

Novembre 2019

Des maires plus combatifs à quatre mois des élections municipales

Martial Foucault

Professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF





Des maires plus combatifs à quatre mois des élections municipales

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

À quatre mois des prochaines élections municipales, le climat politique local s'est légèrement amélioré par rapport à la même période de l'an passé. Il faut rappeler qu'en octobre 2018 la relation entre les maires et les représentants de l'État s'était profondément abîmée. Depuis, la révolte inédite des Gilets jaunes a forcé l'exécutif à réagir en plusieurs temps. L'une des réponses a été l'organisation du Grand débat national pour réinstaller le président de la République au cœur des territoires. Emmanuel Macron a décidé de s'impliquer personnellement lors de quatorze débats, dont six avec les maires. Et c'est d'ailleurs, symboliquement, devant 600 élus normands réunis dans le gymnase de la commune de Grand Bourgtheroulde que le Grand débat national a été lancé. Au terme de cette séquence, le clivage entre une France d'en haut incarnée par des élites éloignées des réalités territoriales (fracture numérique, mobilités, déserts médicaux et éducatifs...) et une France d'en bas représentée par des maires aux capacités d'action publique limitée ne s'est pas refermé. Actuellement discuté au Parlement, le projet de loi Engagement et proximité porté par Sébastien Lecornu, ministre chargé des Collectivités territoriales, propose des éléments de réponse à ce que nous avions pu identifier, lors de l'enquête d'octobre 2018, comme sources d'insatisfaction des maires, en particulier autour des relations entre les communes et leur intercommunalité.

Dans le cadre de l'Observatoire de la démocratie de proximité, à l'initiative et en partenariat avec l'AMF, Martial Foucault a conduit une enquête auprès de l'ensemble des maires de France pour suivre et mieux comprendre leur état d'esprit à quelques semaines du scrutin municipal de mars 2020. La décision de se porter de nouveau candidat est analysée selon la taille des communes, l'ancienneté électorale mais aussi à travers les conséquences de cet engagement au sein de la sphère personnelle et familiale. Enfin, l'enquête consacre une place importante aux formes de bilan que les maires dressent à l'issue de cette mandature 2014-2020.

MÉTHODOLOGIE

À partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant une cinquantaine de questions a été administrée en ligne entre le 12 octobre et le 7 novembre 2019. Envoyée auprès de 33 279 maires, le taux de réponses s'établit à 13 % (soit 4 355 réponses complètes de maires) et 18 % si l'on tient compte des réponses incomplètes (soit 6 450 maires). La représentativité de l'enquête est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises.

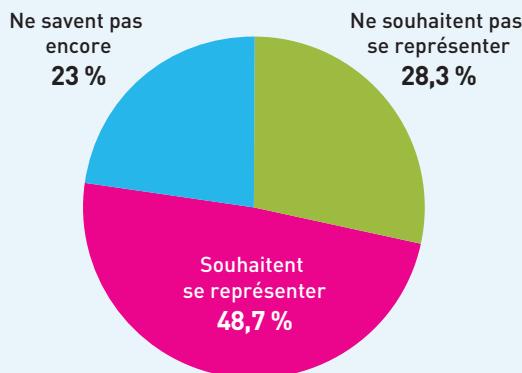
L'enquête comportait trois volets ayant trait à l'environnement de travail du maire, à son état d'esprit, aux relations avec d'autres structures de gouvernement et au bilan de mandature pour la période 2014-2020. Plusieurs questions ouvertes sur les insatisfactions et satisfactions des maires feront l'objet d'une analyse de contenu textuel dans une future note.

1. Le moment de la décision

En octobre 2018, près d'un maire sur deux déclarait vouloir renoncer à se représenter aux prochaines élections municipales. Un an plus tard, ce chiffre a évolué puisque ce sont désormais 48 % des maires interrogés qui sont certains d'être candidats à leur propre succession, 23 % qui restent indécis et 28 % qui souhaitent abandonner. Cette évolution, que d'aucuns pourraient qualifier en trompe l'œil, tient à la fois à des raisons méthodologiques (l'enquête 2018 ne proposait pas la modalité de réponse « je n'ai pas encore pris ma décision ») et conjoncturelles liées à la proximité des élections. Cette tendance ne doit pas masquer le malaise de milliers de maires mais le découragement de l'an passé a laissé place à une embellie sur le terrain de l'engagement républicain.

