le taux de participation aurait pu atteindre en l'absence de crise sanitaire.

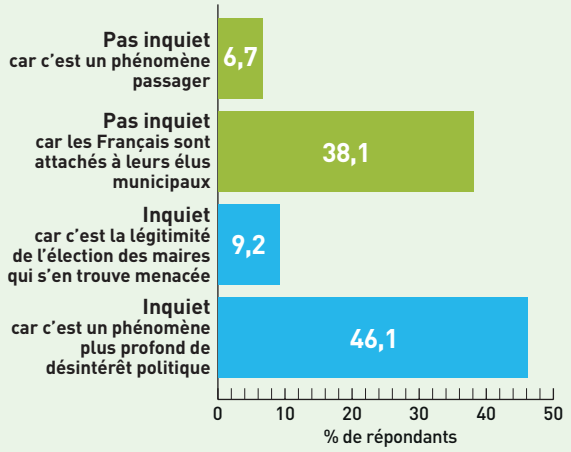
Taux de participation au 1er tour des élections municipales, 1971-2020



En revanche, il interroge sur les prémices d'un désintérêt des citoyens vis-à-vis de la démocratie locale, même si l'acte de vote ne peut résumer à lui seul la bonne santé d'une démocratie représentative. Les maires élus expriment un avis plus contrasté sur la question.

En effet, une **inquiétude** domine chez une majorité d'entre eux (55 %) pour des raisons différentes. Ils sont 46 % à considérer que l'abstention record révèle un phénomène profond de désintérêt politique mais seulement 9 % à s'inquiéter de la légitimité de leur propre élection. À l'opposé, l'absence d'inquiétude est partagée par 38 % des maires qui considèrent que le lien de confiance entre représentants municipaux et administrés est suffisamment fort pour ne pas y voir un quelconque malaise démocratique au plan municipal.

Jugement des maires sur l'abstention (en %)



Catégories socio-professionnelles des maires, 2001-2020 (en %)

PCS des maires élus	2001	2014	2020
Agriculteurs exploitants	18	13,4	11,6
Artisans, commerçants, et chefs d'ent.	6,9	5,6	5,9
Cadres et prof. intellectuelles sup.	22,7	15,3	21,5
Prof. intermédiaires	6,9	7,8	10,6
Employés	7,3	9,8	6
Ouvriers	1,5	2,6	2,4
Retraités	29,7	42,6	39,4
Autres et sans profession	7	3,1	2,7

Source: RNE, ministère de l'intérieur.
Traitement par Martial Foucault (CEVIPOF, Sciences Po)

La mandature 2020-2026 s'inscrit d'emblée dans un contexte exceptionnel dont peu de maires peuvent aujourd'hui dresser un horizon clair et certain. Certes, plusieurs des édiles sont rôdés à l'exercice mais ce sont près de 40 % de nouveaux maires qui ont été installés en juin dernier.

1.1 Profil des maires élus en 2020

Comme les élections précédentes, l'année 2020 affiche un taux de succès important pour les maires candidats à leur succession. Ils sont en effet 60 % en moyenne à avoir été réélus dont une proportion très élevée dès le premier tour. Des différences notables apparaissent selon la taille des communes. Par exemple, les maires sortants sont 56 % à l'avoir emporté dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants contre 69,5 % dans les communes de plus de 30 000 habitants.

Renouvellement municipal

	Nombre	% Sortants battus ou non candidats	% Sortants réélus
Moins de 1 000 hbts.	25 041	39,8	60,2
De 1 000 à 3 500 hbts.	6 779	43,9	56,1
De 3 500 à 5 000 hbts.	961	41,1	58,9
De 5 000 à 9 000 hbts.	1 053	39	61
De 9 000 à 30 000 hbts.	857	35	65
Plus de 30 000 hbts.	302	30,5	69,5
Total	34 993	40,4	59,6

Source: RNE, ministère de l'intérieur.
Traitement par Martial Foucault (CEVIPOF, Sciences Po)

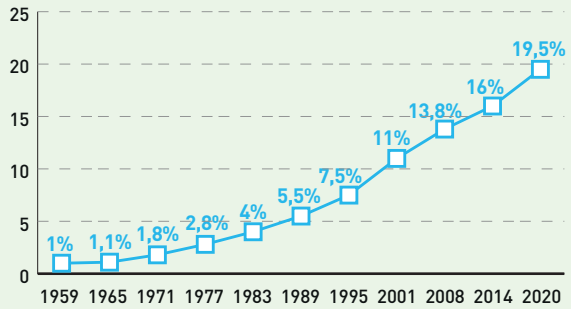
Parmi les 40 % de nouveaux maires, près d'un tiers d'entre eux ont défait des maires sortants candidats à leur propre succession et les deux tiers restants ont été élus en l'absence de maire sortant.

