

Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo



ENQUÊTE 2018

Les maires de France : entre résignation et incertitude

Martial Foucault
Professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

Novembre 2018



Enquête 2018

Les maires de France : entre résignation et incertitude

La France des territoires locaux est-elle en crise ? Pourquoi les maires de ces 35 357 communes expriment-ils depuis plusieurs mois un sentiment de lassitude vis-à-vis de responsabilités politiques et administratives qu'ils jugent de plus en plus difficiles à assumer ? Les raisons sont multiples et profondes. Surtout elles ne sont pas nouvelles. En mars 2014, 40 % des maires avaient été renouvelés aux élections municipales. En octobre 2018, la part élevée d'élus indiquant ne pas vouloir se représenter laisse augurer un plus fort renouvellement en 2020. Les raisons de cette tendance sont multiples mais ont en commun une forme de résignation des maires contenue par un sens du devoir et un esprit républicain du quotidien. Mais la contestation assumée et relayée par les associations d'élus locaux face au malaise dans leurs relations vis-à-vis de l'État central et aux effets liés à l'application de certaines réformes (loi NOTRe, suppression de la taxe d'habitation) ouvre une période de forte incertitude.

Dans le cadre du nouvel Observatoire de la démocratie de proximité, à l'initiative et en partenariat avec l'AMF, le CEVIPOF a mené une enquête en ligne auprès de l'ensemble des maires de France pour dresser leurs portraits, pour connaître les trajectoires de celles et ceux qui occupent cette fonction, pour mieux appréhender leurs difficultés, et pour comprendre l'évolution de la représentation politique au niveau local. Pilier de la démocratie locale, le maire bénéficie encore aujourd'hui du niveau de confiance le plus élevé (parmi tous les élus) de la part des citoyens. Toutefois, ce capital de confiance ne doit pas dissimuler la mise sous tension du maire dans son environnement quotidien l'obligeant à une grande capacité d'adaptation pour ne pas sombrer dans la résignation.

MÉTHODOLOGIE

À partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant 63 questions a été administrée en ligne par le CEVIPOF entre le 12 octobre et le 3 novembre 2018. Envoyée auprès de 35 357 maires, le taux de réponses s'établit à 13 % (soit 4 657 réponses complètes de maires) et 20 % si l'on tient compte des réponses incomplètes (soit 7 141 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, à son état d'esprit, aux relations avec d'autres structures de gouvernement et à la position du maire vis-à-vis de certaines réformes engagées par l'État. Plusieurs questions ouvertes sur les insatisfactions et satisfactions des maires feront l'objet d'une analyse dans une future note.

L'Observatoire de la démocratie de proximité interrogera prochainement les maires mais également un échantillon représentatif de Français pour comprendre leurs attentes et leur représentation du rôle de la commune jusqu'aux municipales de 2020.

