



Les maires des petites communes face aux enjeux de la diversification du monde rural, une enquête auprès de 436 élus de Midi-Pyrénées

Jean-Yves Nevers, Robert Bages

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers, Robert Bages. Les maires des petites communes face aux enjeux de la diversification du monde rural, une enquête auprès de 436 élus de Midi-Pyrénées. 2008. <halshs-00216201>

HAL Id: halshs-00216201

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00216201>

Submitted on 24 Jan 2008

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.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Robert BAGES et Jean-Yves NEVERS

**Les maires des petites communes face aux enjeux
de la diversification du monde rural
Une enquête auprès de 436 élus de Midi-Pyrénées**



Castelnaud-Barbarens, commune du Gers (Photo JY Nevers)

1997

SOMMAIRE

| | Page |
|--|------|
| Introduction | 2 |
| Maires et conseillers municipaux | 4 |
| Elections et compétitions municipales | 17 |
| La gestion communale | 24 |
| La coopération intercommunale | 38 |
| Les maires et la décentralisation | 45 |
| Conclusion | 50 |
| <i>Publications des auteurs sur les communes rurales</i> | 55 |

INTRODUCTION

Les municipalités des communes rurales ont eu à faire face depuis le début des années 1980 à deux défis majeurs : les mutations socio-économiques du milieu rural et les conséquences des réformes de décentralisation¹. Les changements du milieu rural se sont traduits globalement par une stabilisation ou une reprise de la croissance démographique, une diversification des activités et une certaine revitalisation des enjeux de la gestion municipale. Un des aspects les plus importants de cette mutation est le processus de différenciation qui rompt l'unité du monde rural et accuse les contrastes entre des zones résidentielles périurbaines en croissance rapide, des espaces d'accueil et de loisir dont l'activité est rythmée par les pratiques de loisirs et des migrations hebdomadaires ou saisonnières et ce qu'on appelle le « rural profond » qui recouvre des secteurs excentrés, en régression démographique, dont l'agriculture reste l'activité principale mais qui sont de plus en plus concernés par le développement du « tourisme vert ». Quant à la réforme de décentralisation, qui a conforté l'existence et les compétences des communes et créé au niveau régional et départemental des pouvoirs « forts », dotés de compétences générales dans l'aménagement du territoire et le développement local, elle a sensiblement modifié le cadre politico-administratif dans lesquels les maires ruraux avaient coutume de déployer leur activité. Les élus doivent s'adapter à de nouveaux circuits de décision, de financement et d'influence et développer, pour mener à bien leurs projets, de nouvelles capacités d'organisation et de négociation avec des partenaires plus nombreux. Ils sont confrontés notamment à l'enjeu que constitue la mise ne

¹ La notion de « commune **rurale** » que nous employons par commodité en référence à l'ancienne définition de l'INSEE apparaît de moins en moins pertinente pour caractériser les réalités sociologiques, très diversifiées, des communes dont la population groupée est inférieure à 2.000 habitants. Les nouvelles notions définies par l'INSEE sont plus restrictives. Elles délimitent *en creux* un « *espace à dominante rurale* » qui comprend 23.325 communes (soit 64% de l'ensemble) et regroupe 13,3 M d'habitants (23,6% de la population totale). Sont considérées comme « *rurales* », les communes (y compris des petites unités urbaines) qui n'appartiennent pas à un espace à dominante urbaine polarisé autour d'une unité urbaine comportant au moins 5.000 emplois. L'appartenance d'une commune à une aire urbaine est fondée sur le pourcentage des actifs qui travaillent dans un ou plusieurs pôles urbains (le seuil est 40%). Voir : Thomas LE JEANNIC « Une nouvelle approche territoriale de la ville » **Economie et Statistique**, 294-295, 4/5, 1996.

place d'un nouveau type de coopération intercommunale et de nouveaux réseaux et territoires de solidarité, d'identité et d'action.

Cette étude présente les résultats d'une enquête réalisée en 1996 à l'aide d'un questionnaire postal adressé à un échantillon de maires des communes de moins de 2500 habitants de la région Midi-Pyrénées. L'enquête avait pour but de recueillir, quelques mois après les élections municipales de juin 1995, un ensemble de données sur les nouvelles équipes municipales et sur l'attitude des maires face aux problèmes de la gestion locale, de la coopération intercommunale et des conséquences de la décentralisation. Les informations recueillies grâce au questionnaire ont été complétées par diverses données démographiques et économiques fournies par l'INSEE. L'échantillon traité comprend 436 communes.² Les résultats de l'enquête ont été comparés à ceux d'une précédente étude réalisée en 1984 avec un questionnaire à peu près identique mais auprès d'un échantillon plus restreint de 280 communes.³

Le présent document repose sur une première phase d'exploitation des données. Il décrit successivement : 1) les équipes municipales, 2) les élections, les compétitions électorales et le renouvellement des élus, 3) les problèmes de la gestion communale, 4) les attitudes et les choix des maires dans le domaine de la coopération intercommunale, 5) l'opinion des maires sur la décentralisation.

² Un questionnaire a été envoyé à un échantillon de 810 communes tirées au hasard (sauf 280 reconduites pour avoir participé à une enquête similaire en 1984) parmi les communes de 50 à 2.500 habitants dans chacun des huit départements de la Région Midi-Pyrénées. Après une lettre de relance, 436 questionnaires ont été retournés, soit environ 54% de l'échantillon initial. Ce score, légèrement inférieur à celui de l'enquête de précédente (60% de réponse) peut être considéré comme très satisfaisant pour ce type d'enquête. L'échantillon final, qui comprend 16% des communes rurales de Midi-Pyrénées offre une bonne représentativité statistique des communes rurales des huit départements de cette région du point de vue de leur répartition par taille de population, par départements et par localisation géographique.

³ Les résultats de cette étude ont été présentés dans plusieurs publications et dans un rapport détaillé : R. Bages et J.-Y. Nevers, **Maires et communes rurales à l'heure de la décentralisation dans la Région Midi-Pyrénées**, GREMAR/ERMOPRES, Université de Toulouse le Mirail, 1985, 167 p. L'échantillon initial de la nouvelle enquête incluait donc la totalité des communes ayant participé à l'enquête 1984 (280) : 162 maires ont répondu une nouvelle fois (58%), soit légèrement plus que le taux moyen.

MAIRES ET CONSEILLERS MUNICIPAUX

La région Midi-Pyrénées a été moins affectée que d'autres régions par le mouvement assez exceptionnel de renouvellement des maires qui a été enregistré au niveau national à la suite des dernières élections municipales de juin 1995 : 30% des communes rurales de la région ont changé de maire contre 37% dans l'ensemble de la France ⁴. Ce taux de renouvellement, proche de celui constaté en 1989, est un peu inférieur à ce qu'il avait été à la suite des élections de 1983 (32%) et surtout de 1977 (35%). Parmi les maires actuels, un tiers sont issus de ces deux élections et un sur dix, élus avant 1977, entament au moins leur cinquième mandat.

| Date de la première élection des maires actuels (pourcentages en lignes) | | | | |
|---|---------|---------|---------|------------|
| 1995-96 | 1989-94 | 1983-88 | 1977-82 | avant 1977 |
| 30 | 24 | 19 | 16 | 11 |

Age et sexe

L'âge moyen des maires de Midi-Pyrénées s'établit à près de 55 ans, ce qui correspond exactement à la moyenne nationale. La tendance est à un certain vieillissement en raison du plus faible renouvellement qui a accompagné les deux dernières consultations électorales et d'un âge plus avancé des nouveaux élus de 1995. En moyenne, les maires ont accédé à la magistrature municipale à 45 ans, à 50 ans pour les nouveaux élus de 1995. Par ailleurs 33% avaient plus de 50 ans lors de

⁴ Ce taux de renouvellement, fourni par la DGCL (**Les agents des collectivités territoriales**, édition 1996) excède assez largement le taux moyen observé sur une période assez longue, taux qui se situe autour de 33%. Dans plusieurs Régions (Bretagne, Pays de Loire, Rhône-Alpes...), le taux de renouvellement des maires dépasse même les 40% pour la plupart des départements. Anormalement élevé il semble indiquer un état de crise qui demande analyse. Midi-Pyrénées (à l'exception de l'Aveyron) se situe à l'inverse plutôt en retrait, comme plus largement le sud de la France. On reste pourtant un peu perplexe devant les chiffres publiés par la DGCL pour certains départements comme le Puy-de-Dôme (84% de nouveaux maires) ou la Haute-Savoie (93%). "L'augmentation du niveau de technicité que le mandat exige" qui découragerait les maires n'explique aucunement de telles variations entre départements et régions.

leur élection et 30% moins de 40 ans. Dans 67% des cas, les maires ont exercé, avant leur mandat de maire, un ou plusieurs mandats de conseiller municipal et d'adjoint (39%). En moyenne, la carrière des maires s'achève à 64 ans, après environ trois mandats.

Les adjoints sont en moyenne plus jeunes que les maires : 51 ans pour les premiers adjoints, 49 ans pour les deuxièmes, 47 ans pour les troisièmes. Quant aux conseils municipaux issus des élections de 1995, ils comptent en moyenne 18% d'élus âgés de moins de 35 ans et 14% de conseillers âgés de plus de 60 ans. Les conseils municipaux sont dans l'ensemble un peu plus jeunes que ceux qui avaient été élus en 1983. ⁵

Les femmes sont encore peu présentes dans les mairies rurales de Midi-Pyrénées et leur accès aux postes de responsabilité reste très limité : 18% de l'ensemble des conseillers municipaux de l'échantillon, 15% des adjoints (10% des premiers adjoints) et seulement 5% des maires sont des femmes ⁶. S'il est vrai que l'on observe au cours des vingt dernières années une progression régulière de la représentation féminine, celle-ci reste néanmoins très limitée, surtout dans les petites communes à dominante agricole. Ainsi dans 15% des communes de moins de 300 habitants, le conseil municipal est-il encore entièrement masculin. En revanche seules 3% des communes de plus de 500 habitants sont dans ce cas et cette catégorie de communes compte 22% de femmes parmi les conseillers.

⁵ Selon le document de la DGCL, la moyenne d'âge des conseillers municipaux oscille selon les départements entre 45 ans (Gers et Aveyron) et 49 ans (Ariège) : il est sans doute proche pour la Région de la moyenne nationale de 47 ans.

⁶ D'après les données de la DGCL, la moyenne nationale est de 7,5%. Elle était de 2% en 1971, 2,8% en 1977, 4% en 1983, 5,8% en 1989 : soit une croissance régulière mais modérée. Les femmes maires sont plus nombreuses dans les petites communes (7,8% dans les communes de moins de 3500 habitants) que dans les villes (5,2% dans les communes de plus de 9000 habitants). En Midi-Pyrénées comme plus généralement dans la moitié sud du pays, le taux moyen de féminisation est plus faible (5,6% pour la Région). Il varie de 3,7% dans le Tarn à 6,5% dans le Lot... Les conseillères municipales (21,7% en moyenne nationale) sont en revanche plus nombreuses dans les villes (26,5%) que dans les communes de moins de 3500 habitants (21%). Sur l'ensemble des communes françaises, elles étaient 14% en 1983, 17,1% en 1989. Avec 19,2% de femmes dans les conseils municipaux en 1995, la Région Midi-Pyrénées est également en retrait de la moyenne nationale ; les variations entre les départements vont de 17,3% dans les Hautes-Pyrénées à 22,2% en Haute-Garonne.

| Pourcentage de femmes parmi les candidats et les élus en 1995 <i>(pourcentages en colonne)</i> | | | |
|--|-------------|----------|--------|
| candidats | conseillers | adjoints | maires |
| 21 | 18 | 15 | 5 |

La représentation des femmes dans les conseils municipaux ne semble cependant pas faire problème pour les maires, puisque deux sur trois l'estiment "*satisfaisante*" ou "*assez satisfaisante*".

| Opinion des maires sur la représentation des femmes dans leur conseil municipal <i>(pourcentages en ligne).</i> <i>Considérez-vous que la représentation des femmes dans votre conseil municipal est ...</i> | | | | |
|---|----------------------------|---------------------|-------------------------------|-------------|
| <i>satisfaisante</i> | <i>assez satisfaisante</i> | <i>insuffisante</i> | <i>nettement insuffisante</i> | non réponse |
| 41 | 21 | 28 | 7 | 3 |

Selon les maires, la représentation limitée des femmes dans les conseils municipaux s'explique principalement par leur réticence à se porter candidates, par une insuffisante sollicitation des promoteurs des listes et par un manque de disponibilité. Les critères de choix des électeurs qui mettraient en cause la légitimité et la compétence des femmes ne sont pas considérés comme des facteurs importants par les maires. En fait, la réalité est un peu différente. Les femmes ont globalement moins de chance d'être élues que les hommes : elles sont 21% des candidats mais 18% des élus. En outre, on constate que, d'une part, les femmes sont plus nombreuses dans les listes d'opposition (28%) que dans les listes majoritaires (20%), très fréquemment constituées par le maire sortant ou son successeur désigné et que, d'autre part, lorsqu'elles sont candidates d'opposition, elles ont deux fois moins de chances d'être élues que leurs colistiers hommes. La perception d'un important risque d'échec (une candidate d'opposition sur 8 est élue) est probablement un frein important à l'engagement des femmes dans les compétitions municipales compte tenu des coûts psychologiques élevés de l'échec aux élections dans ces communautés

d'interconnaissance que sont les communes rurales. Seule une place sur la liste sortante assure aux candidates des chances de succès à peu près équivalentes à celles des candidatures masculines, mais cette place dépend des opportunités limitées du renouvellement de l'équipe en place et de la stratégie de son leader, lequel se livre généralement à de savants dosages pour assurer la représentation de la diversité sociologique et géographique de la commune. Ces deux contraintes expliquent la lenteur des changements.

| Opinion des maires sur certaines raisons pouvant expliquer la faiblesse de la représentation féminine (pourcentages de maires ayant répondu « très important » ou « important ») | |
|--|----|
| - les femmes sont réticentes à être candidates | 66 |
| - elles ne sont pas assez sollicitées | 60 |
| - elles ne sont pas assez disponibles | 51 |
| - les électeurs pensent que la représentation légitime de la famille doit être assurée par l'homme | 26 |
| - les électeurs estiment qu'elles n'ont pas les compétences nécessaires | 21 |

Profession et activité

Le profil sociologique des équipes municipales reflète en les déformant sensiblement les structures socio-professionnelles du milieu rural. Deux groupes sont largement dominants : les agriculteurs qui représentent environ un tiers des élus ; et les cadres, enseignants et professions libérales qui fournissent aujourd'hui l'effectif le plus important des conseillers municipaux.

| Répartition des élus par catégories socio-professionnelles (en activité ou retraités) (pourcentages en ligne) | | | | | |
|---|--------------|-----------------------|--------------------|--------------------------------------|--------|
| | agriculteurs | artisans, commerçants | ouvriers, employés | enseignants, cadres, prof. libérales | autres |
| conseillers municipaux | 33 | 10 | 33 | 17 | 5 |
| adjoints aux maires | 33 | 11 | 21 | 29 | 7 |
| dont premiers adjoints | 37 | 10 | 18 | 30 | 5 |
| maires | 37 | 9 | 9 | 43 | 2 |

Qu'on l'observe sur le court terme ou sur une période plus longue, **la diminution de la représentation paysanne** dans les conseils municipaux est un des traits les plus marquants de l'évolution des mairies rurales. Les maires agriculteurs, en activité ou à la retraite, ne forment plus qu'un gros tiers des élus ⁷. Ils en représentaient encore plus de 60% au début des années soixante-dix. Nulle doute que cette tendance se poursuivra puisque parmi les nouveaux maires élus en 1994, 26% seulement sont agriculteurs.

