

Inquiétudes d'un monde qui vient

Martial Foucault

▶ **To cite this version:**

Martial Foucault. Inquiétudes d'un monde qui vient. 102ème Congrès des Maires de France, AMF (Association des Maires de France), Nov 2022, Paris, France. 8 p. hal-03922806

HAL Id: hal-03922806
https://sciencespo.hal.science/hal-03922806

Submitted on 4 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Novembre 2022

Inquiétudes d'un monde qui vient

Martial Foucault
Professeur des universités à Sciences Po
et directeur du CEVIPOF



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

SciencesPo
CEVIPOF

Inquiétudes d'un monde qui vient

Analyse de Martial Foucault, professeur des universités à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

Une crise succède à l'autre. Lors de la précédente enquête réalisée par le CEVIPOF et l'AMF en 2020, la gestion de la crise sanitaire était au cœur des préoccupations des maires dans un contexte d'élections municipales. Deux ans plus tard, la crise énergétique accélérée par la guerre en Ukraine ouvre une période de fortes incertitudes pour l'avenir des communes. En effet, les conséquences financières de la facture énergétique mettent en péril l'équilibre budgétaire de plusieurs communes. Malgré le filet de sécurité et le dispositif « amortisseur électricité », les maires interrogés dans notre enquête expriment de fortes inquiétudes sur l'avenir immédiat de leur commune. Quelles sont les voies possibles d'action publique ? Sont-elles soutenables à plus long terme ?

Autre source de préoccupation, le contexte démocratique du pays. Quelques mois après l'élection présidentielle qui a vu Marine Le Pen arriver en tête dans 20 462 communes (contre 11 624 pour Emmanuel Macron), près d'un maire sur deux observe un durcissement des opinions politiques. La polarisation de l'espace politique en trois blocs (extrême-gauche, bloc central et extrême-droite) débouche sur une plus grande difficulté des citoyens aux opinions opposées à discuter entre eux. Ce durcissement, sans être la seule explication, va de pair avec le maintien à des niveaux élevés de violences physiques ou symboliques portées à l'endroit des maires.

Enfin, sur le terrain des relations entre les communes et l'État, le déplacement du président de la République le 10 octobre à Château-Gontier en Mayenne a été l'occasion pour ce dernier d'affirmer l'ouverture d'un nouveau chapitre de la décentralisation. Sans que le calendrier ne soit encore connu, Emmanuel Macron a semble-t-il anticipé ce que l'enquête 2022 AMF-CEVIPOF a pu mesurer : près de 75% des maires interrogés souhaitent un renforcement des libertés locales par une autonomie plus forte en matière de compétences et de fiscalité.

MÉTHODOLOGIE

À partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant 62 questions a été administrée en ligne par le CEVIPOF entre le 7 octobre et le 8 novembre 2022. Envoyée auprès de 34 950 maires, le taux de réponse s'établit à 10,5% (soit 3 696 réponses complètes de maires) et 13,5% si l'on tient compte des réponses incomplètes (soit 4 654 maires). La représentativité de l'enquête est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises (malgré un déficit de répondants parmi les communes de plus de 30 000 habitants).

L'enquête réalisée par Martial Foucault comportait quatre volets ayant trait à l'environnement de travail du maire, aux relations entre l'État et les communes, la gestion de la crise énergétique et les crispations démocratiques à l'échelle locale.

