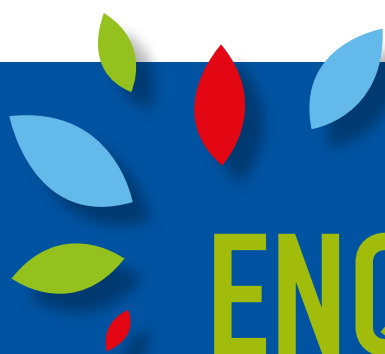


Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo



ENQUÊTE 2018

Les maires des communes de moins de 500 habitants

Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS

Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

Décembre 2018



Enquête 2018

Les maires des communes de moins de 500 habitants

En 2018, les communes de moins de 500 habitants étaient au nombre de 18 547, ce qui représente 52,3 % de l'ensemble des communes de France. L'enquête réalisée pour l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a permis d'obtenir les réponses complètes de 2 145 maires de communes de moins de 500 habitants, soit un échantillon de 11,5 %, base sur laquelle cette première analyse est établie. On considère ici que les communes de moins de 500 habitants sont, pour l'essentiel, de nature rurale, ce qui est très largement vrai, sous condition d'études ultérieures qui viennent en préciser davantage le contour.

1. Un profil qui ne correspond pas aux idées reçues

Un certain nombre de caractéristiques sociales confirment l'image d'une ruralité vieillissante et masculine. Les maires de ces communes constituent une population assez âgée puisque leur moyenne d'âge est de 62,3 ans avec un point médian à 64 ans. Plus significatif est sans doute le fait qu'à peine plus de 2 % de ces maires ont moins de 40 ans. On y trouve que 25 % de femmes.

Cependant, contrairement aux idées reçues selon lesquelles les maires des petites communes rurales seraient essentiellement des fonctionnaires à la retraite, l'enquête montre que 32 % seulement d'entre eux étaient fonctionnaires (actifs pour 23,4 % ou à la retraite pour 9 %) avant d'être maire et que 6 % travaillaient dans une entreprise publique. Les salariés du secteur privé étaient 30 %, les chefs d'entreprise 10,5 %, les indépendants 12 %, essentiellement des exploitants agricoles, auxquels il faut associer les salariés des associations (2 %), les collaborateurs familiaux (1 %). Seuls deux maires avaient mené des activités professionnelles de collaborateurs politiques. Il faut y ajouter moins de 1 % qui ne donne aucune précision sur leur vie professionnelle et 5 % de sans emploi (au foyer, au chômage, étudiants). Au total, 38 % des maires des communes rurales proviennent du secteur public et 21 % d'entre eux seulement étaient à la retraite avant d'être maire. Les

élections municipales dans les communes de moins de 500 habitants n'ont donc pas désigné une majorité de fonctionnaires ou de retraités.

L'autre idée reçue à renverser est celle d'une population de maires peu diplômés puisque 51 % d'entre eux ont suivi des études après le baccalauréat et que 32 % seulement ont arrêté leur scolarité avant le baccalauréat. Parmi ceux qui ont fait des études supérieures, la moitié a atteint le niveau Bac + 2 alors que 34 % ont au moins atteint le niveau Bac + 4.

En moyenne, 18 % de ces maires ont été au moins une fois dans leur carrière président ou vice-président d'intercommunalités. Par ailleurs, 28 % de ces maires occupent un autre mandat électif.

Les maires des communes de moins de 500 habitants constituent une population qui a déjà été assez fortement renouvelée, puisque 47 % d'entre eux sont en fonction seulement depuis 2014 alors que 27 % en sont à leur deuxième mandat, 14 % à leur troisième mandat et 12 % à leur quatrième mandat ou plus. La durée moyenne d'exercice des fonctions de maire dans la commune est de 10 ans.