Le profil sociologique des 34 993 maires élus en 2020 change peu par rapport à la précédente mandature. Signalons deux évolutions notables :

1- avec près de 7 000 femmes élues maires, leur part progresse mais ne représente que 19,5 % de l'ensemble des édiles (+3,5 points de plus qu'en 2014) ;

2- l'augmentation de la part des cadres et professions libérales qui représentent 21 % (contre 15 % en 2014) de l'origine socioprofessionnelle des maires. Si la part des retraités se maintient (env. 40 %), celle des agriculteurs continue de diminuer pour atteindre 11,6 % (contre 18 % en 2001).

Féminisation de la fonction de maire (en %), 1959-2020

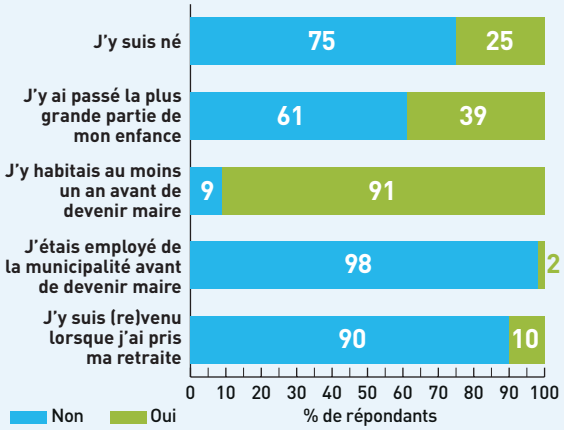


Si l'ensemble de ces informations sont disponibles auprès du ministère de l'Intérieur, d'autres plus qualitatives nous été fournies par les répondants à notre enquête.

1.2 Ancrage local

À la question de l'inscription des maires dans leur territoire, 39 % des répondants ont déclaré avoir passé la plus grande partie de leur enfance dans la commune qu'ils gouvernent aujourd'hui, 25 % y être nés et seulement 10 % ont élu domicile dans leur commune au moment de leur retraite.

Rapport des maires à leur commune



L'engagement municipal dépasse largement la fonction de maire. En effet, une forte majorité de nouveaux maires exerçaient déjà soit une fonction de conseiller municipal (68 %), soit une fonction d'adjoint (42 %) au cours de la mandature précédente. La trajectoire des maires, contrairement à d'autres fonctions de représentation, s'inscrit en général dans un long processus d'apprentissage de la fonction et du rôle.

Par ailleurs, il contribue à l'accumulation de capital politique dans le temps mais aussi dans l'espace. Notre enquête montre que le cumul d'autres mandats (départementaux, régionaux, syndicats locaux) ne concerne que 3 maires sur 10. Toutefois, et comme anticipé, le cumul de mandats concerne davantage les maires réélus que les nouveaux maires et varie substantiellement selon la taille de la commune. Les maires réélus des communes de plus de 9 000 habitants sont deux fois plus nombreux à déclarer un cumul de mandats que ceux des communes de moins de 1 000 habitants (63 % vs. 33 %). Le rapport est sensiblement identique pour les nouveaux maires qui sont 41 % à exercer un autre mandat une fois élu dans une grande commune contre 19 % pour les nouveaux de communes de moins de 1 000 habitants.

2. La gestion de la crise sanitaire

L'ampleur du choc suscité par l'apparition du coronavirus n'en finit pas de transformer voire de malmener certaines de nos croyances sur la solidité de nos organisations économiques, sociales et politiques. L'épidémie s'est non seulement accompagnée de milliers de morts, mais elle a aussi révélé plusieurs dysfonctionnements majeurs de l'organisation étatique. Les vertus protectrices du modèle français ne cachent-elles pas un modèle de prise de décision trop centralisé ?

