

Note de synthèse de l'Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Novembre 2021

La France, ses maires et ses territoires

Martial Foucault

Professeur des universités à Sciences Po et directeur du CEVIPOF





La France, ses maires et ses territoires

Note de synthèse 2021 de Martial Foucault, professeur des universités à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

Depuis plus de 20 ans, la confiance des Français envers leur maire ne cesse de se maintenir à des niveaux élevés (environ 70 %). Comparé au capital de confiance dont disposent les représentants nationaux (députés, sénateurs, membres du gouvernement ou président de la République), les maires et leurs équipes maintiennent une démocratie locale bâtie sur un lien de confiance résilient entre représentants et représentés. On peut y voir une forme de résistance tant le modèle de démocratie représentative est de plus en plus contestée, en France et plus largement dans le monde entier. Le mouvement des Gilets jaunes en a constitué un point d'orgue avec une demande de moins de verticalité, une opposition à un pouvoir trop centralisé, un appel à des formes de démocratie plus directe (à travers le référendum d'initiative citoyenne), ou encore une dénonciation d'une démocratie de la mal-représentation.

Ces éléments peuvent paraître hétérogènes et donc difficiles à saisir car ils seraient conjoncturels. En réalité, les attentes des Français vis-à-vis de leurs élus municipaux sont inscrites dans une relation plus structurelle car elles prennent racine dans une histoire française au long cours du rapport des citoyens à leur territoire et leurs représentants.

Les transformations du monde (économie, changements climatiques, migrations, numérique...) ont eu des répercussions subies par la quasi-totalité des territoires. Dans *La crise qui vient* (2012, Le Seuil), le géographe Laurent Davezies évoque l'épuisement d'un modèle dans lequel l'État est fortement intervenu (après les crises de 1993 et 2008) par la commande publique pour maintenir des activités là où les secteurs industriels

et agricoles n'ont pu être remplacés par une économie de services. Il s'en est suivi une montée d'un sentiment d'injustice tirée de l'incapacité des politiques publiques de préserver l'esprit des Trente glorieuses, c'est-à-dire une promesse d'un lendemain meilleur évanoui dans des territoires où l'aménagement a laissé place à un déclassement.

C'est dans ce contexte que **la place des maires s'est affirmée comme un rempart aux soubresauts d'une société défiante** vis-à-vis du politique et gagnée par des comportements de plus en plus individuels. La crise des gilets jaunes et la pandémie du coronavirus ont mis en évidence deux phénomènes singuliers : 1- l'amortissement démocratique par le local et 2- la solidarité comme remède à la décision technocratique.

Le portrait des nouveaux maires

Le profil sociologique des maires continue de se transformer : la féminisation se poursuit lentement (20 % de maires femmes en 2020 contre 16 % en 2014 et 44 % de conseillères municipales), 0,5 % des maires sont âgés de moins de 30 ans, 39 % sont des retraités, l'âge moyen du maire

est supérieur en moyenne de 7 ans de l'âge de l'ensemble des membres du conseil municipal.

Parmi les maires sortants, 60 % d'entre eux ont été réélus et 30 % n'étaient pas candidats à leur succession.

ORIGINE SOCIO-PROFESSIONNELLE DES MAIRES (2020)

	Maires	(%)	Population	(%)
Agriculteurs exploitants	4 061	11,6	2 152 222	3,2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2 066	5,9	4 032 774	6,0
Cadres et professions intellectuelles supérieures	7 416	21,2	29 499 795	44,0
Professions intermédiaires	3 679	10,5	5 446 298	8,1
Employés	2 065	5,9	2 706 498	4,0
Ouvriers	846	2,4	550 361	0,8
Retraités	13 693	39,2	18 361 842	27,4
Inactifs, en formation	936	2,7	4 002 403	6,0
nc*	160	0,5	273 071	0,4
Total	34 922	100	67 025 264	100

Source : RNE, ministère de l'Intérieur, INSEE.

*nc : données non disponibles pour 160 communes.

