

Martial Foucault écrit : « La situation des maires ressemble aux compressions de César : ils se sentent pris en tenaille entre un État central omniprésent, de nouvelles intercommunalités de plus en plus omnipotentes et des citoyens de plus en plus exigeants. » Les causes du malaise des maires, la crise de nos territoires, le sentiment d'abandon de la France rurale – voire provinciale –, ont donc des racines profondes et multiples. Tel est l'objet de ce livre. Un portrait des hommes (et de quelques femmes) qui tiennent encore notre territoire, une interrogation sur notre cadre démocratique de base, des questions sur le besoin de ré-enracinement d'une société housculée par la révolution numérique et écologique. Ceux qui furent hier les premiers de cordée de leurs territoires en sont-ils devenus aujourd'hui les premiers de corvée, au risque d'une implosion de notre modèle démocratique ? Terrible question que nous pose l'auteur.

#### Martial Foucault

est professeur des universités à Sciences Po et directeur du CEVIPOF (CNRS). Il est spécialiste des questions de comportement politique et électoral.

**EDITEUR**  
**ENGAGE** UN MONDE  
À RACONTER

17 €



9 782815 936637

 **l'aube**

Conception graphique : Isabelle Enocq.

**MARTIAL FOUCAULT** Maires au bord de la crise de nerfs

**MARTIAL  
FOUCAULT**

# Maires au bord de la crise de nerfs

La démocratie locale  
peut-elle survivre ?

 **l'aube**

La collection *Monde en cours*  
est dirigée par Jean Viard

Martial Foucault

## **Maires au bord de la crise de nerfs**

La démocratie locale peut-elle survivre ?

© Éditions de l'Aube, 2020  
[www.editionsdelaubes.com](http://www.editionsdelaubes.com)

ISBN 978-2-8159-3663-7

*éditions de l'aube*

« Puisse tout bien finir ! »  
SHAKESPEARE.

## **Introduction**

Ce livre est né d'une série de discussions avec mon éditeur, Jean Viard, pour qui la réappropriation des territoires par les Français est le seul paravent à l'implosion démocratique. C'est aussi le résultat de longues conversations avec mes collègues universitaires français et étrangers, avec des maires, des conseillers municipaux, ou encore des citoyens mobilisés durant le grand débat national organisé de janvier à avril 2019. De nombreuses interrogations m'ont accompagné tout au long de ces rencontres en ces temps hivernaux de la démocratie. La France était-elle en train d'accoucher d'un séparatisme géographique : métropoles contre le reste ? Pis encore, les maires, « fantassins de la République » comme les désignait Jacques Chaban-Delmas en 1962, se sentaient-ils gagnés par le découragement au point de jeter l'éponge à quelques semaines des

élections municipales ? Et surtout, pourquoi des milliers d'élus municipaux sont-ils sentis lâchés face au délitement des territoires dont ils ont la charge mais pas l'entière responsabilité ?

Les expressions de contestation observées ici et là durant le mouvement des Gilets jaunes étaient la face cachée d'une violente et silencieuse crispation de citoyens relégués socialement et économiquement. Ce moment inédit dans l'histoire sociale récente de la France émergerait dans un cycle de désenchantement démocratique, que l'élection d'Emmanuel Macron était censée enrayer. Ce même moment où les territoires et leurs représentants exprimaient des mécontentements de plus en plus forts vis-à-vis d'un pouvoir exécutif peu soucieux de l'accélération des fractures entre territoires.

Pourquoi s'interroger sur ce que fait le *local* à la qualité de la démocratie *nationale* ? Ignorer le lien entre ces deux échelles de gouvernement, c'est commettre une erreur d'analyse sur le rapport des individus à la terre. Dans son essai *Où atterrir ?*, le philosophe Bruno Latour<sup>1</sup>

explique que pour gérer le bien commun, il faut au préalable intégrer le politique dans une dimension territoriale, qui n'est pas nécessairement locale au sens de frontières administratives, fruit d'une histoire politique. Pour atterrir, il faut s'assurer que le point de chute garantisse au sujet (l'individu, l'électeur, le consommateur, le producteur...) la possibilité d'*agir* et non de *subir*.

Plutôt que déployer une analyse supplémentaire sur les origines des tensions du modèle démocratique, l'ambition de ce livre est de déplacer la focale sur le terrain des acteurs politiques locaux, les maires. Et d'interroger leur rapport au territoire qu'ils contribuent à animer par le prisme de la communauté politique d'habitants qui y résident, travaillent, votent, et parfois se soulèvent.

Les analyses présentées dans ce livre s'appuient sur un dispositif inédit d'enquêtes conduites auprès de l'ensemble des maires de France et, en miroir, d'un large échantillon de Français, entre octobre 2018 et octobre 2019.