Rappelons qu'en 2014, le taux de renouvellement des maires avait atteint 40 %. Mais derrière ce chiffre, il fallait lire 27 % de maires qui ne s'étaient pas représentés et 13 % de maires sortants battus dans les urnes.

Décision de se représenter



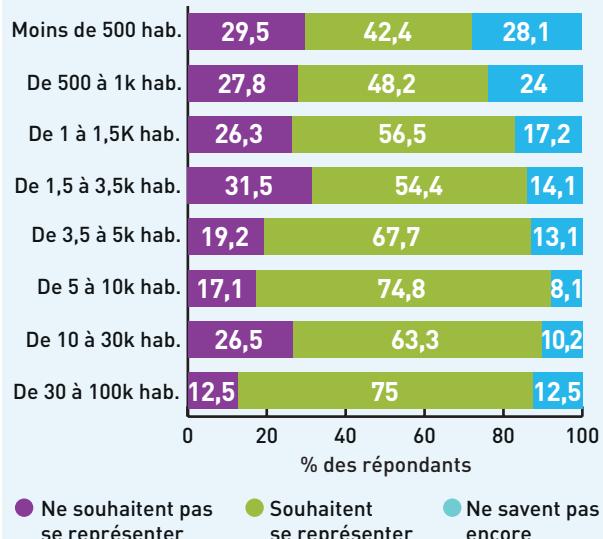
Si les choses devaient en rester ainsi, le scrutin 2020 ressemblerait à celui de 2014. En particulier, au sein des plus petites communes qui sont davantage exposées au souhait d'abandon de leurs édiles, comme il y a six ans.

1.1 L'effet « taille » des communes

Le taux d'abandon varie presque du simple au double entre les communes de moins de 3 500 habitants et celles de plus de 30 000 habitants. L'effet « taille » a certes sa part d'explication dans les trajectoires d'élus municipaux mais ne doit pas être lu comme une forme de déterminisme local qui consisterait à opposer les « maires ruraux décrocheurs » et les « maires urbains résilients ».

En réalité, il existe un seuil autour des communes de moins de 3 500 habitants : les maires appartenant à cette strate de population sont partagés entre ne pas se représenter (30 %), se représenter (46 %) et décider plus tard (24 %). Au-delà de ce seuil, les maires affichent des ambitions de candidature à leur propre succession dans des proportions plus élevées (70 %) contre seulement 20 % de maires partant et 10 % de maires encore indécis. Comparativement à l'an passé, il ressort que plus l'échéance du scrutin se rapproche, plus la volonté de poursuivre augmente.

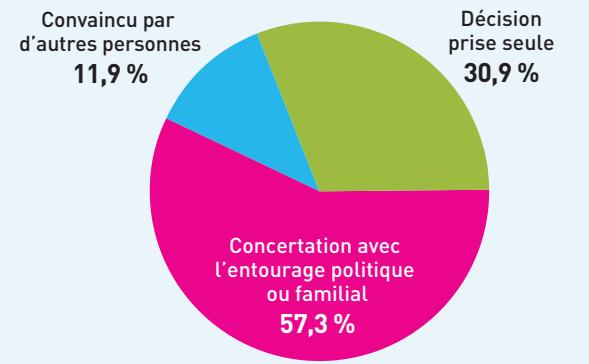
Décision de se représenter selon la taille de la commune