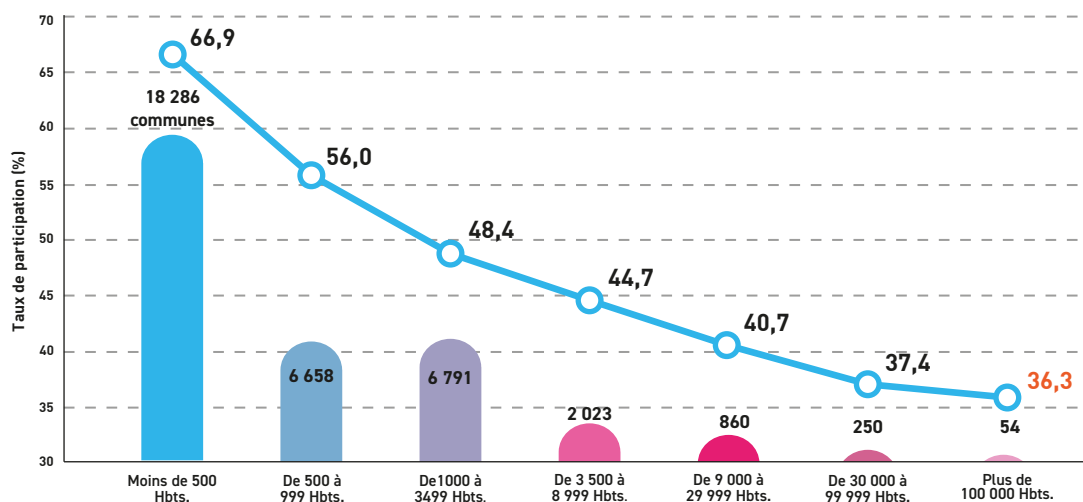
La confiance accordée aux maires est d'autant plus élevée que la taille du territoire gouverné est petite : 79 % des Français résidant dans des communes de moins de 2 000 habitants font confiance à leur maire contre 61 % dans les communes de plus de 200 000 habitants. Cet écart s'explique de plusieurs manières. Tout d'abord, il confirme que le lien de proximité est gage de repère dans une société de plus en plus atomisée où les liens sociaux et les lieux de sociabilité se sont perdus dans un repli consumériste fort de progrès technologiques au service de l'individu plutôt que du collectif. Il en va ainsi de la part de plus en plus grande des lieux de consommation au détriment d'un commerce de proximité et donc de désaffection des centres ou bourgs. La deuxième raison relève de perceptions du territoire. En effet, les résidents de petites communes jugent la situation financière beaucoup plus saine (85 % vs. 63 %) et sont plus optimistes quant à l'avenir de leur commune. Enfin, quelle que soit la taille de la commune, accorder sa confiance au maire, c'est reconnaître le caractère juste de ses décisions ou du renoncement à certaines décisions. C'est en ce sens que nos enquêtes ont mis en évidence que l'honnêteté et le respect des engagements arrivent largement en tête des qualités attendues d'un maire.

La crise de l'engagement démocratique

Derrière cet idéal démocratique que serait la vie municipale, plusieurs sujets d'inquiétude exprimés tant par les maires que les citoyens sont apparus au fil de nos enquêtes.

Commençons par un paradoxe saisissant : aucun pays européen ne peut se targuer de mobiliser près d'un million de candidats à une élection locale. Avec près de 500 000 conseillers municipaux élus, la France dispose d'un maillage démocratique unique et d'une force d'engagement politique précieuse. Pour autant, cet engagement masque une faible appétence pour l'engagement municipal (25 % des Français interrogés ne sont pas du tout intéressés par la vie de leur commune et 33 % d'entre eux déclarent être intéressés sans être prêts à y consacrer du temps). À l'autre bout de la chaîne, les maires eux-mêmes observent aussi un délitement de l'engagement municipal avec une participation historiquement basse aux élections municipales de mars 2020 (44 % de participation). À ce sujet, la participation varie presque du simple au double selon la taille de la commune (66,9 % dans les communes de moins de 500 habitants et 36,3 % dans les communes de plus de 100 000 habitants).