⁷ Les données de l'échantillon, qui prennent en compte l'appartenance socio-professionnelle antérieure des maires retraités (indication non fournie par la DGCL) aussi bien que celle des maires en activité, sont conformes aux tendances nationales. Le déclin des maires agriculteurs s'est accéléré à partir de 1983 au profit des salariés et plus sensiblement des retraités comme le montrent les données suivantes publiées par la DGCL.

| <i>Evolution de la profession des maires en France depuis 1971 (% en colonne)</i> (Source : DGCL, Ministère de l'Intérieur, totalité des communes) | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1971 | 1977 | 1983 | 1989 | 1995 |
| - agriculteurs | 45 | 40 | 37 | 29 | 19 |
| - artisans, commerçants, chefs d'entreprise | 11 | 13 | 12 | 11 | 9 |
| - professions libérales | 6 | 5 | 5 | 5 | 4 |
| - salariés du public ou du privé | 20 | 24 | 26 | 30 | 31 |
| - retraités | 11 | 15 | 17 | 22 | 30 |
| - divers, inactifs, (profession inconnue) | 3 | 3 | 3 | 4 | 7 |
| total (effectifs) | 36.570 | 36.334 | 36.450 | 36.542 | 36.555 |

| Evolution du taux des agriculteurs parmi l'ensemble des maires de la Région depuis 1947 | | | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| 1947-53 | 1953-59 | 1959-65 | 1965-71 | 1971-77 | 1977-83 | 1983-89 | 1989-95 | 1995 |
| 68% | 67% | 65% | 64% | 61% | 55% | 47% | 44% | 37% |

Le nombre de communes où les agriculteurs sont majoritaires au conseil municipal ne cesse de se réduire : de 60% des communes en 1977 à moins de 30% aujourd'hui. Les agriculteurs ne conservent une position prépondérante que dans les municipalités des plus petites communes situées hors des zones d'influence urbaine. En définitive, globalement, la représentation des agriculteurs dans les mairies tend à se rapprocher de la place qu'ils occupent dans la population communale (en moyenne, la population des ménages agricoles représente 32% de la population des communes de l'échantillon).

| Evolution du pourcentage de communes dont le conseil municipal compte une majorité d'agriculteurs | | | |
|--|---------|---------|------|
| 1977-83 | 1983-89 | 1989-95 | 1995 |
| 60% | 46% | 37% | 28% |

Les maires agriculteurs (dont 46% sont retraités) sont ou étaient récemment à la tête d'exploitations dont la surface se situe au-dessus de la moyenne régionale avec une moyenne de 61 ha (dont 46 en propriété). Cette moyenne est assez homogène selon les départements (entre 54 et 71 ha), à l'exception des Hautes-Pyrénées (32 ha).

| Surface des exploitations des maires agriculteurs (Pourcentages en lignes) | | | |
|--|------------|-------|------------|
| | - de 35 ha | 35-70 | + de 70 ha |
| exploitation | 36 | 35 | 29 |
| dont en propriété | 49 | 34 | 17 |

Les maires agriculteurs sont fortement liés au mouvement professionnel, puisque 70% sont membres de syndicats agricoles et que plus de la moitié y exercent des responsabilités (19% au niveau national ou départemental, 36% au niveau communal ou cantonal). Plus largement ils sont impliqués dans les divers organismes corporatifs, dans tous les cas pour plus de la moitié d'entre eux. Un tiers ont des responsabilités de différents niveaux à la MSA, au Crédit Agricole, dans les coopératives et près de un sur cinq à la SAFER ou à la Chambre d'Agriculture.

Les diverses catégories de salariés bénéficient, mais d'une façon assez sélective, de la diminution de la représentation des agriculteurs, comme plus largement de celle des professions indépendantes (artisans, commerçants). En effet, si les ouvriers et les employés accèdent assez facilement aux conseils municipaux, ils sont beaucoup moins nombreux à exercer des fonctions de maire et d'adjoint (surtout de premier adjoint) que les cadres moyens et supérieurs, enseignants ou membres des professions libérales. Le nombre de maires qui appartiennent à ces dernières catégories a fortement progressé depuis les années soixante-dix et ils sont aujourd'hui à la tête de la moitié des mairies rurales qui sont situées en Zone de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU). Bien que leur représentation dans les conseils municipaux soit très minoritaire (17% des conseillers), leurs chances d'accéder, une fois élus conseillers municipaux, à la responsabilité de maire sont deux fois plus élevées que celles d'un agriculteur et huit fois plus que celles d'un ouvrier ou employé. Autrement dit, un conseiller municipal enseignant, cadre ou profession libérale a une chance sur cinq d'être élu maire, un conseiller agriculteur une chance sur onze, un conseiller ouvrier ou employé une chance sur 42. De ce point de vue, la situation des communes rurales, surtout lorsqu'elles sont localisées dans une ZPIU se rapproche de celle qui prévaut dans l'ensemble des communes urbaines.

| Appartenance socio-professionnelle du maire par catégories de communes (pourcentages en lignes) | | | | | |
|--|--------------|--------------------------|-----------------------|--|--------|
| | agriculteurs | artisans, commerçants | ouvriers, employés | enseignants, cadres, prof. libérales | autres |
| total | 37 | 9 | 9 | 43 | 2 |
| * types de communes | | | | | |
| - péri-urbaines(1) | 27 | 7 | 12 | 50 | 4 |
| - touristiques (2) | 42 | 10 | 8 | 40 | 1 |
| - agricoles (3) | 51 | 13 | 6 | 30 | 1 |
| * taille de la commune | | | | | |
| - de 150 habitants | 50 | 5 | 12 | 30 | 3 |
| 150-300 | 42 | 8 | 10 | 40 | - |
| 300- 800 | 32 | 13 | 8 | 46 | 2 |
| + de 800 habitants | 16 | 12 | 3 | 62 | 7 |

(1) Est définie comme *péri-urbaine* la commune appartenant à une ZPIU en 1990 (2) comme commune *touristique* la commune dont les résidences secondaires forment plus de 20% du parc total de logements (3) comme commune *agricole* le reste.

Un maire sur trois est retraité. Les maires retraités sont âgés en moyenne de 64 ans (contre 49 ans pour les maires en activité), ils ont pris leur retraite à 58 ans environ. Dans la plupart des cas, la cessation d'activité est intervenue au cours du mandat, mais il est de plus en plus fréquent qu'elle précède l'élection. C'est le cas de près d'un maire retraité sur trois. Comme on le constate au niveau national, la forte progression du nombre de maires retraités est beaucoup plus liée à l'abaissement de l'âge de la retraite qu'à une élévation de l'âge moyen des maires⁸. La disponibilité des retraités compense un engagement plus tardif dans la vie municipale ; elle est un avantage considérable dans la compétition pour l'accès à la magistrature municipale dont l'exercice est ressenti par ailleurs comme de plus en plus lourd à assumer et de moins en moins compatible avec une activité professionnelle normale.

⁸ Selon les travaux d'une équipe d'historiens, l'âge moyen des maires en France semble relativement stable depuis l'entre-deux-guerres autour de 55 ans. L'âge moyen des maires en 1995 (54,8) est sensiblement équivalent à celui donné par les historiens pour leur dernière période d'observation, 1966 (55,6). Cf. M. AGULHON, L. GIRARD, dir., **Les maires en France du consulat à nos jours**, Paris, Edition de la Sorbonne, 1986. L'accroissement du nombre des retraités, qui a triplé depuis le début des années 1970, ne semble guère avoir modifié cet état de fait.

Lieu de résidence et de travail

Les maires qui n'exercent pas (ou n'exerçaient pas) leur activité professionnelle dans la commune qu'ils administrent sont devenus majoritaires, alors qu'ils n'étaient que 36% en 1984. Mais, s'ils travaillent (ou ont travaillé) fréquemment à l'extérieur de leur commune, les maires y résident presque toujours. Seule une petite minorité (9%), stagnante depuis 1984, fait partie de ceux qu'on appelle parfois les "maires du dimanche" (ou du week-end). Près d'un quart des maires sont installés dans la commune depuis moins de vingt ans ; mais on constate que, dans leur cas, près de la moitié sont issus d'une famille locale. On observe également que les maires des communes touristiques, plus souvent non résidents, sont aussi les plus nombreux à être originaires du village (77%). Au total, en dépit de l'accroissement de la mobilité de la population rurale, l'enracinement reste une caractéristique forte des maires ruraux : près de 70% au total ont une origine familiale dans la commune même. Y compris dans les communes péri-urbaines où c'est encore le cas pour 65%.

| Lieu de travail et de résidence des maires selon le type de commune | | | | |
|--|-----------------|----------------------|------------------|---------------------|
| | <i>ensemble</i> | <i>péri-urbaines</i> | <i>agricoles</i> | <i>touristiques</i> |
| - travaillent sur la commune | 48 | 36 | 66 | 52 |
| - y habitent depuis toujours | 53 | 48 | 60 | 56 |
| - dont la famille est originaire | 69 | 65 | 70 | 77 |
| - travaillent dans une ville ou autre région | 36 | 48 | 23 | 33 |
| - résident depuis moins de 20 ans | 24 | 28 | 16 | 25 |
| - ne résident pas dans la commune | 9 | 10 | 6 | 14 |

Cependant, comme le montre une comparaison entre nouveaux maires et maires sortants, les maires sont de plus en plus nombreux à travailler à l'extérieur de la commune et sont de plus en plus fréquemment des néo-résidents : un tiers des nouveaux maires résident depuis moins de 20 ans dans la commune qu'ils

administrent. En revanche, le phénomène des maires non résidents semble plutôt en régression.

| Lieu de travail et de résidence des maires | | | |
|---|----------|-----------------|-----------------|
| | ensemble | nouveaux maires | sortants réélus |
| - travaillent sur la commune | 48 | 36 | 53 |
| - y habitent depuis toujours | 53 | 44 | 58 |
| - dont la famille est originaire | 69 | 61 | 72 |
| - travaillent dans une ville ou autre région | 36 | 45 | 34 |
| - résident depuis moins de 20 ans | 24 | 34 | 20 |
| - ne résident pas dans la commune | 9 | 6 | 11 |

Engagement associatif et politique, relations avec d'autres acteurs

L'**engagement associatif** des maires est une composante importante de leur insertion locale et, bien souvent, de leur accès à la magistrature municipale. En moyenne, chaque maire appartient à deux ou trois des huit associations listées dans le questionnaire. Mais le niveau de cet engagement dépend bien entendu de la densité du tissu associatif local qui est lui-même lié assez étroitement à la taille de la population communale. Les trois associations auxquelles les maires participent le plus fréquemment sont le comité des fêtes, association dont l'existence est la plus répandue dans les communes rurales, le club de sport et la société de chasse. Environ un maire sur cinq est membre d'un foyer rural, d'une association de parents d'élèves, d'un club du troisième âge ou du syndicat d'initiative. Mais cette participation est très fréquemment limitée à une simple adhésion ou à une position toute honorifique : il ne s'agit d'un engagement actif que dans seulement 20% des cas. Un tiers des maires est responsable d'au moins une des 8 associations évoquées dans le questionnaire, 15% sont impliqués activement dans au moins deux de ces associations. Cet engagement relativement limité peut traduire une stratégie prudente de prise de distance par rapport aux associations souvent jalouses de leur autonomie. Les maires de gauche et ceux exerçant une profession intermédiaire sont

plus fréquemment engagés dans le mouvement associatif que leurs collègues de droite et que les maires agriculteurs. Ces derniers étant pour leur part, on l'a vu, fortement mobilisés dans les réseaux professionnels.

| Participation des maires à la vie associative <i>(pourcentages en colonne par rapport à l'ensemble des maires, lire : 20% des maires sont simples adhérents...)</i> | | | | | | | | |
|--|------------------------|---------------------|-------------------------|----------------|---------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | comité des fêtes | club de sport | société de chasse | foyer rural | parents d'élèves | club du 3ème âge | syndicat d'initiative | maison des jeunes |
| simple adhérent | 20 | 11 | 15 | 9 | 8 | 7 | 8 | 2 |
| président | 32 | 20 | 15 | 9 | 11 | 19 | 4 | 4 |
| d'honneur | 14 | 10 | 8 | 6 | 4 | 4 | 6 | 2 |
| responsable actif | | | | | | | | |
| ensemble | 66 | 41 | 38 | 24 | 23 | 30 | 18 | 10 |

L'engagement politique, en dépit du discours stéréotypé sur l'apolitisme des maires ruraux, est une dimension non négligeable de l'exercice d'un mandat municipal dans les communes rurales. Pour les maires, affirmer son appartenance à un parti et ses choix politiques est de moins en moins considéré comme une transgression des « normes communautaires » : 86% des maires n'ont pas hésité à le faire, ils n'étaient que 71% lors de l'enquête précédente de 1984. Aux 14% de maires qui refusent d'exprimer leur préférence politique, s'ajoute une minorité restreinte qui en s'affichant explicitement « apolitique » montre une volonté de se situer à l'écart du jeu politique national. Ces deux catégories mises à part, on peut répartir les élus selon leur degré d'implication dans le système politique national. Au premier palier, se trouvent les maires (20%) qui déclarent se reconnaître dans des courants politiques modérés non directement partisans ; une partie d'entre eux se situent en fonction du clivage qui sépare la majorité gouvernementale de l'opposition. Un quart des maires est proche d'un parti mais sans se déclarer membre de celui-ci. Parmi le groupe non négligeable des maires qui adhèrent à un parti politique, plus de la moitié se qualifient de « militants » ou déclarent y exercer une responsabilité.