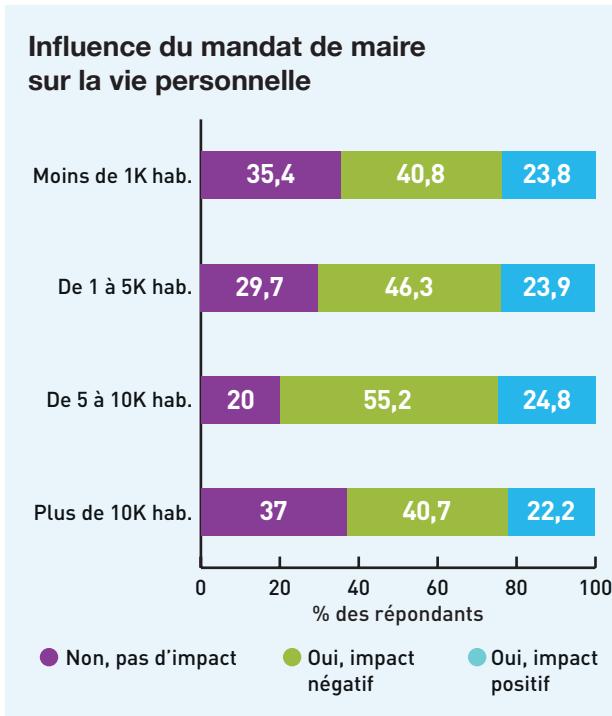
1.2 La décision de se porter candidat

Plusieurs facteurs rentrent en ligne de compte dans la décision des maires quant à leur volonté de se soumettre à nouveau au suffrage universel. Tout d'abord, l'influence de l'entourage politique (en particulier celui des grands élus) et familial a une grande importance puisque seuls 3 maires sur 10 déclarent avoir pris seuls cette décision.

Comment se prend la décision de se représenter ?



Ensuite, le choix des maires ne peut être compris sans prendre en considération le bilan personnel qu'ils tirent de leur mandat. Au-delà des réalisations pour le bien de la commune, mais aussi parfois des échecs de transformation de la vie communale, le mandat de maire empiète nécessairement sur la vie personnelle. Et c'est encore aujourd'hui le principal motif avancé pour ne pas se représenter (pour 72 % des répondants).



En interrogeant les maires sur l'impact de leur engagement républicain au cours des six dernières années, ils affirment que leur responsabilité a exercé une influence négative sur leur vie personnelle, en particulier pour les maires des communes de 5 à 10 000 habitants. Si les maires des communes plus grandes semblent moins perturbés dans leur sphère privée, cela s'explique avant tout par une préparation et un engagement politiques qui prennent racine sur un temps plus long et par des logiques d'ambition qui se déplient à plusieurs niveaux de responsabilité électoral (département, région, national).

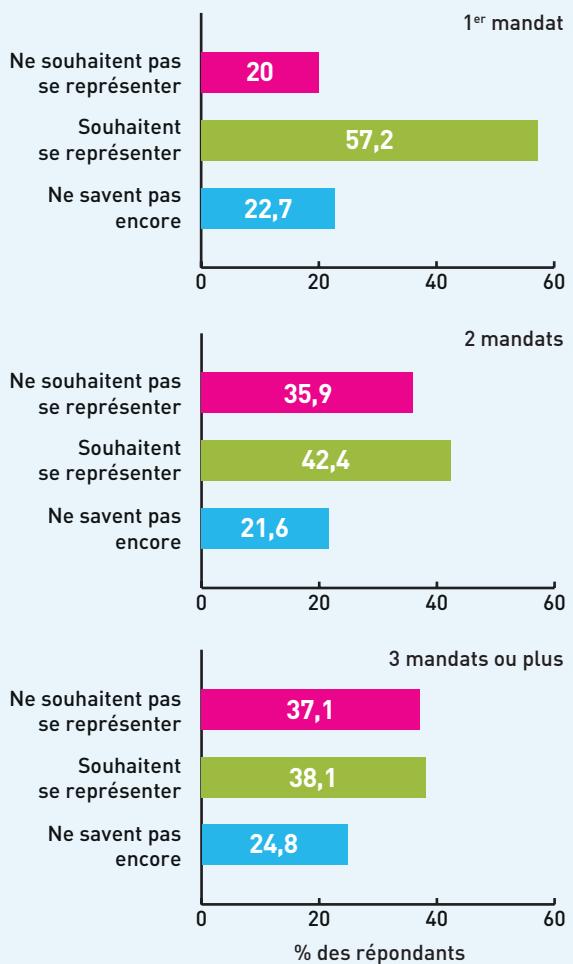
1.3 Le mandat de trop ?