1. L'état d'esprit des maires

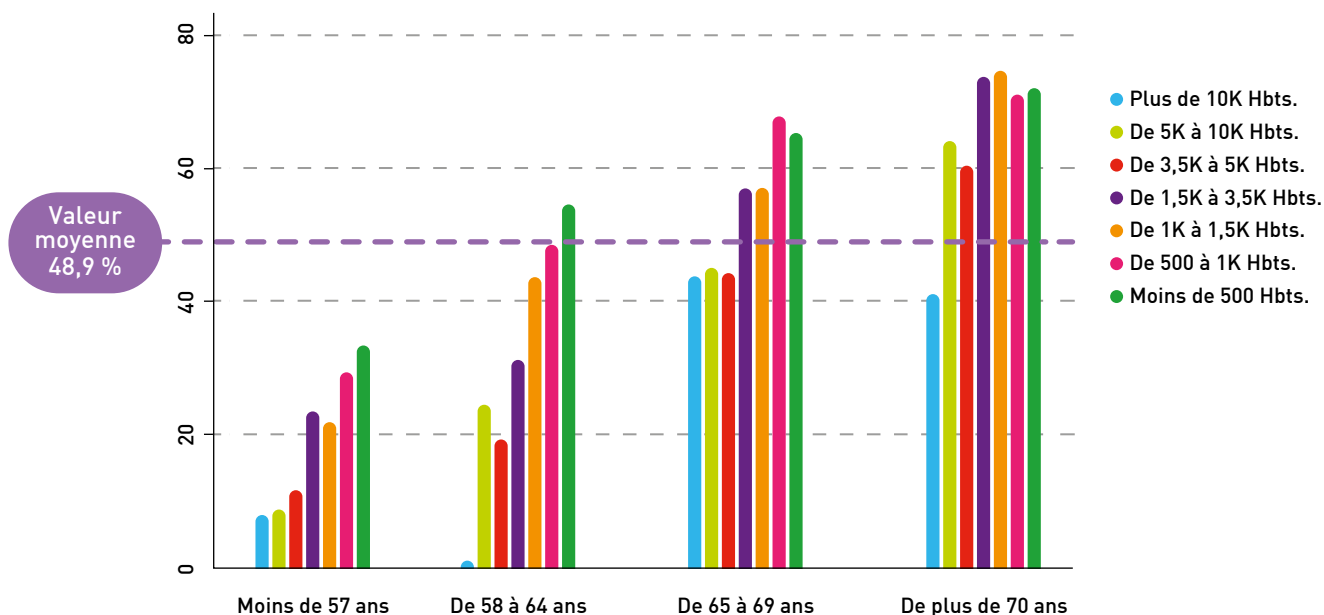
À l'enthousiasme du succès électoral succède aujourd'hui chez bon nombre de maires une certaine fatigue psychologique face aux attentes de plus en plus élevées des citoyens. Si les résultats de l'enquête AMF-CEVIPOF ne permettent pas véritablement de parler de « malaise » des maires, les édiles des petites communes expriment plus fortement les difficultés d'exercice de leur mandat, au-delà des seules considérations matérielles et juridiques liées à leur fonction.

1.1 Un maire sur deux ne souhaite pas se représenter en 2020

En 2014, 60 % des maires sortants ont été réélus. Quatre ans plus tard et un an et demi avant les prochaines élections, ils sont déjà 49 % à vouloir « abandonner tout mandat électif ». Un tel renouvellement traduirait certes une vitalité de la démocratie locale mais il met aussi en exergue une certaine crise des vocations.

Derrière ce chiffre se dissimulent des situations très contrastées selon la taille de la commune, l'âge

MAIRES SOUHAITANT ABANDONNER LEUR MANDAT EN 2020 (EN %)

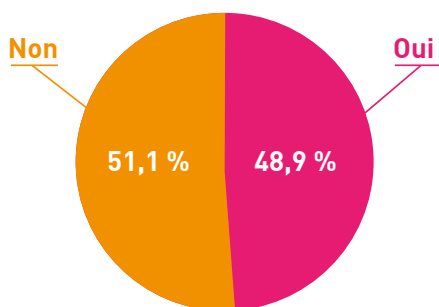


du maire, son ancienneté électorale ou encore la perception du sens politique donné à son action locale. Ainsi, les maires des communes de moins de 500 habitants sont 55 % à envisager l'abandon de leur mandat, contre 28 % pour les maires des communes de 5 à 10 000 habitants et 9 % pour ceux des communes de plus de 30 000 habitants.

1.2 Les raisons de l'abandon

Les maires interrogés avancent une multitude de raisons pour justifier leur décision de ne pas se représenter. Mais deux explications reviennent très fréquemment. D'abord, les maires sont 71 % à mettre en avant leur souhait de privilégier leur vie personnelle et familiale, et ce d'ailleurs quel que soit leur âge et leur situation matrimoniale. Ce qui traduit un investissement de tous les instants, voire un dévouement des maires les conduisant à mettre de côté (trop souvent) leur vie familiale. Ensuite, ils sont 52 % à estimer avoir rempli leur devoir civique en assumant la fonction de maire.