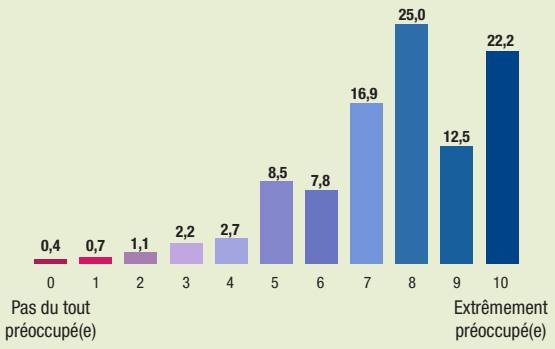
1. La crise énergétique

La guerre menée par l'armée russe en Ukraine depuis février 2022 a révélé la grande fragilité des économies européennes à disposer d'une politique énergétique autonome. En France, la production d'électricité par le parc de centrales nucléaires ne la met pas totalement à l'abri de la grande volatilité des prix de l'électricité et du gaz. Dans un rapport de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, en juillet 2022, sa présidente (Françoise Gatel) rappelait que l'augmentation du prix des énergies impose aux collectivités d'assumer une charge financière imprévue et substantielle à court terme. En effet, le prix de l'électricité sur le marché du gros est passé de 49 euros le mégawattheure (MWh) en janvier 2021 à plus de 1 000 euros/MWh fin août 2022. Les prix du gaz sont quant à eux passés d'un coût très modeste en août 2020 (8 euros/MWh) à un coût prohibitif en août 2022 (170 euros/MWh).

1.1 Une préoccupation

Pour l'Association des maires de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ces hausses oscilleraient entre 30 % et 300 %.

Niveau de préoccupation face à la crise énergétique (en %)



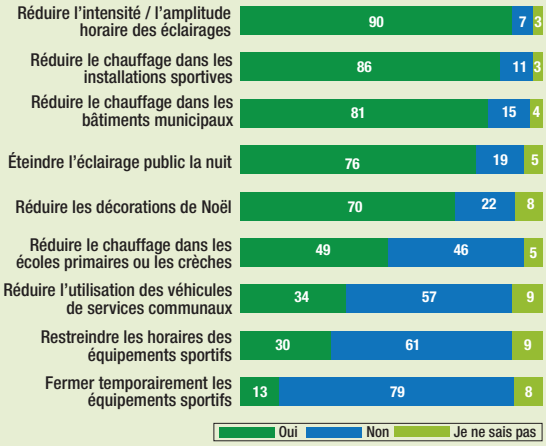
Nombre de répondants : 3 658

C'est donc sans surprise que les maires interrogés dans l'enquête AMF-CEVIPOF font montre d'une très forte inquiétude puisque 35 % d'entre eux se déclarent très préoccupés par le renchérissement des prix de l'énergie et 42 % préoccupés. Parmi les conséquences attendues, sur un marché de l'énergie où les pratiques d'achat en gros varie considérablement d'une commune à l'autre et où les périodes d'achat ont désormais des effets financiers conséquents, intéressons-nous aux voies retenues par les maires pour amortir le choc énergétique.

1.2 Les pistes envisagées pour réduire la facture énergétique

Une très large majorité d'élus municipaux ont spontanément évoqué des réductions ou coupures de consommation électrique. Par exemple, ils sont 90 % à envisager de réduire l'intensité ou l'amplitude horaire des éclairages publics, 86 % à vouloir réduire le chauffage dans les installations sportives et 81 % à vouloir réduire le chauffage dans les bâtiments municipaux.

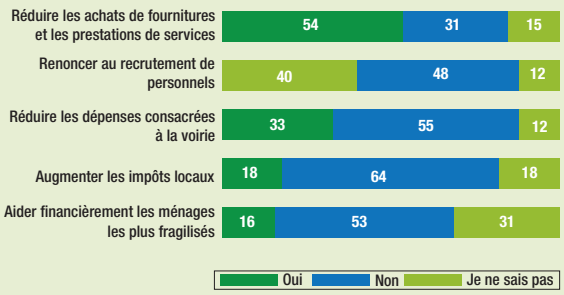
Les actions privilégiées pour réduire la facture énergétique (en %)



Si l'éclairage public (y compris de circonstance pour les décorations de Noël) arrive en tête des sources d'économies, les maires ne sont qu'une petite minorité à envisager de réduire l'usage des véhicules de services communaux (34%), restreindre les horaires des équipements sportifs (30%) ou encore fermer temporairement les équipements sportifs (13 %).

En dehors des mesures d'urgence et très court-termistes, le renchérissement des prix de l'énergie aura des répercussions sur d'autres postes de dépenses dans le budget des communes. Ainsi, plus d'un maire sur deux (54 %) prévoit de réduire les dépenses d'achat de fourniture et de prestations extérieures. Pour 40 % d'entre eux, ils envisagent de renoncer ou reporter les projets de recrutement de personnels et enfin ils sont 33 % à couper dans les dépenses consacrées à la voirie. Ces résultats montrent l'extrême fragilité des budgets municipaux et l'impossibilité pour certains maires d'amortir des coûts d'énergie supérieurs de 2 à 4 fois ceux de l'année passée.