L'enquête met également en évidence un clivage entre les primo-maires (c'est-à-dire celles et ceux élus pour la première fois en 2014) et les maires installés dans le jeu politique municipal depuis plusieurs mandatures (soit comme candidat de l'opposition, membre de l'équipe municipale ou comme candidat non élu).

Les nouveaux élus affichent une plus forte prédisposition pour se réengager en vue d'un deuxième mandat (57 %), soit 9 points de plus

que la moyenne des maires interrogés. Les maires qui arrivent au terme de leur deuxième et troisième mandat (et plus) expriment, eux, une réelle lassitude à la perspective d'un nouveau mandat puisqu'ils sont respectivement 42 % et 38 % à vouloir continuer.

Ancienneté électorale et décision de candidature



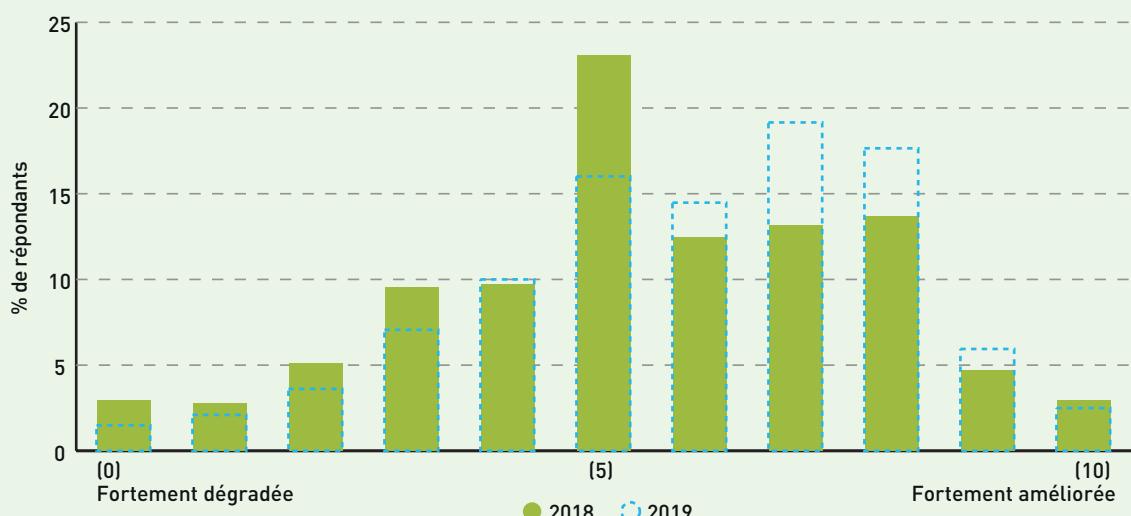
Evidemment, au-delà de l'ancienneté électorale, l'âge joue en faveur d'une « retraite » politique avec toutefois des écarts importants selon la taille de la commune. Par exemple, pour un même âge donné (la moyenne des personnes interrogées est de 63 ans), les maires de 63 ans en exercice dans une commune de moins de 500 habitants sont 20 % moins nombreux à vouloir se représenter que ceux des communes de 1 500 à 5 000 habitants et 35 % moins nombreux que ceux des communes de 5 à 10 000 habitants.

Ici le pouvoir de la fonction de maire et les représentations symboliques associées en termes de prestige et d'influence alimentent une vraie compétition électorale, et ce d'autant plus que la taille de la commune est importante.

2. Le moment du bilan

La situation générale de la commune est jugée comme meilleure par les maires interrogés : 60 % des maires (contre 45 % en 2018) déclarent que la situation de leur commune s'est améliorée au cours des cinq dernières années.