Les maires les plus fréquemment membres d'un parti sont les maires communistes (72% d'entre eux), socialistes (57%) et RPR (49%), et ceux qui sont élus dans les plus grandes communes (45% dans les communes de plus de 800 habitants contre 28% dans les communes de moins de 300). Les maires des très petites communes sont plus nombreux à refuser d'exprimer leur préférence politique, mais le choix de l'apolitisme n'est pas lié à la taille de la commune. Si on compare l'échelle d'implication des maires dans le système politique national avec celle construite en 1984, on constate que la forte diminution des refus de répondre s'accompagne d'une augmentation sensible des opinions modérées. Cette tendance manifeste un certain désengagement partisan qui touche particulièrement les maires socialistes : 70% d'entre eux se déclaraient membres d'un parti en 1985, 57% en 1996. On observe en outre que les nouveaux maires élus en 1995 sont plus nombreux que les anciens à refuser de déclarer leur préférence politique ou à s'affirmer « apolitiques ».

| Répartition des maires selon une échelle d'implication dans le système politique en 1996 et 1984 <i>(d'après deux questions sur la tendance politique et sur l'appartenance à un parti,)</i> <i>(pourcentages en colonnes)</i> | | |
|---|--------------|--------------|
| | enquête 1996 | enquête 1984 |
| Non déclaré (non réponse) | 13 | 29 |
| Apolitique | 10 | 8 |
| Tendance non partisane (modéré, centre...) | 22 | 12 |
| Proche d'un parti politique (PC, PS, RPR, UDF, FN) | 25 | 18 |
| Membre d'un parti politique | 30 | 33 |
| <i>Dont - simple adhérent</i> | (12) | (12) |
| <i>- militant</i> | (13) | (14) |
| <i>- responsable</i> | (5) | (7) |

Les réseaux relationnels sont un facteur de différenciation des capacités d'action des maires. Mesuré à partir de la fréquence des contacts que les élus ont avec divers acteurs du système politico-administratif local, cet indicateur, certes très approximatif, révèle des disparités importantes. D'une façon générale, on constate que le réseau relationnel d'un maire est d'autant plus large et dense que la taille de la

commune qu'il administre est importante, qu'il est anciennement élu, qu'il occupe des responsabilités dans les organismes intercommunaux et que son engagement partisan correspond à la tendance politique dominante du département.

Le conseiller général est, de beaucoup, la personnalité la plus proche des maires ruraux. C'est en fait la seule personnalité politique que la presque totalité d'entre eux déclare avoir rencontrée au moins une fois dans les six mois précédant l'enquête, alors que plus de 20% des maires affirment n'avoir jamais rencontré leur député ou leur sénateur. Les maires entretiennent des relations plus fréquentes en moyenne avec le président du Conseil Général, le député ou le sénateur qu'avec le préfet ou le sous-préfet. Pour de nombreux élus la Région apparaît bien lointaine : 57% des maires n'ont jamais rencontré son président ou un de ses vice-présidents. Quant à l'ingénieur subdivisionnaire de la DDE, il est naturellement parmi les fonctionnaires des services de l'Etat, un des interlocuteurs privilégiés des élus ruraux dans la mesure où il est sollicité pour conduire la plupart des projets communaux.

| Fréquence des contacts des maires avec diverses personnalité du département <i>Ont rencontré fréquemment depuis les élections précédentes (1), (en pourcentages)</i> | | |
|---|------|---------------|
| | 1996 | 1984 |
| - le conseiller général | 80 | 72 |
| - le député | 38 | 39 |
| - le sénateur | 32 | 32 |
| - le président ou un vice-président du conseil Général | 37 | 26 |
| - le président ou un vice-président du conseil Régional | 7 | 6 |
| - le préfet | 21 | 22 |
| - l'ingénieur subdivisionnaire de la DDE | 65 | (Q non posée) |

(1) Les données ne sont pas identiques dans les deux enquêtes : sont considérés comme ayant des contacts "fréquents" les maires qui déclarent avoir eu plus de 3 rencontres depuis les dernières élections (période d'environ 6 mois) en 1996 et au moins 5 rencontres en 1984 pour une période de 12 mois environ.

Si l'on compare ces données à celles de l'enquête de 1984, on constate que les relations entre les maires et les représentants du département se sont intensifiées alors que tous les autres types de contacts sont restés remarquablement stables. La décentralisation a sensiblement renforcé l'importance, déjà grande auparavant, des

rapports entre les communes rurales et les conseils généraux, mais elle n'a pas bouleversé les réseaux relationnels des maires avec l'administration préfectorale et les principaux leaders politiques. Le plus étonnant est à l'évidence la faible « pertinence » de l'exécutif régional en dépit de son engagement (certes assez récent) dans une politique plus interventionniste à l'égard des communes rurales, notamment dans le domaine du développement local intercommunal avec la mise en place des contrats de terroirs. Il est vrai que les départements ont très vite obligé la Région à les associer à ce dispositif et, en imposant leur médiation, ont pu quelque peu brouiller la « visibilité » de l'intervention régionale.

| Opinion des maires sur les fonctions du conseiller général <i>En ce qui concerne le rôle du conseiller général, avec lesquelles de ces opinions êtes-vous plutôt d'accord ou plutôt en désaccord...</i> | | | |
|---|-----------------|---------------------|-------------|
| | plutôt d'accord | plutôt en désaccord | non réponse |
| - il doit avant tout conseiller et informer les maires | 91 | 4 | 5 |
| - se faire le porte-parole des maires auprès du Conseil général | 95 | 2 | 3 |
| - animer et diriger la coopération intercommunale | 60 | 28 | 12 |
| - arbitrer et choisir entre les demandes de subvention des maires | 49 | 43 | 8 |

Les maires sont unanimes à accorder leur confiance au conseiller général de leur canton pour qu'il les informe, les conseille et soit leur porte-parole auprès des instances départementales et plus des deux tiers d'entre eux souhaitent qu'il soit également l'animateur de la coopération intercommunale. De fait dans plus de la moitié des communes de l'échantillon, les SIVOM, districts ou communautés de communes sont présidés par un conseiller général. Les maires sont cependant beaucoup plus partagés lorsqu'ils ont à se prononcer sur l'attribution au représentant de leur canton d'un véritable pouvoir d'arbitrage et de décision en matière de répartition des subventions départementales. Sur ce point, les opinions qui sont restées stables depuis 1984 varient très sensiblement en fonction du contexte départemental : les deux tiers des maires du Gers et de l'Aveyron sont hostiles à un éventuel pouvoir de décision ou d'arbitrage du conseiller général, tandis que dans la même proportion ceux de l'Ariège et du Lot y sont plutôt favorables. Ces données

reflètent la variété des rôles que jouent les conseillers généraux en fonction de la structuration des rapports entre les exécutifs départementaux et les communes rurales.

ELECTIONS ET COMPETITIONS MUNICIPALES

Citoyenneté locale

Les différentes formes de mobilité qui affectent la population rurale posent le problème de la citoyenneté locale et de l'éligibilité de certaines catégories de résidents non permanents. Une partie parfois importante de la population, bien que ne résidant pas en permanence dans la commune, est néanmoins inscrite sur les listes électorales. Le ratio rapportant le nombre d'inscrits à la population permanente (telle qu'elle est recensée par l'INSEE) est beaucoup plus élevé que dans les communes urbaines : on compte en moyenne 86 inscrits pour 100 habitants ; et dans plus d'une commune sur dix, le nombre d'inscrits est supérieur à celui des habitants (tous âges confondus). Ce taux varie en fonction de la taille des communes (il est de 96% dans les communes de moins de 150 habitants contre 77% dans celles de plus de 800), de l'âge moyen de la population, du nombre de résidences secondaires (94% dans les communes dont plus de 25% des logements sont des résidences secondaires) et de la capacité d'accueil touristique des communes.

Si les électeurs récemment émigrés (notamment les jeunes) qui conservent des attaches étroites avec leurs familles sont en général bien acceptés, la légitimité du vote et de l'éligibilité des "étrangers" au sens très large du terme, propriétaires de résidences secondaires ou néo-résidents, français ou non, permanents installés plus ou moins récemment, ne fait pas l'unanimité. Certes, une large majorité des maires interrogés (68%) acceptent que les propriétaires de résidences secondaires puissent s'inscrire sur la liste électorale et voter dans la commune, mais ils ne sont plus que 38% à considérer comme "normal" qu'ils puissent être élus au conseil municipal. Il y a là une source de tensions et de conflits potentiels, qui s'expriment parfois ouvertement lors des campagnes électorales, notamment dans les régions de

montagne où les phénomènes des résidences secondaires et saisonnières et l'immigration urbaine ont pris une certaine ampleur. On constate cependant que ce sont dans ces régions que les maires sont en moyenne les plus favorables au vote et à l'élection des « résidents secondaires », probablement parce que la prospérité de leur commune en dépend largement ou bien parce que les rapports de force ont déjà basculé en faveur des électeurs non résidents permanents. Ce sont les élus cadres ou fonctionnaires qui sont les plus favorables à l'élection des résidents non permanents, les maires les plus hostiles sont ouvriers, employés, commerçants et agriculteurs.

En outre, si une majorité des maires (58%) est plutôt favorable au vote local des ressortissants de la CEE, très peu (19%) se prononcent en faveur d'un droit de vote accordé aux ressortissants d'autres nationalités (69% sont contre et 11% ne se prononcent pas). Sur ce point, les clivages politiques influencent assez nettement les attitudes des maires : les élus de gauche sont plus favorables en moyenne que leur collègues apolitiques ou de droite au vote des résidents non français.

| Opinion des maires sur le vote et l'élection des « résidents secondaires » et des « étrangers » | |
|--|-----|
| * <i>Pourcentage de maires qui estiment normal</i> | |
| - le vote des propriétaires de résidences secondaires | 28% |
| - l'élection des propriétaires de résidences secondaires | 54% |
| * <i>Pourcentage des maires plutôt défavorables</i> | |
| - au vote des résidents étrangers membres de la CEE | 34% |
| - au vote de résidents étrangers hors CEE | 69% |

La participation au vote

Les élections municipales sont un événement mobilisateur dans la vie des communes rurales comme l'indique le niveau très élevé de la participation au vote, en moyenne plus élevé qu'à toutes les autres consultations. De ce point de vue, les élections municipales de juin 1995 confirment bien l'intérêt que les électeurs ruraux

portent au choix de leur conseil municipal puisque 85% d'entre eux sont allés voter (contre 65% en moyenne en France). Le taux de participation est plus élevé dans les communes rurales agricoles de 150 à 300 habitants où l'identité communale et les solidarités communautaires restent fortes, dans celles où plusieurs listes sont en compétition et là où l'enjeu du scrutin est l'élection d'un nouveau maire. Ces différents facteurs n'expliquent qu'en partie les variations du taux de participation qui dépend aussi des traditions religieuses, idéologiques et civiques locales.

| Taux de participation aux élections municipales de 1995 en fonction de la taille des communes et du type de compétition électorale | |
|---|----|
| taux moyen (%) | 85 |
| * selon la taille des communes | |
| - de 150 habitants | 85 |
| 150-300 | 87 |
| 300-800 | 84 |
| + de 800 habitants | 82 |
| * selon le type de compétition | |
| - élection à liste unique | 83 |
| - liste unique et candidats isolés | 84 |
| - deux listes ou plus | 87 |
| * lorsque la commune a élu un nouveau maire | 86 |

Compétition, conflictualité et politisation

La forte participation des électeurs contraste avec la faible mobilisation militante qui précède la consultation. Dans la majorité des communes, la campagne électorale de juin 1995 s'est limitée aux contacts et démarches nécessaires à la formation de la ou des listes de candidats et à la distribution d'une profession de foi. Dans un tiers des communes environ, les candidats ont fait du "porte-à-porte" et diffusé des tracts. La réunion publique et le communiqué publié dans la presse locale n'ont été utilisés que dans 20% des cas. Ce type de mobilisation feutrée transparaît bien dans les réponses des maires lorsqu'on leur demande d'évaluer l'ambiance et la politisation des élections dans leur commune. Selon eux, dans plus des deux tiers des cas les élections n'ont "*pas du tout [été] politisées*" et la campagne électorale a été "*calme*

comme d'habitude" ou s'est limitée à l'échange de "*quelques critiques*". Dans une minorité de communes cependant (27%), la campagne a été plus conflictuelle, même s'il est rare qu'elle ait été, d'après les maires, ouvertement politisée (dans 10% des cas seulement).