PARTICIPATION ÉLECTORALE AU 1^{ER} TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2020



Source : RNE, ministère de l'Intérieur.

Note : La participation au 1^{er} tour des élections municipales de mars 2020 s'est établie à 44,7 %.

Face à cet affaiblissement de la participation, deux lectures s'opposent : pour 45% des maires interrogés en septembre 2020, ce serait davantage un phénomène passager lié à la crise sanitaire et pour 55 % des autres maires, la situation serait plus préoccupante car elle traduirait un désintérêt plus profond des citoyens pour la vie municipale. Là encore, le positionnement des édiles masque en creux un certain désarroi face à la fin du cycle de la démocratie électorale qui, pour nombre de citoyens, se résume à l'acte de vote alors que les maires ont expérimenté plusieurs formes de consultation publique ou d'échanges avec les administrés.

Aujourd'hui, des formes d'expression plus « participatives » semblent recueillir un assentiment des Français (tels les référendums locaux, référendums d'initiative partagé au plan municipal, un droit d'interpellation des équipes municipales...).

Cela s'est confirmé par l'inflation de promesses de concertation ou de co-construction des projets au fil des programmes des candidats aux dernières élections municipales. Il n'en reste pas moins que les premières expérimentations d'inclusion plus grande des citoyens dans la vie de la cité ne parviennent pas à toucher l'ensemble de la population.

Seules les personnes les plus intéressées par la politique locale et déjà socialisées par un investissement associatif répondent présentes.

Or, il s'agit bien des citoyens les plus en marge, parce que désintéressés, désabusés ou fatigués

des formes classiques d'engagement, que de tels dispositifs de démocratie plus inclusive doivent viser en priorité.

Un fort attachement à la commune

Souvent l'institution communale est perçue comme l'espace préféré des seniors alors que les jeunes générations y seraient indifférentes. Cette idée est très largement fautive : si 70 % des personnes âgées de plus de 65 ans déclarent un attachement fort à la commune, ils sont 55 % parmi les moins de 35 ans à partager la même opinion.

Il n'existe pas non plus de séparatisme socioprofessionnel. L'attachement à la commune concerne autant les retraités (70 %), les agriculteurs (64 %) que les employés (58 %) ou les ouvriers (56 %). Il n'y a pas, d'un côté, une société populaire et traditionnelle qui aurait la fibre communale et, de l'autre côté, une société de classes supérieures et mondialisée qui en serait éloignée.

Des libertés locales à repenser

Ce qui se joue au niveau municipal est fondamental pour comprendre les bouleversements et les tensions du système démocratique. La montée des agressions physiques ou symboliques à l'endroit des maires, la progression des incivilités dans l'espace public mais aussi l'expression de nouvelles solidarités apparues durant la crise COVID rappellent, si besoin était, que la commune

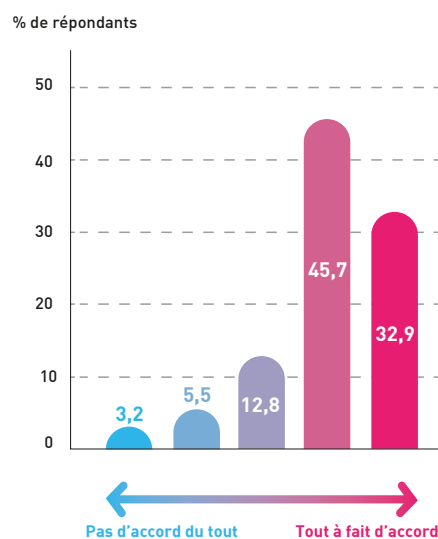
(et ses quartiers pour les plus grandes d'entre elles) constitue une forme de dernier rempart démocratique des malheurs et inquiétudes des Français. En effet, l'attachement des Français à leur communauté de vie se situe principalement à deux niveaux géographiques : la France et la commune.

Face à cette demande pressante, les maires se sentent de moins en moins capables d'y répondre du fait d'une recentralisation de leur champ de compétence (par la montée en puissance des intercommunalités) et d'un rétrécissement de leur autonomie financière (la politique de transferts par l'État se substituant au produit de l'impôt local).