Évolution de la situation générale de la commune au cours des 5 dernières années



2.1 Une situation financière jugée saine

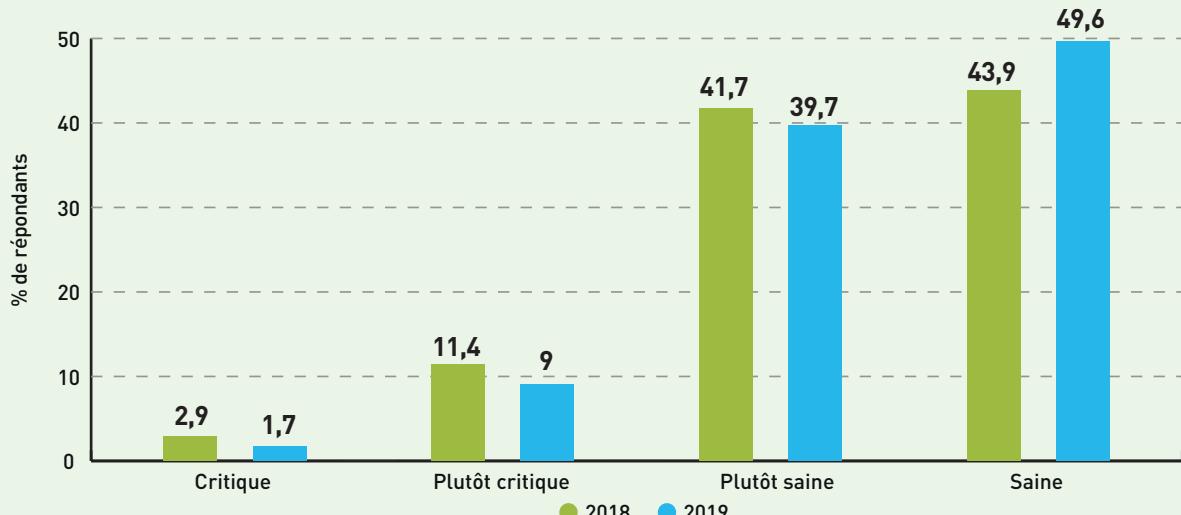
Le regard porté par les maires sur la situation financière de leur commune s'est sensiblement améliorée par rapport à l'an passé. En effet, pour 9 maires sur 10, leur commune est jugée en bonne santé financière.

En 2019, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État augmente pour 16 011 communes (hausse moyenne de 0,53 %), baisse pour 18 684 communes (diminution moyenne de 0,42 %) et reste stable pour 361 communes. Mais

le recul de la DGF depuis 2014 n'a pas été rattrapé et continue de peser sur les budgets. L'appréciation de la situation financière inclut par ailleurs d'autres paramètres, dont principalement ceux qui sont à la main du maire (fiscalité, recherche de subventions, désendettement, réduction des coûts, pilotage des investissements).

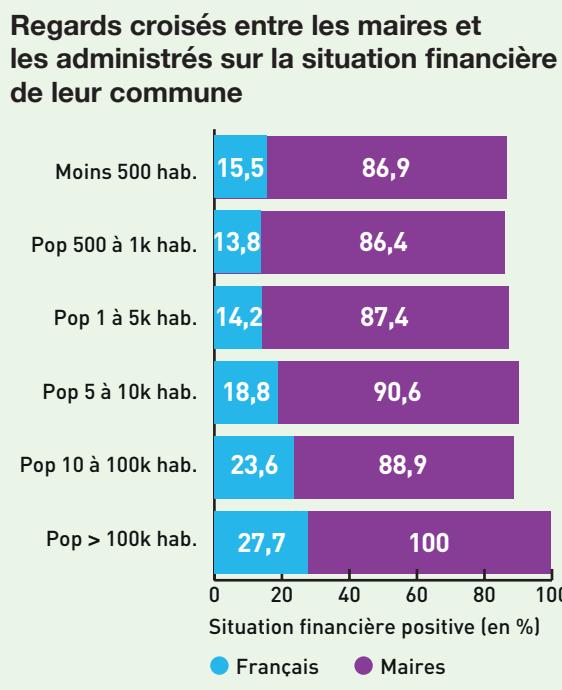
Si la perception des maires de leur bilan financier est largement positive, elle tranche avec l'appréciation plus négative qu'en portent les Français.

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



2.2 Un décalage persistant

En interrogeant en juin 2019 un panel de 15 000 Français et en comparant leurs réponses à celles des maires, il ressort un décalage permanent et substantiel, quelle que soit la taille de la commune.

