

Les maires, critiques sur l'action du gouvernement

Une majorité des édiles juge défavorablement la gestion de la crise due au Covid-19, selon une étude

Sur la voie de la réconciliation entre l'exécutif et les maires, il reste du chemin à parcourir. Selon l'enquête 2020 sur les maires de France réalisée par l'Observatoire de la démocratie de proximité, créé par l'Association des maires de France (AMF) et le Cevipof, le centre de recherches politiques de Sciences Po, publiée vendredi 20 novembre pour la troisième année consécutive, le jugement sur l'action du gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales reste très critique. Interrogés sur la note qu'ils lui accorderaient, les quelque 4 714 édiles ayant répondu au questionnaire – pour 34 888 maires mentionnés dans le Répertoire national des élus (RNE) – ne lui concèdent en moyenne que 7,9 sur 20 : 62 % le notent sous la moyenne.

Depuis la crise des « gilets jaunes », Emmanuel Macron n'a cessé de souligner le rôle essentiel des maires, ces « piliers de la République ». Une loi dite « engagement et proximité » est venue gommer les aspérités de la contestée loi NOTRe mise en œuvre sous le précédent quinquennat tout en offrant aux maires des protections supplémentaires. Devant le dernier congrès de l'AMF, le 19 novembre 2019, il leur avait lancé un appel à l'« unité » et au « rassemblement ». La crise due au coronavirus n'a fait qu'exacerber cet impératif : le chef de l'Etat comme l'actuel premier ministre, Jean Castex, ont particulièrement insisté sur l'importance du couple maire-préfet.

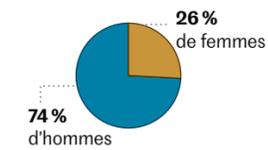
« Un marqueur profond »

Le résultat n'est pas à la hauteur des attentes. Sur la gestion de la crise du Covid-19 elle-même, le sentiment des maires reste très mitigé : 39 % estiment avoir été très bien ou bien associés à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, contre 48,2 % qui pensent l'inverse (12,8 % des maires interrogés n'étaient pas aux responsabilités à ce moment-là, le second tour des élections municipales s'étant tenu le 28 juin). En tête, très largement, des reproches adressés à l'exécutif, le « manque de directives claires et cohérentes de la part de l'Etat », que 51 % des répondants ont coché parmi les trois réponses qu'ils pouvaient donner.

« Cette crise sanitaire, ses conséquences et les conditions inédites du déroulement du processus électoral resteront un marqueur profond pour cette génération d'élus, aussi bien pour les nouveaux que pour les anciens », note le président de l'AMF, François Baroin (Les Républicains). Je pense particulièrement aux nouveaux élus pour qui cette entrée en ma-

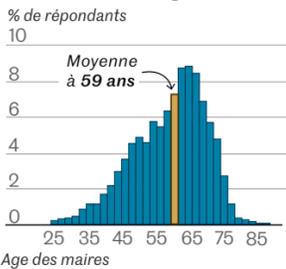
Profil des maires

Répartition selon le sexe*



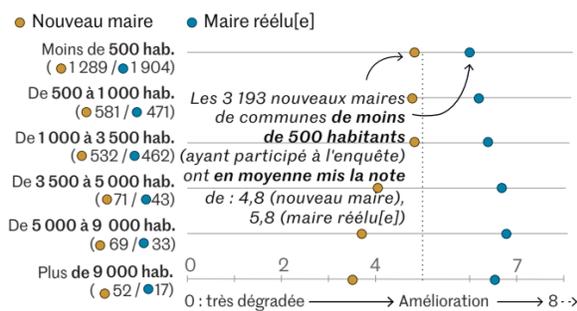
Selon les données du RNE (Répertoire national des élus) d'octobre 2020, les femmes représentaient 19,8 % des maires élu(e)s.