Les mesures envisagées dans les prochains mois par les maires (en %)



Mais plus encore, la crise énergétique produit une autre crise énergétique : le renoncement de 46 % des municipalités à mettre en œuvre les projets de transition énergétique (38 % déclarent les maintenir et 16 % n'ont pas de tels projets). En effet, les investissements nécessaires à de tels projets se trouvent aujourd'hui menacés par l'assèchement des dépenses de fonctionnement qui leur sont adossées.

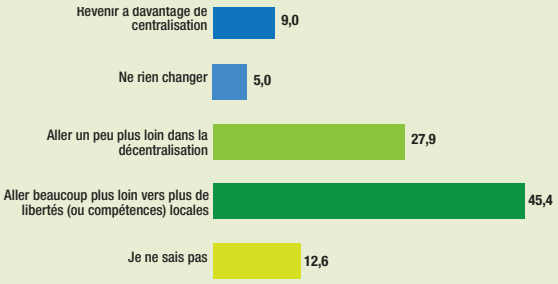
2. Gouvernance territoriale : une demande de décentralisation

Le quinquennat 2017-2022 a été marqué par des relations complexes entre le chef de l'État et les élus locaux. La gestion de la crise COVID a certainement contribué à réhabiliter la République des territoires et l'engagement des maires pour relayer l'action de l'État. C'est sans doute dans cet esprit qu'il faut lire le déplacement du président de la République, le 10 octobre dernier, à Château-Gontier en Mayenne. En effet, ce dernier a déclaré l'ouverture d'un nouveau chapitre de la décentralisation. Alors que l'année 2022 célèbre le quarantième anniversaire des lois de décentralisation portées par l'ancien ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, la France reste marquée par un pays sans culture politique de décentralisation.

2.1 Une demande de plus en plus forte de décentralisation

Véritable serpent de mer des gouvernements successifs, le sujet de la décentralisation s'est timidement installé dans le débat public autour de l'usage répété par plusieurs maires et associations d'élus locaux du principe de différentiation. À vrai dire, l'enjeu paraît plus important qu'une simple dénomination dont l'application peine encore à inverser une tendance de fond, à savoir la centralisation financière des compétences locales. Plusieurs travaux ont montré par le passé que la démocratie locale fonctionnait bien en raison du lien de proximité entre citoyens et maires. Sur le plan institutionnel, une telle proximité ne s'est pas encore traduite par une ouverture des débats sur les libertés locales et l'autonomie financière. Or, les maires interrogés dans l'enquête revendiquent dans leur immense majorité un mouvement plus ample de décentralisation. Ils sont 45 % à soutenir une réforme institutionnelle leur donnant plus de libertés ou compétences locales et 28 % à aller un peu plus loin que la situation actuelle. À l'inverse, seuls 5 % d'entre eux privilégient le statu quo et 9 % souhaitent une reprise en main par l'État central.

Préférences en matière de décentralisation (en %)