Ces évaluations correspondent bien à la configuration des compétitions électorales. En effet, dans 43% des communes, une seule liste de candidats était présentée aux électeurs et dans 29% des communes la liste du maire sortant (ou de son successeur) n'avait pour concurrents que quelques candidats isolés ou une liste incomplète. Par conséquent, c'est seulement dans un peu plus d'une commune sur quatre que les électeurs ont eu à choisir entre deux ou, plus rarement, trois listes complètes. Si la présence d'une compétition entre plusieurs listes s'observe dans toutes les strates démographiques (y compris dans de très petites communes), elle est cependant nettement plus fréquente dans les communes de plus de 500 habitants. Au-delà de 800 habitants, la liste unique devient un phénomène minoritaire et ne concerne plus qu'une commune sur cinq. La configuration des compétitions municipales varie en outre en fonction du cycle de renouvellement des maires et des caractéristiques sociales et idéologiques de la population locale. Les maires ayant déjà exercé deux ou trois mandats dans une commune dont la population est socialement hétérogène ont plus de chances de voir se constituer une liste adverse.

| Les compétitions aux élections municipales de juin 1995 selon la taille des communes (pourcentages en colonnes) | | | | | |
|---|----------|-----------------------|---------|---------|-----------------------|
| | ensemble | - de 150 habitants | 150-300 | 300-800 | + de 800 habitants |
| une seule liste | 43 | 63 | 47 | 35 | 19 |
| une liste et des candidats isolés | 16 | 16 | 16 | 15 | 15 |
| une liste et une liste incomplète | 14 | 11 | 18 | 13 | 12 |
| deux listes | 23 | 10 | 17 | 29 | 41 |
| trois listes ou plus | 5 | 1 | 2 | 9 | 14 |

Les effets de la conjoncture politique

Les communes rurales ne constituent pas des isolats apolitiques et les compétitions municipales qui s'y déroulent n'échappent pas à l'influence des grandes tendances de la conjoncture politique nationale. Sur ce point, une comparaison avec les données de l'enquête réalisée en 1984 fait apparaître une très nette tendance à la réduction de la conflictualité et de la politisation. Les deux dernières élections municipales ont été en effet beaucoup moins disputées que les élections de 1977 et 1983, lesquelles s'étaient déroulées dans la conjoncture très conflictuelle et politisée qui a précédé et suivi les changements politiques de 1981. Le nombre des communes où les élections ont mis en présence au moins deux listes est en nette régression, celui où une seule liste se présentait sans avoir à affronter une opposition, y compris de la part de candidats isolés, passe de 29% en 1983 à 43% en 1995.

| Evolution des compétitions aux élections municipales depuis 1977 (pourcentages en colonnes) | | | | |
|---|--------|--------|---------|---------|
| | 1995 * | 1989 * | 1983 ** | 1977 ** |
| une liste (unique ou avec candidats isolés) | 59 | 53 | 42 | 43 |
| deux listes ou plus (complètes ou non) | 41 | 47 | 58 | 57 |

(*enquête 1996 **enquête 1984)

Les réponses apportées par les maires aux questions sur l'ambiance de la campagne électorale sont encore plus significatives : par rapport à 1983, la fréquence des élections qui ont été estimées « *calmes* » passe de 22% à 49%, celles jugées « *pas du tout politisées* » de 40 à 65%. Cette évolution s'est accompagnée d'une certaine diminution de la participation au scrutin (de 88% à 85%) et, logiquement, d'une moindre fréquence des élections à deux tours (de 36% à 26%). Comme on l'a indiqué, les « nouveaux maires » qui sont le produit de cette conjoncture, apparaissent en moyenne plus faiblement impliqués dans le système politique national. En bref, les scènes municipales sont devenues nettement plus « pacifiques ». La même tendance s'observe dans les villes. On peut évidemment se demander si cette tendance à la

« pacification », voire à une certaine dépolitisation des compétitions municipales est purement conjoncturelle (et rappelle à cet égard la conjoncture des élections de 1965 et 1971) ou si elle annonce des changements structurels plus durables associés à l'affaiblissement de certains clivages socio-politiques ou au renouvellement des enjeux de la gestion locale qui seraient devenus moins conflictuels.

| Evaluation par les maires de l'ambiance et politisation des élections (pourcentages en colonnes) | | |
|--|------|------|
| | 1996 | 1984 |
| - les élections ont été calmes comme d'habitude | 49 | 22 |
| - elles ont donné lieu à quelques critiques | 21 | 28 |
| - la compétition a été assez disputée | 11 | 29 |
| - il y a eu des conflits très vifs qui ne sont pas oubliés | 16 | 18 |
| - non réponse | 2 | 3 |
| - les élections municipales dans votre commune ont été | | |
| <i>pas du tout politisées</i> | 65 | 40 |
| <i>un peu politisées</i> | 23 | 25 |
| <i>assez et très politisées</i> | 10 | 24 |
| - non réponse | 2 | 11 |

Le renouvellement des équipes municipales

Dans les trois quarts des communes, l'ensemble des sièges a été pourvu dès le premier tour. Là où le ballottage a nécessité un deuxième tour, il n'a porté que sur un nombre assez restreint de sièges, moins de trois dans les deux tiers des cas. Le panachage, au premier comme au second tour, a été pratiqué dans 26% des communes. Dans les deux tiers des cas, un ou deux candidats d'opposition ont été élus. De fait, les communes où la majorité sortante s'est retrouvée minoritaire sont très rares.

L'usage limité du ballottage et du panachage ne signifie cependant pas que les conseillers municipaux sortants aient été réélus massivement. Bien au contraire, nombre d'entre eux (près de 40%) ont dû abandonner, bon gré mal gré, leur siège à de nouveaux candidats lors de la constitution de la liste sortante. Le renouvellement

des membres de l'équipe sortante a pour principal objectif de rajeunir le conseil municipal et de réajuster sa représentativité sociologique. En outre, l'intégration dans la liste sortante de candidatures nouvelles contribue à désamorcer les contestations potentielles et évite bien souvent à son leader d'avoir à affronter une liste concurrente.

| Renouvellement des conseils municipaux en 1995 | |
|--|--------------|
| - pourcentage de communes où il y a eu un second tour - nombre moyen d'élus au second tour | 24 4 élus |
| - pourcentage de communes où il y a panachage - nombre moyen d'élus de la liste non majoritaire | 26 3 élus |
| -pourcentage moyen de nouveaux élus dans les conseils municipaux | 40 |

Le renouvellement des maires emprunte des voies très variées comme le montrent les informations recueillies sur les circonstances du départ des maires précédents. Il n'a pas toujours lieu à l'occasion des élections. Les cas de figure où le maire a été battu à la tête de sa liste ou, bien qu'élus, est devenu minoritaire au sein du conseil ne se rencontre que dans 20 % des communes. Relèvent aussi de ce type de changement, plus ou moins directement lié au basculement des rapports de forces locaux, les 10% de cas où le maire a démissionné au cours de son mandat ou s'est trouvé dans l'impossibilité de reconduire une liste, faute de soutien. Plus fréquemment (dans 55% des cas), les maires décident de ne pas se représenter pour des raisons personnelles parce qu'ils s'estiment trop âgés (25% des cas), parce qu'ils ont quitté la commune ou pour d'autres motifs plus intimes. Enfin, dans 10% des cas, le maire est décédé au cours de son mandat. La référence à un retrait du maire précédent pour « raisons personnelles » est plus fréquente (44% des cas) lorsque le renouvellement a eu lieu en 1995 que lors des élections antérieures (32%), ce qui tendrait à confirmer l'importance du mouvement de défection lié à l'accroissement de la charges de travail et des responsabilités.

LA GESTION COMMUNALE

Le développement local

Appelés à se prononcer sur une série d'activités susceptibles d'assurer l'avenir de leur commune, les maires, à la quasi unanimité, affirment (dans des proportions exactement similaires à l'enquête de 1984) l'importance primordiale du maintien et du développement de l'agriculture. Plus des trois quarts d'entre eux accordent un rôle important ou très important aux activités artisanales et industrielles et une très large majorité place également ses espoirs dans l'essor des activités touristiques et de l'habitat destiné à accueillir une population nouvelle, travaillant hors de la commune. Beaucoup moins nombreux sont les maires qui font des résidences secondaires et de l'installation de retraités un facteur de développement de leur commune.

| Opinions du maire sur l'importance de diverses activités pour la commune <i>(pourcentages en lignes)</i> | | | | | | |
|--|----------------|-----------|-----------------|----------------|-----------|-----------------|
| | enquête 1996 | | | enquête 1984 | | |
| | très important | important | ensemble | très important | important | ensemble |
| agriculture | 62 | 29 | 91 | 63 | 28 | 91 |
| artisanat, commerce | 47 | 32 | 79 | 37 | 31 | 68 |
| tourisme | 33 | 38 | 61 | 15 | 28 | 43 |
| habitat permanent | 31 | 39 | 70 | 18 | 31 | 53 |
| résidences secondaires | 11 | 25 | 36 | 6 | 23 | 29 |
| install. de retraités | 11 | 26 | 37 | 5 | 25 | 30 |

Depuis 1984, on constate un accroissement très marqué du nombre de maires qui misent sur les activités artisanales et surtout sur le tourisme et le développement de la fonction résidentielle de leur commune. Par conséquent, même s'ils affirment presque unanimement leur attachement à l'agriculture, les maires sont aujourd'hui largement favorables à un processus de développement local plus diversifié.

Cette orientation est perceptible à travers les réponses à une série de questions destinées à évaluer les attitudes d'ouverture ou de protectionnisme des élus face à certains effets de la diversification des fonctions de l'espace rural. Il existe un large consensus en faveur d'une protection des terres agricoles : trois maires sur quatre sont d'accord pour dire qu'« *il faut tout faire pour protéger les terres agricoles* » et plus de la moitié sont hostiles à un développement d'activités non agricoles dans l'hypothèse où celui-ci devrait se faire aux dépens de l'agriculture. Sur ce point, les opinions sont restées stables depuis 1984 et montrent bien la permanence et la force des enjeux qui s'attachent au maintien d'une agriculture vivante. Mais, alors qu'une majorité relative de maires estimait en 1984 que le tourisme et les résidences secondaires présentaient plus d'inconvénients que d'avantages, l'opinion s'est nettement retournée : en 1996, 54% sont en désaccord avec cette proposition. Dans les communes les plus concernées, le bilan du tourisme et des résidences secondaires est perçu comme positif par plus de trois maires sur quatre. De même, les maires affirmant leur désaccord avec des mesures visant à limiter l'acquisition de terres et de maisons par les citadins ou les « étrangers » (dans un sens laissé volontairement très large) sont proportionnellement beaucoup plus nombreux que douze ans auparavant.

Cependant, en dépit de la progression d'une attitude globalement plus ouverte, les sentiments de protection « localiste » restent vivaces. Dans cette région rurale où une longue tradition d'immigration (italienne, espagnole, « pieds-noirs ») a été un facteur de dynamisme et de renouveau économique, une majorité relative d'élus (45%) refuse l'idée que « *l'installation d'étrangers dans une commune est un élément positif pour son développement* ». Sur cette question, on constate que l'opinion

des maires est plus nettement liée à leur profession qu'à leur tendance politique : les maires cadres supérieurs, qu'ils soient de droite ou de gauche, sont nettement plus nombreux (60%) à estimer positive l'installation d'étrangers que les maires cadres moyens, enseignants, agriculteurs ou ouvriers de gauche (38%).

| <p align="center">Opinion des maires sur la protection des terres agricoles, le développement des activités non-agricoles et l'installation d'"étrangers"</p> <p align="center"><i>Pouvez-vous indiquer si vous êtes plutôt d'accord ou en désaccord avec les opinions suivantes (même si elles ne concernent pas directement votre commune) (pourcentages en ligne, les non réponses ne sont pas indiquées)</i></p> | | | | |
|---|-----------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | enquête 1996 | | enquête 1984 | |
| | plutôt d'accord | plutôt en désaccord | plutôt d'accord | plutôt en désaccord |
| - il faut tout faire pour protéger les terres agricoles | 75 | 18 | 74 | 13 |
| - il faut encourager les activités non agricoles, même si cela gêne l'agriculture | 31 | 51 | 29 | 49 |
| - les résidences secondaires et le tourisme ont plus d'inconvénients que d'avantages | 30 | 54 | 41 | 35 |
| - il faut limiter l'acquisition des maisons et des terres par les citoyens | 18 | 60 | 24 | 34 |
| - il faut limiter l'acquisition des maisons et des terres par les étrangers | 31 | 44 | 44 | 32 |
| - l'installation d'étrangers dans la commune est un élément positif pour son développement | 34 | 45 | (question non posée) | (question non posée) |

Plans d'occupation des sols et cartes communales

Les réformes de décentralisation ont donné aux maires plus de responsabilités dans la gestion de leur territoire communal et la possibilité, lorsque la commune dispose d'un POS, de délivrer les permis de construire. Les années qui ont suivi le vote des réformes ont vu une croissance remarquable du nombre de POS, puis de cartes communales mis en chantier. Aujourd'hui, les deux tiers des communes disposent soit d'une carte communale, soit d'un POS opposable, à l'étude ou en révision. On constate que les communes de plus de 500 habitants ont opté pour le POS tandis que les cartes communales (qui ne sont pas opposables au tiers) sont essentiellement adoptées par les communes de moins de 500 habitants.

| Etat des documents d'urbanisme selon la taille des communes (pourcentages en lignes) | | | | | |
|--|-----------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | <i>aucun document</i> | <i>une carte communale</i> | <i>un POS à l'étude</i> | <i>un POS opposable</i> | <i>un POS en révision</i> |
| ensemble | 37 | 29 | 6 | 19 | 10 |
| - de 200 habitants | 54 | 35 | 4 | 5 | 2 |
| 200-500 | 39 | 36 | 6 | 13 | 5 |
| + de 500 habitants | 11 | 11 | 7 | 45 | 26 |

Lorsqu'on leur demande d'évaluer l'utilité de ces documents, les maires se partagent en trois groupes à peu près équivalents. Un tiers d'entre eux portent un jugement plutôt négatif sur le POS ou la carte communale qu'ils estiment inutiles ou même "néfastes" (10%). A l'opposé, 25% des maires des communes pourvues d'un POS et 33% des maires des communes ayant une carte communale jugent que ces documents sont des outils de gestion indispensables. Enfin, un autre tiers des maires, tout en reconnaissant l'utilité du POS ou de la carte communale, estiment que ces documents imposent trop de contraintes. On constate une certaine stabilité des attitudes depuis 1984, avec cependant une légère diminution du nombre des maires qui se déclarent franchement hostiles au POS.

| Evaluation par les maires du rôle du POS et de la carte communale <i>Pour une commune comme la vôtre, considérez-vous qu'un POS ou une carte communale sont des documents...</i> (pourcentages en colonnes) | | |
|--|------------|--------------|
| | POS | Carte |
| <i>- indispensables et qui constituent de bons outils de gestion de l'espace</i> | 25 | 33 |
| <i>- utiles malgré les contraintes qu'ils imposent</i> | 37 | 33 |
| <i>- ne jouent pas un rôle important, la commune pourrait s'en passer</i> | 28 | 26 |
| <i>- jouent un rôle plutôt néfaste</i> | 10 | 7 |

Les maires dont les communes disposent d'un POS sont unanimes à affirmer l'intérêt d'un tel document soit parce qu'ils l'estiment indispensable (43%) ou

simplement utile (54%). Une fraction non négligeable des maires (20%) dont les communes en sont dépourvues partage ces avis. La nécessité et l'utilité de la carte communale, qui n'est pas un document opposable au tiers, est reconnue par 80% des élus des communes qui en ont une et par la moitié des maires de celles qui ne disposent d'aucun document. L'opinion des maires sur l'intérêt des POS varie aussi très sensiblement selon la taille des communes qu'ils administrent. Dans les plus petites communes, son utilité est très largement contestée tandis que la quasi-totalité des élus des communes de plus de 800 habitants l'estiment indispensable ou du moins utile, même si plus de la moitié déplore les contraintes qu'il impose.

