

LUC ROUBAN

MARIE-FRANÇOISE SOUCHON-ZAHN

Chargés de recherche au CNRS
Fondation Nationale des Sciences Politiques
Centre de Recherches Administratives

**L'ESPACE POLITIQUE
EN MILIEU RURAL**

**LES MAIRES DES COMMUNES
DE MOINS DE 10 000 HABITANTS**

Enquête dans les départements de
l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales

décembre 1994

SOMMAIRE



Présentation de l'enquête	5
Synthèse des principaux résultats	7
I - Le maire	8
A - Le statut social	8
B - Le statut politique	9
C - La fonction de maire : motivations, rôles, qualités	12
D - L'enracinement du maire dans la commune	17
II - L'identité communale autour de l'action municipale	18
A - Des éléments d'ordre symbolique	18
B - Des objectifs pour l'action communale	20
C - Les problèmes communaux	23
D - Les priorités	24
E - Les moyens nécessaires	28
III - La décentralisation	29
A - Les réseaux à l'épreuve de la décentralisation	29
B - La coopération intercommunale	36
C - Les perceptions et les attentes face à la décentralisation	38
IV - Typologie : l'espace politique des maires ruraux	43
Annexe - Principaux résultats par département	47
Repères bibliographiques	60

PRESENTATION DE L'ENQUETE

L'enquête porte sur les communes de moins de 10 000 habitants des quatre départements côtiers du Languedoc-Roussillon : Aude, Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales.

Ces quatre départements comptent 98,52% de communes de moins de 10 000 habitants, 95,8% de communes de moins de 5 000 habitants, 77% de communes de moins de 1 000 habitants, 60,79% de communes de moins de 500 habitants et 0,58% de communes de 20 000 habitants et plus¹.

Cette structure selon la taille des communes peut être rapprochée de la structure nationale qui comporte 95,6% de communes de moins de 5 000 habitants, 80% de communes de moins de 1 000 habitants, 60,38% de communes de moins de cinq cents habitants et 1,1% de 20 000 habitants et plus².

Les quatre départements étudiés apparaissent légèrement plus ruraux que l'ensemble français, mais ne s'en éloignent guère.

L'enquête a été effectuée par questionnaire adressé par la poste aux maires des 1339 communes de moins de 10 000 habitants de l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales. Ce questionnaire comportait 34 questions dont 19 ouvertes et 9 à tiroirs.

L'ensemble des envois a eu lieu en février 1993. En juin 1993, 630 maires soit 47,05% avaient répondu. Les 630 réponses viennent pour 32,9% de l'Aude, 26,7% du Gard, 23,2% de l'Hérault et 17,3% des Pyrénées-Orientales.

Ce taux de réponse proche des 50% révèle une demande d'écoute très forte de la part des édiles des petites communes. Ces élus ont le sentiment de n'être entendus ou compris par personne, alors qu'ils ont à faire face à une situation de survie, en ayant à leur disposition des structures et des instruments mieux adaptés aux communes urbaines qu'aux leurs.

Le questionnaire est construit autour de trois axes de recherche :

- le maire, profil, rôles, statut social, statut politique ;

¹. Source : *Bottin des communes*.

². Sources chiffrées pour l'ensemble de la France : "les collectivités territoriales", *Les cahiers français*, 239, janv.-fevr. 1989, p.13.

- l'identité communale autour de l'action municipale : problèmes communaux, réalisations communales, priorités et objectifs communaux ;
- la décentralisation : réseaux politiques et administratifs, perceptions et attentes.

Ce rapport présente les résultats d'ensemble issus des tris à plat ainsi que des tableaux de résultats par départements. Il contribue ainsi à mieux cerner la réalité sociopolitique d'un monde rural désormais soumis à de nombreuses interrogations. La mise en évidence d'un *espace politique spécifique* permet à ce titre de réfuter les interprétations réductrices, qu'elles conduisent à traiter le rural dans les seuls termes de l'agricole ou bien à n'y voir qu'un phénomène résiduel et annexe d'une société urbaine.

Parmi les grandes caractéristiques des communes de l'échantillon à partir de ces tris il apparaît que pour plus des 3/4 (76,2%) elles ne se situent pas dans la proximité immédiate du chef-lieu de département. Dans une région comme le Languedoc-Roussillon au label touristique reconnu pour ses villes principales, son littoral et son arrière-pays, seulement 25,1% des communes qui ont répondu reconnaissent avoir une activité touristique importante. Par contre, plus de la moitié (54,8%) ont des résidences secondaires.

La problématique de cette recherche s'appuie sur trois enquêtes conduites antérieurement sur le même terrain géographique, après les municipales de 1965³, après les municipales de 1971⁴ et après les municipales de 1989⁵.

Après les municipales de 1965, il s'agissait de prendre la mesure de l'impact de la modernisation sur une catégorie précise d'élus locaux, les maires dans le cadre de 30 communes rurales de deux cantons du département du Gard. L'analyse concernait l'évolution du personnage du maire (origines socio-professionnelles, qualités, rôles, enracinement, liens avec la commune). Elle concernait également l'action du maire et ses mutations à travers les problèmes communaux, la gestion communale, l'équipement de la commune ou bien encore les réseaux de relation des édiles dans les structures politiques et administratives.

Après les municipales de 1971 une autre enquête est venue étendre, prolonger et approfondir la précédente quantitativement et qualitativement. Elle s'adressait à 408 maires des départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales élus pour la première fois à ce scrutin. Un questionnaire était construit autour des thèmes portant sur : le portrait sociologique du maire, le maire et la vie politique, les réseaux de relations politiques et administratifs, les problèmes

³. Souchon M.-F., "Le maire élu local dans une société en changement", *Cahiers de l'I.E.P. de Grenoble*, Paris, Cujas, 1968.

⁴. Souchon M.-F., "Les nouveaux maires. Maires élus pour la première fois en 1971 dans les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales", Grenoble, CERAT, 1972.

⁵. Souchon-Zahn M.-F., les nouveaux maires de petites communes, *Revue Française de Science Politique*, 41 (2), avril 1991, p.199-224.

communaux, les choix d'équipements et de développement. Envoyé aux 408 maires, le questionnaire eut un taux de réponse de 25%.

Une troisième enquête a été effectuée dans les mêmes quatre départements après les municipales de 1989. Elle a couvert quatre élections : 1971, 1977, 1983, 1989 et a concerné essentiellement les profils socio-politiques des maires qui étaient élus pour la première fois à l'issue de ces scrutins. Elle a été réalisée à partir de données statistiques recueillies auprès des préfetures.

L'enquête de 1993 constitue en quelque sorte le volet complémentaire à l'analyse socio-politique en ce qui concerne en particulier les problèmes communaux, les équipements, les réalisations, les priorités, les réseaux, bref, une large partie de ce qui constitue l'action publique municipale et qui avait été abordé tant après le scrutin de 1965 qu'après celui de 1971.

Les références aux résultats des enquêtes antérieures seront donc faites chaque fois que possible compte-tenu du temps écoulé, des populations étudiées : nouveaux maires en 1971 et 1989, ensemble de maires en fonction à un moment donné en 1965 et en 1993.

La comparaison avec les résultats de l'enquête de 1971 sera d'autant plus précise que certaines questions ont été reprises à l'identique en 1993 lorsque cela s'est avéré possible. Sur le plan de l'analyse qualitative comme de la réflexion de fond, il reste utile de pouvoir disposer de références dans le temps.

Tableau 1⁶

	Ensemble des communes	Communes de moins de 10 000 hab.	Communes ayant répondu à l'enquête	Taux de réponse	Communes de plus de 10 000 hab.
Aude	437	434	207	47,69%	3
Gard	353	346	168	48,55%	7
Hérault	343	334	146	43,71%	9
Pyrénées-Orientales	226	225	109	48,44%	1
Total	1359	1339	630	47,05%	20

⁶. Le traitement informatique ayant débuté en juillet 1993, les questionnaires parvenus ultérieurement n'ont pas été pris en compte. A titre indicatif, en janvier 1994, les taux de réponse étaient de 48,27% pour l'Aude (210 réponses), de 49,71% pour le Gard (172 réponses), de 44,91% pour l'Hérault (150 réponses) et de 52% pour les Pyrénées-Orientales (117 réponses). En tout, 649 réponses ont donc été reçues, soit un taux de 48,46%.

Tableau 2

Tableau comparant la distribution des habitants par département et la distribution des communes ayant répondu à l'enquête.

HABITANTS	Aude		Gard		Hérault		Pyrénées O.		Ensemble	
	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.	Echt.
- 100	31,5	33,2	8,49	6	11,95	7,5	24,55	28,4	19,44	19,16
100/499	42,46	41	46,74	50	37,9	39,7	33,48	33,9	40,94	41,85
500/1499	20,09	20,5	26,06	27,7	25,94	30,1	20,98	17,4	23,26	24,12
1500/2499	2,51	4,9	8,21	6	9,62	10,3	8,92	12,8	6,84	7,82
2500/3499	0,91	0,5	3,39	6	7,28	4,8	3,12	-	3,53	2,87
3500/4999	0,68	-	3,96	3	3,2	3,4	3,57	2,8	2,13	2,07
5000/9999	0,45	-	1,98	1,2	2,04	4,1	4,91	4,6	1,98	2,07

Carte ici

⁷ 4 communes n'ont pas répondu à la question.

SYNTHESE DES PRINCIPAUX RESULTATS

Les résultats de l'enquête font apparaître un ensemble de communes et de maires caractérisés par la stabilité et la modération. Ils révèlent *une identité collective et des valeurs locales et communautaires affirmées*. Le défi majeur qu'affrontent ces collectivités est celui de la recherche d'un équilibre entre le développement économique et la sauvegarde de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune.

Les maires ont une vision de leur rôle modelée par le jeu de valeurs éthiques plus que par celui de valeurs techniciennes. Les élus mettent en avant des exigences de service, d'écoute, de disponibilité, d'intégrité. Toutefois, ils attendent en retour que l'échange politique se forge à travers un lien de compréhension avec les habitants puisque c'est avant tout sur la communauté elle-même et les réseaux de proximité qu'ils comptent pour asseoir l'action communale. Les liens entre les édiles et la commune vont bien au-delà de ceux nés de la simple élection. Peut-être faut-il voir là une explication à la stabilité des mandats.

C'est dans les vestiges de son histoire la plus ancienne que le maire place l'identité patrimoniale de sa commune et c'est dans les manifestations les plus symboliques de son pouvoir officiel qu'il affirme s'identifier à sa commune.

Face à la décentralisation, les petites communes ont su apporter des modifications dans leurs réseaux fonctionnels de relations, mais ces réseaux sont d'abord de proximité pour ne pas dire communautaires. La coopération intercommunale est avant tout un moyen de gestion. Quant à l'avenir de la décentralisation, la prudence et la circonspection sont de mise dans des communes concernées par une réforme institutionnelle qui *a priori* n'a pas été conçue pour elles.

Enfin, les maires savent et disent que par-delà les problèmes cruciaux de survie qu'ils affrontent, leurs communes sont encore les dépositaires de valeurs autour desquelles s'établit un certain type de vie collective échappant aux contraintes de la modernité urbaine.

Dans un contexte général marqué par la perte des références identitaires et les ruptures de toutes sortes, les petites communes apparaissent comme les détentrices d'un potentiel qui reste peut-être encore à explorer alors que les modèles du développement socio-politique semblent avoir épuisé leurs charmes.

Cette enquête permet de renvoyer dos à dos deux représentations assez largement diffusées. Les maires des petites communes ne rentrent pas dans le projet technocratique d'un maillage économique du territoire. L'affirmation de leur fonction politique est claire mais ne se réduit pas non plus aux clichés sur l'éden communautaire local faisant des petites communes de nouveaux phalanstères adaptés à la lutte contre le chômage et l'exclusion. On se trouve devant un modèle politique irréductible s'appuyant à la fois sur l'autorité personnelle et la délégation consentie par la collectivité.

I - LE MAIRE

Le questionnaire a permis de cerner quatre éléments concernant le maire dans les communes de moins de 10 000 habitants :

- le statut social ;
- le statut politique ;
- les qualités, rôle et motivations ;
- l'enracinement.

A - Le statut social

1 - La profession

Trois groupes dominent les appartenances socio-professionnelles des maires de l'échantillon : les professions agricoles (32%), les fonctionnaires et agents du secteur public (24,8%), les retraités (18,7%) :

Tableau 3

Professions

Viticulteur	97	15,4%
Polyculture	30	4,8%
Directeur de coopérative	6	1%
Activité agricole	4	0,6%
Retraité agricole	62	9,8%
Ouvrier	9	1,4%
Enseignant	79	12,5%
Autre fonctionnaire	48	7,6%
Agent du secteur public	27	4,3%
Entrepreneur	17	2,7%
Cadre	44	7%
Profession libérale	31	4,9%
Artisan-commerçant	23	3,7%
Employé	13	2,1%
Technicien	10	1,6%
Retraité	97	15,4%
Autre	5	0,8%
Fonctionnaire retraité	20	3,2%
Fonctionnaire et agriculteur	5	0,8%

Les autres catégories socio-professionnelles sont représentées par 2 à 7% des maires pour un total de 22%. Les cadres (7%) et les professions libérales (4,9%) constituant une large moitié de ce dernier cas.

Si l'on s'en tient aux trois groupes dominants, la répartition des origines socio-professionnelles des 630 maires de l'enquête reste dans la ligne de celle enregistrée pour les nouveaux maires dans les enquêtes antérieures qu'il s'agisse des scrutins de 1977 (70,44%), 1983 (72,2%), 1989 (70,07%). Elle est même amplifiée puisque les catégories dominantes dans l'échantillon atteignent 75,5%.

Cette concentration semble se marquer à partir des municipales de 1977 : les professions agricoles, les fonctionnaires et assimilés et les retraités ne représentaient que 59,06% des nouveaux maires en 1971.

Il faut noter enfin, que le secteur privé (22%) et le secteur public (24,8%) sont presque à égalité parmi les maires de l'échantillon.

2 - L'âge

Les maires de l'échantillon sont globalement des personnes d'âge mûr puisque la tranche d'âge majoritaire est celle des 50-64 ans. Les moins de 50 ans (28,3%) et les 65 ans et plus (27,1%) sont à peu près à égalité.

L'âge moyen est de 57 ans. 56,9% des maires ont plus de 55 ans, 71% ont plus de 50 ans, 1% a moins de 35 ans. Le maire le plus jeune de l'échantillon a 30 ans, le plus âgé, 83.

B - Le statut politique

1 - Le statut personnel des maires

- Si l'on considère la date à laquelle ils ont été élus pour la première fois, les maires de l'échantillon se situent dans la norme. En effet, le renouvellement des maires est d'environ un tiers par élection. Si l'on considère le renouvellement issu des urnes en 1989, il est de 27,68% pour l'ensemble des maires des quatre départements. Le renouvellement peut avoir lieu en dehors des municipales lorsqu'il y a eu démission ou décès du maire en place. Le renouvellement global pour les maires de l'échantillon est ainsi de 35,2%.