Environ 34 % des maires des petites communes disent avoir pris leur décision seuls, ce qu'ils et qu'elles justifient par des raisons tenant surtout à l'intérêt général ou à leur volonté de renouveler la gestion de la commune. Seuls 16 % évoquent l'absence de candidature. Dans les deux tiers des cas, la décision d'une candidature reste le produit de concertation avec d'autres élus. La constitution de la liste

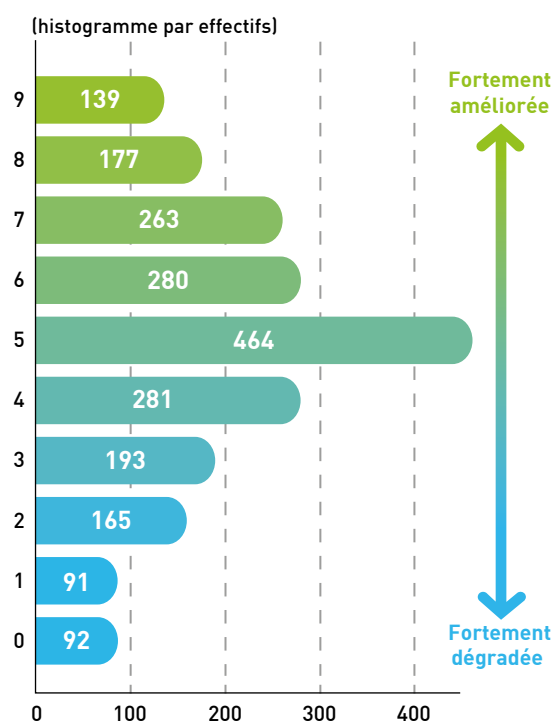
municipale s'est avérée difficile dans un tiers des cas, surtout pour attirer les jeunes. Dans près des trois quarts des situations (71 %), les maires disent qu'il s'est avéré difficile voire très difficile d'attirer des jeunes de moins de 25 ans.

Leur niveau de politisation partisane est très faible : seuls 1,4 % d'entre eux ont été élus sur des listes politiques en 2014 et 16 % étaient membres d'un parti politique (dont plus de la moitié membres du Parti socialiste). Cette politisation s'affirme dès lors que les maires accèdent à des fonctions de vice-présidence ou de présidence d'intercommunalité puisque la proportion de membres d'un parti politique passe alors à 28 %.

2. La situation de la commune et l'impact des réformes

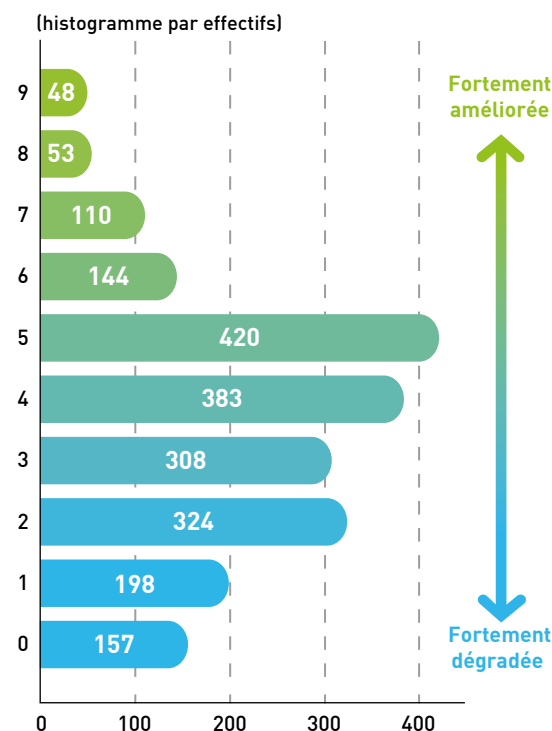
La perception de la situation globale de la commune pendant les cinq dernières années est très partagée. En effet, 25 % estiment que cette situation s'est dégradée, 35 % qu'elle est stable et 40 % qu'elle s'est améliorée. Environ 15 % des maires interrogés estiment que la situation financière de la commune est assez critique ou critique. Au total, il ne semble pas que l'on soit dans un paysage totalement sinistré.

PERCEPTION DE LA SITUATION DE LA COMMUNE DEPUIS CINQ ANS



En revanche, les maires sont bien plus pessimistes pour l'avenir de leur commune puisque 46 % estiment que la situation va se dégrader dans les cinq prochaines années, 37 % estiment qu'elle sera stable et 17 % seulement qu'elle va s'améliorer.