Comment les 34800 maires de France parviennent-ils à faire vivre la démocratie ? Quel est leur état d'esprit dans ce moment

1. Bruno Latour, *Où atterrir ?*, Paris, La Découverte, 2017.

de crispation entre national et local, entre urbain et rural ? Comment expliquer le paradoxe entre une figure politique fortement plébiscitée par les citoyens et ses capacités très limitées de transformation de leurs destins individuels ? Quelles sont les causes du malaise des maires<sup>1</sup> ? Leur découragement est-il passager ou plus chronique ? Sont-ils vraiment au bord de la crise de nerfs ?

### Une pièce en trois actes

La situation des maires ressemble aux compressions du sculpteur César : ils se sentent pris en tenaille entre un État central omniprésent, de nouvelles intercommunalités de plus en plus omnipotentes et des citoyens de plus en plus exigeants.

Si les causes de leur malaise sont profondes et parfois silencieuses, comme nous le verrons au fil de ces pages, l'attention médiatique s'est accélérée et s'est récemment déplacée du terrain budgétaire à la rubrique des faits divers dramatiques,

1. Éric Kerrouche parle de « *blues* » dans son court essai consacré au même thème. Éric Kerrouche, *Le blues des maires*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2018.

en passant par l'essor d'une société panoptique de réseaux sociaux. La pièce se déroule en trois actes.

*Premier acte.* Un effort budgétaire a été demandé aux collectivités locales après la crise économique de 2009. Soumises à un mouvement de rationalisation de la dépense publique sous Nicolas Sarkozy, puis mises à l'épreuve du pacte de confiance sous François Hollande, et enfin contraintes de réduire leurs dépenses de l'ordre de 13 milliards d'euros entre 2017 et 2022 sous Emmanuel Macron, les maires et leurs associations d'élus ont vivement réagi à ce qu'ils considéraient comme une mainmise de l'État sur leurs libertés locales.

*Deuxième acte.* En pleine discussion budgétaire sur la loi de finances 2018, le gouvernement s'engage à supprimer la taxe d'habitation (impôt prélevé par les municipalités) d'ici à 2020 pour 80 % des Français, puis pour 100 % d'entre eux au plus tard en 2021. Alors que de nombreux contribuables font part de leur mécontentement en découvrant sur leur avis d'imposition une hausse contraire à la baisse attendue de 30 %, le gouvernement décide de mettre en ligne le fichier des taux votés par les communes. De la

sorte, il autorise le contribuable à stigmatiser les 5 680 maires qui ont augmenté le niveau de la taxe d'habitation<sup>1</sup>. Cette initiative est alors relayée sur le réseau social Twitter par un groupe de partisans du président Macron (Team Macron) qui invite à dénoncer les maires sous le titre #BalanceTonMaire. La comparaison avec la dénonciation des formes d'agressions et de harcèlements sexuels dont les femmes sont victimes (#BalanceTonPorc) provoque une levée de boucliers et une indignation des maires de toutes les familles politiques. Malgré l'intervention de plusieurs ministres et du Premier ministre pour calmer les esprits, le mal est fait.

*Troisième acte.* Le 7 août 2019, le décès de Jean-Mathieu Michel, maire de Signes, dans le Var, depuis 1983, suscite un émoi national. Il a trouvé la mort dans l'exercice de ses fonctions en s'opposant à un dépôt sauvage de gravats par des artisans du bâtiment. Ce drame accidentel a montré combien la lutte contre

1. « Seules 55 communes de plus de 10 000 habitants ont voté des augmentations de taxe d'habitation. C'est le cas de Chantilly, Rambouillet ou Sceaux par exemple », déclare le ministre des Comptes publics Gérard Darmanin, *Le Figaro*, 12 octobre 2018.

les incivilités et la difficulté des maires à y répondre pouvaient conduire à l'inimaginable. Ce drame illustre aussi le désarroi voire le découragement de nombreux édiles face à la difficulté de maintenir une cohésion sociale et démocratique de proximité. Il aura donc fallu une tragédie pour déclencher une prise de conscience collective de la fragilité de la fonction de maire (en particulier dans les plus petites communes) et de leur rôle politique essentiel pour faire vivre une citoyenneté républicaine dans un pays où les relations interpersonnelles n'ont jamais été aussi abîmées depuis qu'on les mesure.