| Evaluation du POS selon la taille des communes <i>(pourcentages en colonnes)</i> | | | | |
|--|---------------|---------|---------|----------|
| | - de 150 hab. | 150-300 | 300-800 | + de 800 |
| - indispensable, constitue un bon outil de gestion | 8 | 19 | 30 | 42 |
| - utile malgré les contraintes qu'il impose | 27 | 23 | 42 | 53 |
| - les communes pourraient s'en passer | 52 | 42 | 19 | 4 |
| - joue un rôle plutôt néfaste | 13 | 17 | 10 | 2 |

Interrogés sur l'importance des fonctions susceptibles d'être remplies par un POS ou une carte communale, les maires classent en priorité le regroupement des constructions nouvelles. Vient ensuite la réservation de terrains pour l'aménagement de zones artisanales et d'équipements collectifs. Les mesures qui visent à répartir le plus largement possible les droits de construction parmi les propriétaires et exploitants sont considérés par une majorité de maires comme des objectifs secondaires. Une analyse plus détaillée montre que plusieurs conceptions cohérentes du POS se dégagent des réponses des maires. L'une, très minoritaire, est orientée principalement vers la défense de la propriété et des "droits acquis" et se rencontre plutôt dans les communes du "rural profond". A l'opposé, s'affirme une conception volontariste et "planificatrice" du POS, considéré comme un instrument de développement local et d'affirmation de l'autonomie communale. Elle est défendue

par des élus favorables à la décentralisation et plutôt de gauche. Enfin un troisième conception est proche des orientations considérées comme prioritaires par les fonctionnaires des DDE et entend lutter contre le "mitage" de l'espace rural pour limiter les coûts des infrastructures et des services ; cette orientation plutôt protectionniste rejoint les intérêts de certaines catégories de néo-résidents péri-urbains qui veulent limiter la densification de leur environnement tout en recherchant un bon niveau d'équipement en services de proximité.

| Opinion des maires sur les objectifs d'un POS ou d'une carte communale <i>Si la commune a un POS ou une carte communale ou envisage d'en élaborer un ou une, quelle importance accorderiez-vous aux objectifs suivants ?</i> | | | | |
|--|-------------|-----------------|------------|-----------------|
| | prioritaire | assez important | secondaire | sans importance |
| - regrouper les constructions nouvelles autour du village | 54 | 32 | 8 | 6 |
| - définir des zones artisanales ou industrielles | 39 | 37 | 13 | 11 |
| - réserver des terrains pour les équipements collectifs | 37 | 42 | 13 | 8 |
| - permettre à un maximum de propriétaires de disposer de parcelles constructibles | 31 | 37 | 21 | 11 |
| - favoriser la création de lotissements | 26 | 33 | 23 | 19 |
| - détacher une parcelle constructible sur chaque exploitation | 18 | 36 | 26 | 20 |

Que la commune dispose ou non d'un document d'urbanisme, la délivrance des permis de construire peut être une source d'embarras pour les maires qui sont placés dans une situation d'arbitrage entre l'application des règlements et les demandes de leurs administrés, auxquels il est toujours difficile de s'opposer dans ce contexte d'interconnaissance qu'est le village et dans une conjoncture où toute nouvelle construction apporte une plus-value économique et fiscale non négligeable. Plus d'un maire sur deux a été dans cette situation du fait soit d'un désaccord avec l'administration (30%) soit, plus fréquemment, de la pression des demandes de leurs administrés (42%). Tout indique cependant que les maires savent remarquablement bien négocier au coup par coup des arrangements spécifiques pour assouplir et adapter les règlements.

Les équipements

Si l'on en juge par les réalisations et les projets des communes, une minorité d'entre elles mais en nombre croissant, les plus grandes d'abord, met ou tente de mettre en oeuvre une véritable politique de développement local, notamment en aménageant des zones industrielles et artisanales, des équipements touristiques ou des lotissements communaux. Mais, pour la grande majorité, les réalisations effectuées ces dernières années et les projets élaborés pour le présent mandat concernent essentiellement l'entretien du patrimoine communal et quelques équipements de loisirs.

L'enquête de 1984 notait déjà cette priorité classique accordée à l'entretien des bâtiments communaux : école, église, mairie... auxquels venait s'agréger un lieu emblématique de sociabilité collective : la salle des fêtes. Ces objectifs sont cependant rejoints dans l'ordre des préoccupations par les travaux d'assainissement, qui prennent une place centrale dans les projets actuels. La réalisation de terrains de sports et cours de tennis se situent juste après. La rénovation de l'habitat privé (OPAH), à peine amorcé en 1984, est en plein essor et va se poursuivre. L'accueil de populations nouvelles, qui s'est traduit par la création de lotissements en progression continue, et le développement des activités artisanales inscrivent davantage la gestion communale dans des logiques de développement, comme la participation à des programmes d'aménagement touristique.

Il va de soi que si certains travaux concernent l'ensemble des communes, d'autres sont beaucoup plus liés à l'importance de la population. Parmi les communes les moins peuplées, beaucoup ne sont plus concernées par l'entretien des écoles. Si les OPAH ont pu toucher l'ensemble des communes, la réalisation d'un lotissement, d'une zone artisanale ou d'une usine-relais est davantage fonction de la taille : exceptionnelles dans les petites communes, les zones artisanales ont été réalisées dans près d'une commune sur deux de plus de 800 habitants.

| Equipements réalisés ou en cours selon la taille des communes (chaque chiffre exprime le pourcentage des communes ayant réalisé ou ayant un projet de réalisation) | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------------|----------|---------|---------|----------|-----------------------|----------|---------|---------|----------|
| | équipements ou travaux déjà réalisés | | | | | en cours ou en projet | | | | |
| | En-semble | - de 150 | 150-300 | 300-800 | + de 800 | En-semble | - de 150 | 150-300 | 300-800 | + de 800 |
| <i>assainissement</i> | | | | | | | | | | |
| - partiel | 16 | 4 | 9 | 24 | 29 | 22 | 17 | 13 | 27 | 32 |
| - complet | 29 | 18 | 21 | 38 | 49 | 14 | 11 | 19 | 13 | 7 |
| <i>bâtim. communaux</i> | | | | | | | | | | |
| * mairie | 63 | 62 | 65 | 65 | 54 | 19 | 14 | 21 | 19 | 22 |
| * église | 50 | 46 | 53 | 48 | 59 | 26 | 31 | 24 | 26 | 25 |
| * école | 47 | 19 | 39 | 64 | 76 | 12 | 4 | 12 | 16 | 17 |
| * salle des fêtes | 62 | 56 | 63 | 66 | 64 | 17 | 11 | 16 | 18 | 27 |
| <i>équipem. sportifs</i> | | | | | | | | | | |
| * terrain de sport | 38 | 7 | 24 | 58 | 78 | 9 | 9 | 6 | 9 | 12 |
| * court de tennis | 37 | 11 | 20 | 53 | 81 | 4 | 2 | 5 | 4 | 2 |
| * piscine | 5 | - | 2 | 8 | 12 | 3 | 2 | 2 | 3 | 8 |
| <i>lotissement</i> | 31 | 11 | 18 | 45 | 61 | 11 | 7 | 8 | 15 | 12 |
| <i>renovation habitat</i> | 33 | 22 | 32 | 42 | 32 | 24 | 20 | 24 | 24 | 34 |
| <i>résid. pers. âgées</i> | 5 | - | 2 | 6 | 9 | 7 | 2 | 3 | 8 | 20 |
| <i>musée</i> | 3 | 2 | 2 | 5 | 5 | 4 | 2 | 3 | 5 | 7 |
| <i>monum. historique</i> | 9 | 4 | 13 | 8 | 14 | 6 | 7 | 5 | 7 | 5 |
| <i>lac étang</i> | 6 | 1 | 8 | 10 | 7 | 6 | 3 | 4 | 6 | 14 |
| <i>aménagt touristique</i> | 4 | 3 | 3 | 4 | 7 | 12 | 4 | 9 | 18 | 19 |
| <i>zone artisanale</i> | 14 | 2 | 4 | 19 | 47 | 12 | 3 | 7 | 16 | 25 |
| <i>usine-relais</i> | 6 | 2 | 5 | 5 | 19 | 5 | 4 | 2 | 6 | 12 |

Les lotissements, rares dans les petites communes (15% néanmoins parmi celles de moins de 300 habitants), ont été réalisés dans 61% des plus de 800. Entre 1984 et 1996, les communes qui ont le plus sensiblement progressé en matière d'équipement sont celles entre 300 et 800 habitants, qu'il s'agisse de la création de lotissements, de zones artisanales (doublement par rapport à l'étude précédente) ou la réalisation de travaux d'assainissement.

| Equipements communaux, travaux réalisés et en cours classés par ordre de fréquence (%) | | | |
|---|----|-------------------------|----|
| travaux réalisés récemment | | en cours ou en projet | |
| mairie | 62 | assainissement | 36 |
| salle des fêtes | 61 | église | 26 |
| église | 50 | OPAH | 24 |
| école | 47 | mairie | 19 |
| assainissement | 45 | salle des fêtes | 17 |
| terrain de sport | 38 | école | 12 |
| court de tennis | 37 | aménagement touristique | 12 |
| OPAH | 33 | zone artisanale | 12 |
| lotissement | 31 | lotissement | 11 |
| zone artisanale | 14 | terrain de sport | 9 |

Le domaine de l'assainissement ⁹ forme une des priorités-contraintes de la période à venir. Les communes de plus de 800 habitants, déjà les plus avancées en réalisations de cet ordre (49%, soit près de la moitié sont dotées d'un réseau d'égouts complet avec station d'épuration) sont nombreuses à avoir des projets en ce sens ou des travaux en cours (39%). Les communes moyennes (300-800 habitants) également sont assez largement engagées dans le processus (38% disposent d'un réseau complet et 40% également ont des travaux en projet ou en cours). Les plus petites, plus en retrait, oeuvrent dans le même sens. L'effort qui reste à accomplir est cependant considérable puisque près de 8 communes sur 10 parmi celles de moins de 300 habitants n'ont pas en 1996 de réseau complet. C'est effectivement le type d'opération le plus fréquemment mentionné pour la période à venir. La difficulté pour les petites communes à intégrer cet objectif est évidente puisque un tiers des communes se tient encore totalement à l'écart du mouvement. Dans le domaine de l'urbanisme - outre les opérations de rénovation de l'habitat privé (OPAH) supportées par le département, qui ont touché plus du tiers des communes et sont programmées sur

⁹ Un sondage réalisé par CSA avant les élections municipales de 1995 fait nettement apparaître cet ordre de question comme préoccupation première pour les maires "dans les trois prochaines années" : le traitement des déchets vient largement en tête devant la collecte et le traitement de l'eau, l'entretien de la voirie, puis le soutien à l'activité économique et sociale. In "Le contentement des maires gestionnaires", **Le Monde** (Heures locales), 23-24 octobre 1994.

un quart - les lotissements (près d'1/3 des communes) et les zones d'activités artisanales (près d'une commune sur 7) se situent en tête parmi les opérations importantes récemment réalisées.

Les travaux d'entretien ou de rénovation des bâtiments communaux se situent juste après dans l'ordre des priorités, avec en tête en 1996 l'entretien des églises (comme patrimoine à préserver et à valoriser), puis les mairies, devant encore la réalisation de salles des fêtes. Zones artisanales ou lotissements gardent une importance similaire dans les projets (1 commune sur 8 se dit concernée), à égalité avec les grands aménagements touristiques à une échelle extra-communale.

Les finances communales

Un des éléments décisifs du niveau d'équipement des communes rurales est, outre la pression des demandes de la population, leurs possibilités de mobiliser des ressources fiscales locales ou des subventions départementales, régionales, nationales voire européennes. Les maires sont très prudents quant à l'évolution des impôts locaux : près de 60% des maires pensent que ceux-ci doivent être maintenus à leur niveau actuel. Sur ce point on observe une stabilité remarquable des réponses de 1984 à 1996. Si on peut dire que les maires ruraux sont en majorité fiscalement conservateurs, ils ne se sentent pas encore dans une situation de contrainte telle qu'ils doivent envisager une réduction de la pression fiscale locale comme c'est de plus en plus souvent le cas dans les communes urbaines.

| Opinion des maires sur l'évolution des impôts locaux perçus par la commune | | |
|---|------|------|
| <i>(pourcentages en colonnes)</i> | | |
| | 1996 | 1984 |
| - ils peuvent être augmentés, car ils sont encore peu élevés | 6 | 35 |
| - ils doivent être maintenus au même niveau | 59 | 59 |
| - ils doivent être diminués | 2 | 3 |
| - non réponse | 3 | 4 |

| Opinion des maires sur le niveau des aides de l'Etat, du Département et de la Région <i>En ce qui concerne l'aide apportée aux communes comme la vôtre, estimez-vous que l'effort de l'Etat, du département et de région est... (pourcentages en lignes)</i> | | | | |
|--|-------------------|---------------------|--------------------------|-------------|
| | <i>suffisante</i> | <i>insuffisante</i> | <i>très insuffisante</i> | non réponse |
| aide - de l'Etat | 6 | 51 | 41 | 3 |
| - du Département | 32 | 49 | 14 | 5 |
| - de la Région | 4 | 50 | 41 | 5 |

Pouvoir continuer à faire face aux besoins et aux demandes de leur administrés sans recourir à une augmentation des impôts est bien évidemment le souhait de tous les maires. D'où leur sensibilité très aiguë à l'évolution de leurs ressources externes. Sur ce point, on constate une insatisfaction très largement partagée à l'encontre des dotations de l'Etat et des subventions de la Région, qui sont estimées insuffisantes ou très insuffisantes par la presque totalité des maires. Les maires des communes les moins dépensières sont les plus insatisfaits, ce qui tend à indiquer que la limitation de leurs dépenses est en partie attribuée à l'insuffisance des aides étatiques et régionales et probablement un accroissement de celles-ci conduirait à une augmentation des dépenses. L'évaluation des maires est modulée par leur préférence politique. Comme il est logique, les maires UDF et RPR sont un peu moins sévères (bien que moins de 10% d'entre eux jugent les aides suffisantes !) vis-à-vis de la Région, dirigée par la droite modérée et de l'Etat que leurs collègues de gauche.