PROJECTION DE LA SITUATION DE LA COMMUNE DANS LES CINQ PROCHAINES ANNÉES

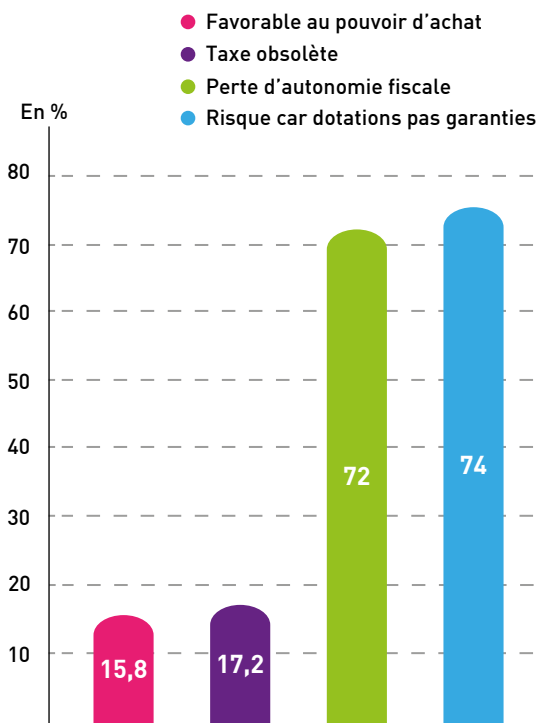


Le croisement de ces deux dimensions, la perception de la situation actuelle et la projection dans l'avenir, montre que le pessimisme a gagné toutes les catégories de maires des petites communes. C'est ainsi que ceux qui estiment que la situation s'est améliorée pensent à 31 % qu'elle va se dégrader, à 40 % qu'elle va rester stable et 30 % qu'elle va encore s'améliorer. La proportion de pessimistes croît régulièrement à mesure que le point de départ se détériore : 40 % des maires estimant que la situation est stable pensent qu'elle va empirer contre 77 % de ceux qui pensent qu'elle s'est déjà dégradée. De la même façon, 43 % des maires estimant que la situation financière de la commune est saine pensent que la situation va se dégrader contre 64 % de ceux qui estiment cette situation assez critique ou critique.

La contraction des transferts financiers de l'État les pousse en priorité à réduire les investissements (49 % mettent cette réponse au premier rang). Les autres solutions sont moins prisées. C'est ainsi que 25 % des maires placent au second rang la réduction

des services offerts aux usagers, 24 % placent au troisième rang l'augmentation des impôts, 27 % placent au quatrième rang l'accroissement de l'endettement alors que le blocage des recrutements d'agents territoriaux arrive en dernière position, 41 % des maires plaçant cette solution au cinquième rang.

LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION ET SES EFFETS (%)