L'échantillon est donc composé de maires élus pour la première fois depuis 1989 pour 35,2% et pour 64,8% de maires qui ont accédé à cette fonction antérieurement. Pour 28,4% c'était entre 1983 et 1988, pour 15,7% entre 1977 et 1982 et pour 20,7% en 1977 et avant. Ce dernier pourcentage confirme la stabilité sinon la longévité des mandats des maires des communes rurales.

- La détention d'un autre mandat électif reste relativement rare pour les maires de l'échantillon.

Cette composante du statut politique n'est pas déterminante, semble-t-il, dans les communes de moins de 10 000 habitants. En effet, 89% des maires ne détiennent aucun autre mandat. Parmi les

630 maires 20 sont conseillers généraux, 4 sont au Conseil régional, 4 sont députés et 2 sénateurs. A titre de comparaison, les maires des communes urbaines élus en 1983 cumulaient leur fonction avec un mandat de conseiller général à concurrence de 52%.

- La détention d'une présidence ou d'une vice-présidence en particulier d'organismes de coopération intercommunale est beaucoup plus répandue parmi les maires de l'échantillon (39,2%).

2 - Les listes pour les élections municipales

Les réponses des maires à ce sujet viennent confirmer les résultats des enquêtes précédentes.

La fonction des maires des communes rurales ne se définit pas par l'appartenance à la vie politique ou par l'affiliation à un réseau partisan. La politique locale est définie ici selon d'autres critères relevant de l'engagement personnel à l'égard de la communauté. Alors que les maires urbains se définissent de plus en plus comme des professionnels de la politique, les maires ruraux restent attachés à une vision institutionnelle de leur fonction, largement modelée par le jeu de valeurs éthiques.

A la question : "votre liste s'est-elle présentée sous une étiquette politique?", seuls 2 maires sur 630 n'ont pas répondu. 86,3% des maires disent avoir été élus sur une liste sans étiquette politique et seulement 13,3% disent que leur liste s'est présentée sous une étiquette politique.

Parmi les nouveaux maires de l'enquête de 1971, 25,6% appartenaient à une liste présentée sous une étiquette politique.

Dans l'échantillon actuel, quand la liste avait une étiquette politique celle-ci était la plupart du temps une étiquette de gauche : 12,4% pour 13,3%. En 1971, le pourcentage était de 22,8 pour 25,6% :

Tableau 4

Etiquettes politiques

Sans étiquette ou sans réponse	548	87%
Union de la gauche	21	3,3%
Liste de gauche ou de la majorité présidentielle	25	4%
PS	25	4%
PCF	7	1,1%
RPR	2	0,3%
UPF	1	0,2%
UDF	1	0,2%

Dans l'immense majorité des cas les maires de l'échantillon se sont présentés sur des listes sans étiquette politique et aux intitulés extrêmement variés. Cette variété était présente de la même manière en 1971 (17 étiquettes pour 105 maires). On a repéré ici 11 rubriques :

Tableau 5

Etiquettes apolitiques

Etiquette politique ou SR	207	32,9%
Avenir de	10	1,6%
Défense des intérêts communaux	184	29,2%
Intérêts communaux et viticoles	1	0,2%
Entente communale	27	4,3%
Gestion municipale	9	1,4%
Liste d'union	69	11%
Union pour le renouveau	8	1,3%
Nom spécifique (pour Y...)	71	11,3%
Pas de nom	5	0,8%
Union républicaine	30	4,8%
Vivre et gérer ensemble*	9	1,4%

Les intitulés de listes font essentiellement référence à 3 notions principales :

- la notion d'intérêts communaux ou de leur défense (29,4%) ;
- la notion d'union, de rassemblement, d'entente (22,8%) ;
- la notion de la spécificité de la commune (liste pour Y... par exemple) (11%).

Apparaissent également les notions telles que l'avenir de la commune (1,6%), la gestion municipale (1,4%). Enfin 0,8% des listes n'avaient pas de nom.

En se référant à l'enquête de 1971, on note une diminution des références aux intérêts communaux (39,04% en 1971), ou plus minoritairement à l'avenir (4,7% en 1971) ainsi qu'une forte diminution des listes sans nom (15,2% en 1971). En revanche la notion de rassemblement, d'entente, d'union est beaucoup plus présente (seulement 16,19% en 1971).

C - La fonction de maire : motivations, rôle, qualités

Qu'il s'agisse de la raison qui les a conduits à accepter leur charge, du rôle qu'ils pensent devoir être le leur aujourd'hui, ou des qualités qui leur paraissent essentielles dans leur fonction, les maires mettent d'abord en avant les notions de service, de disponibilité, d'écoute, et d'intégrité.

1 - Motivations

Question : "Pourquoi avez-vous accepté la charge de maire de votre commune ?"

Extraits

"J'aime ma commune et je pense que c'est quelqu'un du "pays" qui doit gérer les affaires de sa commune."

"Parce que je suis un enfant du pays et que j'estime que nos villages doivent défendre leur identité."

"Parce qu'on me l'a demandé et que je peux être utile."

"Pour me mettre au service de mes compatriotes. Créer les services indispensables. Aider les évolutions du progrès économique, social et humain. Les représenter en toutes structures et occasions nécessaires."

"Pour me mettre au service de mes concitoyens afin de les aider de mon mieux dans le quotidien - donner une impulsion à la vie économique pour assurer la pérennité de ma commune."

"Parce qu'il en fallait un."

"Pour servir et non pour se servir."

"J'étais courtier en vin et j'avais monté une affaire qui tournait bien. J'aimais l'activité aussi ai-je pensé que la charge de maire serait pour moi passionnante, je me suis heurté à une situation économique difficile par suite de la crise qui sévit depuis longtemps dans le Languedoc-Roussillon par la mévente de nos productions. Aujourd'hui trente ans après j'avoue m'être trompé, les mentalités ont changé, j'avais rêvé d'un village uni en fait il est divisé par la jalousie et la haine de quelques uns qui ont déstabilisé le village. Il me reste encore autour de moi quelques amis fidèles assez nombreux qui me soutiennent de leur confiance. Ce malaise a été créé et entretenu par quelques deux ou trois familles qui se plaisent à entretenir ce mauvais climat de méchanceté, de haine et de jalousie et aussi d'orgueil."

"Pour sauvegarder son patrimoine rural et naturel, "le cadre", tout en développant les activités agricoles et touristiques."

"J'ai pensé avoir les qualités requises pour moderniser mon village après 25 ans d'immobilisme car le milieu rural a autant besoin de confort et de services que la ville. De plus, je suis un homme de « dossiers » et d'action."

"Parce que j'ai le sens du service public et pour contribuer à l'épanouissement du village."

"Pour être à l'écoute de tous les administrés, pratiquer le social, se mettre à la disposition des déshérités. Apporter son aide et traiter des dossiers sociaux."

80,8% des maires de l'échantillon ont répondu à la question : « pourquoi avez-vous accepté cette charge ? » Les motivations dont ils font état sont assez variées puisqu'elles se regroupent autour d'une douzaine d'items.

Toutefois 2 motivations sont présentes dans 43,7% des cas :

- « servir, être utile » (22,9%) ;
- « développer ou sauver la commune » (20,8%).

L'attachement personnel à la commune vient tout de suite après, cité par 17% des maires.

Plus de 10% des maires avancent trois autres motivations :

- le goût des responsabilités (13,5%) ;
- la défense de l'identité de la commune (10,3%) ;
- rénover la commune (10%) ;

Enfin un nombre plus réduit de maires ont accepté leur charge :

- parce qu'on le leur a demandé (8,6%) ;
- parce qu'ils avaient des compétences particulières (8,1%) ;
- pour assurer la succession de leur prédécesseur (6,8%) ;
- parce qu'ils avaient une activité collective (3,7%) ;
- parce qu'ils avaient une activité politique (3,2%) ;
- par ignorance des contraintes de cette charge (1,3%).

L'enquête de référence en la matière est celle qui a suivi les municipales de 1965. Dans les entretiens conduits alors, l'accès à la fonction n'apparaissait pas volontaire. On avait l'impression que les maires s'étaient fait violence pour accepter « parce qu'il n'y avait personne ». Toutefois ceux qui allaient plus loin dans l'entretien avançaient surtout des motivations telles que : faire quelque chose, faire prospérer la commune.

Les maires de l'échantillon de 1993, plus explicites, révèlent incontestablement des motivations beaucoup plus volontaires. Il ne faut pas oublier toutefois qu'ils sont beaucoup plus à l'aise face à une enquête que ne l'étaient leurs homologues près de 30 ans plus tôt et qu'ils dévoilent plus librement leurs motivations. Et en fin de compte : faire quelque chose, faire prospérer la commune, ou développer ou sauver la commune sont des motivations tout à fait proches. Et si en 1993 l'idée de servir est la motivation qui arrive en tête, les maires élus en 1965 faisaient du dévouement la première de leurs qualités.

2 - Qualités

Les maires de l'échantillon ont choisi parmi les qualités qu'ils estiment nécessaires avant tout des qualités d'humanisme plutôt que des qualités d'entrepreneur.

En effet, l'intégrité ou la disponibilité et l'écoute viennent largement devant l'esprit d'entreprise, l'efficacité. Ils mettent en avant des qualités d'homme de coeur plus que des qualités d'homme d'action. En ce sens, ils se situent tout à fait dans la ligne des motivations qui les ont conduits à accepter d'être maire.

86,8% des maires de l'échantillon se sont prononcés sur ce que doivent être les qualités d'un maire. Elles sont extrêmement variées puisqu'elles peuvent être regroupées autour de 18 d'entre elles. Quatre qualités sont citées par plus de 20% des maires.

La disponibilité arrive largement en tête (38,9%). Etre disponible, c'est être présent dans commune, être abordable, avoir du temps, etc. L'intégrité vient immédiatement après (28,9%), et l'écoute recueille presque autant de suffrages (27,5%). Etre à l'écoute de ses administrés est essentiel pour les maires. Etre un bon gestionnaire est également important pour eux (23,8%). Cette notion de bonne gestion doit être rapportée à la capacité de gérer sa commune de manière raisonnable et responsable en essayant surtout d'éviter l'endettement. Il s'agit d'une gestion « en bon père de famille ».

Ce sont des qualités morales et altruistes que les maires considèrent comme primordiales dans leurs fonctions.

Six qualités citées par 10 à 20% des maires constituent un second groupe.

La diplomatie, la patience, la justice, l'impartialité sont mises en avant chacune par le même nombre d'édiles (17,3%). Le dévouement (13,7%) et la tolérance (13,5%) viennent ensuite. La compétence (13,2%), l'efficacité et le dynamisme apparaissent dans ce second groupe à égalité avec 10,6%.

Huit qualités sont avancées par moins de 10% des maires de l'échantillon :

La sagesse (7,5%), avoir de la personnalité, savoir s'imposer (6,5%), aimer la commune (5,4%). Quelques autres qualités sont citées par moins de 3% des maires : l'esprit d'entreprise (4%), la ténacité (4%), le courage (2,9%), être populaire (2,7%), être pédagogue (1,1%).

Si l'on se réfère aux enquêtes précédentes, les qualités essentielles nécessaires à un maire et se trouvant parmi les cinq ou six premières selon le nombre de maires qui les citent, sont pratiquement les mêmes en 1965, en 1971 et en 1993 : l'intégrité, la justice, l'impartialité, la diplomatie, être un bon gestionnaire, le dévouement. Toutefois le rang qu'elles occupent varie dans les trois enquêtes et l'on voit le dynamisme et l'efficacité cités en 1965 et 1971 disparaître en 1993 au profit de la disponibilité et de l'écoute parmi les qualités prioritaires. En effet, en 1965 les qualités les plus citées étaient par ordre décroissant : le dévouement, la justice et l'impartialité, la diplomatie, la patience et la persévérance, le dynamisme et l'efficacité, l'honnêteté et l'intégrité. En 1971, il s'agissait de la justice et l'impartialité, l'honnêteté et l'intégrité, le dynamisme et l'efficacité, être un bon gestionnaire, le dévouement.

Certaines de ces qualités sont reprises d'ailleurs par les maires quand ils se prononcent à propos du rôle qui doit être celui d'un maire aujourd'hui.

3 - Le rôle du maire

Question : "Selon vous, quel doit être le rôle d'un maire aujourd'hui ?"

Extraits

"Gestionnaire, assistant socioprofessionnel, juge de paix, dynamiseur, prospecteur ou même prophète."

"Savoir guider l'équipe municipale. Savoir coordonner tous les services municipaux. Savoir rester à l'écoute de la population."

"Représentant de l'Etat, de la Région et du Département auprès des populations (fonction de police, d'état-civil...) Représentant des populations auprès de l'Etat, de la Région et du Département (surtout en matière de droits sociaux)."

"Le maire doit être l'élément moteur dans la vie de la commune, par son dynamisme et son écoute des besoins des administrés. Il doit veiller sur la sécurité des personnes et des biens - Etre conscient des possibilités financières de la commune pour concilier investissements et impôts."

"Demeurer dans sa commune auprès de ses administrés. N'exercer que ce mandat en fonction des rémunérations attribuées depuis mai 1992 suivant l'importance de la population."

"Le rôle d'un Maire d'un petit village aujourd'hui est le même que celui d'un Maire « AVANT ». Il a cependant d'autres responsabilités qui donnent au sens « gestionnaire de la commune » toute sa puissance. « Gérer c'est prévoir » et il en a toute la responsabilité. Le Maire reste donc l' élu le plus proche de l'électorat, mais il faut qu'il soit aussi avec son conseil, le premier niveau de l'aménagement du territoire. Ces deux rôles sont parfois difficiles à assumer simultanément car pas forcément compatibles..."

"Gérer encore et toujours, ne pas faire de blocage sur les tendances nouvelles, syndicats, communautés de soit dirigée de l'intérieur. Sauvegarder le patrimoine. Eviter jour après jour que le village ne se vide de sa substance en conservant petits commerces, effectifs scolaires, artisanat. Faire le moins de politique possible cela permet plus d'objectivité."

"Faire vivre les campagnes rurales en les équipant d'une structure soit agricole, artisanale ou touristique qui stoppe la désertification de ces zones qui doivent être gérées par des gens du terroir et non par des personnes parachutées par un parti politique. Une revitalisation au profil rural et surtout pas une colonisation urbaine."

"Il doit être un rassembleur au service de ses administrés dans l'intérêt général."

"Il doit être polyvalent: gestionnaire et technicien. Il doit représenter sa commune et savoir la défendre. De plus en plus il doit assister ses administrés dans leurs démarches administratives (rôle grandissant qui devrait être assumé par l'Etat et ses différentes administrations)."

"Un maire doit être le plus possible présent et très disponible car il est de plus en plus sollicité. Etre un bon gestionnaire et savoir s'entourer de bons éléments tant administratifs que dans le conseil municipal. Etre très proche des habitants."

Sur ce que doit être le rôle d'un maire aujourd'hui, 77% des maires de l'échantillon se sont prononcés. Pour eux, le rôle principal d'un maire c'est « être un bon gestionnaire » (32,1%) et « être disponible et attentif » (23,2%).

Les maires répondent moins à cette question en termes de rôles qu'en termes de qualités. Les rôles ne sont évoqués qu'au second plan, derrière les qualités qui les fondent. Dans une moindre mesure en effet, le rôle d'un maire est celui : d'animateur (17,1%), de gestionnaire de l'avenir (11,3%), de chef d'entreprise (9%), de guide (8,1%).