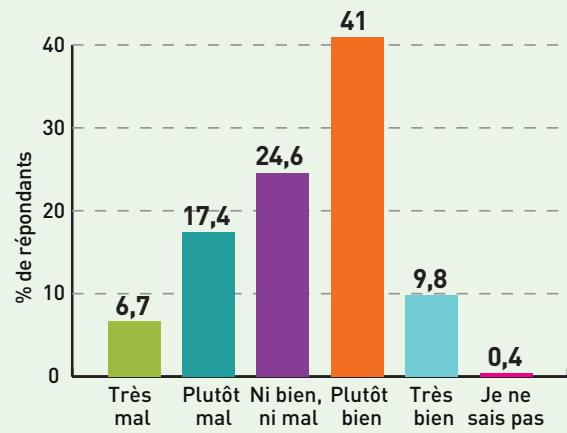


Au fond, cet écart traduit deux phénomènes. Le premier concerne la difficulté pour un citoyen de disposer de toute l'information budgétaire nécessaire pour se forger un avis éclairé sur la question. Le deuxième porte sur un effet psychologique incitant les maires à valoriser leur bilan à quelques mois d'une échéance où ils seront tenus de rendre des comptes sur leur gestion financière.

2.3 L'intercommunalité, thématique toujours controversée

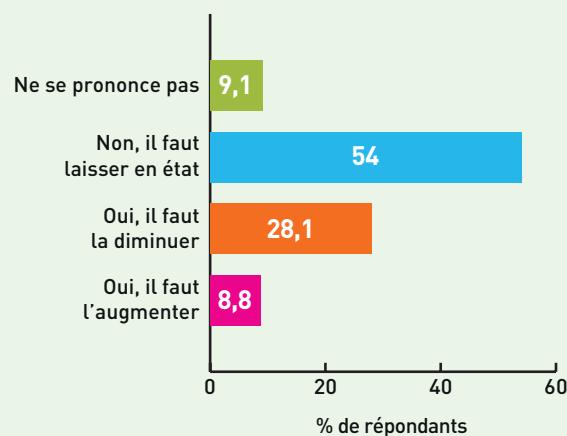
Les groupements de communes à fiscalité propre (1 263 en 2018) continuent de susciter une forme de malaise auprès d'un quart des maires. Et contrairement à une idée reçue, l'insatisfaction n'est pas à chercher seulement dans les petites ou très petites communes. C'est avant tout la taille de l'intercommunalité qui fait office de juge de paix. Pour les structures de moins de 30 communes ou de plus de 45 communes, les maires expriment un même niveau d'insatisfaction moyen de 27 %. Par ailleurs, les regroupements de moins de 30 communes apportent un niveau global de satisfaction (53 %) supérieur à celui des intercommunalités XXL (satisfaction de 46 % pour les regroupements de plus de 60 communes).

Appréciation du fonctionnement de l'intercommunalité sur le travail du maire



Quoi qu'il en soit, la majorité des maires (54 %) ne souhaitent pas s'engager dans un processus de changement de la taille des intercommunalités. Là encore, ce chiffre révèle que la loi NOTRe a laissé des traces douloureuses dans l'esprit des maires qui ont été forcés de rejoindre de grandes intercommunalités. Pour autant, et bien qu'ils soient insatisfaits du fonctionnement de leur intercommunalité, ils ne sont pas disposés à faire marche arrière et redessiner les frontières de structures plus petites qui auraient sans doute l'avantage de préserver une identité communale et d'annihiler le sentiment de dépossession des compétences municipales.