Répartition selon l'âge*



La situation de la commune

« Diriez-vous que, au cours des cinq dernières années, la situation générale dans votre commune s'est améliorée ou dégradée ? »*, selon le type de commune des répondants*



* Résultats issus de l'enquête réalisée par le Cevipof et Sciences Po sur les maires de France, réalisée du 10 au 14 novembre 2020, à partir d'un questionnaire en ligne auquel 4 714 maires ont répondu (sur 34 888 élus).

rière aura une ombre portée sur les années qui viennent et formatera leur rapport à l'exercice de leurs responsabilités.

C'est une donnée importante de cette enquête : elle est la première réalisée après des élections municipales qui se sont tenues dans un contexte particulier marqué, notamment, par l'abstention de près de six électeurs sur dix. Le taux de renouvellement des maires a été de 39 %, un pourcentage équivalent à celui de 2014. A noter, cependant, que le renouvellement a été beaucoup plus important dans les petites communes que dans les grandes : 56 % des maires sortants ont été reconduits dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants, contre 69,5 % dans les communes de plus de 30 000 habitants.

Parmi les 4 714 répondants au questionnaire, 45 % ont été élus maires pour la première fois en 2020 – soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale. 27,1 % ont déjà exercé un mandat, 13,6 % deux mandats, 14,3 % trois mandats ou plus. Selon les données du RNE, mis à jour en septembre, un cinquième des maires élus en 2020 (19,8 %) sont des femmes et l'âge moyen des maires s'établit à 59 ans. L'enquête du Cevipof permet d'établir un profil plus détaillé des élus de cette nouvelle mandature. En ce qui concerne le niveau d'études,

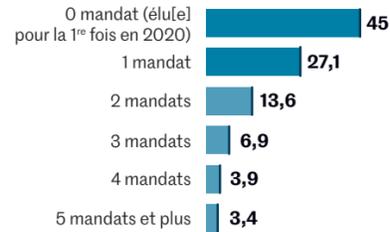
un peu plus d'un quart des répondants (27 %) ont arrêté leur scolarité avant le bac, 16 % se sont arrêtés au bac et 57 % ont poursuivi après le bac. Près de la moitié des maires exercent une activité professionnelle, à temps plein (30,3 %) ou à temps partiel (15,3 %), 45,7 % sont retraités et 4,8 % ont dû arrêter leur activité à cause de leur mandat. Parmi ceux qui exercent une activité, 57 % sont dans le privé et 39 % dans le public.

A l'aune du renouvellement intervenu au printemps, il semble que la perception qu'ont les maires de leur propre mandat ait sensiblement évolué entre la précédente enquête, réalisée en fin de mandature, et celle-ci, intervenant en tout début de mandat. Ainsi, en 2019, 42,8 % des maires interrogés estimaient que leur mandat avait eu un impact négatif sur leur vie familiale et personnelle. Ils ne sont plus que 19,6 % à le penser à l'orée de cette mandature.

Ces évolutions sont également perceptibles en réponse à d'autres affirmations portant sur leur expérience de maire. « Mon indémnité de maire est suffisante » : 56 % d'accord en 2020, contre 35,9 % en 2019. « En tant que maire, j'ai la reconnaissance des citoyens de ma commune » : 74 % d'accord, contre 69,2 % un an plus tôt. « Le niveau d'exigence des citoyens est trop élevé » : 65 %, contre 77,1 %. « La

Cumul des mandats dans le temps

« Avant votre mandat actuel, combien de mandats de maire avez-vous exercé ? »*, en % de répondants



Agressions à l'encontre des maires

« Avez-vous déjà été victime, dans le cadre de vos fonctions... »*, en % des répondants



politique locale n'intéresse pas mes administrés » : 35 %, contre 40,9 %.