Tableau 6

Les rôles suivant la taille de la commune

(en %)	- 100	100/499	500/1499	1500/2499	2500/3499	3500/4999	5000/9999
SR	21,7	24	19,9	26,5	27,8	30,8	23,1
Animateur	13,3	13,4	21,9	20,4	33,3	23,1	23,1
Bon gestionnaire	40	33,6	31,8	24,5	16,7	7,7	15,4
Intermédiaire	9,2	5,3	4	8,2	5,6	-	-
Chef d'entreprise	4,2	8,4	9,9	12,2	22,2	15,4	15,4
Chef d'équipe	1,7	3,8	6	2	-	23,1	15,4
Communicateur	1,7	5,3	2,6	10,2	-	7,7	7,7
Disponible	23,3	24	22,5	28,6	5,6	23,1	15,4
Eviter la politique	4,2	5,7	4,6	2	-	-	7,7
Maintien de l'ordre	2,5	1,9	2	2	-	7,7	7,7
Gestionnaire de l'avenir	6,7	11,5	11,9	12,2	22,2	7,7	30,8
Présent sur le terrain, polyvalent	4,2	6,5	7,9	8,2	5,6	-	7,7
Dévoué	5,8	6,9	7,9	2	11,1	-	15,4
Guide	8,3	8,4	7,3	10,2	-	7,7	15,4

Quelle que soit l'importance du développement économique de la commune, les maires de l'échantillon ne conçoivent pas leur rôle comme celui de managers devant gérer un tissu économique de manière impersonnelle.

Un nombre plus réduit de maires citent des rôles qui restent liés à des tâches conférées aux maires par la tradition ou la coutume. Il s'agit par exemple de l'aide à apporter aux administrés dans les démarches administratives, de la recherche d'un emploi, des demandes d'aides financières ou sociales, etc. 6,8% des maires considèrent que cela fait partie de leur rôle encore aujourd'hui, tout comme le fait d'avoir un « rôle de terrain, de polyvalence » (6,3%).

Ce rôle de conseil, de donneur d'avis, était très présent dans l'enquête qui a suivi les municipales de 1965. S'y rattachait aussi le rôle qui consiste pour le maire d'une petite commune à accomplir des démarches pour le compte de tel ou tel administré, ou à l'aider à résoudre un problème particulier qui, ailleurs, relèverait de la compétence d'une assistante sociale. Ce rôle traditionnel semble être moins mis en avant par les édiles. Toutefois la notion de disponibilité et d'attention à l'égard

des administrés le recouvre, quoique de manière moins explicite. En fait, aujourd'hui encore, le maire se doit dans les petites communes de répondre aux besoins sociaux et humains de ses administrés. Ce rôle fait de lui l'homme toujours disponible mais aussi l'homme indispensable dans la commune.

Dans cette perspective, certains maires ont également mis en avant un rôle de médiateur, de relations avec les autorités (5,7%).

Enfin, d'autres maires considèrent que leur rôle aujourd'hui est de protéger l'identité de la commune (4,8%), de communiquer (4,3%), d'éviter la politique politicienne (4,6%), de garantir l'ordre (2,2%).

L'ensemble des réponses de l'enquête de 1993 montre que le rôle de bon gestionnaire est primordial aujourd'hui, bien qu'il ne prenne que légèrement le pas sur la disponibilité et l'écoute des administrés. Les rôles traditionnels sont donc largement confirmés par l'enquête. *Tout se passe comme si une majorité de maires ruraux considéraient qu'il est de leur devoir d'amortir une évolution socio-économique défavorable aux petites communes soit en protégeant leurs administrés soit en recherchant l'équilibre entre la sauvegarde du cadre de vie traditionnel et le développement économique.*

Ces rôles prioritaires tiennent au fait que les édiles sont enracinés dans leurs communes par des liens qui vont bien au-delà de ceux nés de la simple élection.

D - L'enracinement des maires dans la commune

L'enracinement des maires peut être déterminé par le fait d'être né dans la commune, d'y résider ou encore d'y avoir des attaches particulières.

1 - Le lieu de naissance

Près de la moitié des maires de l'échantillon sont nés dans leur commune. En effet, ils sont 47,1% à être nés dans la commune qu'ils administrent, 11,1% dans le canton, 27% dans la région et 14,8% ailleurs. 85,2% des maires ont donc un enracinement local du fait de leur seule naissance.

2 - La résidence dans la commune

La majorité des maires résident dans la commune et pour certains d'entre eux cela est extrêmement important. Pour ces derniers cela va de pair avec l'exigence de disponibilité qu'ils doivent à leurs administrés.

89,7% des maires résident dans la commune, 38,6% y résident depuis toujours et 17,8% depuis plus de 30 ans.

C'est une constante que l'on retrouve à travers les enquêtes précédentes puisqu'en 1966 tous les maires étudiés résidaient dans la commune. Ils étaient 80,76%, dont 23% depuis plus de 20 ans, à y résider après les municipales de 1971.

3 - Les attaches particulières avec la commune

Aux maires ne résidant pas dans la commune il était demandé s'ils avaient des attaches particulières. En fait la plupart ont des attaches familiales (14,8% de l'échantillon) ou ont une résidence secondaire (2,1%) ou encore cumulent des attaches et une résidence secondaire (4,6%), des attaches et des terres (0,8%). 1,7% ont des attaches sans préciser lesquelles.

De l'enquête de 1993 peut être tirée la même conclusion que de celle conduite après les municipales de 1965, à savoir que s'il existe entre chaque maire et sa commune des liens profonds et solides mais aussi affectifs et personnels ces liens sont déterminés, pour une part non négligeable, par le fait que le maire est né dans sa commune ou y réside depuis longtemps.

Mais les liens entre le maire et sa commune se forment et se renforcent au gré de la vie municipale, de l'émergence de problèmes, de la recherche de solutions, de la gestion communale, bref de tout ce qui autour de l'action municipale contribue à la formation de l'identité communale.

II - L'IDENTITE COMMUNALE AUTOUR DE L'ACTION MUNICIPALE

L'identité de la commune est modelée par le jeu de plusieurs éléments. Certains ont une signification plutôt symbolique, d'autres sont plus directement liés à l'action municipale. Il s'agit dans ce dernier cas des objectifs que les communes souhaiteraient réaliser, des problèmes existant dans la commune, des priorités, des moyens pour résoudre les uns ou réaliser les autres.

A - Des éléments d'ordre symbolique

Deux questions permettaient de repérer quelques éléments symboliques de l'identité communale. L'une concernait certaines manifestations qui peuvent se dérouler dans la commune, l'autre des éléments du patrimoine de la commune.

1- Les manifestations

Un certain nombre de manifestations auxquelles les maires peuvent présider leur ont été soumises. Parmi elles, ils devaient retenir celles au cours desquelles ils avaient le mieux le sentiment de s'identifier à la commune en la représentant.

L'identification maire-commune est la plus forte autour de manifestations hautement symboliques sans pour autant que le caractère local ou national soit déterminant. En effet, « la fête communale » et « les cérémonies officielles » (14 juillet, 11 novembre) viennent largement en tête, citées pratiquement à égalité respectivement par 35,2% et 35,1% des maires.

27,3% des maires retiennent ensuite « la célébration d'un mariage ». Il est intéressant de noter que cette fonction d'officier de l'état-civil, que le maire détient en tant que représentant de l'Etat, est considérée par plus d'un quart des édiles comme un des principaux vecteurs d'identification entre le maire et sa commune.

Dans ce dernier cas, comme dans les deux autres, le fait d'incarner le pouvoir officiel dévolu à la communauté paraît déterminant.

Cela est confirmé par les autres choix, qu'il s'agisse de « la visite d'une personnalité ou d'un personnage important » (25,7%), ou « d'une quelconque manifestation communale » (25,9%), ou enfin de « l'inauguration d'un bâtiment » (17,3%).

Les autres manifestations qui étaient proposées aux maires avaient un caractère local marqué. Toutefois, elles n'ont pas paru offrir des moments aussi forts d'identification entre le maire et sa commune. Et elles ne le sont que pour un nombre limité d'édiles, si l'on s'en tient au pourcentage de ceux qui les ont retenues. Il s'agit de « l'inauguration d'une entreprise » (6,5%), « d'un jumelage » (4,3%), « de la visite d'un enfant du pays devenu célèbre » (4%), « d'une manifestation folklorique (2,4%).

2 - L'identité patrimoniale

Une liste d'éléments pouvant être considérés comme faisant partie du patrimoine de la commune était proposée aux maires afin qu'ils indiquent celui qui leur paraissait le plus représentatif de l'identité de la commune. Ils pouvaient également indiquer d'autres éléments qui leur paraissaient remplir ce rôle en dehors de cette liste. En fait très peu de maires ont utilisé cette possibilité (3,1%) : pour 1,4% d'entre eux, il s'agissait d'un élément lié à une animation culturelle et pour 1,7% d'un espace de loisir.

Les réponses des maires se sont regroupées autour des 8 éléments proposés.

C'est dans les racines historiques les plus éloignées et les plus profondes que les maires situent l'élément déterminant de l'identité communale.

55,5% des maires de l'échantillon indiquent à ce titre « un élément du patrimoine historique ou archéologique de la commune » : château, oppidum, vestiges antiques, etc.

Après, mais pour seulement 29,3% des maires, c'est « la mairie » qui est l'élément le plus représentatif de l'identité de la commune.

Deux autres éléments viennent en troisième position, cités tous deux par 19,5% des maires : « certains biens communaux » (forêts, etc.) et « la salle ou le foyer communal ».

« Le lieu d'un culte religieux » et « une activité artisanale ou industrielle locale » sont considérés chacun par 15,1% des maires comme particulièrement représentatifs de l'identité de la commune.

Enfin, un peu plus de 10% des maires citent à ce titre « le monument aux morts » (11,9%) et « le cimetière » (10,8%).

B - Des objectifs pour l'action communale

Six objectifs étaient proposés aux maires, des objectifs que toutes les communes souhaiteraient atteindre ou réaliser :

- faire en sorte que la commune devienne un endroit plaisant avec des zones résidentielles et des services collectifs convenables et agréables (objectif « qualité et cadre de vie ») ;
- faire en sorte que la commune soit favorable au développement des activités pour encourager sa croissance économique (objectif « croissance économique ») ;
- faire en sorte que la commune procure à ses citoyens défavorisés une vie décente en leur fournissant un emploi, un logement et des possibilités de promotion (objectif « aide aux défavorisés ») ;
- faire en sorte que la commune soit exempte de conflits entre groupes sociaux, religieux, économiques, ethniques, géographiques (objectif « paix sociale ») ;
- faire en sorte que la commune maintienne son héritage et sa personnalité traditionnelle (objectif « maintien de l'héritage et de la personnalité de la commune ») ;
- faire en sorte que la commune soit un lieu où les citoyens puissent jouer un rôle actif dans l'administration locale (objectif « participation des citoyens »).

Parmi ces six objectifs les maires devaient en choisir 3 et les classer par ordre de priorité.

Si l'on considère le pourcentage de maires de l'échantillon qui retiennent l'objectif ainsi que ceux qui le classent en première position deux groupes apparaissent.

a) *Trois objectifs sont cités par plus de 50% des maires et même, pour deux d'entre eux, par plus de 65%. Et plus de 20% les mettent en première position.*

- « la croissance économique » arrive en tête. 68,3% des maires la retiennent et 36,5% la mettent en première position ;

- « le maintien de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune » est cité par 66,5% des maires et 28,1% la classent en première position ;

- l'objectif « qualité et cadre de vie » est retenu par 53,9% des maires dont 22,5% le classent en première position ;

b) *Les trois autres objectifs sont encore cités par 40 à 45% des maires.*

- « la paix sociale » est retenue par 44,6% des maires et 15,2% la mettent en première position ;

- « l'aide aux défavorisés » est citée par 43,3% des maires et classée en premier par 13,5% ;

Il faut noter ici que, si l'on cumule les classements en première et deuxième position, « l'aide aux défavorisés » (28,4%) précède « la paix sociale » (25,4%). C'est le seul cas où deux objectifs se trouvent vraiment en concurrence.

- l'objectif de « participation des citoyens » est retenu par 41,7% des maires et classé en première position par 12,5%.

Une comparaison peut être faite avec l'enquête réalisée après les municipales de 1971. La même question avait été posée dans les mêmes termes.

La croissance économique est classée prioritaire dans les deux enquêtes. De la même façon, la participation des citoyens recueille le moins de suffrages.

La place occupée par le maintien de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune est à souligner.

En 1993, l'objectif « qualité et cadre de vie » occupe la troisième place alors que dans l'enquête précédente ce rang était dévolu à la « paix sociale » et à l'absence de conflits.

Une mise en relation rapide du classement des objectifs et de la taille de la commune donne des indications intéressantes.

Ainsi, l'objectif « qualité et cadre de vie » est surtout présent dans les communes de 2500 à 3500 habitants. La croissance économique est retenue de façon maximale dans les communes de 100 à 500 habitants et au-dessus de 1500, mais pas au-delà de 5000. L'aide aux défavorisés est un objectif surtout retenu dans les communes entre 1500 et 2500 habitants ainsi qu'au-delà de 5000. Pour l'objectif de paix sociale les communes de moins de 100 habitants rejoignent celles de 500 à 1500 et de plus de 5000. L'objectif « maintien de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune » diminue en relation inverse du nombre d'habitants. Il est donc le plus fréquent dans les communes de moins de 100 habitants. C'est encore dans les plus petites communes, de moins de 100 habitants et de 100 à 500 habitants que la participation des citoyens est la plus valorisée.

En résumé peuvent être distinguées :

- les plus petites communes, avec les trois objectifs : maintien de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune, participation des citoyens et maintien de la paix sociale ;
- les communes entre 1500 et 2500 habitants favorisant les objectifs de croissance économique et d'aide aux défavorisés ;
- les communes de 2500 à 3500 habitants privilégiant plutôt l'objectif de cadre et de qualité de vie.

Tableau 7

Les objectifs prioritaires

(%)	1971				1993			
	Position 1	Position 2	Position 3	Ensemble des maires retenant l'objectif	Position 1	Position 2	Position 3	Ensemble des maires retenant l'objectif
Qualité du cadre de vie	12,6	14,56	15,53	42,71	22,5	14,4	13,5	53,9
Croissance économique	33	15,53	12,6	61,16	36,5	19	10,3	68,3
Aide aux défavorisés	14,56	22,33	16,5	53,39	13,5	14,9	10,8	43,3
Paix sociale	17,4	15,53	13,59	46,6	15,2	10,2	12,9	44,6
Maintien de l'héritage communal	8,73	11,65	9,7	30,09	28,1	13,2	17,6	66,5
Participation des citoyens	7,76	7,76	10,67	26,21	12,5	9,7	12,4	41,7

Tableau 8

Classement des objectifs en première et seconde position suivant la taille de la commune

(en %)	- 100	100/499	500/1499	1500/2499	2500/3499	3500/4999	5000/9999
Qualité du cadre de vie	30,9	37,4	40,4	38,8	44,4	46,2	30,8
Croissance économique	35,8	55,4	63,5	65,3	77,8	69,3	77
Aide aux défavorisés	18,3	27,1	29,1	49	33,4	30,8	46,2
Paix sociale	23,3	24,8	28,5	20,4	22,2	30,8	30,8
Maintien de l'héritage communal	60,8	45,4	27,8	30,6	16,7	38,5	14,14
Participation des citoyens	35	23,1	15,3	16,3	5,6	7,7	14,14

C - Les problèmes communaux

Deux catégories de problèmes communaux ont été abordées dans le questionnaire : les problèmes les plus discutés lors de la campagne pour les municipales, et les problèmes d'environnement les plus importants dans la commune.