L'attitude par rapport au niveau des subventions départementales est plus nuancée puisqu'un tiers des maires l'estime suffisant. Il existe cependant de fortes variations entre départements : les maires sont beaucoup plus nombreux à se déclarer satisfaits dans l'Ariège ou le Tarn-et-Garonne (40%) et surtout dans la Haute-Garonne (62%) que dans le Lot (11%), le Gers (25%), les Hautes-Pyrénées (27%) ou l'Aveyron (28%). Le niveau de satisfaction des maires reflète assez bien le

niveau réel des aides allouées aux communes. Le contraste entre la Haute-Garonne et le Lot est très significatif à cet égard. Mais l'appartenance politique des maires influence aussi leur appréciation. Les maires dont la tendance politique est différente de celle du Président de leur Conseil Général sont en moyenne les plus sévères, mais il existe des situations très contrastées. Ainsi dans la Haute-Garonne, département socialiste, le taux de satisfaction des maires de droite est relativement élevé : 55% d'entre eux jugent les aides départementales suffisantes. Dans le Lot et les Hautes Pyrénées, départements radicaux-socialistes, les maires de droite ou apolitiques sont en moyenne paradoxalement plus satisfaits que ceux de gauche (aucun maire radical de l'échantillon n'est satisfait !). Dans le Gers, dirigé par la droite, les maires les plus mécontents sont les maires apolitiques ou qui ont refusé de déclarer leur tendance. Ces variations semblent dépendre, en partie au moins, des modalités d'allocation des aides adoptées par les différents départements et où les critères politiques peuvent jouer un certain rôle.

| Pourcentage des maires déclarant que l'effort du département en matière d'aide apportée aux communes est satisfaisant selon les départements et la tendance politique | | | | | | | | |
|--|---------------|----------------|----------------------|-------------|------------|------------------------|-------------|------------------------|
| | <i>Ariège</i> | <i>Aveyron</i> | <i>Haute-Garonne</i> | <i>Gers</i> | <i>Lot</i> | <i>Hautes-Pyrénées</i> | <i>Tarn</i> | <i>Tarn-et-Garonne</i> |
| majorité politique | PS | droite | PS | droite | radicale | radicale | PS | radicale |
| aide moyenne par habitant * | 375F | 236 F | 431 F | 242 F | 224 F | 297 F | 303 F | 320 F |
| % des maires satisfaits | 40 | 28 | 62 | 25 | 11 | 27 | 33 | 41 |
| dont maires de la majorité ** | 45 | 20 | 80 | 32 | 4 | 28 | 45 | 6 |
| dont maires de l'opposition | 0 | 39 | 55 | 33 | 12 | 40 | 24 | 25 |
| dont neutres *** | 50 | 9 | 32 | 0 | 21 | 13 | 31 | 50 |

* montant des aides totales par habitant dans chaque département en 1993 (source : DGCL, *Les finances des départements*) ** il s'agit de la majorité politique au conseil général au moment de l'enquête ; dans les départements dirigés par un président radical, cette majorité regroupe la gauche *** maires apolitiques et non déclarés.

Un moyen de faire face à la relative « rareté » des ressources est d'agir sur les dépenses. Interrogés sur l'évolution souhaitable des dépenses dans les trois

prochaines années, les maires se montrent très prudents : près des deux tiers pensent qu'il faudra les maintenir au même niveau ou freiner leur augmentation. Une minorité non négligeable (18%) estime qu'il faudra même les réduire pour les ajuster à la diminution des ressources. Comparées à celles de l'enquête de 1985, ces données montrent un alourdissement certain des contraintes financières qui pèsent sur les municipalités rurales : la part des maires qui veulent freiner l'augmentation des dépenses ou les diminuer passent en effet de 25 à 36%.

| Opinion des maires sur l'évolution des dépenses dans les trois prochaines années (pourcentages en colonnes) | | |
|---|------|------|
| | 1996 | 1984 |
| - augmenter les dépenses pour faire face aux besoins | 16 | 28 |
| - les maintenir à peu près au même niveau | 45 | 43 |
| - freiner l'augmentation car les recettes ne suivent pas | 18 | 15 |
| - diminuer les dépenses car les recettes ont tendance à diminuer | 18 | 10 |
| - non réponse | 3 | 4 |

La moyenne des dépenses totales par habitant (5606 F en 1994), des dépenses de fonctionnement (3189 F) et d'investissement (2417 F) cache une très grande dispersion qui s'explique par une combinaison de facteurs ¹⁰. Parmi ceux-ci, la taille des communes a une influence assez limitée. Ce sont les plus petites (qui doivent cependant assurer un minimum de services), et les plus grandes communes, (où les demandes sont en principe plus fortes) qui dépensent le plus par habitant. Les communes dont la population diminue ont un niveau de dépenses de fonctionnement par habitant plus élevé, ce qui montre l'existence d'un «effet de cliquet» lié à la difficulté d'ajuster à la baisse les budgets communaux lorsque régressent la population et la richesse fiscale. Si l'appartenance politique du maire ne semble avoir aucune influence, le niveau des dépenses est cependant associé, bien qu'assez faiblement, à l'importance du réseau relationnel des maires. Plus le maire entretient des relations étroites avec les personnalités politiques de son département

¹⁰ Ces données, fournies par les maires, sont proches des données agrégées (par catégories) publiées dans une étude de l'INSEE et de la Trésorerie Générale (5038 F/h pour les communes de moins de 700 hab. et 5527 F/h pour les communes de 700 à 2000 hab.). Cette étude montre en outre la spécificité des budgets des communes pyrénéennes, remarquables par le niveau élevé de leurs dépenses, de leur ressources et de leur endettement. INSEE et Trésorerie Générale de Midi-Pyrénées, **Panorama financier des communes de Midi-Pyrénées**, 1996.

(notamment le sénateur et le président du Conseil Général), plus le montant des dépenses de sa commune est élevé.

| Relations entre le montant des dépenses par habitant et certaines caractéristiques des communes (taux de corrélation de Pearson) | | | | | | |
|--|--------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|------------------------------|
| | population en 1990 | évolution de la pop 1975/90 | logements en 1990 | accueil touristique (1) | orientation vers le tourisme (2) | réseau relationnel (3) |
| dépenses totales | .01 non significatif | -.15 (p=.006) ** | .15 (p=.000) *** | .41 (p=.000) *** | .31 (p=.000) *** | .17 (p=.003) ** |
| dépenses de fonctionnement | .07 non significatif | -.20 (p=.000) *** | .21 (p=.000) *** | .38 (p=.000) *** | .29 (p=.000) *** | .24 (p=.000) *** |
| dépenses d'in- vestissement | -.02 non significatif | -.08* (p=.15) | .03 non significatif | .32 (p=.000) *** | .24 (p=.000) *** | .07* (p=.208) |

(1) capacité d'accueil par ménage (source : INSEE) ; (2) réponse du maire à la question sur l'importance des activités touristiques pour l'avenir de la commune ; (3) indicateur totalisant la fréquence des rencontres que le maire déclare avoir eues dans les six derniers mois avec les principales personnalités du département.

En fait, outre l'importance décisive, comme on sait, de la richesse fiscale locale et du niveau des subventions reçues, notamment départementales, le facteur qui influe le plus fortement sur le montant des dépenses, en particulier dans les communes les plus petites, est leur capacité d'accueil touristique et le taux de résidences secondaires dans leur parc de logements. Outre les coûts induits par leur fonction d'accueil, les communes « touristiques » sont bien souvent des communes de montagne dont le territoire très étendu et le climat génèrent des coûts élevés d'entretien de la voirie notamment. En outre, pour certaines de ces communes, un potentiel fiscal élevé lié à l'exploitation de leur patrimoine (hydraulique, forestier, domaine skiable) leur permet un niveau beaucoup plus élevé de dépenses. Enfin, un facteur de plus en plus important d'explication des variations des budgets communaux est le niveau d'implication des communes dans les organismes de coopération intercommunaux.

LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

La coopération intercommunale est un fait bien enraciné dans la vie locale. Son rôle ne cesse de s'étendre. Une large partie des compétences communales est aujourd'hui assurée par des organismes intercommunaux. Dans les communes de notre échantillon, les SIVU et les SIVOM collectent les ordures ménagères dans près de 9 cas sur 10 (75% en 1984), distribuent l'eau dans plus des 3/4 des communes (au lieu de 57% en 1984) et effectuent l'entretien de la voirie dans les 2/3 des communes (au lieu de la moitié). La plupart des communes conservent la gestion de leur école, l'assainissement (pour des raisons techniques) et les équipements sportifs et culturels, limités dans la majorité des cas à un terrain de sport et à la salle des fêtes. Le développement local est, d'après les maires, une fois sur deux assumé par la municipalité et une fois sur deux transféré au niveau d'un SIVOM ou d'une communauté de communes. Mais il est évidemment difficile, compte tenu de la diversité et du flou que recouvrent les interventions relevant de cette compétence, de faire un partage net entre ce qui relève d'une action spécifiquement communale et d'une action intercommunale.

| Mode de gestion des services <i>(pourcentages en colonnes)</i> | | | | | | | |
|--|-----|--------|---------------------|--------|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| | eau | voirie | assainisse- ment | écoles | ramassage des déchets | équipements sport, culture | développe- ment local |
| commune | 23 | 35 | 80 | 75 | 10 | 87 | 52 |
| SIVU | 43 | 8 | 6 | 13 | 22 | 1 | 5 |
| SIVOM | 20 | 48 | 9 | 7 | 55 | 6 | 19 |
| district, CC | 15 | 9 | 4 | 4 | 13 | 6 | 24 |

Une commune appartient en moyenne à 4 organismes intercommunaux et 21% des communes sont membres de 6 syndicats ou plus. Les transferts financiers des communes aux organismes intercommunaux sont de plus en plus importants et représentent en moyenne 15% des dépenses communales. Une commune sur trois affecte au moins 20% de ses dépenses aux syndicats. En outre, 45% des maires sont impliqués dans la gestion de l'intercommunalité au titre de membres d'un bureau, de président ou de vice-président. Toutes ces données soulignent l'ampleur de l'intégration des communes rurales dans le dispositif, de plus en plus complexe, de la coopération intercommunale.

D'une façon générale, la croissance de l'intercommunalité est largement acceptée : très peu de maires y sont hostiles et seule une minorité se déclare en faveur du maintien du statu quo. Cette dernière catégorie est en régression très nette par rapport à 1984. De même, les élus qui s'affirment favorables à un « large développement » de la coopération sont moins nombreux que dix ans auparavant. De fait, l'attitude positive mais prudente selon laquelle la coopération intercommunale devrait être développée « dans certaines limites » est devenue nettement majoritaire.

| Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale | | |
|--|------|------|
| en 1996 et 1984 | | |
| « Selon vous, la coopération intercommunale devrait-elle être ... » | | |
| (pourcentages en colonnes) | | |
| | 1996 | 1984 |
| - largement développée | 20 | 28 |
| - développée mais dans certaines limites | 55 | 32 |
| - maintenue telle qu'elle existe aujourd'hui | 13 | 31 |
| - restreinte car elle empiète déjà trop sur l'autonomie des communes | 7 | 5 |
| - non réponse | 5 | 4 |

Cette moindre polarisation des opinions traduit un rapprochement des points de vue entre les maires des différentes familles politiques. En 1984, la coopération

intercommunale, comme la décentralisation, était perçue comme un projet beaucoup plus "politique" et l'opposition entre maires de gauche et maires de droite était très affirmée. Ainsi 41% des maires de gauche étaient-ils alors favorables à un « large développement » de la coopération contre seulement 14% des maires de droite. Douze ans plus tard, la polarisation des attitudes est beaucoup moins nette : les maires de gauche sont devenus plus prudents et les maires de droite se sont ralliés à un développement limité de la coopération. Il subsiste néanmoins une différence significative entre la gauche et la droite qui est, du reste, modulée par les contextes départementaux. Il existe par exemple parmi les maires modérés ou de droite de l'Aveyron un courant favorable au développement de la coopération (qui se retrouve dans les régions de même tradition culturelle, de l'ouest de la France notamment) tandis que les maires du Gers, quelle que soit leur tendance politique, y sont en majorité hostiles.

| Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale en fonction de leur appartenance politique en 1996 et en 1985 <i>Selon vous, la coopération intercommunale devrait-elle être ...</i> (pourcentages en colonne) | | | | | | | | |
|--|--------|------------------|--------|----------------------------------|--------|------------------|--------|----------------------------------|
| | 1996 | | | | 1984 | | | |
| | gauche | centre gauche | droite | apolit. et non déclarés | gauche | centre gauche | droite | apolit. et non déclarés |
| - largement développée | 28 | 24 | 16 | 13 | 41 | 33 | 14 | 19 |
| - développée dans certaines limites | 54 | 58 | 56 | 55 | 32 | 36 | 40 | 28 |
| - maintenue telle | 8 | 8 | 17 | 18 | 23 | 24 | 35 | 40 |
| - restreinte | 7 | 8 | 8 | 6 | 1 | 6 | 9 | 6 |
| non réponse | 4 | 2 | 4 | 8 | 4 | - | 2 | 7 |

En définitive, le développement de la coopération intercommunale est devenu un enjeu pragmatique qui ne divise plus guère les maires selon leur appartenance politique mais plutôt en fonction du bilan qu'ils tirent de leur expérience concrète et

d'un calcul avantages/coûts. De ce point de vue, l'expérience de la coopération n'est pas toujours estimée très positive. On observe en effet que ce sont parmi les communes les plus fortement intégrées dans le dispositif intercommunal (intégration mesurée ici par la part du budget qui lui revient) que se rencontrent le plus fréquemment des attitudes hostiles ou réservées. Il existe probablement une certaine limite au-delà de laquelle les avantages perçus ou espérés de la coopération se changent en inconvénients (tant du point de vue des charges que de l'autonomie décisionnelle) ou n'apportent plus les avantages supplémentaires attendus. L'évaluation des chartes intercommunales confirme cette constatation : plus de la moitié des maires dont la commune a participé à l'élaboration d'une charte (40% des communes de l'échantillon), estiment que celle-ci a eu des effets "peu bénéfiques" ou « aucun effet réel » (29%) sur le développement de leur commune.

| Opinion des maires sur le développement de la coopération intercommunale en fonction de la part du budget de leur commune affectée à des organismes intercommunaux <i>Selon vous, la coopération intercommunale devrait-elle être ?</i> <i>(pourcentages en ligne)</i> | | | | |
|---|-----------------------------|--|-------------------------------|----------------|
| | <i>largement développée</i> | <i>développée dans certaines limites</i> | <i>maintenue telle quelle</i> | <i>réduite</i> |
| moins de 10% | 28 | 52 | 8 | 9 |
| de 10 à 20% | 23 | 53 | 17 | 4 |
| plus de 20% | 11 | 53 | 21 | 15 |