De même, le regard des maires sur l'intercommunalité est plus positif en début de mandat. Quand 50,9 % estimaient en 2019 qu'elle fonctionnait bien, ce pourcentage monte à 57 % dans cette enquête et s'élève même à 60 % chez les nouveaux élus. Différences notables également entre maires réélus et nouveaux élus quant à la situation générale de leur commune. En effet, quelles que soient les tranches de population, on observe que, systématiquement, une majorité de maires réélus considère que la situation s'est améliorée au cours des cinq dernières années, alors qu'à l'inverse les nouveaux élus jugent qu'elle s'est détériorée. Ce qui laisse à penser que, sur ce point-là au moins, la perception qu'en ont les édiles ne tient pas seulement au jugement porté sur l'action du gouvernement vis-à-vis des collectivités.

Victimes d'incivilités

S'il a été beaucoup question durant cette campagne municipale de la « démocratie participative », les élus en ont une conception assez arrêtée. Pour 62 % d'entre eux, « les citoyens devraient davantage participer à la conception des grandes décisions locales ». Toutefois, après cette période de consultation, seuls 40 % jugent « utile

Les maires et la crise due au Covid

« Parmi les propositions suivantes, quelles difficultés majeures avez-vous rencontrées depuis le début de l'épidémie de Covid-19 pour gérer l'urgence sanitaire ? »*, en % de répondants

Les répondants pouvaient sélectionner trois réponses maximum.



Infographie : Le Monde

En tête des reproches adressés à l'exécutif, le « manque de directives claires et cohérentes de la part de l'Etat »

de vérifier par le vote s'il existe un consensus dans la population », tandis que, pour 81 % des répondants, « le rôle du maire est de savoir trancher et ne pas enfermer la décision dans de trop longues discussions ».

Enfin, il est à noter dans cette enquête une nouvelle entrée portant sur les incivilités, injures ou agressions auxquelles les élus ont pu être exposés dans leurs fonctions de maire. Plus de la moitié (53 %) dit avoir subi des incivilités (impolitesse, agressivité), 29 % des injures ou des insultes, 28 % des menaces verbales ou écrites et 20 % des attaques sur les réseaux sociaux. Ils sont 5 % à déclarer avoir été victimes d'agressions ou de violences physiques et 6 % d'atteintes à leurs biens personnels.

« Cette enquête montre que c'est vraiment le maire qui est l'objet des agressions verbales ou physi-

ques. C'est sur lui, très majoritairement, que se concentrent toutes les formes d'animosités dans la sphère communale », constate M. Baroin. C'est aussi un marqueur fort de l'exercice des responsabilités aujourd'hui, notamment dans les communes les plus petites en taille. Je suis très attentif à cela car c'est profondément injuste pour des femmes et des hommes qui se dévouent pour les autres et la collectivité. »

Par définition, ce sont en grande majorité des maires ayant déjà exercé ce mandat qui ont répondu à ces questions. Les primo-élus semblent moins préoccupés par cette situation. Cela se traduit par une évolution spectaculaire quand ils sont interrogés sur leur rapport aux autres. En 2019, à la question : « Diriez-vous qu'on peut faire confiance à la plupart des gens ? », 65,8 % des maires disaient non ; les réponses positives sont aujourd'hui majoritaires (53 %). A l'inverse, quand il était demandé aux élus si « on n'est jamais trop prudent quand on a affaire aux autres », 56,8 % partageaient cet avis ; ils ne sont plus que 47 % cette année.

En début de mandat, l'enthousiasme et le volontarisme des maires n'ont pas encore été altérés. S'émousseront-ils avec le temps ? A vérifier. ■

PATRICK ROGER

Covid-19 : les élus locaux, « première ligne » touchée de plein fouet

Selon l'Observatoire de la démocratie de proximité et le Cevipof, 48 % des maires déclarent avoir été mal associés à l'état d'urgence sanitaire