1 - Les problèmes discutés lors de la campagne électorale

66,5% des maires ont évoqué ces problèmes. Les réponses multiples sont relativement dispersées et ont été regroupées autour de 13 problèmes.

7 problèmes ont été cités chacun par plus de 6% des maires.

Se détachent nettement : le développement économique (14%) ainsi que la constitution des listes et les problèmes politiques (12,4%).

Ils sont suivis de façon assez homogène par : l'aménagement du patrimoine (9,7%), les services communaux (9%), les réseaux d'infrastructure, d'eau, d'assainissement, etc. (8,9%).

Viennent clore ce premier groupe les problèmes fonciers et d'urbanisme (7,4%) ainsi que les problèmes relatifs aux finances et à l'endettement (6,7%).

Les autres problèmes sont cités par moins de 5% des maires, par ordre décroissant :

- le chômage (4,7%) ;
- les problèmes agricoles (3,5%) ;
- l'aménagement touristique (3,3%) ;
- les retraités (1,9%) ;
- les logements sociaux (1,6%) ;
- l'immigration (0,5%) ;
- l'élevage.

Les réponses à l'enquête menée après les municipales de 1971 étaient beaucoup moins dispersées. 17,3% des maires avaient alors répondu que la campagne électorale avait été inexistante.

Aucune réponse de ce type n'a été faite en 1993. En revanche la constitution des listes et les problèmes politiques qui arrivent en second en 1993, n'étaient pas évoqués dans l'enquête précédente.

En 1971, l'équipement de la commune (25%) et l'expansion de la commune (15,3%) étaient les problèmes les plus discutés. La grande place tenue par le développement économique en 1993 montre une permanence de ce domaine. En 1971, les problèmes agricoles étaient cités dans 9,61% des cas, et le tourisme dans 5,7%, alors qu'ils ne le sont que par un peu plus de 3% des maires aujourd'hui. Parmi les problèmes évoqués en 1971, et qui ne sont pas apparus dans les résultats actuels, figurent : la participation des citoyens, les rivalités locales, les fusions de communes, etc.

2 - Les problèmes d'environnement les plus importants dans la commune

Une liste de 7 problèmes était proposée aux maires, et ils pouvaient également en rajouter d'autres.

Le taux de réponse est très élevé puisqu'il atteint 95,7%.

Très peu de maires ont cité des problèmes au-delà de ceux qui leur étaient proposés : 1,7% un aménagement de rivière, 1,4% le paysage rural, 0,8% le déboisement.

En revanche, 2 problèmes sont cités par plus de 60% des maires comme étant les plus importants : les décharges publiques (64,5%) et la prévention des incendies de forêts (64,3%).

40,4% des maires classent le problème des décharges en première position et 14,1% le classent en seconde position alors que 27% placent la prévention des incendies de forêts en première position.

Ensuite, vient le traitement de l'eau (50,3%). Il est en première position pour 14,1% des maires.

Les autres problèmes obtiennent à peu près le même score : la circulation automobile (39,8% et 13,8% en première position), la constitution de réserves d'eau en cas de sécheresse (39,2% et 14,9% en première position). De même le traitement de déchets ou de rejets industriels (30% et 13,3% en première position) et le traitement des pollutions agricoles (29,4% et 8,1% en première position) ont une importance comparable.

Au-delà de ces problèmes, autour desquels l'action municipale peut se structurer, il existe également des priorités auxquelles cette action peut se consacrer.

D - Les priorités

Deux types de priorités ont été retenues dans le questionnaire comme contribuant à la définition d'une identité communale à travers l'action municipale.

Il s'agit, d'une part, des réalisations paraissant prioritaires aux maires dans leur commune, et, d'autre part, de la réalisation ou de l'équipement qui tient le plus à coeur au maire.

1 - Les réalisations paraissant prioritaires aux maires dans leur commune

Les maires sont très nombreux à répondre (94,3%). Une liste de réalisations leur était proposée et cette liste n'était pas exhaustive. Une quinzaine de réalisations ont été évoquées par les maires.

Deux réalisations se détachent très nettement. Il s'agit :

- d'une part, de *favoriser le maintien des activités rurales* : 84,4% des maires de l'échantillon se prononcent sur ce point, et 73,6% classent cet élément en première ou deuxième position dans la liste des réalisations prioritaires ;

- d'autre part, de *développer les activités et les équipements touristiques* : 63,2% des maires retiennent cette priorité et 44,3% en première ou deuxième position.

Deux réalisations sont ensuite classées en première et deuxième positions par plus de 35% des maires de l'échantillon. Elles concernent essentiellement les réseaux d'infrastructure :

- moderniser ou étendre l'assainissement (39,5%) ;
- moderniser ou étendre le réseau de voirie (36,5%).

Cinq réalisations occupent encore les première et deuxième positions pour plus de 20% des maires :

- moderniser ou étendre le réseau d'eau (28,9%) ;
- favoriser l'implantation de zones pour l'implantation des entreprises (25,6%) ;
- moderniser ou étendre le réseau d'électricité (21,5) ;
- créer des équipements sociaux (20,8%) ;

- créer de nouveaux ensembles d'habitations (20,5%).

Six autres réalisations sont citées par un moins grand nombre de maires et dans des positions de classement beaucoup moins importantes :

- améliorer la desserte de la commune par la qualité des infrastructures routières (18,1%) ;
- créer des équipements sportifs (10,4%) ;
- favoriser les résidences secondaires (9%) ;
- améliorer la desserte de la commune par les transports collectifs (8,3%) ;
- favoriser l'implantation d'une grande surface (2%) ;
- créer un terrain de golf (1%).

Parmi les réalisations considérées comme prioritaires par les maires de l'échantillon, trois d'entre elles devraient prioritairement mobiliser les forces de l'action municipale : le maintien des activités rurales, le développement et l'équipement touristique, et enfin le bon entretien des réseaux d'infrastructure, d'assainissement, de voirie, d'eau, et, dans une moindre mesure, d'électricité. On peut constater que la question des réseaux occupe toujours le premier plan des préoccupations municipales. On pouvait penser que ces problèmes seraient entrés dans la routine des réalisations municipales.

On observait en effet dans l'enquête de 1971 que figuraient en priorité parmi les équipements à réaliser pour les nouveaux maires : la voirie (51,92%), le logement et l'urbanisme (41,34%), l'assainissement (49,03%), l'eau (39,42%), l'électrification (35,57%).

Si l'on considère les réponses de 1993 dans la même perspective, c'est-à-dire en tenant compte seulement du pourcentage de maires qui citent la réalisation sans tenir compte des classements en première et deuxième position, les réseaux reculent dans le classement mais restent parmi les cinq réalisations citées comme prioritaires par le plus grand nombre de maires. Ils cèdent les deux premières places au maintien des activités rurales (84,4%) et au tourisme (63,2%). En 1971 la première préoccupation n'était pas présente et la seconde était au sixième rang (24,03%). Mais en 1993, les réseaux réapparaissent tout de suite au troisième et au cinquième rang (voirie 56,8%, eau 43%). A noter que le quatrième rang est occupé par la création de zones pour l'implantation d'entreprises (43,5%). Le logement et l'urbanisme sont relégués en 1993 au huitième rang cité par 36% des maires.

Les maires se prononcent de manière extrêmement massive en 1993 au sujet de ces six réalisations, à plus de 40% contre 24% en 1971.

Si l'on considère les réalisations jugées prioritaires par les maires par rapport à la taille des communes c'est au-delà de 5000 habitants que les priorités connaissent quelques variations. Dans les communes de plus de 5000 habitants les classements en première et deuxième position donnent la hiérarchie suivante :

- développer les activités et les équipements touristiques ;

- moderniser ou étendre l'assainissement ;
- créer des équipements sociaux ;
- améliorer la desserte de la commune par la qualité des infrastructures routières.

Viennent ensuite à égalité :

- créer de nouveaux ensembles d'habitations ;
- favoriser le maintien des activités rurales.

Cette priorité donnée au maintien des activités rurales est présente dans toutes les catégories de communes à plus de 50% et même de 75%, sauf dans les communes entre 2500 et 3500 habitants (38,9% des maires de ces communes la classent en première et deuxième position).

Quant au développement des activités et des équipements touristiques c'est dans les communes entre 2500 et 5000 habitants que le pourcentage de maires les classant en première et deuxième positions est le moins élevé.

En dehors de ces réalisations que les maires jugent prioritaires pour leurs communes il peut y avoir des réalisations qui leur tiennent particulièrement à coeur et dont ils souhaiteraient doter leurs communes.

Tableau 9

Les réalisations prioritaires selon la taille des communes (classement en première et seconde position)

(en %)	- 100	100/499	500/1499	1500/2499	2500/3499	3500/4999	5000/9999
Ensembles d'habitation	6,7	22,5	24,5	32,6	11,1	23,1	23,1
Grande surface	-	0,8	2,6	10,2	5,6	11,1	-
Maintien des activités rurales	81,6	77,9	76,2	55,1	38,9	53,9	23,1
Equipements touristiques	56,7	43,9	43	38,8	16,7	23,1	38,5
Réseau d'eau	20,9	32,1	33,1	28,6	27,8	15,4	15,4
Réseau d'électricité	25,6	21,7	27,1	18,4	16,7	15,4	15,4
Réseau d'égoûts	35	41,3	45,7	28,6	38,9	23,1	30,8
Voirie	40	40	33,1	28,5	22,3	38,5	23,1
Equipements sociaux	9,1	20,7	23,8	38,8	16,7	23,1	30,8
Transports collectifs	10	10,3	6,6	-	11,1	7,7	-
Réseau routier	24,2	17,5	17,8	16,4	22,3	7,7	30,8
Golf	0,8	1,1	0,7	-	-	-	7,7
Equipements sportifs	6,6	12,6	9,9	6,1	11,2	38,5	-
Résidences secondaires	14,2	10,3	3,3	-	-	7,7	-
Zones pour entreprises	10	19,5	27,8	51	55,6	76,9	69,3

2 - La réalisation ou l'équipement qui tient particulièrement à coeur au maire

Seulement 21,3% des maires ont répondu à cette question.

On pouvait imaginer voir les maires exprimer des choix peut-être un peu ambitieux ou, tout au moins, reflétant des souhaits difficiles à réaliser mais dont ils rêveraient un peu pour leur commune. Les réponses restent néanmoins très réalistes, preuve sans doute de la situation critique que connaissent les petites communes.

En effet, 3 réalisations ou équipements sont cités par environ 10% des maires de l'échantillon. Il s'agit de réalisations de « base » :

- l'aménagement d'infrastructures (16%) ;

- l'accueil des touristes (11,9%) ;
- une salle polyvalente (11,9%) ;
- l'assainissement (9%).

Les autres réalisations ont un caractère plus socio-économique ou patrimonial :

- la sauvegarde du patrimoine (8,1%) ;
- les commerces et zones artisanales (7,5%) ;
- la salle ou le complexe sportif (7,1%) ;
- un ensemble scolaire (5,7%) ;
- les espaces verts (5,1%) ;
- la place du village (4,9%) ;
- la mairie (4,4%) ;
- les personnes âgées (4%) ;
- la chapelle (3%) ;
- la salle des fêtes (2,5%).

E - Les moyens nécessaires

Certains moyens ou conditions sont nécessaires pour résoudre les problèmes ou mener à bien les réalisations évoqués par les maires.

Parmi les conditions qui leur étaient proposées et qu'ils ont retenues ou parmi celles qu'ils ont citées les élus pouvaient établir une hiérarchie.

Si l'on s'en tient au nombre d'élus qui ont cité un moyen, indépendamment du classement qu'ils ont effectué, 2 moyens recueillent plus de 70% des suffrages. Il s'agit « d'avoir de bonnes relations avec les services techniques » (79%) et « d'avoir le maximum de contacts personnels avec les habitants de la commune » (74,5%).

Pour plus de 60% des maires, 3 moyens apparaissent encore nécessaires pour résoudre les problèmes communaux : « disposer d'un personnel de la fonction publique territoriale bien formé aux techniques modernes de gestion » (66%), avoir de bonnes relations avec les élus nationaux ou locaux (64,7%) et avoir de bonnes relations avec la préfecture (62,5%).

Si l'on considère les classements entre ces divers moyens en première et deuxième positions, il apparaît que la première place est occupée par le fait « d'avoir le maximum de contacts personnels avec les habitants de la commune » (60% des maires).

On trouve ensuite « les bonnes relations avec les services techniques » (49,8%), ainsi que la nécessité de « disposer d'un personnel de la fonction publique territoriale bien formé aux techniques modernes de gestion » (41,7%). Les relations avec les élus (35,5%) ou avec la préfecture ou la sous-préfecture (31,1%) viennent seulement après.

Enfin, 13,7% des maires retiennent le fait de « disposer de relations à l'intérieur d'un parti politique » comme un moyen nécessaire à la solution des problèmes ou pour atteindre des objectifs. Toutefois, 5,9% des élus classent ce moyen en première et deuxième position.

Les réponses montrent que la recherche de moyens s'organise à l'échelon local et n'est pas tournée vers l'extérieur. En témoigne la place donnée aux contacts avec les habitants, ou l'intérêt porté à la qualité du personnel territorial. Le recours aux services techniques de l'Etat ou aux services intercommunaux s'inscrit toujours dans le cadre de la proximité immédiate. *Les élus comptent donc, dans l'ordre, sur la communauté elle-même puis sur les techniciens pour résoudre leurs problèmes.*

Si l'on considère l'ensemble des facteurs qui composent l'identité communale autour de l'action municipale, une image très classique se dessine. La situation des communes de moins de 10 000 habitants conduit à mettre en avant *des valeurs locales et communautaires tendant à fortifier l'identité communale.*

Il en est ainsi des éléments symboliques de cette identité : la fête locale, les cérémonies officielles, la référence aux racines historiques de la commune, etc. De même, parmi les objectifs retenus, vient en tête « le maintien de l'héritage et de la personnalité traditionnelle de la commune », tout comme « le maintien des activités rurales » parmi les réalisations jugées prioritaires. Enfin, c'est d'abord aux contacts avec les habitants de la commune que le maire se réfère parmi les conditions et moyens pour résoudre les problèmes.

II - L'IDENTITE COMMUNALE

AUTOUR DE L'ACTION MUNICIPALE

Plusieurs questions visaient à mesurer l'impact du mouvement de décentralisation en particulier dans les réseaux de relations dans lesquels les maires sont impliqués politiquement et administrativement, mais aussi à travers la coopération intercommunale ainsi qu'à travers les jugements que les élus peuvent porter à partir de leur expérience de décentralisation.

A - Les réseaux à l'épreuve de la décentralisation

Dans le cadre de l'action municipale, les maires sont en contact avec le monde politique, l'administration ou d'autres organismes de type professionnel, consulaire, ou intercommunal. Ainsi se dessinent des réseaux de relations.