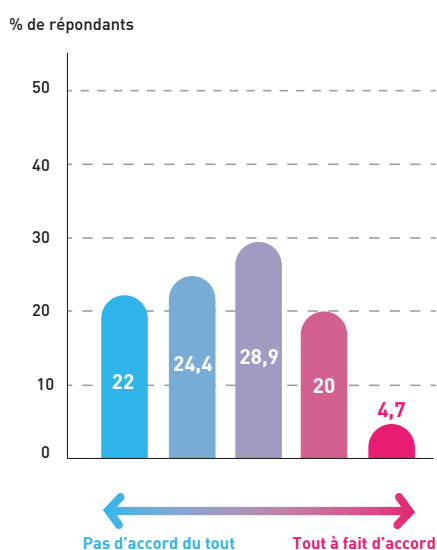
Ce point est crucial pour comprendre les enjeux posés par la décentralisation des compétences et responsabilités politiques vers les acteurs locaux. En effet, la relation État-communes reste encore fortement abimée, non pas en raison d'une mauvaise relation interpersonnelle avec les préfets ou sous-préfets, mais plutôt d'une structure étatique qui ne dispose pas d'une culture politique du fait municipal et encore moins d'une ambition décentralisatrice. Il faut dire que les Français interrogés dans notre enquête de juillet 2021 exprimaient un avis ambigu sur cette question. S'ils sont près des trois-quarts à privilégier l'efficacité des décisions politiques même si le principe d'égalité sur tout le territoire n'est pas garanti, ils ne sont plus que 28 % à soutenir davantage de libertés (ou compétences) aux collectivités territoriales.

Ces dernières années, beaucoup a été dit et écrit sur le bilan mitigé de la loi NOTRe et des intercommunalités créées à marche forcée. Aujourd'hui, le sentiment des maires reste contrasté : pour la majorité d'entre eux (78 %), l'intercommunalité continue d'exercer beaucoup d'influence sur leur commune alors que seuls 25 % des maires considèrent que leur commune est en mesure d'avoir de l'influence sur leur intercommunalité.

L'INTERCOMMUNALITÉ A BEAUCOUP D'INFLUENCE SUR MA COMMUNE



MA COMMUNE A BEAUCOUP D'INFLUENCE SUR MON INTERCOMMUNALITÉ



CONCLUSION

À l'approche de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi 3DS (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification) et au sortir d'une crise sanitaire qui a rappelé les initiatives prises par les équipes municipales pour parer à l'urgence, la place des territoires et des équipes qui les gouvernent

s'impose comme une réponse aux tensions démocratiques à la condition d'engager une remise à plat de la responsabilité des maires et des moyens d'actions dont ils disposent. Sinon, ce n'est pas l'institution municipale qui ressortira affaiblie mais la démocratie représentative tout entière.



Note de synthèse 2021

La France, ses maires et ses territoires

Depuis 2018, le CEVIPOF, sous la direction de Martial Foucault, en partenariat avec l'AMF, a mis sur pied deux dispositifs d'enquêtes pour interroger le fait municipal : une enquête auprès des maires en exercice répétée en 2018, 2019 et 2020 et une enquête miroir auprès d'un échantillon de 16 000 (juillet 2019) et 10 000 Français (juillet 2021). C'est à partir de ces cinq enquêtes qu'a été produite la note de synthèse, complétée par les résultats des élections municipales et le Répertoire national des élus (ministère de l'Intérieur).

Envoyées auprès de 35 357 maires, les enquêtes auprès des maires affichent des taux de réponses compris entre 13 % et 15 % (soit environ 4 600 réponses complètes de maires chaque année). La représentativité des enquêtes est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises.

Les enquêtes ont comporté plusieurs volets ayant trait à l'environnement de travail du maire, à son état d'esprit, aux relations avec l'État, à la gestion de la crise COVID, la perception des Français de leur territoire de vie, la confiance accordée aux élus locaux ou encore leurs perceptions sur la décentralisation.