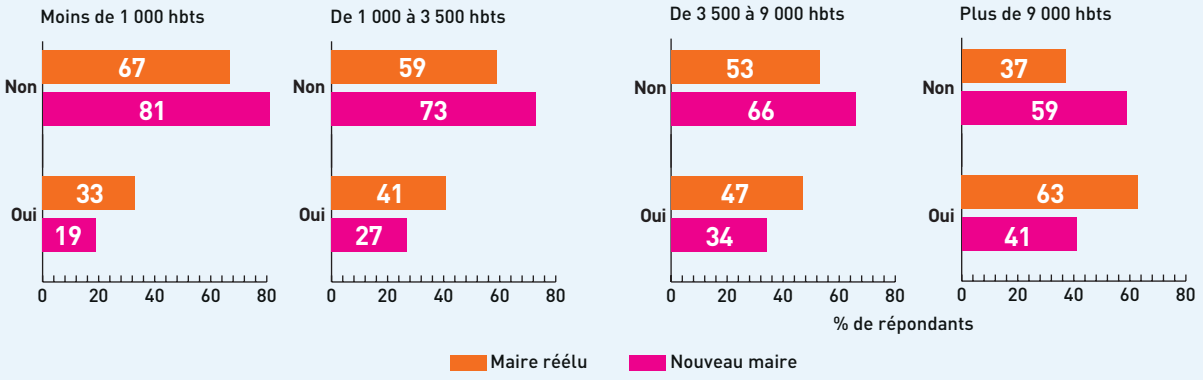
2.1 Une organisation de l'État en souffrance

L'épidémie n'a pas touché de manière homogène le corps social et les territoires. Pourtant, c'est bien le modèle d'un appareil d'État aux commandes pour le meilleur (protection et réflexe d'interventionnisme économique) et le pire (bureaucratisation de la décision publique et faible mobilisation des corps intermédiaires) qui s'est rapidement imposé.

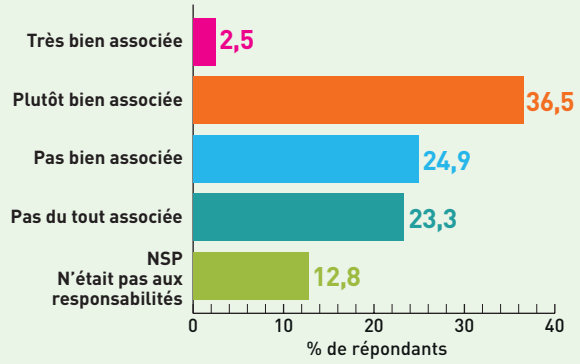
Il est sans doute trop tôt pour faire le bilan des causes structurelles et conjoncturelles des dysfonctionnements de l'appareil d'État. Et d'ailleurs, est-il une organisation publique dans le monde qui n'ait pas subi des critiques sur la conduite des affaires en temps de crise ? Mais parce que la menace sanitaire qui pèse sur le quotidien des Français ne disparaîtra pas de sitôt, l'urgence appelle à repenser les relations de l'État et ses administrations avec les représentants élus, nationaux et locaux.

Le rôle des maires a été maintes fois souligné comme acteurs en première ligne pour répondre aux urgences. Comme le soulignaient les sénateurs Jean-Marie Bockel et Eric Kerrouche, auteurs en juillet 2020 d'un rapport sur les premiers enseignements de la crise, *« les élus locaux ont regretté les défaillances organisationnelles de l'État au plus haut niveau. Les maires n'ont pu disposer d'informations claires et cohérentes que tardivement, parfois par les médias, alors qu'ils étaient en première ligne pour répondre aux interrogations de leurs concitoyens. ».*

Actuellement, outre votre fonction de maire voire de conseiller communautaire, occupez-vous un autre mandat ? (en %)

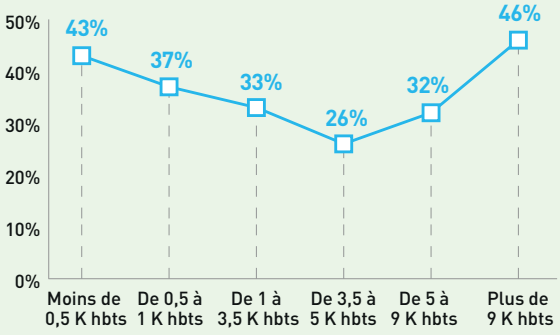


Votre commune a-t-elle bien été associée à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire par l'État ?