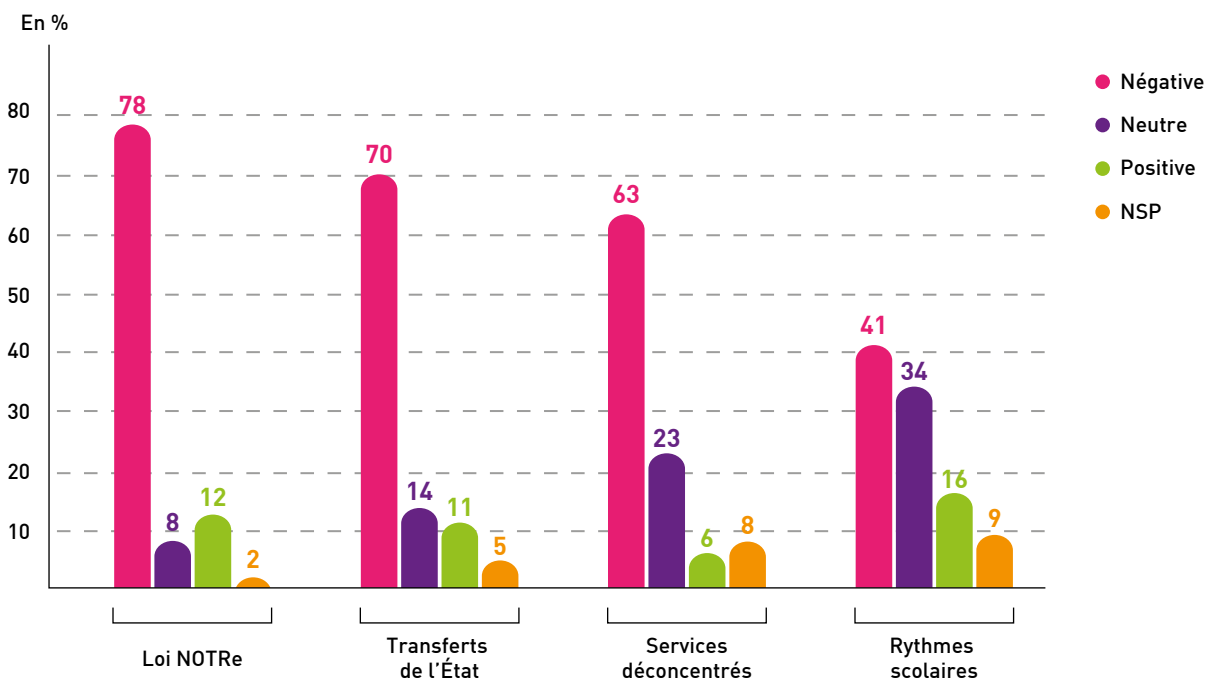


Les trois quarts des maires des petites communes dénoncent la perte de leur autonomie fiscale à travers la transformation de la taxe d'habitation en dotations, et dénoncent le fait que ces dernières ne soient pas garanties. Les arguments justifiant la suppression de cette taxe parce qu'elle serait obsolète ou bien qu'elle va permettre de faire gagner du pouvoir d'achat aux contribuables ne les ont pas convaincus.

Le rejet des réformes institutionnelles est tout aussi important, qu'il s'agisse de la modification des périmètres des intercommunalités par la loi NOTRe, la réforme des services déconcentrés de l'État ou les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales. La seule réforme citée qui soit relativement acceptée est celle des rythmes scolaires.

Il en résulte que l'immense majorité des maires des communes de moins de 500 habitants considère que l'État veut reprendre la main sur l'action des municipalités : 47 % des enquêtés sont tout à fait d'accord avec cette affirmation et 31 % plutôt d'accord. Seuls 14 % ne se prononcent pas et 7 % sont en désaccord. L'argument d'une fracture entre l'État et les petites communes semble donc bien confirmé de manière empirique. La décentralisation elle-même n'est plus considérée comme une politique favorable à l'implication des citoyens car si 43 % répondent par l'affirmative (dont 13 % de « tout à fait d'accord »), 33 % ne se prononcent pas et 24 % répondent par la négative. Les grandes illusions de la réforme de

LA PERCEPTION DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES RÉCENTES (%)



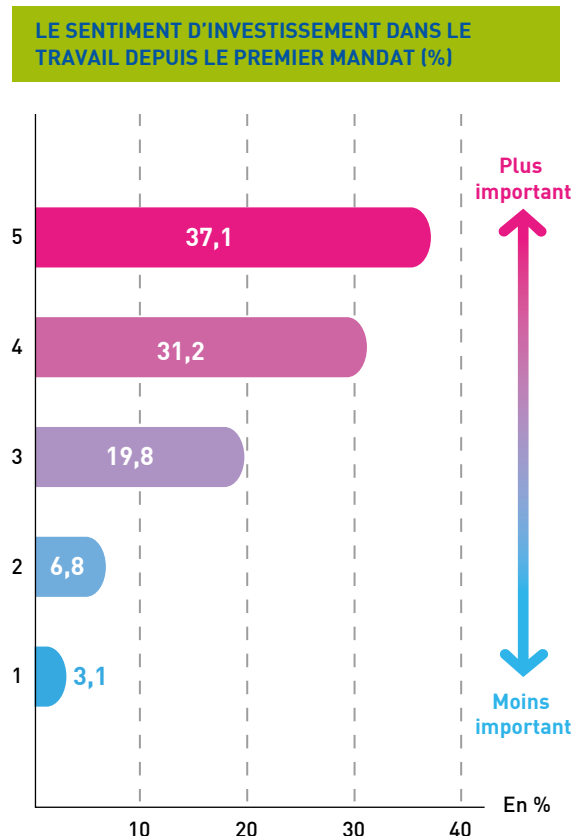
1982 semblent bien s'être évanouies. Car c'est bien dans cette tension entre le désengagement de l'État et la non-implication citoyenne des habitants que sont pris les maires des petites communes.