L'ampleur du choc suscité par l'apparition du coronavirus n'en finit pas de malmenager nos croyances sur la solidité de nos organisations économiques, sociales et politiques. L'épidémie n'a pas touché de manière homogène le corps social et les territoires. Pourtant, c'est bien le modèle d'un appareil d'Etat aux commandes pour le meilleur (protection et interventionnisme économique) et le pire (bureaucratie et faible mobilisation des corps intermédiaires) qui s'est rapidement imposé. Dans *L'Étrange Défaite*, Marc Bloch, historien et officier de l'armée, avait mis en évidence les causes de la débâcle en 1940 : armée bureaucratique, organisation verticale, concentration des déci-

sions et des certitudes et, enfin, entre-soi de la haute fonction publique, incapable de s'adapter aux changements de stratégie de l'ennemi d'alors. Aujourd'hui, l'ennemi n'est plus militaire et visible. Il est sanitaire et invisible.

Il est sans doute trop tôt pour tirer un bilan des causes de tels dysfonctionnements. Et d'ailleurs, existe-t-il une organisation publique dans le monde qui n'a pas subi des critiques sur la conduite des affaires en temps de crise ? Le rôle des maires comme acteurs de première ligne a été maintes fois souligné. Et pourtant, une majorité (51 %) de maires interrogés dans notre enquête ont regretté de n'avoir pu disposer, plus tôt, d'informations claires et cohérentes. Et parfois, ils étaient avertis par les

médias. C'est sans doute pour cela que 48 % d'entre eux déclarent avoir été mal associés à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire alors que 40 % pensent le contraire. La taille de la commune joue de manière significative dans la représentation qu'ont les maires de leur rôle. Car ce sont surtout les élus des communes de taille intermédiaire (de 1 000 à 9 000 habitants) qui ont éprouvé les plus grandes difficultés de coordination avec les services de l'Etat.

Incertitude sur les finances

Tous les services de l'Etat ne sont toutefois pas logés à la même enseigne. Parmi les deux institutions fortement impliquées sur le plan local, les préfetures bénéficient d'une forte dose de satisfecit de la

part des maires puisqu'ils sont 64 % à estimer que leur relation de travail a été efficace. En revanche, ce seuil chute à 40 % pour les agences régionales de santé (ARS). Une distinction importante s'opère entre les maires sortants réélus (et à l'œuvre durant le printemps) et les maires installés en juin, dont certains étaient déjà conseillers municipaux. Le manque d'efficacité ressenti vis-à-vis des ARS est deux fois plus important chez les maires sortants que chez les édiles sans expérience municipale. Le rapport s'inverse à propos des services préfectoraux puisque les maires sortants sont 70 % à exprimer leur satisfaction contre 49 % pour les nouveaux élus.

Est-ce la technocratie qui a ralenti la réaction du gouverne-

ment ? La mise en place des mesures sanitaires et économiques devait-elle s'appliquer à l'ensemble du territoire sans distinction de particularismes locaux ? L'Etat central a-t-il sous-estimé la capacité d'action des collectivités territoriales ? Derrière ces enjeux, en germe depuis l'écllosion du mouvement des « gilets jaunes », se pose de nouveau la question de l'organisation administrative et politique du territoire français.

Les futurs arbitrages budgétaires pourront donner du baume au cœur à l'incertitude qui pèse sur les finances publiques locales. Car, si la situation financière des communes est très majoritairement jugée comme saine (constat partagé par 83 % des répondants), elle ne préjuge en rien des besoins

nouveaux à financer dans un futur proche. Et c'est sur ce terrain que des interrogations persistent. Quelle sera la part du plan de relance de plus de 100 milliards d'euros qui reviendra aux collectivités territoriales en 2021 ? En effet, dans la perspective d'une croissance économique négative ou atone, c'est une partie des impôts affectés aux collectivités, et en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou encore les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui risque de manquer, combinée à la perte de recettes liée à la suppression de la taxe d'habitation pour les 20 % des ménages les plus riches. ■

MARTIAL FOUCAULT, PROFESSEUR À SCIENCES PO ET DIRECTEUR DU CEVIPOF (CNRS)