Souhait de modification du périmètre des intercommunalités



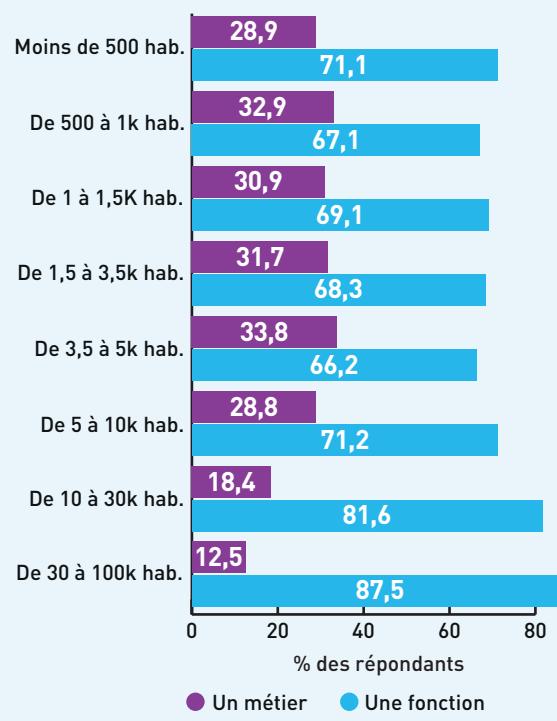
3. Maire : métier ou fonction ?

La figure du maire tantôt « savant » politique, tantôt gestionnaire renvoie à une multiplicité de rôles dépassant ces deux catégories canoniques, trop simplificatrices.

3.1 Maire : métier ou fonction ?

Parmi les évolutions notables entourant la charge de maire, la professionnalisation de la fonction s'est accélérée pour les villes moyennes et les agglomérations.

Maire : un métier ou une fonction ?



Dans les plus petites communes, si on ne peut pas parler à proprement dit de professionnalisation, le recours à des formes d'expertise juridique, comptable, ou environnementale est de plus en plus nécessaire dans le travail quotidien des maires. Une telle transformation conduit près de 30 % des maires interrogés (pour les communes de moins de 10 000 habitants) à considérer qu'ils exercent un métier et non une fonction. Alors qu'ils ne sont que 15 % parmi les maires de plus grandes communes à partager cette opinion. Comment expliquer un tel écart ?

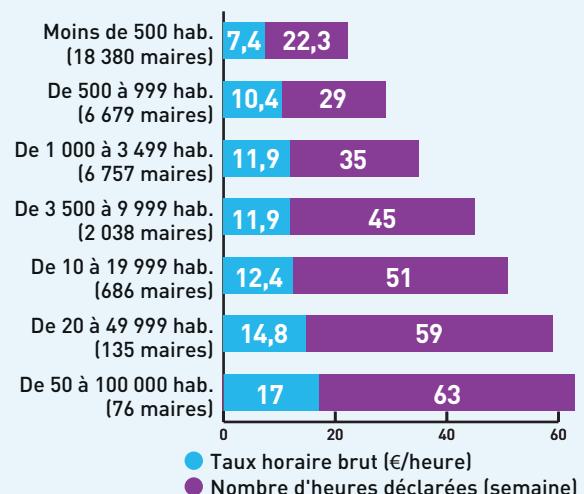
Lors de la précédente enquête d'octobre 2018, nombreux étaient les maires ruraux insatisfaits de l'inflation des normes et de l'abandon par les services déconcentrés de l'État. De ce constat découlait une véritable frustration nourrie d'une insuffisance de personnels qualifiés les empêchant de se consacrer à des fonctions de représentation. C'est pourquoi, dans les communes de plus de 10 000 habitants, les maires bénéficiant d'une administration et de personnels qualifiés considèrent exercer avant tout une fonction et non un métier. Libérés des contraintes administrative et technique, ils incarnent la figure du maire « représentant ». Autrement dit, remplir la fonction de maire c'est avant tout tirer sa légitimité politique du suffrage universel et non d'une expertise spécialisée.

3.2 Des maires proches du bénévolat

L'enquête interroge les maires sur le temps consacré chaque semaine à l'exercice de leur fonction. Le caractère déclaratif du nombre d'heures hebdomadaire impose évidemment une prudence dans l'analyse. En moyenne, plus la commune est grande, plus le temps hebdomadaire déclaré est long (62 heures/semaine pour les communes de 50 à 100 000 habitants). Ce chiffre descend à 22 heures/semaine pour les plus petites communes.