3. Le "métier" de maire rural et l'émergence du citoyen consommateur

Lorsqu'on demande aux maires combien d'heures de travail par semaine ils consacrent à leur activité, quatre d'entre eux mentionnent 168h, soit 24h sur 24, sept jours par semaine. Ce nombre numériquement excessif n'a sans doute qu'une portée communicationnelle mais il exprime le poids que représente la gestion d'une municipalité rurale aujourd'hui pour certains maires de communes modestes dépourvues des moyens d'action dont disposent les communes de plus grande taille. Il ne faut pas cependant généraliser une situation qui n'affecte qu'une minorité de maires. En moyenne, les maires de communes de moins de 500 habitants consacrent 22 heures par semaine à leur travail municipal. Seuls 14 % des maires interrogés consacrent plus de 31 heures par semaine à leurs activités. Cette charge horaire évolue avec le nombre d'habitants mais la corrélation entre les deux variables est faible. Elle ne dépend pas non plus du niveau universitaire des maires dont on pourrait penser qu'ils ou qu'elles sont d'autant plus efficaces et rapides qu'ils ou qu'elles ont plus de diplômes. Face à la très grande diversité des situations locales, le seul facteur explicatif constant reste le fait d'exercer ou non un emploi à temps plein par ailleurs puisque la moitié des maires se trouvant dans cette situation ne consacrent pas plus de 15 heures par semaine à leur municipalité. Les deux variables, le temps de travail comme maire et l'investissement dans une activité professionnelle parallèle, dépendent de la présence ou de l'absence de difficultés particulières au sein de chaque commune.

Il demeure que le travail de maire s'est intensifié de manière générale. Pour les maires qui en sont au moins à leur second mandat, l'investissement dans le travail municipal leur semble plus important depuis l'époque du premier mandat. La fréquence d'un investissement beaucoup plus important est d'autant plus élevée que les maires travaillent

beaucoup : 55 % des maires disant travailler plus de 31 heures par semaine se situent sur l'échelon 5 de l'indice mesurant le niveau d'investissement personnel contre 25 % de ceux qui travaillent moins de 15 heures. Néanmoins, la tendance générale est à l'investissement accru : même les maires travaillant moins de 15 heures se situent à 57 % sur les échelons 4 et 5 de l'indice.



À ce sentiment d'investissement plus important font échos deux registres de difficultés. Le premier, assez classique, consiste à souligner les difficultés liées à la situation institutionnelle du maire : les indemnités ne sont pas assez importantes au regard du fait que le travail s'intensifie et que le mandat de maire empêche de plus en plus souvent de s'investir en parallèle dans une activité professionnelle. Cette intensification du travail produit également une contrainte forte sur la vie privée et familiale qui peut s'en ressentir. À cela s'ajoute un régime de retraite ou de prestations sociales peu adapté que beaucoup de maires ne connaissent d'ailleurs pas puisque 18 % des enquêtés ne savent pas quoi répondre.