A l'issue de l'enquête conduite après les municipales de 1965, il était apparu que les maires envisageant essentiellement leurs relations sous l'angle de l'efficacité tendaient à perdre leurs liens avec la hiérarchie politique au profit de l'administration.

Aussi, après les municipales de 1971, le questionnaire adressé aux nouveaux maires comportait une liste de 69 personnes à partir de laquelle le maire pouvait reconstituer son réseau fonctionnel de relations dans la filière politique,

administrative ou parapublique. Il indiquait les personnes avec lesquelles il avait des contacts et si possible la fréquence de ces contacts (une ou plusieurs fois par semaine, une ou plusieurs fois par mois, plus rarement, jamais).

La même liste a été reprise dans l'enquête de 1993 en tenant compte bien sûr des évolutions institutionnelles liées à la décentralisation et en regroupant certains éléments, ramenant la liste à 19 membres de réseaux.

En 1993 comme en 1971, les réponses ont été analysées dans deux directions :

- l'importance des réseaux a été mesurée quantitativement à partir du pourcentage de maires retenant un élément de la liste, quelle que soit la fréquence des contacts ;

- une approche plus qualitative a été effectuée en tenant compte de la fréquence de ces contacts. On a distingué le réseau dense (contacts de une à

plusieurs fois par mois et plus souvent), du réseau diffus (contacts plus rares). De la même façon, l'absence de tout contact a été enregistrée.

Les contacts pris en considération en 1993, sont constitués, comme lors de l'enquête précédente, par tous les contacts possibles dans le cadre de la gestion de la commune : visites, coups de téléphone, lettres, messages divers, etc.

1 - L'importance des réseaux

Indépendamment de la fréquence des contacts, si l'on s'arrête au simple pourcentage des maires qui citent les éléments des réseaux politiques, administratifs ou d'autres organismes, les trois réseaux apparaissent avec une présence quasi-identique.

Les pourcentages sont, respectivement, de 77,56% pour le réseau politique, de 77,56% pour le réseau administratif et de 77,8% pour les organismes intercommunaux, professionnels ou consulaires.

a) - le réseau administratif

Dans ce réseau, parmi les 9 composantes proposées aux maires, c'est le percepteur qui recueille le plus grand nombre de suffrages (94,4%). Cela apparaît comme une constante dans la vie des petites communes à travers le temps et les réformes.

Viennent ensuite, pratiquement à égalité : *les fonctionnaires territoriaux du département (83,8%) et les fonctionnaires des services de l'Etat dans le département (83,2%).* L'analyse selon la fréquence des contacts ne départage pas ces deux groupes d'interlocuteurs. Si la décentralisation a fait se porter l'intérêt des maires sur les fonctionnaires territoriaux du département, ils ne se sont pas pour autant départis de celui qu'ils manifestent aux fonctionnaires de l'Etat.

Dans le cas de l'administration préfectorale, les fonctionnaires de la préfecture (77,6%) précèdent légèrement le préfet (74,9%) et le sous-préfet (74,3%). Les fonctionnaires de la sous-préfecture sont eux un peu moins cités (71,3%).

Enfin, les fonctionnaires territoriaux des services de la région (69,4%) font le même score à peu de chose près que les services des administrations centrales de Paris (69%).

Si l'on considère le réseau administratif après dix ans de décentralisation il apparaît que les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat ne sont pas supplantés par ceux du département et que ces derniers se rajoutent dans le réseau à une place équivalente à celle des précédents. En revanche, la sous-préfecture enregistre semble-t-il un très léger tassement. Le percepteur reste le pivot de la vie municipale. Enfin, la faiblesse de la région est à souligner.

b) - le réseau politique.

Parmi les huit composantes de ce réseau, les élus locaux sont prédominants.

Un membre du Conseil général vient en tête avec 87%. Il est suivi par le groupe des autres maires (83,3%) et par le président du Conseil général (82,1%).

Par l'importance quantitative des contacts, le député (79%) n'est pas très loin du président du Conseil général. Il précède de toute façon le sénateur (75,7%). A noter que ce dernier obtient un score assez proche de celui du préfet.

La région ne se distingue pas mieux dans le réseau politique qu'elle ne le fait dans le réseau administratif : 72,1%) pour un membre du Conseil régional, 71,9% pour le président du Conseil régional.

Enfin, le maire de la ville chef-lieu du département n'est retenu que par 69% des maires, c'est-à-dire qu'il se trouve au même rang que les services de l'administration centrale.

Les résultats quantitatifs de 1993 révèlent l'importance du Conseil général, du député et la faiblesse de la région.

c) - les autres organismes.

Parmi les organismes avec lesquels les maires entretiennent des contacts, l'importance d'un organisme intercommunal est à retenir, cité par 85,7%. La chambre d'Agriculture occupe une place intéressante (78,3%). Enfin, la chambre de Commerce et d'Industrie (75,6%), les organisations agricoles (75,2%) et la chambre des Métiers (74,6%) ont des places à peu près identiques.

2 - La fréquence des contacts

La fréquence des contacts vient apporter quelques nuances à l'importance des réseaux de relations.

Les contacts peuvent avoir lieu une fois par mois ou plus souvent : ce sont des *contacts denses*. Ils peuvent être plus rares, il s'agit de *contacts diffus*. Enfin, les maires n'ont jamais de contact avec certains interlocuteurs potentiels.

a) - les contacts denses

Au sein du réseau administratif, plus de 55% des maires ont des contacts une fois par mois ou plus avec le percepteur (84,1%), les fonctionnaires du département (59,2%) et les fonctionnaires de l'Etat (58,1%). 38,8% des maires voient le percepteur une fois par semaine et parfois plus.

Plus de 40% des maires ont des contacts denses avec les fonctionnaires de la sous-préfecture (41,5%) et de la préfecture (40,5%). La sous-préfecture regagne par la fréquence ce qu'elle avait cédé en importance. Toutefois, si 23% des maires voient au moins une fois par mois leur sous-préfet, ils ne sont plus que 11,11% en ce qui concerne le préfet.

Plus que les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat dans le département, l'administration préfectorale apparaît concurrencée dans les réseaux des maires.

Au sein du réseau politique, les contacts fréquents sont encore plus sélectifs, semble-t-il, que dans le réseau administratif et ils sont très « locaux ». 68,5% des maires ont des contacts une fois par mois ou plus avec un membre du Conseil général, et 58,7% avec les autres maires. Vient encore en bonne position, mais beaucoup plus loin, le président du Conseil général (31,4%).

Les autres élus n'entrent dans le réseau de contact dense que pour moins de 20% des maires que ce soit le député (19,4%), le sénateur (16,4%) ou un conseiller régional (16,2%).

Enfin, pour les autres organismes, les contacts denses existent essentiellement pour les organismes intercommunaux et ce, pour 64% des maires. Les maires n'ont des contacts une fois par mois ou plus avec les organisations agricoles qu'à concurrence de 14,2%, et à concurrence, respectivement de 11,4% avec la chambre d'Agriculture, 5,2% avec la chambre de Commerce et 3,7% avec la chambre des Métiers.

b) - les contacts diffus.

Au sein du réseau administratif, 37,8% des maires ont des contacts moins d'une fois par mois avec le préfet, et 33,2% avec le sous-préfet. Plus du tiers des maires de l'échantillon voit donc peu fréquemment les membres du corps préfectoral.

Un pourcentage équivalent de maires voit de manière tout aussi espacée les fonctionnaires de la préfecture (29,5%) et les fonctionnaires territoriaux de la région.

20% des maires voient moins d'une fois par mois les fonctionnaires territoriaux du département (22,9%) et les fonctionnaires de l'Etat dans le département (21,7%).

Au sein du réseau politique, les maires ayant des contacts avec le député, le sénateur ou le président du Conseil général sont autour de 40% : respectivement 41,9% pour le député, 41,7% pour le président du Conseil général, et 40% pour le sénateur. 30,8% des maires voient le président du Conseil régional moins d'une fois par mois. Enfin, 22,2% des maires considèrent que le maire du chef-lieu fait partie de ce réseau diffus et 22,4% les autres maires.

En fait, les autres organismes sont contactés moins d'une fois par mois mais tout de même par 40% des maires de l'échantillon. Cela se vérifie pour la chambre d'Agriculture (46,7%), les organisations agricoles (40,2%), la chambre de Commerce (39,4%), la chambre des Métiers (38,3%). Seulement 17,8% des maires déclarent entretenir des contacts aussi relâchés avec les organismes intercommunaux.

c) - « Jamais de contact »

Les maires de l'échantillon reconnaissent n'avoir jamais de contact avec certains membres des réseaux administratifs, politiques ou professionnels.

En premier lieu, mais il n'y a pas de surprise à cela, 61% des maires n'ont pas de contact avec les services des administrations centrales.

Plus étonnant, plus d'un quart des maires (25,4%) déclarent n'avoir jamais de contact avec le préfet et 18,7% avec le sous-préfet. 14,1% n'ont jamais de contact avec les fonctionnaires de la sous-préfecture, et le double, soit 28,3% avec les fonctionnaires de la sous-préfecture.

En revanche, ils ne sont que 3,3% à n'avoir jamais de contact avec les services de l'Etat et encore moins, soit 1,7%, à n'avoir aucun contact avec les fonctionnaires du département.

Dans le réseau des élus, apparaissent deux élus avec lesquels un nombre non négligeable de maires avoue n'avoir jamais de contact : le maire de la ville chef-lieu (39% des maires), et le président du Conseil régional (33,5%).

Les maires déclarent ne jamais avoir de contact avec le sénateur à concurrence de 19,4% et avec le député à concurrence de 17,8%. Les mêmes résultats sont obtenus pour les membres du Conseil régional (17,6%).

A l'exception des organismes intercommunaux avec lesquels les maires ne sont que 4% à n'avoir jamais de contact, les organismes professionnels sont peu fréquentés. Les pourcentages indiquant l'absence de tout contact dépassent alors les 20% et même les 30% : la chambre d'Agriculture 20,2%, les organisations agricoles 21%, la chambre de Commerce 31%, la chambre des Métiers 32,6%.

Tableau 10

Les réseaux de relations

en %	Contactés denses	Contactés diffus	Ensemble des maires
Le percepteur	84,1	9,8	94,4
Un membre du conseil général	68,5	15,7	87
Les services d'un organisme intercommunal	64	17,8	85,7
Fonctionnaires territoriaux du département	59,2	22,9	83,8
Les autres maires	58,7	22,4	83,3
Fonctionnaires de l'Etat dans le département	58,1	21,7	83,2
Les fonctionnaires de la sous-préfecture	41,5	15,7	71,3
Les fonctionnaires de la préfecture	40,5	29,5	77,6
Le président du conseil général	31,4	41,7	82,1
Le sous-préfet	23	33,2	74,3
Le député	19,4	41,9	79
Le sénateur	16,4	40	75,7
Un membre du conseil régional	16,2	38,3	72,1
Les organisations agricoles professionnelles	14,2	40,2	75,2
La Chambre d'Agriculture	11,4	46,7	78,3
Le préfet	11,11	37,8	74,9
Le maire de la ville chef-lieu	8,1	22,2	69,4
Les services des administrations centrales	7,8	7,5	69
Le président du conseil régional	7,6	30,8	71,9
La Chambre de Commerce et d'Industrie	5,2	39,4	75,6
La Chambre des Métiers	3,7	38,3	74,6

3 - L'évolution des réseaux

Une comparaison peut être effectuée entre les résultats de l'enquête de 1971 et ceux de 1993 à partir de l'importance respective des éléments du réseau de relations, indépendamment de la fréquence des contacts. *Il apparaît alors que la suprématie de la filière administrative reste affirmée, bien que modifiée dans ses composantes. Le réseau des élus demeure lui-même inchangé.*

En 1971, la première place était occupée par les fonctionnaires des services départementaux des ministères. En 1993, elle est tenue par le percepteur qui était en troisième position en 1971. Les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat dans le département sont passés, eux, à la sixième place en 1993, tandis que les organismes intercommunaux occupent la troisième.

Le deuxième rang est tenu sans changement en 1971 et en 1993 par les membres du Conseil général.

Le quatrième rang accordé aux fonctionnaires du département vient confirmer les modifications des réseaux liées à la décentralisation. Le rang tenu par les autres maires est sensiblement le même, sixième en 1971, cinquième en 1993.

Elus locaux, fonctionnaires départementaux, percepteur, constituaient une première catégorie d'éléments primordiaux des réseaux de relations des maires en 1971. Ils restent présents dans ce groupe en 1993. En revanche, n'en fait plus partie le corps préfectoral qui occupait le cinquième rang en 1971.

C'est certainement le fait majeur de l'évolution liée à la décentralisation : le préfet est en quatorzième position et le sous-préfet en douzième. Les fonctionnaires de la préfecture ou de la sous-préfecture passant respectivement du quatrième rang aux dixième et dix-septième.

Les élus nationaux, députés et sénateurs, restent à peu près au même rang entre 1971 et en 1993, le député passant du neuvième en 1971 au huitième en 1993 et le sénateur du neuvième au onzième.

Si l'on se réfère à la fréquence des contacts et si l'on retient les membres des réseaux occupant les cinq premiers rangs, il apparaît que la décentralisation a induit des modifications tant en ce qui concerne les contacts denses qu'en ce qui concerne les contacts diffus.

Ainsi en 1971, les maires avaient des contacts au moins une fois par mois ou plus avec le percepteur, les autres maires, les fonctionnaires des services départementaux, le Conseil général, les fonctionnaires de la préfecture et de la sous-préfecture. En 1993, le percepteur reste un pivot incontournable pour les maires des petites communes, le Conseil général prend le deuxième rang, suivi par les fonctionnaires territoriaux du département. Viennent ensuite les autres maires qui ont reculé de deux rangs tout comme l'ont fait les fonctionnaires des services départementaux de l'Etat.

La décentralisation a eu aussi quelques conséquences pour le réseau de contacts diffus. En 1971 les cinq premiers rangs étaient occupés par les fonctionnaires des services départementaux, le

corps préfectoral à égalité avec les directeurs départementaux des services extérieurs, le député, le sénateur et le Conseil général. En 1993, la filière administrative est absente du réseau de contacts diffus, ce réseau est concentré sur le monde agricole et les élus : la chambre d'Agriculture arrive en tête suivie du député, du président du Conseil général, des organisations agricoles professionnelles et du sénateur.

L'évolution, dans la ligne de la décentralisation, s'est opérée plutôt en faveur du département, qu'il s'agisse des élus du Conseil général ou des fonctionnaires des Services départementaux. Les autres élus (maires, député, sénateur) n'ont pas vu, semble-t-il, leur crédit augmenter de manière sensible. Les fonctionnaires de l'Etat dans le département ont

conservé une place plus qu'honorable dans les réseaux des maires. Quant au percepteur, il traverse imperturbablement les mouvements de réforme institutionnelle sans que son crédit auprès des maires soit pour le moins entamé. Il n'en est pas de même pour le corps préfectoral, préfet et sous-préfet, dont la place dans les réseaux des maires se trouve être nettement concurrencée. Il en est de même, bien que dans une moindre mesure, pour les fonctionnaires de la préfecture et de la sous-préfecture.