En rapportant ce temps de travail au niveau maximal d'indemnités mensuelles pouvant être perçues (et ce, si le maire n'a pas refusé le niveau maximum d'indemnités prévu par la loi), il est possible de calculer un taux horaire brut de l'activité de maire. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un salaire à proprement parler, il donne une indication précieuse de la valorisation indemnitaire selon la strate de population des communes. Ainsi, on peut estimer en moyenne que les 18 380 maires de communes de moins de 500 habitants sont rétribués financièrement à hauteur maximale de 7,4 euros bruts de l'heure.

Conditions de travail et d'indemnisation des maires



Loin de constituer une armée de « maires-smicards » (en raison du caractère indemnitaire et non salarial de ce revenu), le faible taux horaire brut témoigne du caractère quasi-bénévole de l'engagement des maires, au moins pour les communes de moins de 3 500 habitants, soit 91 % des maires de France.

Par l'ampleur des réponses recueillies, l'enquête CEVIPOF-AMF donne un aperçu fidèle du moral des maires en octobre 2019. Les élus des territoires manifestent un esprit combatif qui se décline par une érosion de leur souhait d'abandon et une auto-évaluation globalement positive de leur bilan municipal. Leur sort est désormais entre les mains des électeurs les 15 et 22 mars prochains.



Principaux enseignements de la troisième enquête* de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo – Novembre 2019

Des maires plus combatifs à quatre mois des élections municipales

- Les 4 355 maires interrogées par l'enquête CEVIPOF-AMF manifestent un esprit plus combatif que l'an passé. À quelques mois des prochaines échéances électorales, 60 % des maires (contre 45 % en 2018) considèrent que la situation de leur commune s'est améliorée au cours des cinq dernières années.
- Toujours à propos de bilan, une forte majorité d'entre eux (90 %) jugent que leur commune est en bonne santé financière (contre 80 % l'an passé). Mais ce bilan tranche avec la représentation des Français de la situation financière de leur commune (en moyenne 2,5 fois plus pessimistes que leur maire).
- La traduction de cet esprit combatif est à lire dans l'évolution sensible du pourcentage de maires prêts à se représenter en mars 2020. En 2018, bien qu'il ne leur était pas proposé de répondre « je n'ai pas encore pris ma décision », ils étaient 50 % à vouloir jeter l'éponge. En 2019, avec ce changement dans l'enquête, ils sont 48 % certains d'être candidats à leur propre succession, 23 % encore indécis et 28 % à déclarer vouloir abandonner. Si les choses devaient en rester ainsi, le scrutin 2020 ressemblerait à celui de 2014 en termes de renouvellement.
- Le taux d'abandon varie presque du simple au double entre les communes de moins de 3 500 habitants et celles de plus de 30 000 habitants. L'effet « taille » des communes continue à jouer sans pour autant opposer les « maires ruraux décrocheurs » aux « maires urbains résilients ».
- En réalité, il existe un seuil autour des communes de moins 3 500 habitants : les maires appartenant à cette strate sont partagés entre ne pas se représenter (30 %), se représenter (46 %) et décider plus tard (24 %).
- Les résultats confirment que la conciliation entre vie personnelle et professionnelle et la fonction de maire arrive en tête des motifs de non-candidature en 2020. Pour 55 % des maires des communes de 5 à 10 000 habitants, le mandat de maire exerce même une influence négative sur leur vie personnelle.
- La question des intercommunalités continue de susciter quelques controverses autour de la taille XXL de certains regroupements (25 % de maires considèrent que leur intercommunalité fonctionne mal). Malgré tout, la majorité des maires (54 %) ne souhaitent pas s'engager dans un processus de révision à la baisse ou à la hausse du nombre de communes au sein de leurs intercommunalités.
- Enfin, 70 % des maires interrogés déclarent exercer une fonction et non un métier. En rapportant le nombre d'heures de travail déclarées de manière hebdomadaire et le montant maximal d'indemnités perçues, l'enquête rappelle combien la fonction de maire est plus proche du bénévolat que d'une profession généreusement rémunérée.

* Retrouvez toutes les enquêtes et analyses sur amf.asso.fr / Réf. BW39533

Crédits : @tousunispouruber, Adobe Stock 96838207/114695/59056327/158509107/29688588/219154995/275990473,
iStock 000004686378



www.amf.asso.fr

SciencesPo
CEVIPOF

www.sciencespo.fr/cevipof