C'est sur un second registre que l'on voit se dessiner une nouvelle forme de difficulté. Les maires, de manière massive, soulignent l'importance du risque juridique et pénal de leurs fonctions. Ces risques sont liés à la

transformation des citoyens en consommateurs exigeants attendant des réponses rapides à leurs demandes personnelles, n'hésitant pas à les interpeller personnellement voire à se lancer dans des procédures auprès des tribunaux. Près de trois quarts des maires soulignent que les exigences de leurs administrés sont désormais trop grandes. On remarque également qu'un peu plus seulement de la moitié des enquêtés disent avoir la reconnaissance de leurs administrés, ce qui n'est pas une proportion impressionnante (13 % seulement sont « tout à fait d'accord » avec cette idée). À cette dérive consumériste du lien de citoyenneté correspond non plus la figure du citoyen épris de participation et de vie locale mais plutôt celle d'un habitant se désintéressant des affaires municipales dès lors qu'il n'est pas concerné à titre personnel. Moins d'un tiers des maires interrogés disent que la vie locale intéresse les habitants de leur commune alors qu'un quart ne sait pas et que 43 % d'entre eux, disent qu'elle ne les intéresse pas.

Cette première analyse est confirmée par l'étude des réponses faites librement à des questions ouvertes portant sur les motifs de satisfaction et d'insatisfaction. Les premiers motifs de satisfaction personnelle résident, par ordre décroissant de fréquence, dans le fait d'avoir accompli un vrai travail ou d'avoir

pu mettre en œuvre son programme électoral, d'avoir lancé des projets précis ou achevé des projets retardés, d'avoir eu des contacts enrichissants, d'avoir pu rendre service, d'avoir été entouré par une bonne équipe d'adjoints, d'avoir pu stabiliser la situation financière et fiscale de la commune.

Concernant les motifs d'insatisfaction personnelle, on trouve, toujours par ordre décroissant de fréquence, la faiblesse des ressources financières, la montée en puissance des intercommunalités, le sentiment d'être abandonné par l'État et ses services, la complexité et la lourdeur des procédures administratives et, à niveau de fréquence presque égal, le trop haut niveau d'exigence des citoyens, associé à la montée de l'incivisme et à l'ingratitude pour le travail réalisé :

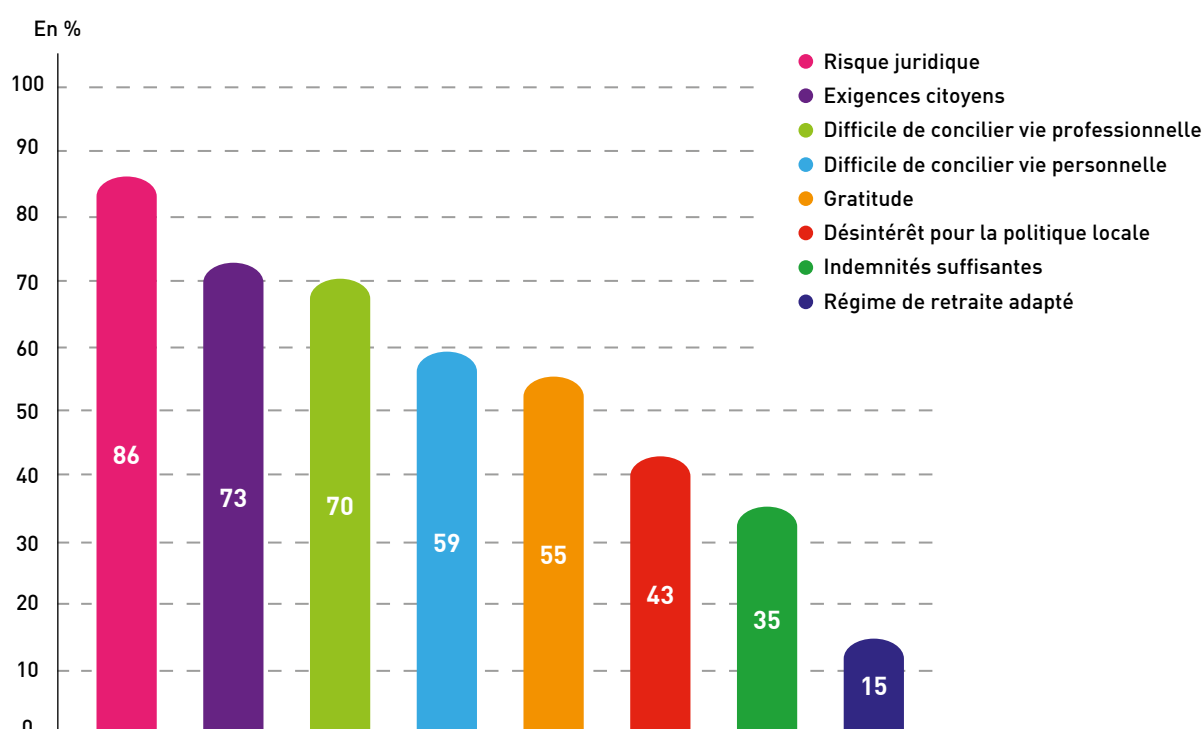
« Beaucoup de frustrations quant à la capacité de la commune de pouvoir réaliser de nouveaux projets ».