De manière globale, 39 % des maires interrogés estiment avoir été bien associés à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 48 % d'entre eux mal associés et enfin 12 % n'étaient pas en responsabilité au cours du printemps. La figure suivante met en évidence une difficulté plus forte pour les maires des communes de taille intermédiaire (1 000 à 9 000 hbts.) à se coordonner avec les services de l'État.

Niveau d'association perçue positivement selon la taille de la commune



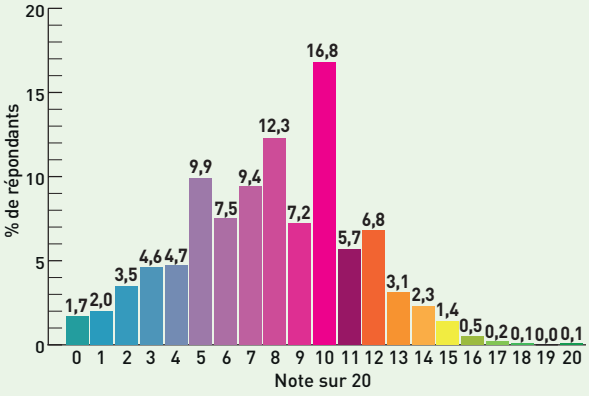
2.2 Les sources d'insatisfaction et d'impuissance de l'action publique

Parmi les sources d'insatisfaction, c'est le manque de directives claires et cohérentes de la part de l'État qui est pointé par 51% des édiles interrogés. Le rapport d'étape de la mission indépendante d'évaluation de la crise, présidée par le professeur Didier Pittet, rendu public le 13 octobre 2020, insiste sur les défauts de coordination entre services de l'État et agences régionales de santé (cf graphique p.6).

Est-ce la technostructure qui a ralenti la réaction du gouvernement ? La mise en place des mesures sanitaires et économiques devait-elle s'appliquer uniformément à l'ensemble du territoire sans distinction de particularismes locaux ? L'État central a-t-il sous-estimé la capacité d'action des collectivités territoriales ? Derrière ces questions, en germe depuis l'éclosion du mouvement des Gilets jaunes, se pose l'enjeu du modèle d'organisation administrative et politique du territoire français.

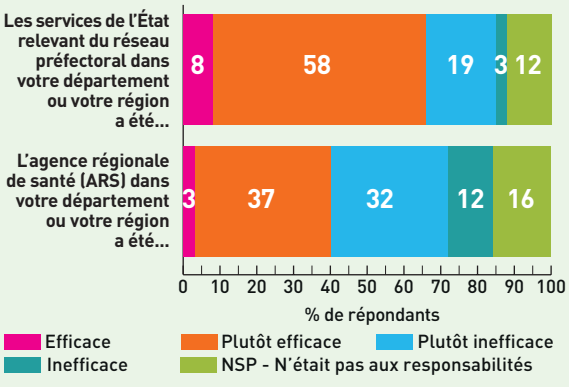
Au moment de notre enquête, la crise sanitaire était loin d'être terminée. Pour autant, le regard porté par les édiles sur leur relation à l'exécutif confirme un malaise que les efforts récents du gouvernement n'ont pas totalement dissipé. En leur demandant d'évaluer l'action du gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales, les maires attribuent une note moyenne très sévère (8 sur 20).

Évaluation de l'action du gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales



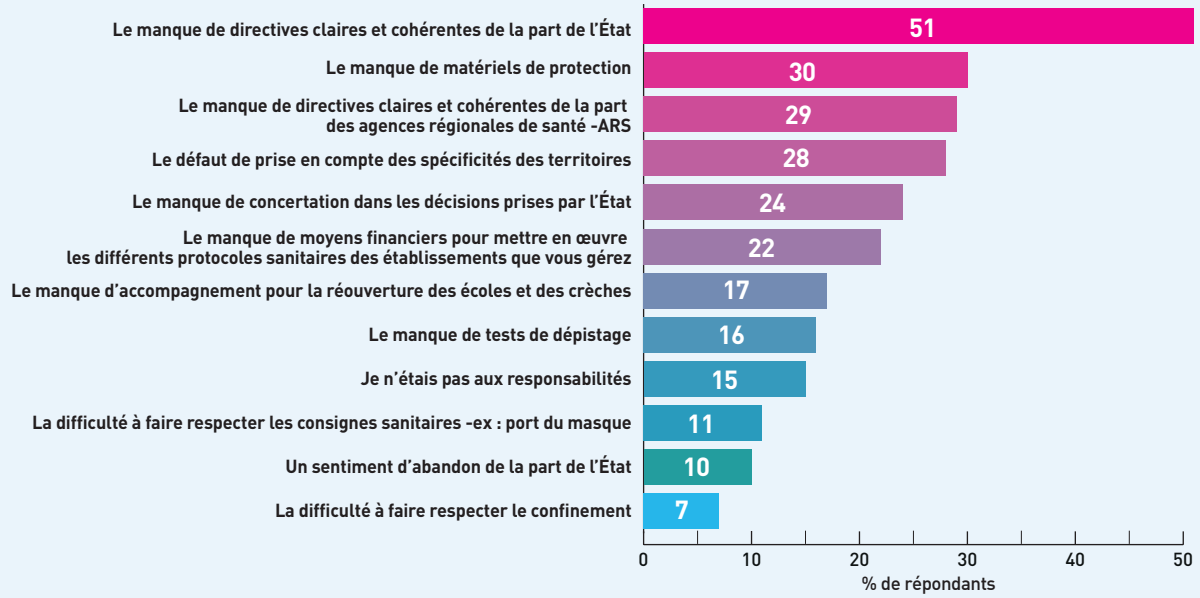
Tous les services de l'État ne sont pas jugés de la même manière. Parmi les deux institutions fortement impliquées au plan local, les préfectures bénéficient d'une forte dose de satisfecit de la part des maires puisqu'ils sont 66 % à estimer que leur relation de travail a été efficace. En revanche, ce seuil chute à 40 % pour les agences régionales de santé.

Relations entre les communes et les préfectures vs. Agences régionales de santé durant l'état d'urgence sanitaire

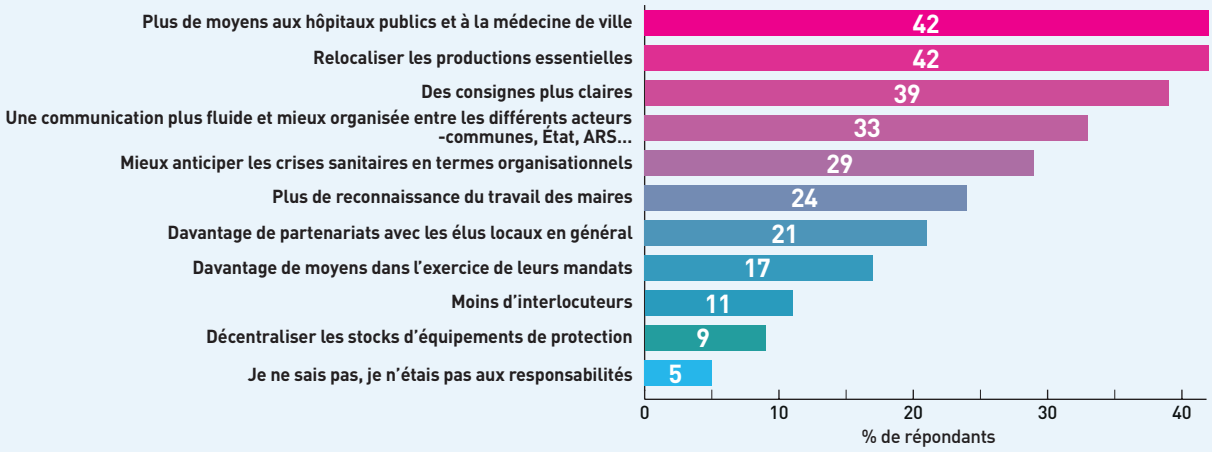


Si l'État français précède la nation, le bon fonctionnement d'une démocratie s'apprécie en temps de crise. Face à un tel choc sanitaire et bientôt économique, les systèmes étatiques mettent à l'épreuve la prise de décision des acteurs impliqués et la responsabilité politique associée. Comment imaginer un instant que la cohésion d'une nation puisse être menacée par la multiplication d'initiatives politiques locales en réponse à une variété de problèmes territoriaux ?