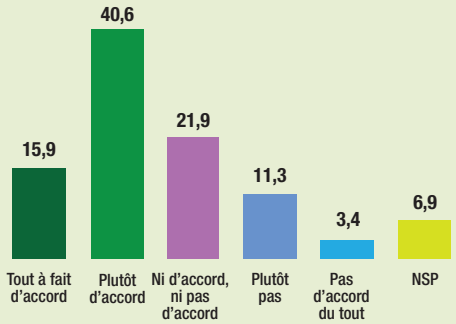


2.1 L'efficacité de l'action publique territoriale

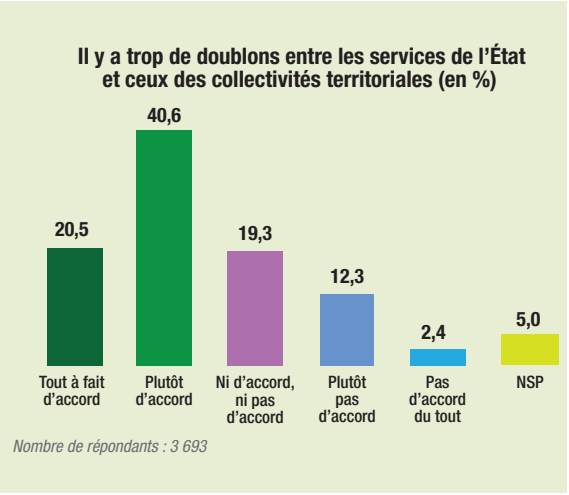
Au-delà des principes juridiques, le mouvement de décentralisation est perçu par les maires comme un possible changement de paradigme de l'action publique. En effet, ils sont plus de 78 % à considérer que les décisions politiques locales doivent être différentes au niveau de chaque territoire au nom de l'efficacité (contre 10 % souhaitant des décisions locales uniformes sur tout le territoire au nom de l'égalité). Ici, ce n'est pas tant une opposition entre girondins et jacobins mais plutôt l'affirmation d'un principe d'attribution de responsabilité dans les choix municipaux.

L'esprit décentralisateur des maires

L'État doit complètement renoncer aux compétences qu'il a décentralisées (en %)