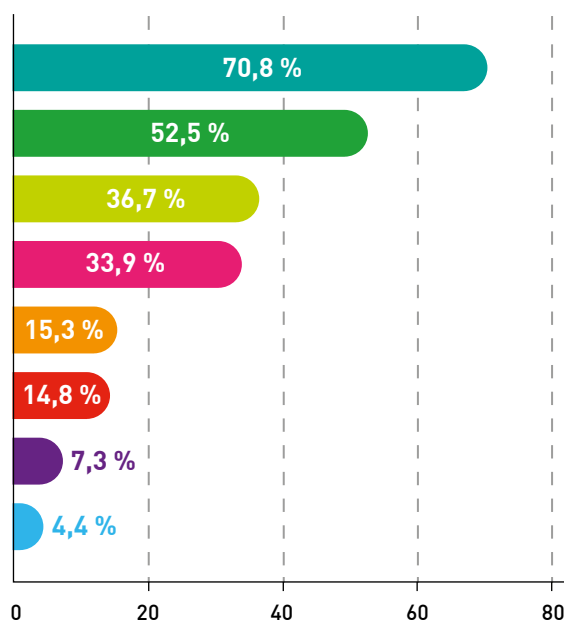
ABANDONNER TOUT MANDAT ÉLECTIF



Combiné à la taille de la commune, l'âge du maire est déterminant dans la décision d'abandon. Plus le maire d'une petite commune est âgé, plus le souhait de ne pas se représenter augmente. Mais la taille de la commune n'explique pas tout. Par exemple, les maires de plus de 70 ans sont près de 70 % à vouloir passer la main en 2020 contre 38 % des maires de moins de 57 ans dans les mêmes petites communes (moins de 500 hab.).

Quoi qu'il en soit, pour l'ensemble des maires de communes de plus de 10 000 habitants, et quel que soit l'âge, la proportion moyenne d'abandons exprimés passe sous le seuil moyen de 49 % pour s'établir à 17 %.

- Vie personnelle et familiale
- J'ai rempli mon devoir civique
- Exigences des administrés
- Plus les moyens financiers
- J'ai le sentiment d'être inutile
- Manque de personnels
- Engagement dans une association
- Perte d'influence



Ce sentiment est très fort auprès des maires de communes de 1 500 à 10 000 habitants. Ce dernier argument ne traduit pas à proprement parler un malaise mais au contraire un signe de bon fonctionnement de la démocratie locale que le taux élevé de renouvellement viendra confirmer en 2020.

Parmi les autres raisons, près d'un tiers des maires invoquent des raisons plus fonctionnelles telles le manque de moyens financiers (33,9 %) ou le manque de personnels (14,8 %). Et de manière plus alarmante, 36 % des maires expliquent avoir de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes de leurs administrés.

Au-delà d'une question de périmètre de compétences, les édiles municipaux déplorent une relation de plus en plus individualiste entre le citoyen et son représentant municipal. L'individualisation du rapport politique observée au plan national touche désormais les collectivités locales de telle sorte que l'exigence aigüe des citoyens se transforme en relation consumériste vis-à-vis du maire. En ce sens, les élus peuvent ressentir un malaise dans la représentation sociale de leur fonction qui n'est plus seulement perçue comme un savant mélange de lien social, de proximité démocratique et de solidarité mais de plus en plus comme une relation entre citoyen « contribuable » et maire « fournisseur de services ».