Sources de dysfonctionnement de la gestion de crise sanitaire (Trois choix possibles)



Propositions dans un monde post-COVID (Trois choix possibles)



Faire vivre la démocratie locale dans un pays centralisé suppose de restaurer le sens de la responsabilité politique en partageant certaines compétences d'action publique. L'architecture et l'organisation territoriale sont des questions qui, précisément, doivent se décider par le bas. Aujourd'hui, les gens votent directement au niveau communal, mais ils apprennent ensuite que des compétences partent là où leur maire leur dit qu'il n'a pas ou plus la main. Cela peut produire des désillusions démocratiques considérables car les citoyens auraient l'impression de voter là où cela ne compte pas, et ne voteraient pas là où cela compte.

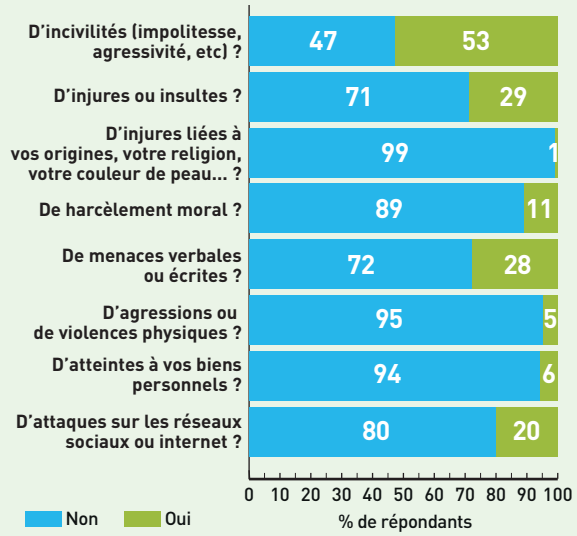
3. Les maires face aux faits de violences symbolique et physique

Depuis la mort du maire de Signes (Var) le 5 août 2019 dans l'exercice de ses fonctions, le public a découvert un phénomène jusqu'alors peu médiatisé mais plus profond qu'il n'y paraissait. De nombreux témoignages de maires ont allongé une liste désormais longue de fait de violences à leur endroit. La commission des lois du Sénat a lancé une consultation en août 2019. De ce travail, il ressortait que parmi les 3 812 participants, 3 504 avaient déjà subi des incivilités, des injures, des menaces ou des agressions physiques (92 %). Nous poursuivons ce travail d'enquête pour circonscrire un phénomène diffus qui prend en partie racine dans une société française de plus en plus fracturée et polarisée et où l'autorité municipale subit des à-coups répétés.

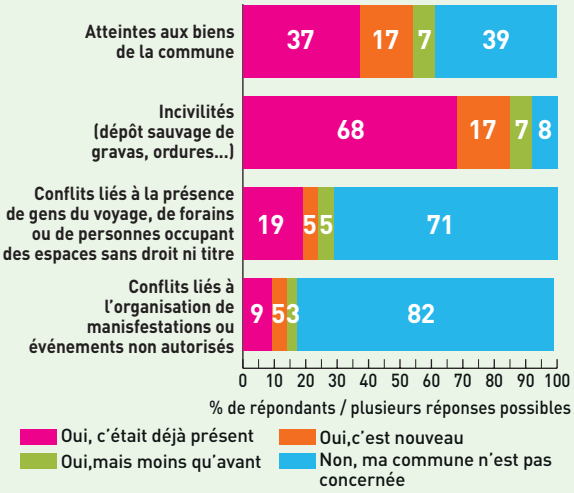
3.1 Ampleur du phénomène

Parmi les faits dont les maires se déclarent avoir déjà été victimes (sans en préciser la date), citons les incivilités (53 %), des injures ou insultes (29 %), des menaces verbales ou écrites (28 %) et des attaques sur les réseaux sociaux ou internet (20 %). Si les agressions physiques (5 %) ou atteintes aux biens personnels (6 %) sont relativement rares, elles correspondent en réalité à des centaines de situations vécues.