Nombre de répondants : 3 693

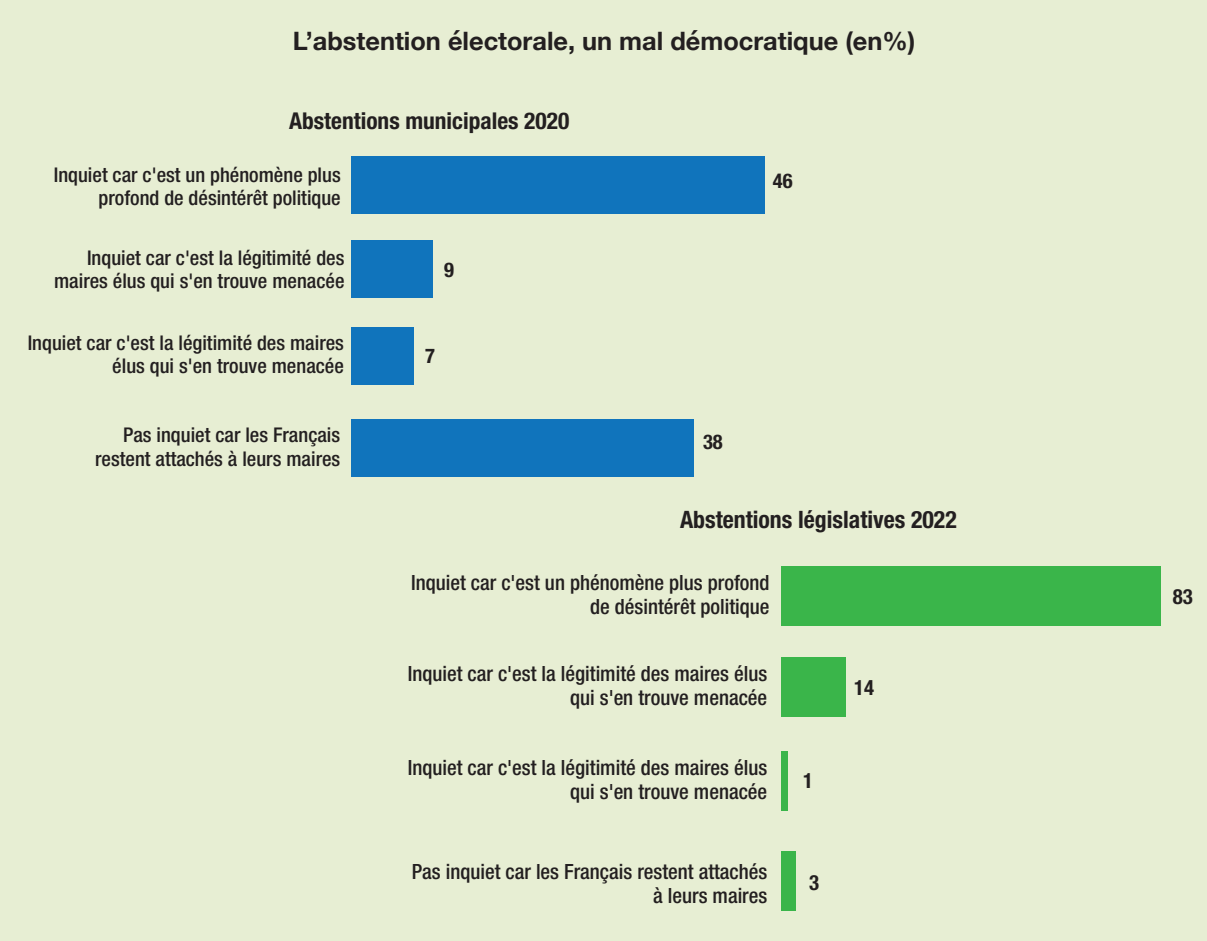


Malgré les annonces d'Emmanuel Macron pour un État plus agile, plus stratège et moins centralisateur, les maires perçoivent sur le terrain une réalité différente. Près de 56 % d'entre eux considèrent que l'État doit complétement renoncer aux compétences qu'il a décentralisées. Par ailleurs, ces mêmes maires – 61 % - observent un trop grand nombre de doublons entre les services de l'État et ceux des collectivités locales. De tels constats confirment en creux les difficultés d'un pays construit historiquement autour d'un État fort et centralisateur, et pour qui les collectivités territoriales ont longtemps été perçues comme des sources de dépenses publiques et moins comme des interlocuteurs avec lesquels l'État pourrait contractualiser à propos de politiques publiques locales. Le régalien restant dans le périmètre de l'État. Aujourd'hui, comme le rappellent les sénateurs Agnès Canayer et Eric Kerrouche, auteurs d'un rapport d'information en septembre 2022, *« 75,2 % des élus locaux estiment que le service public de l'État s'est dégradé sur leur territoire » et « 44 % des préfets et sous-préfets partagent ce jugement ».*

3. Des tensions démocratiques toujours présentes

3.1 Le regard des maires sur l'abstention électorale

Autre sujet de préoccupation, la participation électorale aux derniers scrutins locaux et nationaux suscite une inquiétude grandissante. Lors des élections municipales de 2020, le taux d'abstention historique sous la V^{ème} République pour une telle élection inquiétait déjà 46 % des maires qui y voyaient un phénomène profond de désintérêt politique. Deux ans plus tard, les mêmes maires se disent inquiets à plus de 83 % face au faible taux de participation dans leur commune à l'occasion des élections législatives de juin 2022.



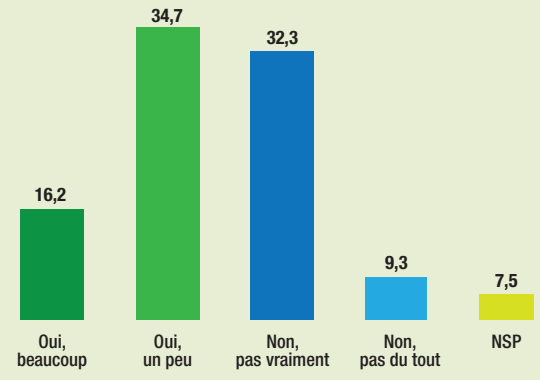
S'il faut rester prudent dans la comparaison de deux scrutins aux enjeux fort différents, il n'en reste pas moins que la dégradation du lien civique affaiblit la légitimité politique des acteurs politiques, y compris celle des élus locaux.

3.2 Une polarisation politique de plus en plus marquée

À l'instar de plusieurs démocraties bien installées, la France connaît depuis plusieurs années une accélération de débats politiques violents où l'irruption répétée des polémiques et la culture du clash amplifiée par la puissance des réseaux sociaux ont renforcé la polarisation des opinions politiques.

En interrogeant les maires sur la séquence présidentielle de 2022, il ressort que 1 maire sur 4 estime que les habitants de sa commune aux opinions politiques opposées ont de plus en plus de difficultés à discuter entre eux (55 % ne voient pas de changement et 18 % n'ont pas d'avis sur la question).