2. Relations entre communes et intercommunalités

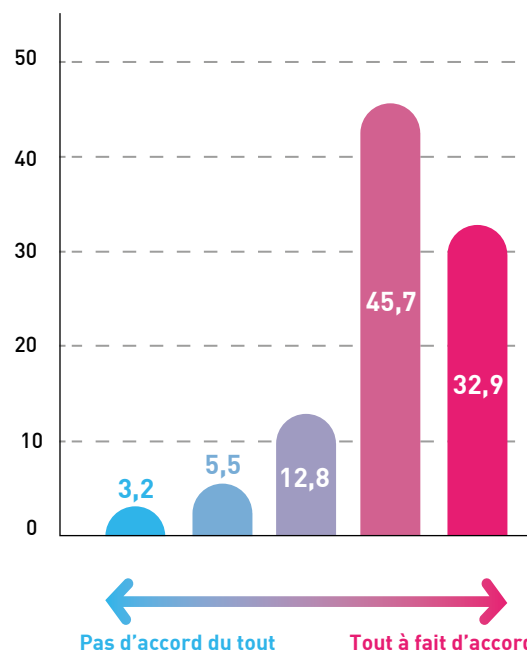
Au 1^{er} janvier 2018, 35 294 communes étaient regroupées dans 1 263 ensembles intercommunaux. Mouvement engagé depuis 1999 et accéléré par l'application de la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, le regroupement intercommunal suscite un grand nombre d'interrogations chez les maires qui s'inquiètent de la réduction de leur marge de manœuvre et de leur capacité d'action. En particulier, plusieurs d'entre eux font part d'un sentiment de « dépossession » politique et administrative. C'est le cas, par exemple, de ce maire d'une commune de moins de 1 500 habitants dans l'Eure qui déclare, à l'instar d'autres élus, que « les communes perdent de plus en plus de compétences au profit des intercommunalités, ce qui va nous laisser dans un rôle de figurant sans pouvoir ».

Il n'est donc pas surprenant que les maires entretiennent une relation méfiante vis-à-vis des intercommunalités auxquelles leur commune est rattachée. Près de 80 % d'entre eux considèrent que l'intercommunalité a beaucoup d'influence sur leur commune alors qu'ils ne sont que 25 % à penser que leur commune exerce une influence sur l'intercommunalité. Cette relation asymétrique met en

exergue la perte d'autonomie ressentie et vécue par plusieurs maires qui ont été élus sur des projets de transformation et d'amélioration du cadre de vie quotidien et qui ont l'impression d'être relégués aux fonctions d'officier d'état civil. D'ailleurs près de 10 % des sources d'insatisfaction des maires, révélées par des questions ouvertes dans l'enquête, concernent les enjeux liés à l'intercommunalité.

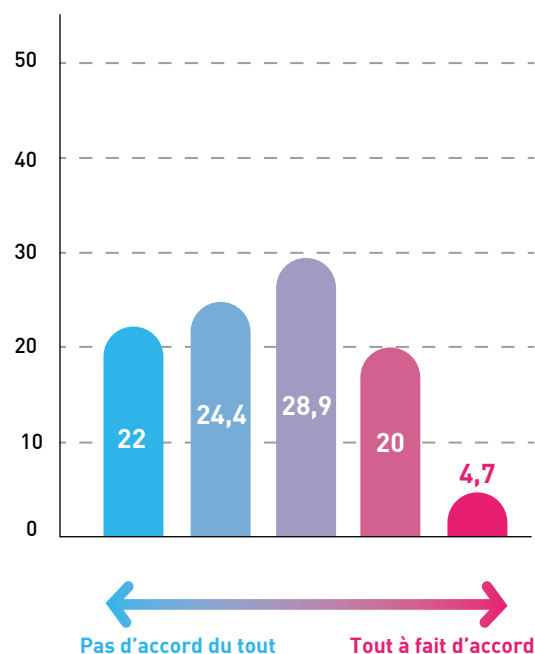
L'INTERCOMMUNALITÉ A BEAUCOUP D'INFLUENCE SUR MA COMMUNE

% de répondants



MA COMMUNE A BEAUCOUP D'INFLUENCE SUR MON INTERCOMMUNALITÉ

% de répondants



Il ne fait aucun doute que les maires perçoivent de plus en plus une décentralisation fonctionnelle qui les conduit à devenir des exécutants, des agents de mise en œuvre de politiques définies au plan national.

Mais la République des territoires souffre-t-elle d'une interruption de décentralisation ou d'une trop forte déconcentration de l'État ?