Nature des violences subies (en %)



Évolution des faits de malveillance ou conflits dans la commune (en %)



D'un point de vue géographique, toutes les communes sont touchées quelle que soit leur taille de population. Le niveau d'incivilités et les attaques sur les réseaux sociaux tendent à augmenter avec la taille de la commune (en raison de la densité de population).

En revanche, il existe des écarts significatifs selon l'ancienneté et l'expérience politique du maire. Ainsi, 70 % des maires sortants réélus déclarent avoir subi une forme d'incivilité, contre 46 % des nouveaux maires expérimentés (c'est-à-dire d'adjoint au maire ou conseiller municipal par le passé) et 32 % pour les nouveaux maires. Ces chiffres soulignent la prégnance et la saillance du phénomène et la forte exposition de la fonction aux faits de violence. Cette même violence qui peut parfois s'immiscer dans la sphère privée puisque 11 % des maires déclarent que leur famille ou leurs proches ont également été victimes des mêmes agissements.

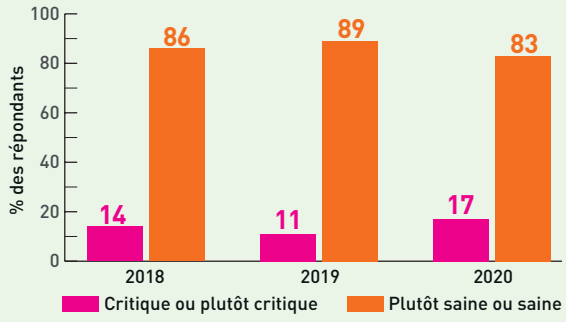
3.2 D'une violence personnalisée à une violence communale

Le phénomène de violence envers la personne du maire se déploie également par des formes de malveillance plus ou moins grave au sein de la commune. Il en va ainsi d'une grande variété d'incivilités (dépôts de gravas, abandon d'ordures, etc.) qui pour 68 % des répondants ne sont pas nouvelles et pour 17 % ont fait leur apparition dans leur commune contre 7 % déclarant qu'elles sont en recul. Les atteintes aux biens de la commune (dégradations, vols, etc.) sont la deuxième source de difficultés auxquelles les maires sont confrontés pouvant déboucher sur des faits de violence.

4. Situation financière

Concernant la situation financière des communes, les maires considèrent que la gestion actuelle ou passée de leur commune est très majoritairement saine (constat partagé par 83 % des répondants). Cette tendance se poursuit depuis 2018, date de notre première enquête où nous posions la même question.

Auto-évaluation par les maires de la situation financière de leur commune



Un certain nombre d'interrogations pèsent toutefois sur la part du plan de relance de plus de 100 milliards d'euros qui reviendra aux collectivités territoriales en 2021. Même si l'évolution de la dotation globale de fonctionnement n'est pas appelée à connaître de grandes variations, c'est davantage le fort degré d'incertitude du contexte économique qui inquiète nombre d'élus locaux. En effet, dans la perspective d'une croissance économique négative ou atone, c'est une partie des impôts affectés aux collectivités, et en particulier la CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ou encore les DMTO (Droits de mutation à titre onéreux), qui risquent de fortement diminuer, en plus de la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % des ménages les plus riches.

Principaux enseignements de l'enquête* AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Municipales 2020 : une élection si particulière

Par l'ampleur des réponses recueillies, l'enquête CEVIPOF-AMF donne un aperçu du moral des maires en octobre 2020. Mobilisés tour à tour par la campagne municipale puis l'état d'urgence sanitaire depuis le printemps dernier, les édiles expriment un certain nombre de réserves sur leur rôle et parfois leur impuissance à œuvrer pour le bien commun. Leur résilience sera mise à rude épreuve au cours des prochains mois lorsqu'il s'agira de faire un bilan de leurs marges de manœuvre financière pour répondre à des demandes sociales non assurées par l'État et continuer à faire vivre la démocratie municipale.