Durcissement des opinions politiques depuis l'élection présidentielle (en %)

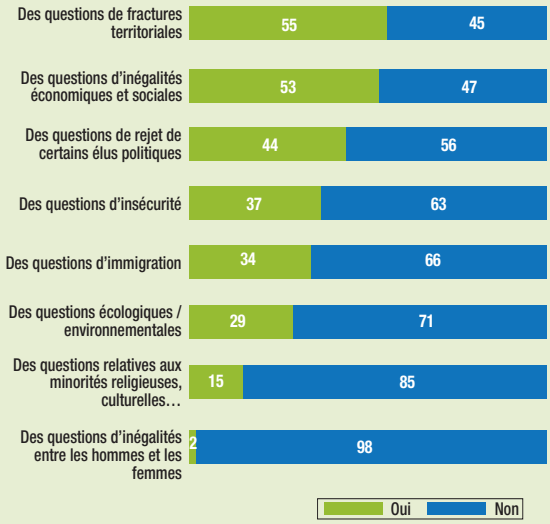


Nombre de répondants : 3 693

S'ils ne sont que 25 % à reconnaître que les conditions d'un débat serein ne sont plus réunies, ils sont 51 % à observer un durcissement des opinions de leurs administrés. Ce résultat signifie que la France s'engage lentement mais certainement dans une culture politique de la contestation, entretenue par une forte polarisation des opinions politiques. Certes, le scrutin présidentiel a rappelé que plus d'un électeur sur deux avait choisi d'accorder son suffrage à un ou une candidate d'un parti se situant à l'extrême de l'échiquier politique. En réalité, cette situation semble bien connue des maires car 69% d'entre eux n'ont pas été surpris par les résultats présidentiels dans leur commune, 55% demeurent toutefois inquiets et, enfin 86% n'envisagent pas de repenser leur action municipale à l'aune de ces résultats.

Les causes du durcissement des opinions politiques ont déjà été étudiées par plusieurs observateurs qui s'accordent autour de deux explications : 1- la montée des émotions et des passions dans le choix de vote et 2- la détestation des élites ou tout acteur politique ayant failli à réparer leur déclassement ou sentiment de déclassement social. On retrouve chez les maires interrogés des explications assez similaires. En effet, les questions de fractures territoriales et d'inégalités économiques et sociales dominent majoritairement parmi les raisons perçues d'un tel durcissement des opinions.

Raisons perçues du durcissement des opinions politiques des administrés (en %)



Ensuite, vient la question du rejet de certains élus politiques (cause citée par 44 % des maires). Enfin, les questions plus régaliennes (sécurité, immigration) sont avancées par un tiers des maires. À propos de ces deux derniers points, il est important de rappeler que l'enjeu de sécurité publique et de tensions communautaires à l'échelle locale provoque des situations différenciées selon la taille de la commune. Plus les communes sont de grande taille démographique, plus ces enjeux deviennent cruciaux dans la perception d'une polarisation, en particulier pour les communes de plus de 9 000 habitants.

4. Violences à l'égard des élus

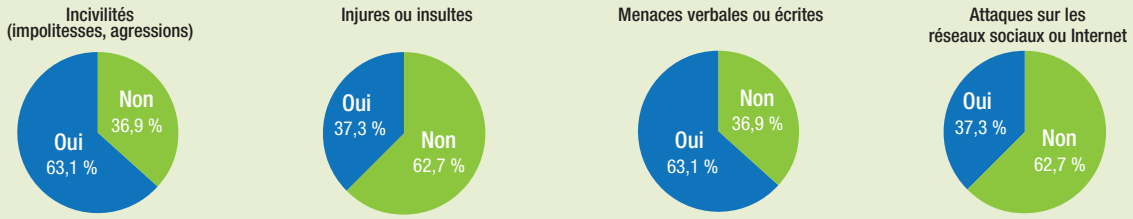
L'enjeu de sécurité concerne également les maires eux-mêmes. Comme indiqué en novembre 2020, la nette progression des actes de violence (souvent symbolique mais parfois physique) à l'endroit des maires est confirmée en 2022.

4.1 Incivilités et menaces individuelles

Alors que 53% des maires déclaraient avoir été victimes d'actes d'incivilités (impolitesse, agressivité…) en 2020, ils sont désormais 63% à reconnaitre subir de telles formes d'incivilité depuis qu'ils exercent la fonction de maire (+10 points en 2 ans). La même tendance se confirme pour les insultes ou injures puisque 37% des maires déclarent en avoir été victimes (+ 8 points en 2 ans) et pour les menaces verbales ou écrites qui progressent de 11 points pour s'établir à 39 %.