Tableau 11

La modification des réseaux

	1971			1993		
	Contacts denses	Contacts diffus	Ensemble	Contacts denses	Contacts diffus	Ensemble
1	Percepteur	Fonctionnaires de l'Etat dans le dépt.	Fonctionnaires de l'Etat dans le dépt.	Percepteur	La Chambre d'Agriculture	Percepteur
2	Autre maires	Corps préfectoral	Conseil général	Conseil général	Député	Conseil général
3	Fonctionnaires de l'Etat dans le dépt.	Fonctionnaires préfecture et sous-préfecture	Percepteur	Services organismes intercommunaux	Président du CG	Services organismes intercommunaux
4	Conseil général	Sénateur	Fonctionnaires préfecture et sous-préfecture	Fonctionnaires territoriaux du dépt.	Organismes agricoles	Fonctionnaires territoriaux du dépt.
5	Fonctionnaires préfecture et sous-préfecture	CDC ou organisme de crédit	Corps préfectoral	Autres maires	Sénateur	Autres maires
6	Corps préfectoral	Conseil général	Autres maires	Fonctionnaires de l'Etat dans le dépt.	Chambre d'Industrie et de Commerce	Fonctionnaires de l'Etat dans le dépt.
7	Directeurs des services extérieurs de l'Etat	Organisme d'aménagement du territoire	Directeurs des services extérieurs de l'Etat	Fonctionnaires de la sous-préfecture	Membre du CR à égalité avec la Chambre des Métiers	Le président du CG

B - La coopération intercommunale

La coopération intercommunale est souvent présentée comme une mesure permettant de résoudre la plupart des problèmes locaux, en particulier dans le cadre des communes rurales. En fait, la coopération intercommunale est pratiquée par l'immense majorité des petites communes.

L'enquête devait donner des indications sur les formules de coopération utilisées par les maires, ainsi que sur les avantages et les inconvénients de la coopération.

1 - Les formules de coopération utilisées par les maires

En dépit de toutes les réformes et de tout l'arsenal de formules proposées plus ou moins récemment aux communes, le syndicat intercommunal fait l'unanimité.

51,6% des maires de l'échantillon utilisent un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) et 46% un syndicat à vocation unique (SIVU).

La coopération intercommunale des communes de l'échantillon se fait donc à 97,6% dans le cadre d'un syndicat.

Les autres formules restent mineures. Les récentes solutions que sont la charte intercommunale (7,5%) et les communautés de communes (4,4%) précèdent le district (3,7%). 1,9% des communes de l'échantillon coopèrent dans le cadre d'une association de développement économique et 1,3% se contentent de contacts informels.

2 - Avantages et inconvénients

Les maires sont plus nombreux à se prononcer sur les avantages (76,5%) que sur les inconvénients (49,2%).

- Les réponses des maires sont assez diversifiées à propos des avantages de la coopération intercommunale. Elles ont été regroupées autour de 8 notions.

Le premier avantage reconnu est l'efficacité (25,2% des maires).

Le deuxième avantage est financier, il s'agit de la réduction des coûts (20,3%). 18,3% des maires trouvent à la coopération des avantages essentiellement techniques. 16,8% des maires considèrent que la coopération comporte surtout des avantages pour les investissements lourds.

Les maires citent aussi des avantages plus «qualitatifs». Pour 16,5% un avantage en particulier de la formule du syndicat réside dans la solidarité. 14,4% apprécient la souplesse d'action (libre-choix, chacun garde son autonomie et son pouvoir de décision). Pour 13,7% l'avantage d'une meilleure gestion est mis en avant. La simplicité de la formule du syndicat est soulignée par 4% des maires.

- En ce qui concerne les inconvénients, les maires sont relativement plus discrets. Moins de la moitié d'entre eux s'est prononcée (49,2%) et 16,3% indiquent qu'ils ne trouvent aucun inconvénient à la formule qu'ils utilisent, à savoir le syndicat.

L'inconvénient majeur (14,1% des maires) est constitué par les contraintes que cette formule fait peser sur eux, notamment le fait que la gestion de ces organismes doit être partagée.

Quant aux autres inconvénients il s'agit du coût (7,6%), des inégalités entre communes (6,5%), ou encore de la lourdeur administrative (5,1%), le manque de moyens (3,5%), le manque de choix à long terme (2,7%)

L'enquête de 1993 vient confirmer une tendance du long terme : l'idée de la coopération intercommunale est bien ancrée dans la vie des petites communes, leurs maires y voient des avantages indéniables. L'engouement est certain pour le syndicat intercommunal, plutôt à vocation multiple. Les nouvelles formules semblent accueillies avec circonspection.

Toutefois la coopération intercommunale a fait son chemin dans l'esprit des élus locaux. Si l'on n'a pas d'éléments de comparaison après les municipales de 1971, il en existe après celles de 1965. Une évolution favorable à la coopération s'est bien produite en un quart de siècle. En effet, à l'époque il existait dans les deux cantons étudiés huit syndicats à vocation unique et un seul syndicat à vocation multiple. Les maires interrogés alors se montraient résolument hostiles à la coopération en dehors des huit SIVU qui vivaient tant bien que mal. Un amalgame se faisait immédiatement dans les esprits entre la coopération et la fusion de communes, avec un aboutissement logique et extrême qui serait la disparition de la commune. Le SIVOM qui existait dans un canton devait sa présence à l'échec cuisant d'une tentative de fusion de commune qui avait coûté son siège au maire de l'une des deux communes concernées.

L'enquête de 1993 montre que le spectre de la fusion-disparition est bien dissocié de la coopération intercommunale et que les élus voient dans cette dernière un moyen moderne de l'action communale. *Toutefois ils ne se prononcent nullement au-delà d'une conception technique de gestion en la matière.*

C - Perceptions et attentes face à la décentralisation

Quatre questions ouvertes ont permis de tester les attentes et les perceptions en matière de décentralisation dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Les maires devaient énoncer tout d'abord les apports les plus positifs du mouvement de décentralisation pour l'action communale ainsi que les principaux inconvénients. De la même manière, il leur était demandé ce qu'ils attendaient d'une évolution ultérieure de la décentralisation.

Une autre question portait sur la réforme paraissant au maire la plus urgente pour régler les problèmes de sa commune. A travers les réponses la décentralisation pouvait être concernée soit en tant que telle, soit à travers certaines de ses modalités ou de ses incidences.

Les maires se prononcent à près de 60% quand il s'agit de la réforme la plus urgente pour régler les problèmes de la commune.

Ils sont 58,7% à se prononcer sur les avantages de la décentralisation et 58,3% sur ses inconvénients.

Ils ne sont que 49,8% à répondre lorsqu'il s'agit d'évoquer leurs attentes face à une évolution de la décentralisation.

1 - La réforme la plus urgente

Les réponses sont extrêmement variées. Toutefois, 3 réponses émergent sur lesquelles convergent plus de 10% des opinions.

Nettement en tête, pour 24% des maires, vient l'augmentation des moyens financiers. Puis, pour 12,4% d'entre eux, la modification de la fiscalité locale. Enfin, 10% souhaitent une réforme générale de la décentralisation, qu'elle se traduise par une véritable politique d'aménagement du territoire ou par un renforcement des aides, notamment en capital, en provenance du Conseil général.

Trois autres réformes paraissent urgentes à environ 7% des maires de l'échantillon : l'intercommunalité (7,5%), la participation de l'Etat (7,5%), le maintien de l'activité de l'Etat (7%).

Un nombre moins important de maires évoquent l'allégement des procédures (5,7%), l'augmentation des revenus agricoles (4,6%), une réforme du crédit ou de l'endettement (3,8%), une réforme donnant des pouvoirs accrus au préfet (2,4%), ou bien encore une participation plus forte de la région (1,7%). 2,1% des maires de l'échantillon indiquent explicitement qu'une réforme leur paraît inutile.

2 - Les apports les plus positifs de la décentralisation

Les maires de l'échantillon sont assez sévères lorsqu'ils se prononcent sur les apports positifs de la décentralisation.

Il faut noter qu'ils sont 17,9% à considérer que la décentralisation n'a rien apporté de positif à la gestion de leur commune.

Ils sont 17,8% à considérer que la décentralisation leur a apporté davantage de responsabilité.

Ensuite, les réponses sont plutôt dispersées. 9,7% considèrent que l'apport le plus positif est l'allégement de la tutelle et l'établissement du contrôle *a posteriori* (4,8%). Pour 7,1% d'entre eux, cet apport concerne en particulier l'urbanisme avec la liberté nouvelle qui leur était donnée d'accorder les permis de construire.

D'autres apports se partagent les faveurs des maires, mais en proportion sensiblement inférieure : de meilleures relations avec le Conseil général et le Conseil régional (4,9%), la liberté financière (4,8%), la liberté économique (2,5%), un meilleur support administratif et technique (2,1%), de meilleures relations avec l'Etat (1,4%).

Le jugement des maires des communes de moins de 10 000 habitants reste modéré, voire circonstancié, en ce qui concerne les apports positifs de la décentralisation, même dans les domaines où celle-ci leur a donné de nouveaux pouvoirs (urbanisme, permis de construire) ou a pu simplifier leur tâche (allégement de la tutelle).

3 - Les inconvénients de la décentralisation

Les réponses des maires sont tout aussi dispersées en ce qui concernent les inconvénients de la décentralisation.

4,5% des maires de l'échantillon estiment explicitement que la décentralisation n'a aucun inconvénient.

Les réponses ne sont pas massives mais 4 inconvénients sont mis en avant de manière assez claire :

- des moyens financiers insuffisants (17,9% des maires);
- de plus grandes charges (14,9%) ;
- de plus grandes responsabilités (12,4%) ;
- de nombreux dossiers (11,3%).

7,6% des maires considèrent le retrait de l'Etat comme un inconvénient et 6,4% dénoncent la « tutelle » du département. Par comparaison, ils ne sont que 5,6% à voir dans la permanence de l'intervention de l'Etat un inconvénient de la décentralisation.

Pour 5,7% des maires la politisation fait partie des inconvénients de la décentralisation et 5,9% protestent contre le manque de moyens techniques.

Enfin il est reproché à la décentralisation de ne pas donner assez de pouvoirs (1,9%) et de conduire à une perte d'identité (1,7%).

Les maires de l'échantillon se prononcent de façon prudente mais finalement assez peu positive au sujet de la décentralisation. Il n'y a pas d'avantage ou d'inconvénient qui focalise des réponses massives. Ils restent très circonspects par rapport à une réforme institutionnelle qui leur paraît mieux adaptée aux communes urbaines ou à d'autres collectivités locales comme le département ou la région. Les commentaires qu'ils font révèlent plus une attitude de composition avec la nouvelle donne politico-administrative qu'une réelle satisfaction ou qu'un réel désaveu.

Leurs attentes en la matière tendent plutôt à confirmer cet état de choses.

4 - Les attentes en matière de décentralisation

Question : "Qu'attendriez-vous d'une évolution ultérieure de la décentralisation ?"

Extraits

"Plus de proximité de tous les services et surtout une meilleure redistribution du budget."

"Pouvoir avoir un meilleur suivi sur le plan administratif, technique et financier du dossier en cours."

"Plus de moyens. Moins de « réunionniste »".

"Un financement plus important."

"Pas grand chose ou plus de tromperies!"

"Que les charges supplémentaires soient accompagnées d'un appui financier sérieux : le Fonctionnement prend tout le budget des communes rurales (- 2000 h.)."

"Que la décentralisation soit « réelle » car si un petit village veut vivre il est bloqué par des organismes divers qui l'étouffent et l'empêchent de s'épanouir comme il le voudrait. En finir avec la « RENTABILITE » - que l'on pense avant tout aux personnes qui ont choisi de vivre différemment."

"Retour des aides techniques de l'Etat, des administrations sur le monde rural. Maintien des services publics."

"Davantage de services de proximité."

"Une meilleure répartition des recettes. Il ne suffit pas de responsabiliser les communes, il faut leur donner les moyens financiers pour progresser."

"Plus de dotation financière pour assurer les nouvelles charges communales. Prise en compte de la spécificité des communes en zone de montagne (handicaps à corriger). Délocaliser les grands services administratifs pour les rapprocher des communes rurales par la création d'« antennes»."

"Pas grand chose au niveau local. Le pouvoir central sera déplacé progressivement à la capitale régionale donc toujours plus près (c'est très bien), mais plus partisan et moins neutre dans ses attributions qui auront toujours une couleur politique volontairement déguisée."

"Une clarification des compétences de chaque niveau décisionnel (commune - département - région - Etat). Une meilleure articulation dans la mise en oeuvre des politiques locales en relation avec une véritable politique d'aménagement du territoire (équilibre territorial). Une meilleure utilisation des compétences de chacun (en particulier des services de l'Etat). Une participation plus active des citoyens dans les organes consultatifs."

"Donner moins de pouvoirs aux élus locaux pour que ceux-ci ne deviennent pas de véritables féodaux comme certains le sont à présent."

"Plus de possibilités financières, éventuellement dans un cadre communal, pour participer au maintien d'un tissu rural dynamique et accueillant."

"Etre entendu en tant que petite commune."

"Une décision plus proche, donc théoriquement plus intéressée, plus rapide et moins soucieuse de politique mais tenant compte davantage de l'intérêt du projet présenté."

L'attente des maires reste essentiellement concrète. Pour 22,9% de l'échantillon il s'agit d'obtenir d'abord des moyens d'action supplémentaires. Ce thème obtient le pourcentage de réponses le plus élevé. Il est à mettre en relation avec les 17,9% de maires qui considèrent que l'insuffisance des moyens financiers est un des principaux inconvénients de la décentralisation et avec les 24% de maires pour qui la réforme la plus urgente pour résoudre les problèmes de la commune concerne l'obtention de moyens financiers.

Deux autres attentes se dégagent des réponses : 13,3% des maires attendent de la décentralisation plus de démocratie locale, entendue comme impliquant la survie des communes rurales. Pour 10% d'entre eux, les attentes concernent la répartition des compétences sans qu'ils soient très explicites en la matière.

Les autres attentes portent sur : une meilleure péréquation fiscale (7,5%), les relations avec les fonctionnaires de l'Etat (5,2%), la sauvegarde des services de l'Etat (4,9%), moins de paperasserie (4,9%). Ils sont 1,4% à attendre un renforcement de l'échelon régional et 0,5% que l'évolution concerne l'aide du département.

Les attentes principales des maires à savoir : "des moyens supplémentaires" ou encore "plus de démocratie locale" peuvent être mises en relation avec la taille de la commune et le rôle du maire. Les attentes relatives à la démocratie locale croissent avec la taille de la commune, du moins jusqu'à 5 000 habitants. Elles sont évoquées par 6,7% des maires dans les communes de 100 habitants, par 17,9% des maires dans les communes entre 500 et 1 500 habitants et par 23,1% des maires dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants.

Si l'on considère les perceptions du rôle, ce sont les maires qui se veulent d'abord "animateurs" qui, à concurrence de 24,1%, attendent plus de démocratie locale. Ils sont 17,5% parmi ceux qui se considèrent "chefs d'entreprises", 14,4% parmi ceux qui se considèrent avant tout comme de "bons gestionnaires" et 13% parmi ceux qui estiment devoir être d'abord "disponibles".