Interrogés sur la structure de coopération la mieux adaptée à leur commune, 38% des maires choisissent la communauté de communes de préférence au SIVOM (21%), au district (6%) ou à des SIVU (8%). Une combinaison de plusieurs structures a la préférence de 20% des élus. La faveur accordée à la communauté de commune confirme le succès de cette nouvelle formule introduite par la loi de février 1992 : aux 12% de communes qui appartenaient déjà à une communauté au moment de l'enquête, s'ajoutent les nombreuses communes (38% de l'échantillon) concernées par les propositions des Commissions Départementales de la Coopération

Intercommunale, propositions qui sont par ailleurs soutenues par une large majorité (70%) de maires. Il existe cependant des différences très sensibles entre les départements. Les maires de la Haute-Garonne et du Gers sont en moyenne beaucoup moins favorables à la communauté de communes ou au district (31% et 23%) que ceux de l'Ariège (80%), du Lot (54%), du Tarn-et-Garonne (69%) ou de l'Aveyron (59%). Dans les Hautes-Pyrénées et le Tarn, les opinions sont nettement polarisées entre les partisans des structures traditionnelles et les maires favorables aux communautés de communes. En fait une partie, mais une partie seulement, de ces variations départementales renvoie aux rapports de force politiques locaux. Le clivage passe plus nettement entre les maires qui se reconnaissent dans les grands partis politiques (PS, RPR, UDF) et les maires apolitiques ou qui refusent de se classer, lesquels sont plus attachés aux formes traditionnelles de coopération comme le sont du reste, logiquement, les maires partisans du statu quo ou de la réduction de la coopération. A noter que les « nouveaux maires » élus en 1995, ne sont pas plus favorables aux communautés de communes que leurs collègues plus anciennement élus et ils sont plus nombreux à ne pas se prononcer.

| Opinion des maires sur les types de structures intercommunales <i>Selon vous, quelle serait la structure de coopération intercommunale la mieux adaptée aux communes comme la vôtre ?</i> <i>(pourcentages en colonne)</i> | |
|---|----|
| - plusieurs SIVU spécialisés | 8 |
| - un SIVOM | 21 |
| - un district | 6 |
| - une communauté de communes | 38 |
| - une combinaison de plusieurs structures | 20 |
| - non réponse | 8 |

Le choix du territoire le plus pertinent pour l'organisation d'une coopération intercommunale efficace est loin de faire l'unanimité. Une minorité de maires (13%) choisit l'association d'un nombre très limité de communes. Le regroupement dans le cadre du canton a la préférence de 34% des élus tandis que plus de la moitié des maires se prononcent soit pour un territoire plus large regroupant les communes de

plusieurs cantons, soit pour des "territoires fonctionnels" comme les bassins d'emplois et les bassins de vie, soit plus fréquemment, pour des « territoires de solidarité » plus traditionnels du type "pays" et "terroirs" (24% des maires).

| Opinion des maires sur diverses aires de coopération intercommunale <i>Pour organiser une coopération intercommunale efficace, il faut que celle-ci regroupe...</i> <i>(pourcentages en colonne)</i> | |
|--|----|
| - un nombre très limité de communes | 13 |
| - toutes les communes d'un canton | 34 |
| - les communes de plusieurs cantons | 8 |
| - des communes situées dans des zones de solidarités | |
| de type : <i>bassin d'emploi</i> | 5 |
| <i>bassin de vie</i> | 11 |
| « pays » ou « terroir » | 24 |
| - non réponse | 5 |

Si les maires les plus favorables au développement de la coopération intercommunale privilégient en toute logique, les solutions les plus intégrées comme la communauté de communes ou le district (72%), ils ne se prononcent pas plus fréquemment que les autres pour l'inscription de ces organismes dans de nouveaux territoires, de type « fonctionnel » ou du type « pays » et « terroirs ». Une fraction importante d'entre eux reste attachée aux frontières cantonales. Ces maires sont également ceux dont la communes fait déjà partie d'une structure présidée par le conseiller général et ceux qui estiment qu'un des rôles prioritaires de ce dernier est d'animer la coopération intercommunale. D'une façon générale, il n'existe pas de relation très affirmée entre les choix des structures et les choix des aires de regroupement. Ainsi, les partisans de la communauté de communes sont-ils presque aussi nombreux à choisir un regroupement cantonal que les partisans du SIVOM (39% contre 42%). Dans ce domaine, ni la tendance politique ni l'ancienneté dans la fonction n'influence les préférences des maires. L'influence du contexte départemental est plus nette, mais sans que se dégagent dans les départements de très fortes majorités pour l'une ou l'autre des solutions disponibles. Une majorité de

maires de l'Ariège (53%), de l'Aveyron (59%) privilégie le territoire cantonal (ou inter-cantonal) tandis que les pays et les terroirs ont un certain succès dans le Lot (33%) et le Gers (30%). Dans le Tarn, les aires de coopération coïncidant avec des bassins de vie ou d'emploi, encouragées par la politique départementale, sont choisies par 28% des maires. Dans les autres départements, les préférences sont très dispersées.

Interrogés sur l'importance qu'ils attribuent à divers obstacles susceptibles de freiner le développement de l'intercommunalité, les maires placent en tête le souci de préserver leur autonomie de décision, la volonté des habitants de maintenir l'identité de leur commune et deux propositions concernant les finances locales. Selon une majorité d'élus, l'éventualité d'une augmentation de la charge fiscale, imposée par des décisions prises à l'extérieur de la commune, constitue un obstacle que les incitations financières offertes par l'Etat, jugées insuffisantes, ne compensent pas. En revanche, la majorité des maires ne considère pas comme des freins très importants l'existence d'oppositions politiques et le fait que les responsables des syndicats soient élus au second degré. La démocratisation des organismes intercommunaux n'est pas désignée comme un enjeu, probablement parce qu'elle n'est pas vraiment souhaitée par les élus, comme l'indiquent les sondages. Quant à la minoration des clivages politiques, elle semble refléter ici davantage l'aspect traditionnel du discours public du maire rural, qui valorise le consensus, que la réalité des négociations dont les enjeux politiques sont loin d'être absents.

Les maires qui mettent l'accent sur l'importance de l'attachement de la population à l'identité communale et sur la volonté des élus de préserver leur autonomie décisionnelle comme obstacles à la coopération intercommunale sont aussi ceux qui sont les plus réservés à l'égard de celle-ci et les plus attachés au maintien du statu quo. Par exemple, 84% des maires partisans du statu quo affirment que la défense de l'identité communale est un obstacle très important contre 26% des maires qui estiment que la coopération doit être largement développée. Parmi ces maires, une majorité affiche en outre une préférence pour les formules

traditionnelles, SIVU et SIVOM, et pour des territoires de coopération limités à un petit nombre de communes. Ces maires sont plus fréquemment de centre gauche ou apolitiques, agriculteurs ou indépendants et élus dans les petites communes à dominante agricole. En somme, pour cette catégorie d'élus, les coûts et les risques en terme d'autonomie, d'identité et de fiscalité d'un engagement dans la nouvelle intercommunalité de projet paraissent trop élevés par rapport aux gains et avantages, il est vrai très incertains, qu'ils peuvent en attendre.

| Opinion des maires sur les principaux obstacles à la coopération intercommunale <i>Parmi les principaux obstacles à la coopération intercommunale que l'on a coutume d'évoquer, quelle est selon vous l'importance de ceux-ci : (pourcentages en lignes)</i> | | | | |
|---|-----------------------|------------------|----------------------|------------------------|
| | <i>très important</i> | <i>important</i> | <i>peu important</i> | <i>sans importance</i> |
| <i>- le souci des maires de préserver leur autonomie de décision</i> | 53 | 34 | 8 | 5 |
| <i>- la volonté des habitants de maintenir l'identité communale</i> | 51 | 33 | 8 | 8 |
| <i>- la crainte que les impôts locaux s'alourdissent</i> | 53 | 33 | 6 | 7 |
| <i>- le fait que les responsables des syndicats ne sont pas élus directement par la population</i> | 16 | 21 | 47 | 16 |
| <i>- l'existence d'oppositions politiques entre les maires</i> | 12 | 24 | 50 | 15 |
| <i>- l'insuffisance des aides apportées par l'Etat</i> | 45 | 31 | 12 | 12 |

LES MAIRES ET LA DECENTRALISATION

Au début des années 1980, le vote des premières lois de décentralisation avait suscité une certaine inquiétude chez les maires ruraux qui se montraient en majorité réservés face à un accroissement de leurs responsabilités et à une transformation trop brutale de leurs relations avec les administrations locales de l'Etat. L'enquête réalisée en 1984 portait témoignage de ces réserves en montrant que prévalait une attitude plutôt sceptique et attentiste. Après douze ans d'application des réformes, on constate une stabilité remarquable des opinions. Trois maires sur quatre expriment une attitude globalement réservée et se partagent entre ceux qui estiment que la décentralisation, bien que plutôt positive, n'a pas modifié vraiment l'administration communale et ceux qui, plus critiques, pensent qu'elle n'a pas résolu les vrais problèmes des communes. Les élus qui considèrent la réforme comme tout à fait positive sont peu nombreux. A l'opposé, le groupe des maires qui l'estiment plutôt négative est plus important, même s'il est vrai que presque aucun maire ne se déclare franchement hostile au processus de décentralisation et ne souhaite le remettre en cause.

| Opinion des maires sur la réforme de décentralisation | | |
|---|------|------|
| <i>Quelle est parmi les opinions suivantes celle qui se rapproche le plus de la vôtre :</i> (pourcentages en colonnes) | | |
| | 1996 | 1984 |
| <i>La décentralisation a été une réforme*..</i> | | |
| - positive à tous points de vue | 9 | 11 |
| - plutôt positive, mais elle ne modifie pas beaucoup l'administration communale | 31 | 34 |
| - ni positive, ni négative, elle ne résout pas les vrais problèmes des communes | 40 | 35 |
| - plutôt négative elle aggrave les difficultés des communes | 14 | 14 |
| - très négative | 1 | 3 |
| - non réponse | 4 | 4 |

(* en 1984, la question était formulée au présent : « La décentralisation est... »)

L'évaluation que font les maires de la décentralisation est liée à leur préférence politique. Les maires de gauche, surtout socialistes, ont en moyenne une opinion plus favorable que leurs collègues de droite ou apolitiques. Les maires centre gauche se situent dans une position intermédiaire. La répartition des opinions des maires apolitiques et « non déclarés » est proche de celle des maires conservateurs. L'évolution des opinions montre cependant une nette réduction des clivages politiques. L'enthousiasme des élus de gauche qui, en 1984, soutenaient largement les réformes de décentralisation du gouvernement socialiste s'est émoussé. Dans le même temps, l'hostilité à la réforme des élus de droite et apolitiques s'est légèrement réduite (¹¹). Comme on l'a constaté à propos du développement de l'intercommunalité, l'attitude des maires est devenue globalement plus pragmatique et elle dépend davantage des nouvelles opportunités ou difficultés créées par la décentralisation « en acte » que de leur loyalisme partisan ou gouvernemental.

| Opinion sur la décentralisation selon l'appartenance politique en 1996 et 1984 (pourcentages en colonnes) | | | | | | | | |
|--|--------|------|---------------|------|--------|------|-----------------------------|------|
| | gauche | | centre gauche | | droite | | apolitiques et non déclarés | |
| | 1996 | 1984 | 1996 | 1984 | 1996 | 1984 | 1996 | 1984 |
| - réforme très positive ou plutôt positive | 55 | 71 | 42 | 39 | 29 | 28 | 30 | 28 |
| - ni positive, ni négative | 32 | 22 | 38 | 55 | 49 | 44 | 43 | 37 |
| - plutôt ou très négative | 10 | 4 | 18 | 6 | 17 | 26 | 20 | 27 |
| - non réponse | 3 | 3 | 2 | - | 5 | 2 | 7 | 8 |

Indépendamment de l'appartenance politique, le statut social et la profession influencent l'opinion des maires. Dans chaque famille politique, les élus appartenant aux couches salariales supérieures sont, en moyenne, plus favorables à la

¹¹ En fait l'évolution des opinions est plus complexe. Sur les 162 maires qui figurent dans les deux échantillons de 1984 et 1996 : 42% n'ont pas changé leur opinion, 29% ont évolué vers une position moins favorable (c'est le cas de 40% des maires socialistes) et 24% vers une position plus favorable.

décentralisation que leurs collègues agriculteurs, artisans ou commerçants. Par exemple, 83% des élus socialistes exerçant une profession de cadre supérieur l'estiment positive ou plutôt positive contre 50% des élus agriculteurs de la même tendance politique. La différence est moins marquée à droite et parmi les maires apolitiques, mais elle reste significative. L'évaluation des maires est également modulée par le contexte départemental. Ainsi par exemple, dans l'Aveyron, la moitié des maires de droite est plutôt favorable à la décentralisation, alors que dans les Hautes-Pyrénées la majorité des élus socialistes est plutôt réservée.

Une évaluation positive de la décentralisation est statistiquement associée à une opinion favorable à la création de nouveaux organismes de coopération intercommunale (communauté de communes), à l'élargissement de la citoyenneté locale aux résidents étrangers, à un développement planifié (POS) et diversifié de la commune. Les maires qui estiment positive la décentralisation sont moins nombreux que leurs collègues à se plaindre de l'insuffisance des aides de l'Etat, de la Région et du Département, soit parce qu'ils en obtiennent plus, soit parce qu'ils pensent que les communes doivent s'affranchir de leur dépendance financière. Ils administrent des communes qui ont un niveau moyen de dépenses par habitant relativement plus élevé, mais ils sont plus nombreux à souhaiter une stabilisation de celles-ci. Toutes ces caractéristiques révèlent l'existence d'un référentiel commun à ce groupe d'élus qui est orienté vers un type de gestion municipale plus autonome et plus « entrepreneuriale ».