Un phénomène plus récent touche les violences symboliques subies par les maires sur les réseaux sociaux. Bien que les élus locaux utilisent modérément les réseaux sociaux à titre individuel (62 % utilisent Facebook, 23 % Linkedin et 12 % Twitter), plus d'un maire sur quatre (27 %) fait l'objet d'attaques sur les réseaux sociaux ou internet.

Nature des incivilités et violences subies par les maires en 2022



Ces chiffres, certes déclaratifs et donc différents des plaintes déposées, confirment la difficulté croissante des maires à faire respecter le droit mais plus encore à trouver des parades au non-respect de l'autorité. Bien que le législateur ait désormais pris en compte la qualité des victimes dans les qualifications pénales, le statut de personnes dépositaires de l'autorité publique font en théorie des maires des acteurs davantage protégés. En réalité, beaucoup de maires renoncent à signaler toute forme de violence subie (y compris physique) en raison des conséquences attendues ou représailles. À cet égard, les violences subies par les maires touchent parfois leur entourage familial immédiat. Ainsi, 12 % des maires déclarent que leurs proches ont également été victimes des mêmes comportements répréhensibles.

Martial Foucault,
Professeur des universités à Sciences Po
et directeur du CEVIPOF

Principaux enseignements de la quatrième enquête* de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo Novembre 2022

Inquiétudes d'un monde qui vient

- **Les 3696 maires interrogés par l'enquête AMF-CEVIPOF expriment un sentiment général de forte inquiétude** au regard de la crise énergétique et des conséquences financières.
- **Dans un contexte de renchérissement des prix de l'énergie, 35% des maires se disent très préoccupés et 42% préoccupés pour la gestion de leur commune**. Si l'inquiétude est avant tout de nature financière, elle est aussi politique dans les choix d'action publique à mettre en œuvre pour amortir ce surcoût.
- Parmi les actions privilégiées, **90% des maires interrogés envisagent de réduire l'intensité ou l'amplitude horaire des éclairages publics**, 86% à vouloir réduire le chauffage dans les installations sportives et 81% à vouloir réduire le chauffage dans les bâtiments municipaux. Autre conséquence à moyen terme, les choix de dépenses publiques locales s'en trouvent affectées. Par exemple, **plus d'un maire sur deux (54%) prévoit de réduire les dépenses d'achat de fourniture et de prestations extérieures**. Ils sont 40% à renoncer ou reporter les projets de recrutement de personnels et enfin 33% d'entre eux disposés à diminuer les dépenses consacrées à la voirie.
- **Sur le front des évolutions institutionnelles pour améliorer les relations entre l'État et les collectivités locales, les maires sont plus de 78% à considérer que les décisions politiques locales doivent être différentes au niveau de chaque territoire au nom de l'efficacité (contre 10% souhaitant des décisions locales uniformes sur tout le territoire au nom de l'égalité)**. L'aspiration à plus de décentralisation est convoquée au nom de deux principes cardinaux de l'action publique locale : l'efficacité et la responsabilité. En rapprochant les décisions publiques locales des besoins des citoyens, selon les spécificités des territoires, les maires expriment une forte demande de libertés locales et d'autonomie financière.
- Sur le terrain de la vie démocratique municipale, **une très forte majorité de maires (83%) se disent inquiets de la progression de l'abstention électorale** enregistrée à l'occasion des dernières élections législatives. La montée de trois blocs (extrême-gauche, bloc central et extrême-droite) produit une très forte polarisation politique ayant pour conséquence un durcissement des opinions politiques. **Un maire sur deux l'observe dans sa commune et un maire sur quatre considère que les citoyens ont de plus en plus de difficultés à discuter entre eux**.
- Enfin, ce durcissement des opinions se traduit indirectement par une hausse des violences à l'endroit des maires. **Alors que 53% des maires déclaraient avoir été victimes d'actes d'incivilités (impolitesse, agressivité…) en 2020, ils sont aujourd'hui 63%**.

** Retrouvez toutes les enquêtes et analyses sur **amf.asso.fr / réf. 39533***

Crédits : Adobe Stock, page 1

AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ
www.amf.asso.fr

SciencesPo
CEVIPOF
www.sciencespo.fr/cevipof