Les attentes relatives à l'accroissement des moyens varient elles aussi en fonction de la taille de la commune (21,7% des maires des communes de moins de 100 habitants, 33% des maires des communes entre 2 500 et 4 000 habitants). La perception du rôle joue aussi sur cet item quoique de manière moins sensible (32,2% des maires qui se veulent "bons gestionnaires" et 36,1% de ceux qui se veulent "animateurs", contre 25,3% pour ceux qui se veulent avant tout "disponibles" et 26,3% pour ceux qui se décrivent comme des "chefs d'entreprise").

La décentralisation est donc loin de faire l'unanimité. Les attentes des maires se focalisent surtout sur les moyens bien que 13,3% d'entre eux évoquent l'approfondissement de la démocratie locale.

La modération et surtout la prudence caractérisent les réponses. Apports positifs, inconvénients, attentes d'une évolution, sur aucun de ces points ils ne se prononcent massivement en terme de satisfaction, de critique ou de jugements définitifs. Ils considèrent la décentralisation en terme de « moyens » avant tout, de contraintes parfois.

IV - TYPOLOGIE : L'ESPACE POLITIQUE DES MAIRES RURAUX

Plusieurs catégories de maires se distinguent en fonction des objectifs assignés à l'action communale. Quatre groupes (analyse par clusters) peuvent être identifiés à partir de la hiérarchisation des objectifs prioritaires de l'action municipale ⁸ :

- les "classiques" cherchent avant tout à protéger l'héritage de la commune. Cette préoccupation principale s'associe quelque peu avec la volonté de faire participer les citoyens à l'administration locale. En revanche, ils ne s'intéressent que très modérément au développement économique ou à l'aide aux défavorisés. L'objectif "qualité et cadre de vie" ainsi que l'objectif "paix sociale" ne les concernent pas.

- les "pacificateurs" mettent l'accent sur la paix sociale à l'intérieur de la commune. Ni la participation des citoyens ni l'aide aux défavorisés ne constituent des priorités. Le développement économique, la protection de l'héritage ainsi que le cadre de vie ne les intéressent que modérément.

- les "interventionnistes" axent l'action communale sur le développement économique. L'aide sociale est un objectif souvent poursuivi. Le cadre de vie ne leur est pas indifférent. En revanche, ils ne sont que très peu concernés par les conflits à l'intérieur de la commune comme par la défense de l'héritage.

- les "rénovateurs" sont intéressés à parts égales par le développement économique et l'amélioration du cadre de vie. Ils sont également préoccupés par la défense de l'héritage communal. En revanche, l'aide aux défavorisés, la résolution des conflits ou la participation des citoyens ne les concernent pas.

⁸ Voir supra, II B.

Quels sont leurs profils ?

Les "classiques" sont généralement issus des professions agricoles (29,8%) ou sont retraités (31,1%). Ils ne sont pas souvent élus sur des listes politiques (9,3%). Ils éprouvent des difficultés à définir le rôle d'un maire (29,8% de "sans réponse"). Sinon, ils estiment qu'il faut être bon gestionnaire ou disponible. Un certain nombre d'entre eux se considèrent aussi comme des guides (9,3%). Ce sont les communes de moins de cent habitants qui en recèlent le plus (45,8%).

Les "pacificateurs" sont souvent issus de la fonction publique (28,6%). Ils sont encore moins souvent élus sur des listes politiques (7,7%). Ils insistent sur leur rôle de bon gestionnaire (37,5%) mais se considèrent aussi plus souvent que les précédents comme des gestionnaires de l'avenir (10,1%). On les trouvera le plus fréquemment dans les communes de 500 à 1500 habitants (31,1%).

Les "interventionnistes" proviennent aussi assez largement de la fonction publique (28,6%) mais on trouve aussi dans leurs rangs un certain nombre de cadres (9,2%). Ils insistent sur la disponibilité (28,7%), sur leur rôle d'animateur (19,5%), de chefs d'entreprise (13,2%), de chefs d'équipe (6,9%). Ils sont bien plus politisés que les précédents (18,4% ont été élus sur des listes politiques). On les trouve principalement dans les communes de 1500 à 2500 habitants, dans les communes de 3500 à 5000 habitants et dans les communes de 5000 à 10 000 habitants.

Les "rénovateurs" se trouvent répartis de manière égale entre toutes les professions quoiqu'ils rassemblent un nombre relativement plus élevé de cadres (9,4%). Ils insistent sur leur rôle de bons gestionnaires et de gestionnaires de l'avenir, mais aussi et surtout sur leur rôle d'animateur (25,2%) et de médiateurs avec les autorités (6,3%). Ils sont aussi politisés que les précédents (18,9% d'entre eux ont été élus sur une liste politique). La proportion la plus importante de "rénovateurs" se trouve dans les communes de 2500 à 3500 habitants.

Comme le montre l'analyse factorielle ci-après, les "rénovateurs" comme les "pacificateurs" constituent deux variantes des "classiques" au sens où ils n'intègrent que modérément la dimension économique à l'action communale. En revanche, ils s'en distinguent essentiellement par la distance qu'ils prennent à l'égard et de la participation des citoyens et de tous les marqueurs "communautaires" de l'identité de la commune. On voit ainsi très clairement que si les "classiques" font des fêtes, des manifestations communales et des mariages des occasions de célébrer l'identité de la commune, les "pacificateurs" et les "rénovateurs", aux tendances plus nettement hiérarchiques (confirmées par la présence plus forte de fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires dans leurs rangs), s'appuient davantage sur les cérémonies officielles ou la visite de personnalités. Le croisement des variables confirme cette analyse : les "rénovateurs" voient l'identité de la commune s'affirmer lors de la visite

d'une personnalité à concurrence de 29,9% contre 20,5% pour les "classiques". A l'inverse, le mariage n'est cité en premier choix qu'à concurrence de 26% contre 34,8% pour les "classiques".

Cette répartition entre sous-catégories de maires "classiques" dépend-elle de facteurs socio-économiques ? La présence ou l'absence de résidences secondaires ne joue pas. En revanche, la densité touristique, la présence d'une forte population de retraités, et la proximité du chef-lieu semblent modifier la perception des priorités de l'action communale. Ainsi, on trouve 31,5% de "rénovateurs" dans les communes à forte activité touristique. La présence d'un nombre important de retraités joue en faveur des "classiques" : 28,7% contre 19,7% de "rénovateurs". Lorsque cette population est seulement moyenne, les maires sont plus fréquemment des "pacificateurs" (34,7%). Et, à l'autre bout de la chaîne, lorsque cette population est réduite, on trouve une proportion importante de maires "interventionnistes" (31,3%). La proximité du chef-lieu semble jouer un rôle assez diffus n'entraînant pas des variations statistiques importantes. Dans les communes proches du chef-lieu on note ainsi une proportion de 30% d'"interventionnistes" contre 26,7% dans les communes qui en sont éloignées, et, respectivement, 26,7% contre 22% de "classiques".

Les maires "interventionnistes" constituent un monde à part. Pour eux, l'identité de la commune est plus fortement affirmée lors de l'inauguration d'une entreprise ou lorsqu'un enfant de la commune, témoin d'une réussite particulière, revient au pays. Ils s'éloignent assez sensiblement de toutes les dimensions de la symbolique communautaire et, surtout, de tout intérêt pour la préservation d'un héritage communal.

La mise en évidence de ces quatre types de maires peut encore être éclairée par les diverses conceptions qu'ils développent tant en ce qui concerne leur rôle personnel qu'en ce qui concerne les moyens de l'action.

Les motivations, tout d'abord, sont assez différentes. Alors que les "classiques" sont les plus nombreux à ne pas répondre à la question (22,4%), ou répondent qu'ils étaient surtout motivés par la défense de la commune, les "pacificateurs" répondent plus souvent en proportion qu'ils sont devenus maires pour donner une nouvelle impulsion à la commune, pour assurer la succession de l'ancienne équipe ou parce qu'on le leur a demandé. Les "rénovateurs" sont, quant à eux, les plus nombreux en proportion à répondre qu'ils sont devenus maires parce qu'ils avaient l'habitude et le goût de l'action collective, ou bien parce qu'ils détenaient des compétences particulières. Les "interventionnistes" répondent plus souvent en proportion qu'ils avaient le goût des responsabilités, qu'ils voulaient développer ou sauver la commune, qu'ils voulaient servir.

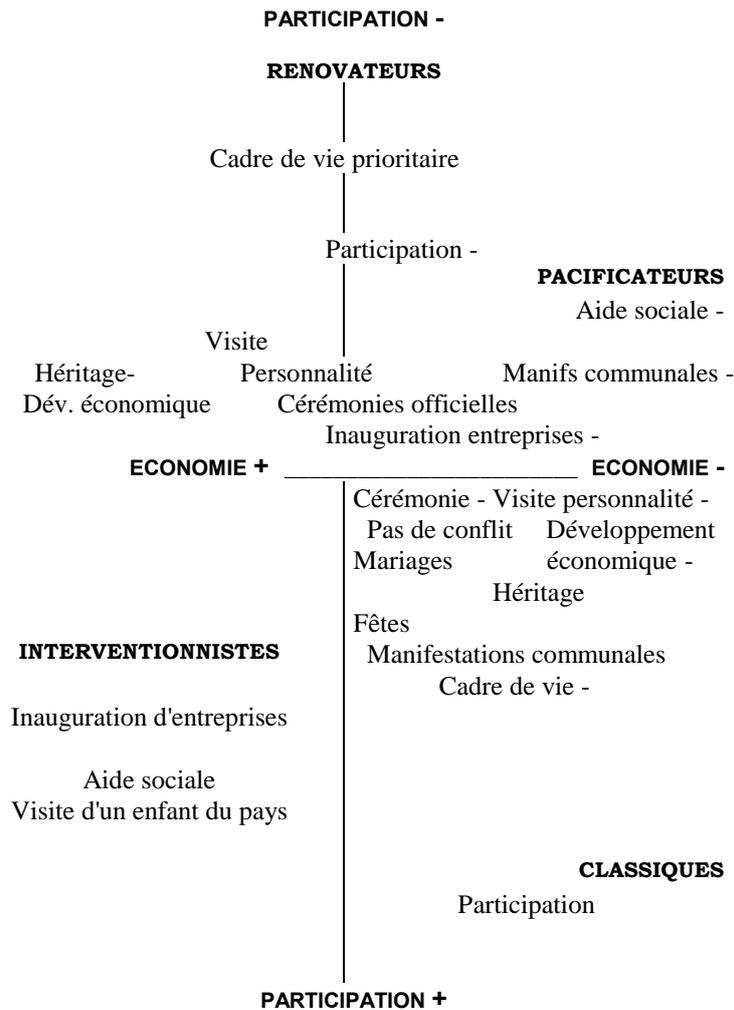
L'utilisation des moyens est elle-même différenciée. Les "classiques" estiment qu'il faut avoir surtout de bonnes relations avec les services techniques et avec la préfecture. Les "pacificateurs" mettent en avant les bonnes relations avec les habitants. Les "rénovateurs", fidèles à leur style hiérarchique, insistent sur les relations avec les autres élus. Les "interventionnistes" font surtout référence à la qualité de la fonction publique territoriale et aux relations entretenues avec les partis politiques.

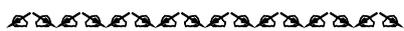
La nature des contacts n'est pas la même non plus. Si l'on examine la répartition des contacts intenses (une à plusieurs fois par semaine), on voit que les "classiques" sont surtout en liaison avec le percepteur, les fonctionnaires de la préfecture ou de la sous-préfecture, le sénateur. Les "pacificateurs" ne se distinguent pas particulièrement et ne nourrissent pas des contacts intenses avec les divers interlocuteurs que l'on a évoqués. Les "rénovateurs" se rapprochent assez sensiblement des "interventionnistes" dans la fréquence de leurs contacts avec les interlocuteurs économiques ou les prestataires de service (respectivement 23,6% et 21,3% de contacts intenses avec les services intercommunaux). Les "interventionnistes", quant à eux, ont aussi la fréquence la plus élevée de contacts avec les autres maires, le président ou un membre du conseil général, les fonctionnaires de l'Etat ou du département.

L'appréciation de la décentralisation suit donc elle aussi des variantes. Les "classiques", là encore, sont les plus nombreux à ne pas répondre à la question ouverte concernant les avantages de la décentralisation (50,3% contre 36,8% pour les "interventionnistes"). Les "pacificateurs" retiennent surtout le fait d'avoir davantage de responsabilités. Les "rénovateurs" sont de loin les plus nombreux en proportion (21,3%) à répondre que la décentralisation ne comporte aucun avantage. Les "interventionnistes" relèvent surtout l'allégement de la tutelle. Symétriquement, les inconvénients sont appréciés de manière variable. Alors que les "classiques" ne démontrent aucune préoccupation particulière, les "pacificateurs" mettent en avant la multiplication des dossiers et l'insuffisance de moyens techniques. Les "rénovateurs", arrivent loin en tête pour dénoncer l'accroissement des charges (19,7%) et la politisation (8,8%). Les "interventionnistes" dénoncent surtout la tutelle départementale et l'absence de moyens financiers.