« Le manque d'intérêt et le manque de reconnaissance des habitants pour l'action communale ».

« La judiciarisation systématique des problèmes par certains habitants ».

(homme, 68 ans, niveau Bac + 4, commune de 188 habitants en Dordogne) ;

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU "MÉTIER" DE MAIRE (%)



« Difficultés à mobiliser la population de plus en plus individualiste ».

« Difficultés à mettre en œuvre des projets par manque de moyens tant financiers qu’humains (techniques, administratifs) ».

(femme, 58 ans, niveau Bac + 2, commune de 200 habitants dans la Nièvre) ;

« Épuisant par le rythme soutenu des réunions et aussi des sollicitations incessantes des administrés. Un sentiment de lassitude et de solitude s’installe peu à peu ».

(homme, 57 ans, niveau Bac + 2, commune de 312 habitants dans le Lot).

toute activité politique ou professionnelle. L’âge du maire est évidemment un facteur explicatif puisque la moyenne d’âge des partants est de 65 ans contre 59 ans pour ceux qui souhaitent poursuivre, tout comme la longévité dans les fonctions de maire (11,3 ans pour les premiers contre 9 ans pour les seconds). De la même façon, la propension au départ augmente avec le nombre des mandats : 48 % pour les maires qui en sont à leur premier mandat contre 57 % de ceux qui en sont à leur second et 63 % pour ceux qui en sont à leur troisième mandat.

Parmi ceux qui souhaitent poursuivre une carrière d’élu, une écrasante majorité (90 %) souhaite continuer comme maire éventuellement comme président ou vice-président d’intercommunalité (21 %, chiffres cumulables), beaucoup plus rarement comme conseiller municipal (11 %) ou conseiller départemental (6 %).

Les raisons invoquées pour justifier l’abandon de tout mandat en 2020 reflètent les difficultés évoquées plus haut : les raisons purement institutionnelles sont toujours très présentes (manque de moyens financiers, de personnel, sentiment d’être inutile) mais elles se conjuguent avec le sentiment d’avoir fait son devoir dans un environnement difficile dû aux exigences croissantes des administrés.