3. Une République de moins en moins décentralisée

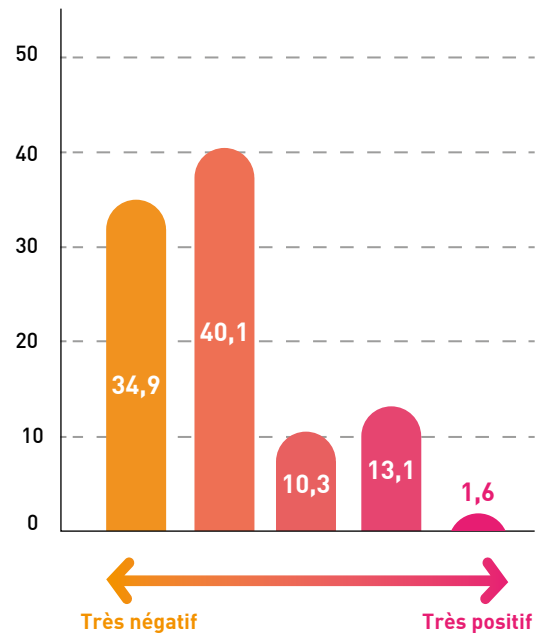
Les tensions actuelles entre l'exécutif national et les collectivités territoriales font écho aux traumatismes vécus par plusieurs maires en matière de recentralisation financière mais aussi en termes d'effets de réformes précédemment adoptées ou d'annonces autour de la suppression de la taxe d'habitation.

En matière de réformes institutionnelles, la réorganisation des services déconcentrés de l'État est vécue de manière négative par 68 % des maires, ce chiffre étant plus faible pour les communes de plus de 10 000 habitants. Dans la même perspective, les effets de la loi NOTRe sont encore jugés plus sévèrement par les maires puisque 75 % d'entre eux (chiffre constant quelle que soit la strate de population) considèrent qu'elle a eu des effets négatifs sur leur mandat.

En matière de finances locales, la diminution constatée depuis plusieurs années des transferts financiers de l'État vers les communes conduit aujourd'hui les maires à y remédier en privilégiant soit le report d'investissement (46 %), soit la réduction des services publics rendus (17 %) ou l'augmentation des impôts (13 %).

CHANGEMENTS DE COMPÉTENCES DES INTERCOMMUNALITÉS (Loi NOTRe)