Lors des débats suscités par le vote des réformes de décentralisation, certains observateurs et opposants prédisaient le développement de nombreux effets pervers : politisation de l'administration locale, augmentation des gaspillages financiers, accroissement des inégalités d'accès aux services publics, alourdissement de la charge de travail et des responsabilités des maires et instauration d'une tutelle de fait du Président du Conseil Général sur les communes rurales. L'enquête de 1984 montrait que parmi les maires un très large accord se faisait sur les deux derniers points tandis que les opinions étaient beaucoup plus partagés sur les autres,

principalement selon la ligne de clivage gauche/droite. En 1996, les réponses aux questions sur ces mêmes thèmes (mais posées sous la forme d'une évaluation des douze ans passés) ne sont pas fondamentalement différentes. On constate cependant qu'une fraction plus importante des maires, le tiers environ, s'est abstenue de répondre, excepté sur la question concernant les difficultés accrues du métier de maire. Ce fort taux de non réponse s'explique probablement par le caractère délicat de l'évaluation sollicitée sur des aspects de l'administration locale qui restent assez largement tabous pour les élus locaux.

| Opinion des maires sur un certains inconvénients de la décentralisation | | | | | | |
|---|--------|---------------|-----|--------|-----------|-----|
| <i>Parmi les réserves qui ont été formulées à l'encontre de la décentralisation, quelles sont celles avec lesquelles vous êtes plutôt d'accord ou plutôt en désaccord (1)</i> | | | | | | |
| <i>(pourcentages en ligne)</i> | | | | | | |
| | 1996 | | | 1984 | | |
| | accord | désaccor d | n r | accord | désaccord | n r |
| <i>la tutelle n'a guère été modifiée, celle du président du conseil général a remplacé celle du préfet</i> | 48 | 26 | 26 | 68 | 21 | 11 |
| <i>la décentralisation a favorisé la politisation de l'administration locale</i> | 27 | 39 | 34 | 41 | 33 | 26 |
| <i>elle a multiplié les dépenses inutiles</i> | 35 | 34 | 32 | 32 | 42 | 26 |
| <i>elle a accru le favoritisme</i> | 27 | 38 | 35 | 32 | 40 | 28 |
| <i>elle a introduit plus d'inégalité entre les communes</i> | 29 | 36 | 35 | 30 | 42 | 28 |
| <i>elle a rendu plus difficile le rôle et la responsabilité des maires</i> | 74 | 13 | 13 | 71 | 16 | 13 |

(1) En 1984 les propositions étaient formulées au futur : « *la tutelle ne sera guère modifiée..., la décentralisation va favoriser la politisation...* »

Une majorité relative d'élus estime que la décentralisation a généré des dépenses inutiles. Cette proposition reçoit une approbation plus large (et une moindre désapprobation) qu'en 1984. On peut lire dans cette évolution, l'importance accrue des préoccupations financières des maires et l'enjeu que constitue dans une conjoncture d'austérité, une gestion plus économe des deniers publics. La répartition des opinions est restée relativement stable sur les questions du développement du favoritisme et des inégalités entre les communes (une très forte corrélation statistique entre les réponses à ces deux questions montrent que les maires les associent). On

constate cependant que les élus sont moins nombreux qu'il y a douze ans à afficher leur accord sur le favoritisme et leur désaccord sur les inégalités. La crainte d'une politisation généralisée de l'administration locale que partageait une majorité relative d'élus en 1984, dans la conjoncture des vives controverses qui s'exprimaient alors sur ce sujet, est beaucoup moins présente aujourd'hui. Tout se passe comme si le processus de « pacification » des arènes politiques locales que l'on a évoqué à propos des compétitions municipales avait maintenu au sein du dispositif de l'administration territoriale les normes de relative neutralité politique qu'avaient instauré les préfets et les responsables des services extérieurs.

On constate une certaine évolution des opinions des maires sur la question de la tutelle. Les élus interrogés sont moins nombreux qu'en 1984 à soutenir l'opinion que la décentralisation a remplacé la tutelle préfectorale par la tutelle de fait du président du Conseil général. Cependant un maire sur quatre seulement exprime un avis contraire et le fort taux de non réponse indique la permanence d'une attitude réservée. Près de la moitié des élus restent convaincus que les communes rurales ont peu gagné en autonomie. Le scepticisme que suscite la décentralisation repose pour une part sur cette appréciation qui est partagée notamment par une large majorité des maires des plus petites communes, c'est-à-dire par ceux qui ont le moins facilement accès aux autorités départementales.

Enfin, il est significatif que la seule question qui a suscité un taux de réponse « normal » est celle qui mettait l'accent sur l'alourdissement de la charge de travail et de la responsabilités des maires. Ceux-ci répondent massivement que la décentralisation a rendu plus difficile l'exercice de leur mandat. Douze années d'expérience de la décentralisation ont largement confirmé, selon les élus, les craintes qui s'étaient exprimées en 1984. La défection des nombreux maires qui ne se sont pas représentés en 1995 a été attribuée à cet alourdissement de la charge de travail et surtout à l'accroissement des risques liés à l'exercice du « métier » d'élus locaux dans les petites communes.

CONCLUSION

D'une façon générale, comme le montre la comparaison des résultats de cette étude à ceux de l'enquête réalisée en 1984, le moins que l'on puisse dire est que le monde des petites communes, que l'on continue de moins en moins pertinemment à désigner comme "rurales" n'a pas connu pendant ces douze dernières années, de crise ou de bouleversements spectaculaires. Ni les réformes de décentralisation, ni les profonds changements socio-économiques du milieu rural n'ont fondamentalement remis en cause les modalités traditionnelles du fonctionnement de la démocratie communale et du gouvernement municipal. Ce constat de stabilité ne signifie cependant pas que les municipalités sont restées figées dans une sorte d'immobilisme. Bien au contraire, l'absence de crise majeure indique plutôt qu'elles ont su s'adapter progressivement et, pour une partie d'entre elles, contribuer activement aux transformations de leur environnement socio-économique et administratif.

Le jeu des clivages traditionnels et les mécanismes subtils de sélection des « éligibles » et de choix des élus, typiques des élections locales dans les collectivités d'interconnaissance, n'ont pas bloqué l'intégration dans les équipes municipales de nouvelles catégories d'élus, représentatives des intérêts des populations néo-résidentes et des activités qui sont aujourd'hui le support de la « renaissance rurale »¹². Ce processus de renouvellement des élus communaux commencé depuis plusieurs décennies, s'est fait dans la plupart des communes d'une façon prudente et

¹² Kayser B, **La renaissance rurale**, Paris, A Colin, 1993.

progressive. Dans les conjonctures relativement "dépolitisées" des deux dernières élections municipales de 1989 et 1995, il n'a pris qu'assez rarement la forme d'un changement complet d'équipe municipale et d'un renversement des rapports de force entre deux listes opposées.

Désormais, le profil sociologique typique du maire rural est celui d'un salarié appartenant aux couches moyennes, en activité ou « jeune retraité », enseignant, cadre moyen ou supérieur de la fonction publique ou du secteur privé. Bien que fréquemment issus de la commune qu'ils administrent, la sphère des intérêts et des expériences de ces nouveaux élus, notamment du fait de leur lieu de travail fréquemment situé dans la ville voisine, déborde les limites du territoire communal. Cette catégorie d'élus, porteuse de nouvelles demandes d'équipements et de services publics, se réfère à une conception de la gestion municipale moins patrimoniale et plus interventionniste, largement ouverte à un développement local diversifié même si elle est par ailleurs soucieuse du maintien des activités agricoles et de la préservation d'un cadre de vie rural. Ce nouveau profil de maire est largement dominant dans les espaces périurbains et touristiques, c'est-à-dire dans la partie la plus dynamique des campagnes, là où la population s'accroît et se diversifie, mais là aussi où les problèmes d'équipement et les enjeux fonciers sont les plus aigus.

Les agriculteurs ont définitivement perdu leur position dominante bien qu'ils restent encore largement présents dans les mairies du « rural profond ». Ce déclin s'inscrit dans la continuité d'une tendance qui a commencé dès la fin des années cinquante. Mais si l'identification du rural au monde agricole est aujourd'hui rompue, les agriculteurs ont encore, et peut-être plus qu'avant, un rôle essentiel à jouer dans la gestion locale. Non seulement parce que les problèmes de l'aménagement de l'espace rural et les enjeux environnementaux sont étroitement imbriqués à ceux de l'agriculture mais aussi et surtout, parce que le développement de productions agro-alimentaires de qualité, autour d'un label par exemple, passe par le maintien ou la « réinvention » des identités territoriales (pays, terroirs...) et par la valorisation des ressources patrimoniales et des savoir-faire locaux. Les communes

contribuent à ce mouvement, même si celui-ci repose principalement sur la mise en place de nouvelles formes de coopération intercommunale et la création de nouveaux territoires d'identité et d'action.

D'une façon générale, on constate que les petites communes restent un foyer vivant de démocratie et un lieu pertinent pour la gestion des services de proximité. De ce point de vue, les municipalités répondent, avec une économie de ressources assez remarquable, aux principaux besoins et aux demandes sociales de leur population, tout en gérant des équilibres financiers précaires. Le poids et les effets de leurs interventions restent importants ¹³ même si celles-ci de plus en plus, passent par des organismes intercommunaux et s'inscrivent dans divers partenariats et cofinancements avec les départements et régions et dans le cadre des politiques nationales et européennes. Le développement de la coopération intercommunale et des diverses formes de partenariat est un des phénomènes les plus remarquables des quinze dernières années. Mais, dans la mesure où il requiert de la part des élus des aptitudes spécifique à la coopération et à la négociation, des capacités entrepreneuriales et la mobilisation d'importantes ressources relationnelles, il devient un facteur de discrimination et d'inégalité entre les communes.

Il faut cependant se garder de tracer un portrait trop global : **les communes rurales sont de plus en plus hétérogènes**. La taille démographique est bien évidemment un facteur de différenciation important dans les modalités de fonctionnement de la démocratie communale et dans les capacités d'action et la marge d'autonomie des municipalités bien qu'il soit difficile de déterminer un seuil en dessous duquel on pourrait affirmer qu'une commune n'est plus une collectivité locale « viable ». A cet égard, il faudrait s'interroger sur les notions d'"habitant" et de «population communale». En effet, dans de nombreuses communes, la population officielle, dénombrée par les recensements de l'INSEE, n'est plus guère qu'une fiction si on tient compte de l'ampleur des migrations alternantes et saisonnières. La

¹³ Les 32157 communes de moins de 2000 habitants ont dépensé en 1994 environ 73 milliards de francs soit 17% des dépenses communales totales (hors groupements).

population de ces communes est une population à géométrie variable. Le décalage est de plus en plus grand entre un noyau souvent âgé d'habitants permanents et les diverses populations des électeurs (souvent plus nombreux que les habitants en âge de voter), des contribuables (qui ne sont pas tous électeurs ni résidents) et l'ensemble très hétérogènes des résidents temporaires qui séjournent à temps partiel, régulièrement ou occasionnellement dans ces communes. La coexistence entre ces différents groupes, l'hétérogénéité de leurs attaches locales, de leurs intérêts et besoins constituent une dimension de plus en plus importante de la gestion municipale de ces communes.

Plus que leur nombre d'habitants, évidemment lié dans les espaces ruraux faiblement peuplés à l'étendue de leur territoire et dont la signification est parfois peu pertinente, c'est aujourd'hui la situation géographique des communes par rapport aux réseaux urbains qui produit les différenciations les plus contrastées. A population égale, un fossé sépare en effet une commune en déclin du rural profond, une commune périurbaine, dont la population a doublé pendant les six ans d'un mandat municipal et une commune de montagne qui vit au rythme des migrations hebdomadaires et saisonnières des « résidents secondaires » et des estivants. Du point de vue de la gestion municipale, la première doit assumer la charge du passé car il faut entretenir, avec moins de contribuables, des équipements qui ne servent plus guère, la seconde doit gérer l'avenir pour accueillir, en anticipant des ressources futures, une population qui n'est pas encore là, la troisième doit administrer un présent en arbitrant entre les besoins et les demandes divergentes de ses différentes catégories d'habitants.

Annexe

Publications des auteurs sur les municipalités rurales

Bages R., 1998, L'espace de la citoyenneté dans les communes rurales. Entre ouverture et repli identitaire, les maires face aux résidents secondaires et aux étrangers, Actes de la Journée Régionale de l'ARF, Toulouse, février, pp. 201-210.

Nevers J.-Y., 1997, La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies, Colloque « Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe », AFSP, Lyon, septembre 1997.

Nevers J.-Y., Bages R, Barthe L, Salles D, Viès G, 1995, **Communes rurales, aménagement de l'espace et développement local**, rapport de recherche, CERTOP, 125 p.

Nevers J.-Y., 1992, La participation aux élections municipales dans les communes rurales, dans **Les agriculteurs français aux urnes**, (études rassemblées par B. Hervieu), L'Harmattan, pp. 111-123.

Nevers J.-Y., 1992, Entre consensus et conflits, la configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales, **Revue française de sociologie**, XXXIII, pp. 391-416.

Bages R., Blazy S., Martin I., 1992, Personnes âgées et pouvoir local en milieu rural, **Gérontologie et Société**, n° 63 (« Le vieillissement rural »), pp. 74-84.

Nevers J.-Y., 1990, Montée et déclin du pouvoir paysan dans les communes rurales, in **Les Agriculteurs et la Politique depuis 1970**, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, pp. 559-567.

Nevers J.-Y., 1989, L'activité relationnelle des conseillers généraux, **Politix**, n° 7-8, oct.-déc. 1989, pp. 51-58.

Bages R., Nevers J.-Y., 1988, Conflictos y poder en las colectividades francesas en el momento de la descentralización, **Agricultura y Sociedad**, n° 49, Madrid, oct.-déc., pp. 159-176.

Nevers J.-Y., 1987, Les maires ruraux et leur appartenance politique, **Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest**, Tome 56, fasc 4, oct-déc, pp. 385-398.

Bages R., 1987, Recrutement et appartenance sociale des élus municipaux ruraux en Midi-Pyrénées, **Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest**, tome 56, fasc 4, oct-déc, pp. 371-383.

Bages R., Nevers J.-Y., 1985, **Maires et communes rurales à l'heure de la décentralisation dans la Région Midi-Pyrénées**, rapport de recherche, GREMAR-ERMOPRES, Toulouse, décembre, 167 p.

Bages R., Nevers J.-Y., 1978, Les agriculteurs et le pouvoir local, **Les Cahiers Français** (n° spécial « Le Monde Paysan »), n° 187, juil.-sept., pp. 50-54.

Bages R., Nevers J.-Y., 1978, Choix des élus, systèmes d'opposition et enjeux locaux dans les luttes municipales à la campagne, **Economie Rurale** n° 128, pp. 45-55.

Bages R., Drulhe M., Nevers J.-Y., 1976, Fonctionnement de l'institution municipale et pouvoir local en milieu rural, **Etudes Rurales** (« Pouvoir et patrimoine au village »), n° 63-64, juil.-déc., pp. 31-54.