ANALYSE FACTORIELLE DE L'ESPACE POLITIQUE RURAL

Objectifs de l'action municipale et marqueurs d'identité communale





ANNEXE



Principaux résultats par département

Q 11 - Age des maires

%	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
25-34 ans	1	0,6	2,1	-	1
35-49 ans	30,9	27	24,2	25,7	27,3
50-64 ans	37,2	42,2	43	48,6	41,9
65 ans et plus	29,1	29	26	22	27,1
SR	1,8	1,2	4,8	3,7	2,7

Q 15 - Profession des maires

	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
SR	0,5	0,6	0	0,9	0,5
Autre	0,5	0,6	1,4	0,9	0,8
Ouvriers	2,9	1,2	-	0,9	1,4
Industriels et entrepreneurs	3,9	2,4	2,1	1,8	2,7
Commerçants et artisans	3,9	3,6	1,4	6,4	3,7
Employés et techniciens	3,3	4,2	4,8	1,8	3,7
Professions libérales	3,4	5,4	7,5	3,7	4,9
Cadres	5,3	8,3	8,9	5,5	7
Retraités	17,9	20,2	13,7	23,9	18,6
Fonctionnaires et assimilés	28,9	20,7	26,7	23	24,8
Professions agricoles et retraités agricoles	29,5	32,8	33,5	31,2	32

Q 12 - Résidence dans la commune

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Ne réside pas dans la commune	14	7,1	15,1	17,4	13
Y réside depuis moins de 10 ans	6,8	3	5,5	6,4	5,4
Y réside depuis 10 à 29 ans	22,2	28,6	21,9	30,3	25,2
Y réside depuis plus de 30 ans	19,8	18,5	17,1	13,8	17,8
Y réside depuis toujours	37,2	42,9	40,4	32,1	38,6

Q 14 - Attaches dans la commune (en cas de non résidence)

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Attaches familiales	14	11,3	19,2	15,6	14,8
Résidence secondaire	3,4	1,2	0,7	2,8	2,1
Attaches familiales et résidence secondaire	2,9	1,8	5,5	11	4,6
Attaches familiales et terres	0,5	0,6	2,1	-	0,8
Autre situation	1,4	1,2	2,1	2,8	1,7

Q 6 - Date du premier mandat

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
1977 et avant	21,2	19,5	24,1	16,8	20,7
1977/1982	16,2	14,6	14,9	17,8	15,7
1983/1988	31,3	26,8	20,6	35,5	28,4
Depuis 1989	31,3	39	40,4	29,9	35,2

Q 7 - Détention d'un autre mandat

%	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales
Sénateur	0,5	-	0,7	-
Député et conseiller général	0,5	0,6	0,7	0,9
Conseiller régional	0,5	0,6	-	1,8
Conseiller général	3,4	5,4	4,8	4,6
Aucun autre mandat	90,8	90,5	86,3	87,2
SR	4,3	3	6,2	3,7

Q 8 - Détention d'une vice-présidence ou d'une présidence

%	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
du conseil général	-	-	-	1,8	0,3
d'un organisme de coopération intercommunale	30	43,5	47,9	38,5	39,2
du conseil général et d'un organisme de coopération	-	1,2	0,7	-	0,5
du conseil régional et d'un organisme de coopération	-	-	2,1	0,9	0,6
aucune présidence ou vice-présidence	58	48,2	40,4	48,6	49,7
SR	12,1	7,1	8,9	10,1	9,7

Q 9 - Listes présentées aux municipales sous une étiquette politique

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Oui	16,9	12,5	11	11	13,3
Sans étiquette	83,1	86,9	89	88,1	86,3
SR	-	0,6	-	0,9	0,3

Q 9 - Etiquettes politiques des listes présentées aux municipales

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
SR	84,1	87,5	89	89	87
Union de la gauche	4,3	2,4	2,1	4,6	3,3
Divers gauche	4,3	5,4	3,4	1,8	4
PS	6,8	1,2	4,1	2,8	4
PCF	0,5	2,4	0,7	0,9	1,1
RPR	-	-	0,7	0,9	0,3
UPF	-	0,6	-	-	0,2
UDF	-	0,6	-	-	0,2

Q 9 - Intitulé des listes présentées aux municipales sans étiquette politique

%	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
Défense des intérêts communaux	37,2	28	21,9	26,6	29,4
Union, entente, rassemblement	24,6	19,6	24,1	22	22,8
Spécifique à la commune (avenir de, pour...)	6,8	11,9	17,6	19,3	12,7
Gestion communale	0,5	3	2,1	-	1,4
Sans intitulé	1	-	1,4	0,9	0,8
SR	30	37,5	32,9	31,2	32,9

Q 17 - Classement des objectifs

%		Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
Qualité du cadre de vie	position 1	17,9	21,4	24,7	30,3	22,5
	position 2	15	16,7	13,7	11	14,4
	position 3	12,1	11,3	17,1	14,7	13,5
	pas choisi	51,2	47,6	40,4	41,3	46
Croissance économique	position 1	36,7	35,7	37	36,7	36,5
	position 2	20,8	16,7	18,5	20,2	19
	position 3	12,6	14,3	5,5	6,4	10,3
	pas choisi	29,5	30,4	35,6	33	31,7
Aide aux défavorisés	position 1	16,9	14,9	6,8	13,8	13,5
	position 2	14,5	14,3	18,5	11,9	14,9
	position 3	8,7	8,3	13,7	14,7	10,8
	pas choisi	56,5	56	58,2	56	56,7
Maintien de la paix sociale	position 1	14,5	15,5	18,5	11,9	15,2
	position 2	7,7	9,5	11,6	13,8	10,2
	position 3	15	14,3	11,6	8,3	12,9
	pas choisi	58	52,4	52,7	58,7	55,4
Maintien de l'héritage et de la tradition communale	position 1	29,5	23,2	26,7	34,9	28,1
	position 2	10,1	17,9	11,6	13,8	13,2
	position 3	14,5	19	19,2	19,3	17,6
	pas choisi	39,6	31,5	32,2	26,6	33,5
Participation des citoyens	position 1	14,5	11,9	11	11,9	12,5
	position 2	14	8,9	6,8	6,4	9,7
	position 3	13,5	14,3	9,6	11	12,4
	pas choisi	52,7	56,5	63,7	64,2	58,3

Q 18 - Les problèmes les plus discutés lors de la campagne pour les municipales de 1989

Réponses multiples possibles

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Développement économique	10,6	10,1	15,8	23,9	14
Constitution de liste et problèmes politiques	11,6	9,6	18,5	10,1	12,4
Aménagement du patrimoine	11,1	11,9	4,1	11	9,7
Services communaux	8,2	8,9	11,6	7,3	9
Réseaux d'infrastructure, assainissement	8,6	9	11	6,4	8,9
Problèmes fonciers, urbanisme	2,8	12,5	9,6	5,6	7,4
Finances, endettement	7,2	5,4	8,9	4,6	6,7
Chômage	1,9	4,8	,8	11	4,9
Problèmes agricoles	5,8	-	0,7	8,3	3,5
Aménagement touristique	1,9	1,8	3,4	8,3	3,3
Retraités	1	1,8	2,7	2,8	1,9
Logements sociaux	1	2,4	2,7	-	1,6
Immigration	0,5	-	1,4	-	0,5
Elevage	-	-	-	0,9	0,2
SR	36,7	35,7	30,8	27,5	33,5

Q 19 - Réalisations prioritaires classées en première et seconde position

	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
Favoriser le maintien des activités rurales	77,8	75,6	66,5	72,5	73,6
Développer les activités et les équipements touristiques	50,7	33,9	39,1	55	44,3
Moderniser ou étendre l'assainissement	37,2	45,2	41,1	23	39,5
Moderniser ou étendre le réseau de voirie	37,7	37,5	39,8	28,5	36,5
Moderniser ou étendre le réseau d'eau	42,7	35,1	31,5	24,8	28,9
Favoriser la création de zones pour les entreprises	19,8	31	26,7	26,6	25,6
Moderniser ou étendre le réseau d'électricité	20,4	24,5	23,9	15,6	21,5
Créer des équipements sociaux et culturels	15,4	21,5	26	23,9	20,8
Créer de nouveaux ensembles d'habitation	23,2	17,5	19,9	21,1	20,5
Améliorer la desserte routière	19,8	16,7	19,2	21,1	18,1
Créer des équipements sportifs	10,6	8,3	10,9	12,8	10,4
Favoriser les résidences secondaires	10,1	6	7,5	13,8	9
Développer les transports en commun	9,2	8,9	8,7	4,6	8,3
Favoriser l'implantation d'une grande surface	-	1,2	4,8	3,6	2
Créer un terrain de golf	-	0,6	1,4	2,8	1

Q 20 - Problèmes d'environnement

	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Décharges publiques	44,7	51,2	70,6	56,9	54,5
Prévention des incendies de forêt et de maquis	38,8	43,5	39	45,9	41,3
Traitement de l'eau	28	19,6	25,3	24,8	24,6
Constitution de réserves d'eau (sécheresse)	26,6	29,8	17,1	19,2	23,9
Circulation automobile	18,4	20,9	23,3	20,2	20,5
Traitement de rejets ou de déchets industriels	14,9	20,3	17,8	19,2	17,7
Aménagement de rivière	1,9	0,6	3,4	0,9	1,7
Déboisement	1	1,2	0,7	-	0,8

Q 21 - Conditions pour atteindre les objectifs ou résoudre les problèmes

Classement des réponses mises en première ou seconde position

	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Avoir le maximum de contacts personnels avec les habitants	58	63,6	63	54,1	60
Avoir de bonnes relations avec les services techniques (de l'Etat ou intercommunaux)	57	42,9	47,2	50,4	49,8
Disposer d'un personnel territorial bien formé	46,7	46,4	44,5	40,3	41,7
Avoir de bonnes relations avec les élus nationaux ou locaux	41,7	36,3	26	34,9	35,5
Avoir de bonnes relations avec la préfecture ou la sous-préfecture	30,4	26,2	27,6	44,9	31,1
Disposer de relations à l'intérieur d'un parti politique	8,2	5,4	2,1	7,3	5,9
Autres conditions :	2	1,8	5,2	-	7
Développement rural global	0,5	-	2,1	-	0,6
Agir pour la défense de son projet	1	1,2	1,4	-	1
Avoir du temps	0,5	0,6	0,7	-	0,5

Q 27 - Réforme la plus urgente

Réponses multiples possibles

	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
Des moyens financiers	25,6	25	22,6	21,1	24
Réforme de la fiscalité locale	11,	16,1	13	8,3	12,4
Réforme de la coopération intercommunale	11,1	11,3	9,6	9,2	10,5
Réforme de la décentralisation	10,6	10,1	7,5	11,9	10
Renforcement de l'intercommunalité	8,7	8,3	6,8	4,6	7,5
Renforcer la participation de l'Etat	5,8	8,9	8,2	7,3	7,5
Maintien de l'activité économique	9,2	3,6	5,5	10,1	7
Allègement des procédures	5,3	6	6,8	4,6	5,7
Augmentation des revenus agricoles	8,2	3	2,7	2,8	4,6
Réforme du crédit, endettement	2,4	3,6	6,2	3,7	3,8
Pouvoirs accrus pour le préfet	2,4	1,8	3,4	1,8	2,4
Une réforme est inutile	1,4	1,8	2,7	2,8	2,1
Renforcer la participation du département	1,9	0,6	2,7	1,8	1,7
Maintien de l'école	0,5	1,2	0,7	1,8	1
Police municipale	0,5	0,6	1,4	0,9	0,8
Ne sait pas	0,5	-	0,7	-	0,3

Q 28 - Les formules de coopération intercommunales utilisées

	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
SIVOM	68,1	34,5	46,6	53,2	51,6
SIVU	29,5	66,7	46,6	45	46
Charte intercommunale	2,4	7,7	14,4	7,3	7,5
Communauté de communes	0,5	7,1	9,6	0,9	4,4
District	6,8	-	6,2	-	3,7
Association de développement économique	0,5	2,4	3,4	1,8	1,9
Contacts informels	1,9	-	1,4	1,8	1,3
SR	11,1	11,3	9,6	9,2	10,5

Q 31 - Les apports positifs de la décentralisation

Réponses multiples possibles

%	Aude	Gard	Hérault	Pyénées Orientales	Ensemble des maires
Aucun apport positif	18,4	12,5	17,8	25,7	17,9
Davantage de responsabilités	14,5	22,6	17,8	16,5	17,8
Allègement de la tutelle	12,1	7,1	11,6	6,4	9,7
Liberté en matière d'urbanisme	5,3	4,2	13,7	6,4	7,1
De meilleures relations avec le conseil régional et/ou le conseil général	1,3	1,7	1	1	4,9
Le contrôle <i>a posteriori</i>	7,7	2,4	2,7	5,5	4,8
Plus de liberté financière	6,3	1,8	4,1	2,8	4
Plus de liberté économique	1,9	3,6	2,7	1,8	2,5
Un meilleur support administratif et technique	1	0,6	5,5	1,8	2,1
De meilleures relations avec l'Etat	1	2,4	1,4	0,9	1,4
Plus de liberté et de sagesse	-	0,6	1,4	-	0,5
SR	43,5	46,4	34,9	37,6	41,3

Q 32 - Les Inconvénients de la décentralisation

Réponses multiples possibles

	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Des moyens financiers insuffisants	14,5	20,8	16,4	22	17,9
Plus de charges	11,6	12,5	21,9	15,7	14,9
De plus grandes responsabilités	11,1	12,5	11	16,5	12,4
De plus nombreux dossiers	11,6	13,7	6,8	12,8	11,3
Le retrait de l'Etat	5,8	9,5	10,3	4,6	7,6
La tutelle du département	7,3	4,8	8,2	4,6	6,4
Manque de moyens techniques	7,7	4,8	6,8	2,8	5,9
La politisation	6,3	5,4	6,2	4,6	5,7
L'intervention de l'Etat	6,3	3	2,1	12,8	5,6
Aucun inconvénient	5,8	3,6	4,1	3,7	4,5
Pas assez de pouvoirs	1,9	1,2	2,7	1,8	1,9
Une perte d'identité	1,4	2,4	2,1	0,9	1,7
La fiscalité	-	1,2	0,7	0,9	0,6
SR	44,9	42,9	39	37	41,7

Q 33 - Les attentes à l'égard d'une évolution de la décentralisation

Réponses multiples possibles

%	Aude	Gard	Hérault	Pyrénées Orientales	Ensemble des maires
Des moyens d'action supplémentaires	25,6	19	18,5	29,4	22,9
Plus de démocratie locale	13	12,5	16,4	11	13,3
Une meilleure répartition des compétences	9,7	12,5	13,7	6,4	10,8
Une meilleure péréquation fiscale	8,7	6	9,6	4,6	7,5
De meilleures relations avec les services de l'Etat	5,3	4,2	5,5	6,4	5,2
Moins de paperasserie	7,2	1,2	6,2	4,6	4,9
Renforcer les services de l'Etat	5,3	5,4	2,1	7,3	4,9
Renforcer l'échelon régional	1,4	1,2	2,1	0,9	1,4
Plus de pouvoirs de police	0,5	-	1,4	0,9	0,6
Plus d'aide du département	0,5	0,6	-	0,9	0,5
SR	51,7	51,2	46,6	50,5	50,2

Repères bibliographiques



AGULHON Maurice (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Les publications de la Sorbonne, 1986.

CEVIPOF - CSA - DATAR, *L'espace rural, sondage, résultats d'ensemble*, Paris, 1994.

D'ARCY François, DREYFUS Françoise, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 4ème édition, 1993.

FAURE Alain, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan, 1992.

GARRAUD Philippe, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

HERVIEU Bertrand (dir.), *Les agriculteurs français aux urnes*, Paris, L'Harmattan, 1992.

KAYSER Bernard, *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Colin, 1990.

MABILEAU Albert, SORBETS Claude, *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

MENY Yves, "Le maire nouveau est-il arrivé ?", *Elections municipales 1989, Le Figaro - Etudes politiques*, avril 1989, p. 8-9.

REVUE POLITIX, *La politique en campagnes*, 15, 3ème trimestre 1991, p. 3-77.

REVUE POUVOIRS, *Le maire*, 24, 1983.

ROUBAN Luc, SOUCHON-ZAHN Marie-Françoise, "Maires ou chefs de village ?", *Panoramiques*, 18, 1er trimestre 1995, p. 125-130.

SOUCHON Marie-Françoise, "Le maire élu local dans une société en changement", *Cahiers de l'IEP de Grenoble*, Paris, Cujas, 1968.

SOUCHON Marie-Françoise, "Les nouveaux maires. Maires élus pour la première fois en 1971 dans les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales, Grenoble, CERAT, 1972.

SOUCHON Marie-Françoise, "Les réseaux de relations dans le système politico-administratif. Le cas des maires élus pour la première fois en 1971", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, 32, octobre-décembre 1975, p. 725-749.

SOUCHON Marie-Françoise, "Maires ruraux et problèmes communaux", *Etudes rurales*, juillet-décembre 1976, n° spécial 63-64, p. 54-66.

SOUCHON-ZAHN Marie-Françoise, "Les nouveaux maires des petites communes", *Revue Française de Science Politique*, 41 (2), avril 1991, pp. 199-224.

SOUCHON-ZAHN Marie-Françoise, *Contribution à l'étude du milieu local en France : acteurs et politiques*, thèse d'Etat de sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1985.