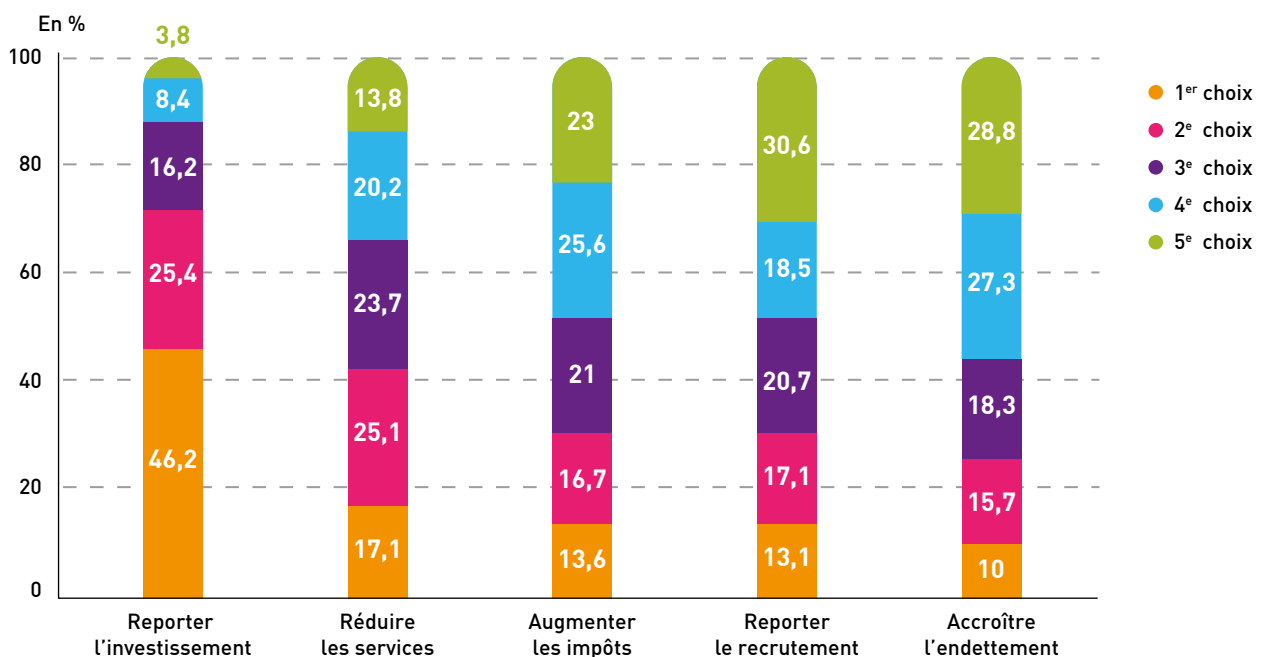
% de répondants



Même si la recentralisation ressentie de l'action communale ne se traduit pas par le transfert de compétences communales à l'État central mais résulte plutôt des contraintes budgétaires installées dans la durée, la perception par les maires d'une perte d'autonomie soulève un enjeu de taille : la République décentralisée des territoires est en panne alors que les maires restent les représentants politiques bénéficiant du niveau de confiance le plus élevé de la part des Français.

Martial Foucault,
Professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF.

QUELLE OPÉRATION PRIVILÉGIE LES MAIRES FACE À LA DIMINUTION DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT VERS LES COMMUNES ?





Principaux enseignements de l'enquête

- **Les 4 657 maires interrogés par l'enquête AMF-CEVIPOF expriment un sentiment général partagé entre résignation et incertitude** au regard des prochaines échéances électorales de mars 2020.
- **À la question de savoir si les maires ont d'ores-et-déjà pris une décision vis-à-vis du renouvellement de leur candidature, un maire sur deux (50 %) indique vouloir abandonner son mandat de maire.** Cette proportion atteint 55 % pour les maires des communes de moins de 500 habitants contre 28 % pour les communes de 5 à 10 000 habitants et 9 % pour les communes de plus de 30 000 habitants.
- Les raisons invoquées par les maires sont multiples mais témoignent en priorité de difficultés de l'exercice du mandat puisque 71 % d'entre eux souhaitent se concentrer sur leur vie familiale et personnelle et 52 % considèrent avoir rempli leur devoir civique. Il n'y a donc pas à proprement parler un malaise généralisé chez les édiles municipaux mais plutôt le souhait de passer la main en raison de motifs personnels.
- **Ce résultat ne doit pas masquer un certain nombre d'insatisfactions ressenties par les maires dans l'évolution institutionnelle du maillage territorial.** En effet, le rapport des maires aux regroupements intercommunaux suscite beaucoup d'irritation et un **sentiment de « dépossession » de leur action publique locale.** Ainsi 80 % d'entre eux considèrent que l'intercommunalité a beaucoup d'influence sur leur commune alors qu'ils ne sont que 25 % à penser que leur commune exerce une influence sur l'intercommunalité. Cette relation asymétrique met en exergue la perte d'autonomie ressentie et vécue par plusieurs maires qui ont été élus sur des projets de transformation et d'amélioration du cadre de vie quotidien et qui ont l'impression d'être relégués aux fonctions d'officier d'état civil.
- Enfin, dans un contexte de tension entre l'exécutif national et les représentants des collectivités locales (communes, départements, régions), **75 % des maires interrogés jugent de manière négative les changements introduits par la loi NOTRe** et 68 % désapprouvent la réorganisation des services déconcentrés de l'État.
- **Enfin, l'enquête révèle que la République décentralisée des territoires est en panne** alors que les maires restent les représentants politiques bénéficiant du niveau de confiance le plus élevé de la part des Français. L'enjeu est de taille car il met en péril le bon fonctionnement d'une démocratie locale.