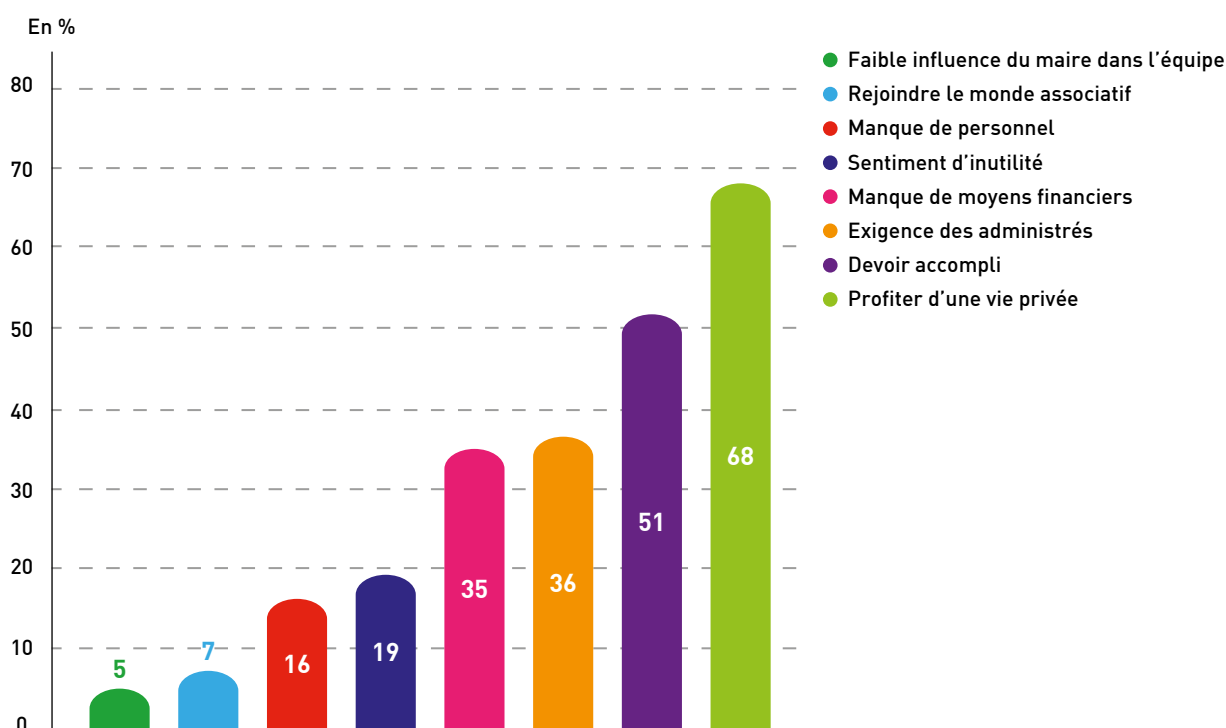
4. La tentation du départ

À la fin de leur mandat, 54 % des maires interrogés disent qu’ils souhaitent arrêter tout mandat électif. Parmi ces derniers, 6 % entendent reprendre ou poursuivre une activité professionnelle et 5 % pensent poursuivre leur engagement politique. Au total, 45 % des maires des communes rurales pensent arrêter

Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS
CEVIPOF / Sciences Po

LES RAISONS INVOQUÉES POUR ABANDONNER LE MANDAT (% PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES)





Principaux enseignements de l'enquête

Les maires des communes de moins de 500 habitants, comme les citoyens, sont tentés par le repli sur leur vie privée et familiale. Les réformes institutionnelles, notamment l'accroissement du rôle des intercommunalités, comme les restrictions budgétaires mais aussi la complexité des tâches administratives, ont rendu leur travail plus difficile et ingrat. Nombreux sont celles et ceux qui considèrent que la décentralisation n'est plus synonyme d'espace de liberté et de projet mais reflète désormais une division du travail laissant aux collectivités locales les missions d'exécution et de contact avec les usagers. Cette évolution qui conduit vers une décentralisation fonctionnelle, qui ne se distingue plus trop d'une déconcentration des moyens d'action publique, fait l'objet de nombreuses critiques portant non pas seulement sur le retrait de

l'État mais aussi sur le mépris qu'il semble avoir du local en général et du rural en particulier. Cependant, derrière cette nouvelle donne entre centre et périphérie apparaît un autre facteur d'évolution, la crise de la citoyenneté elle-même. Pour de nombreux maires de petites communes, le niveau d'exigence des administrés n'a cessé de croître dans un univers aux ressources de plus en plus limitées. L'émergence d'un citoyen consumériste rend le maire vulnérable aux critiques personnelles et rend sa mission d'autant plus difficile que les communes perdent de leur cohésion sociale. Ce nouveau modèle de citoyenneté met à mal paradoxalement toutes les tentatives de développer la démocratie participative au moment où la demande de pouvoir horizontal est particulièrement importante.

MÉTHODOLOGIE

À partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant 63 questions a été administrée en ligne par le CEVIPOF entre le 12 octobre et le 3 novembre 2018. Envoyée auprès de 35 357 maires, le taux de réponses s'établit à 13 % (soit 4 657 réponses complètes de maires) et 20 % si l'on tient compte des réponses incomplètes (soit 7 141 maires). La représentativité de l'enquête est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates

de population des communes françaises.

Cette analyse de Luc Rouban porte plus spécifiquement sur les réponses des 2 145 maires de communes de moins de 500 habitants.

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