Jusqu'alors, la vitalité de la démocratie municipale ne semblait inquiéter personne. Les préoccupations étaient visiblement ailleurs, certainement pas au niveau municipal. Le destin d'un pays mérite que l'on se consacre aux grandes choses, celles qui construisent l'histoire d'une nation sans s'embarasser de considérations quotidiennes et locales, souvent invisibles à défaut d'être réelles. C'était oublier que le territoire est le creuset de la démocratie municipale. C'était ignorer que le territoire français ressemble aujourd'hui davantage à un patchwork

qu'à un modèle où l'unité l'emporterait sur les paradoxes de la société française : les inégalités au pays de la cohésion des territoires, l'appauvrissement dans une société prospère, la démocratie sans la représentation, et plus récemment, la démocratie orpheline de participation plus inclusive.

### Methodologie et données utilisées

À partir du fichier des maires de l'AMF, deux enquêtes comprenant une soixantaine de questions ont été initiées par Martial Foucault et administrées en ligne en octobre 2018 et en octobre 2019 par le CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po). Envoyée à 33279 maires, l'enquête a recueilli un taux de réponse de 15 % (soit 4600 réponses complètes pour chaque vague). La représentativité des enquêtes est assurée par une proportion équivalente de maires ayant répondu dans chacune des strates de population des communes françaises.

Les enquêtes comportaient quatre volets ayant trait à l'environnement de travail du maire, à l'état d'esprit du maire, aux relations avec d'autres structures de gouvernement et au bilan de mandature pour la période 2014-2020.

En miroir de cette double enquête, un sondage a été conduit auprès d'un échantillon de 15000 Français interrogés en juin 2018 sur leurs représentations de l'action du maire, de l'équipe municipale, de leur attachement à la commune et du bilan qualitatif du maire dans leur commune.

L'ouvrage accordera donc une grande place à ce matériel empirique inédit et unique en France, combinée aux 18000 *verbatim* recueillis de maires. À ces informations individuelles ont été ajoutées des données issues de la statistique publique pour contextualiser les communes.

Les analyses empiriques et les illustrations graphiques ont été menées et réalisées avec l'aide précieuse de Pierre-Henri Bono et de Diego Antolino-Bassos.

## Table des illustrations

1. Densité de communes en Europe.....	26
2. Effets de la crise de 2008 sur les emplois au lieu de travail (2006-2016).....	34
3. Typologie des maires.....	55
4. Jugement sur l'action municipale depuis 2014 selon la taille de la commune.....	57
5. Évaluation du bilan municipal selon l'ancienneté résidentielle.....	58
6. Évaluation du bilan municipal selon le niveau de bien-être personnel.....	61
7. Défiance interpersonnelle des Français et des maires.....	63
8. Comparaison du niveau de bien-être entre maires et administrés (par strate de communes).....	65
9. Optimisme des Français et pessimisme des maires.....	67
10. Priorités attendues du prochain maire ..	68
11. Préférence sur l'évolution de la commune.....	71
12. Niveau d'attachement aux institutions suivantes (note de 0 à 10).....	72

13. Profil social des soutiens au maire sortant .....	74	28. Influence du mandat de maire sur la vie personnelle .....	161
14. Différence entre l'âge du maire et l'âge moyen des habitants de sa commune (+ 18 ans) .....	81	29. Ancienneté électorale et décision de candidature .....	162
15. Catégories socioprofessionnelles des maires élus en 2014 et 2001 (en %)..	88	30. Âge du maire et décision de candidature .....	163
16. Évolution de la place des agriculteurs et des retraités (en %), 1977-2014.....	90		
17. Le pourcentage de Français représentés par les classes sociales de maires .....	91		
18. Proximité partisane des maires .....	99		
19. Rôle du maire (par strate de communes) .....	106		
20. Montant de l'indemnité des maires (au 1 <sup>er</sup> janvier 2019) .....	111		
21. Charge de travail et indemnités des maires .....	112		
22. Responsabilités des maires dans les structures intercommunales (2019) .....	115		
22. Les motifs de fin de mandat entre mars 2014 et mars 2018.....	125		
23. Démissions volontaires de maires entre mars 2008 et mars 2018.....	127		
24. Insatisfactions et niveau d'éducation des maires .....	129		
25. Insatisfactions et ancienneté électorale .....	130		
26. Nature des insatisfactions (en %).....	131		
27. Décision de se représenter selon la taille de la commune.....	159		

## Table des matières

Introduction .....	11
1. « Small is beautiful » .....	21
2. Crise des territoires ou territoires en crise .....	31
3. Les Français jugent leur maire .....	51
4. Portraits de maires .....	77
5. Fonction ou métier .....	103
6. La fragilité de la fonction .....	119
7. Le renoncement .....	155
Conclusion. « Responsable <i>du</i> tout mais pas <i>de</i> tout » .....	167
Remerciements .....	177
Table des illustrations .....	179