- **Les 4 714 maires interrogés en octobre 2020 par l'enquête CEVIPOF-AMF** ont été élus ou réélus au cours d'une élection municipale **étrange. Étrange** car le scrutin s'est étiré durant trois mois et parce que le taux de participation a atteint un niveau historiquement faible (44,7 %).
- **Cette faible participation inquiète** une majorité (55 %) des maires interrogés pour deux motifs : ils sont 46 % à considérer que l'abstention record révèle un phénomène profond de désintérêt politique et seulement 9 % à s'inquiéter de la légitimité de leur propre élection. Pour les 45 % non inquiets, ils considèrent que le lien de confiance entre représentants municipaux et administrés est suffisamment fort pour ne pas y voir un quelconque malaise démocratique au plan municipal.
- L'engagement municipal dépasse largement la fonction de maire. En effet, une forte majorité de nouveaux maires exerçaient déjà soit une **fonction de conseiller municipal (68 %),** soit une **fonction d'adjoint (42 %)** au cours de la mandature précédente.
- Le rôle des maires a été maintes fois souligné comme acteurs en première ligne pour répondre aux urgences de la crise COVID-19. De manière globale, **39 % des maires interrogés estiment avoir été bien associés** à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, **48 % d'entre eux mal associés** et enfin 12 % n'étaient pas en responsabilité au cours du printemps. Notons une différence notable pour les maires de communes de taille intermédiaire (1 000 à 9 000 hbts.) qui sont seulement **26 %** à s'être sentis pleinement associés avec les services de l'État contre **46 %** pour les très petites communes ou grandes villes.
- Parmi les sources d'insatisfaction, **c'est le manque de directives claires et cohérentes de la part de l'État qui est pointé par 51 % des édiles interrogés.**
- Tous les services de l'État ne sont pas jugés de la même manière : les préfectures bénéficient d'une forte dose de satisfecit de la part des maires puisqu'ils sont **66 % à estimer que leur relation de travail a été efficace.** En revanche, ce seuil chute à **40 % pour les agences régionales de santé.**
- L'enquête a interrogé les maires sur les faits de violence dont ils ont pu être victimes. Parmi eux, citons **les incivilités (pour 53 % des maires interrogés),** les injures ou insultes (29 %), les menaces verbales ou écrites (28 %) et des attaques sur les réseaux sociaux ou internet (20 %). Si les agressions physiques (5 %) ou atteintes aux biens personnels (6 %) sont relativement rares, elles correspondent en réalité à des centaines de situations vécues.
- Ces chiffres varient selon l'ancienneté et l'expérience politique du maire : **70 % des maires sortants réélus** déclarent avoir subi une forme d'incivilité, contre **46 % des nouveaux maires expérimentés** (c'est-à-dire d'adjoint au maire ou conseiller municipal par le passé) et **32 % pour les nouveaux maires** (sans expérience).
- Des formes de malveillance plus ou moins grave au sein de la commune persistent. Il en va ainsi d'une grande variété d'incivilités (dépôts de gravas, abandon d'ordures, etc.) qui pour **68 %** des répondants ne sont pas nouvelles et pour **17 % ont fait leur apparition dans leur commune** contre 7 % déclarant qu'elles sont en recul. **Les atteintes aux biens de la commune (dégradations, vols, etc.) sont la deuxième source de difficultés** auxquelles les maires sont confrontés pouvant déboucher sur des faits de violence.

MÉTHODOLOGIE

À partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant une cinquantaine de questions a été administrée en ligne entre le 14 octobre et le 10 novembre 2020. Envoyée auprès de 33 279 maires, le taux de réponses s'établit à 13 % (soit 4 714 réponses complètes de maires) et 18 % si l'on tient compte des réponses incomplètes (soit 6 603 maires). La représentativité de l'enquête est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises.

L'enquête comportait trois volets ayant trait à l'environnement de travail du maire, la trajectoire avant de devenir maire, l'état d'esprit du maire, la gestion de la crise COVID-19 et des relations entre maires et services de l'État et enfin la montée des violences et incivilités à l'endroit des maires. Une attention particulière a guidé cette note, à savoir la distinction entre maires nouvellement élus et celles et ceux réélus.

** Retrouvez toutes les enquêtes et analyses sur amf.asso.fr / réf. 39533*

Crédits : Adobe Stock 359035731/231511907/141020086/126065979/50600341/7363295, Fotolia114695/96838207

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ
www.amf.asso.fr

SciencesPo
CEVIPOF
www.sciencespo.fr/cevipof