

Observatoire de la démocratie de proximité
AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Novembre 2024

Les maires sous pression budgétaire face à un État centralisateur

Martial Foucault

Professeur des universités à Sciences Po
et chercheur au CEVIPOF





Les maires sous pression budgétaire face à un État centralisateur

Analyse de Martial Foucault, professeur des universités à Sciences Po et chercheur au CEVIPOF

La France vit une période étrange. Après une dissolution surprise de l'Assemblée nationale en juin 2024, après des semaines d'attente de la formation d'un gouvernement, est venu le temps du débat budgétaire et l'annonce d'un plan d'économies historique.

Le Premier ministre, Michel Barnier, a ainsi planifié un effort de réduction des dépenses publiques à hauteur de 60 milliards d'euros, dont 5 milliards seraient à la charge des collectivités locales. Cette déclaration a suscité un fort mécontentement des élus locaux, en particulier ceux des départements (dont une quinzaine sont déjà en grande difficulté pour boucler un budget à l'équilibre) et des communes. Si des précisions ont depuis été apportées sur le périmètre d'application des réductions, l'effort serait concentré finalement sur près de 450 grandes collectivités territoriales, mais avec des conséquences par effet de ricochet pour l'ensemble des exécutifs locaux.

De nouveau, le rapport de force s'est installé entre l'État et les collectivités locales sur fond d'incompréhension et de désaccords sur l'utilité sociale des dépenses publiques locales. Ce n'est pas la première fois que l'Exécutif demande une cure d'austérité aux collectivités locales.

Il y a moins de dix ans, sous le mandat de François Hollande, il avait été demandé un effort de 10 milliards aux collectivités locales entre 2014 et 2017. Dans un rapport de juillet 2017, la Cour des Comptes soulignait déjà qu'une des conditions pour « *obtenir des collectivités locales qu'elles prolongent durablement les efforts de gestion qui leur ont permis, sous l'effet d'une contrainte financière accrue, d'infléchir l'évolution de leurs dépenses et de contribuer à la réduction du déficit public [est] l'instauration d'un dialogue plus formalisé et équilibré avec l'État* ».

Il semble que cette recommandation n'ait pas été pleinement suivie en cet automne 2024. Plusieurs associations d'élus du bloc communal rejettent l'injonction de l'État à renoncer à certaines de leurs dépenses d'investissement (et de fonctionnement). Aujourd'hui, le dialogue entre État et collectivités territoriales prend des allures de rupture. Comme l'indiquent les différentes enquêtes de l'Observatoire de la démocratie de proximité, créé en 2018, l'état d'esprit des maires s'est dégradé au fil des années sur fond d'un manque de reconnaissance de leur rôle par l'État (et non les citoyens) et d'un sentiment de prise en étau par le pouvoir central et une dilution de leurs compétences municipales.

1. Un ministre de l'Économie ne devrait pas dire ça

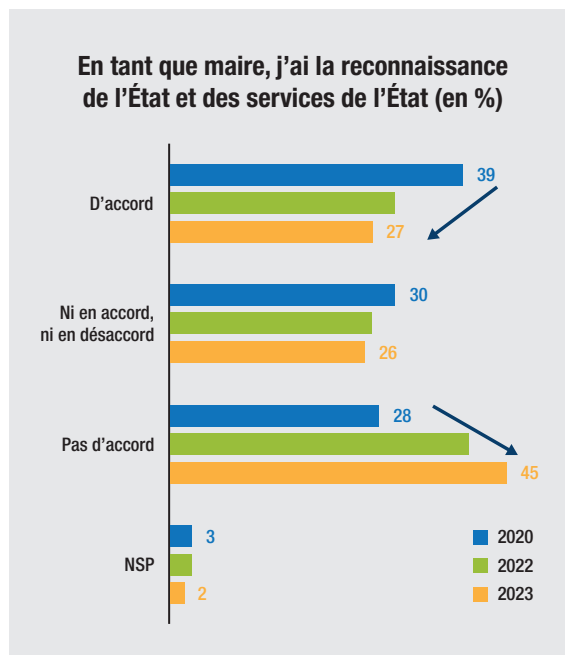
Longtemps, l'image du maire bâtisseur s'est imposée, expression que l'on doit au maire de Créteil de 1965 à 1977, Pierre Billotte. Mais cette figure a glissé vers celle de maire gestionnaire et aujourd'hui à celle de maire empêché (voire de maire « casque bleu »). Dans une note publiée l'an passé (maires engagés mais empêchés), nous mettions en avant la complexification liée à la fonction de maire : inflation de textes, réglementations qui alourdissent le code général des collectivités territoriales et une multiplicité d'acteurs dont le rôle perd en lisibilité. Cette situation pousse de plus en plus de maires à s'interroger sur leur capacité à agir et à contribuer au vivre-ensemble.

Et la rentrée parlementaire avec le nouveau gouvernement n'est pas de nature à rassurer les élus tant la préparation du projet de loi de finances de 2025 risque de nouveau d'attiser les tensions entre les élus locaux et l'Exécutif. Déjà les déclarations, en septembre 2024, de l'ancien ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, laissaient entendre que les collectivités locales auraient creusé à elles-seules un déficit de plus de 16 milliards d'euros et que leur responsabilité devait être engagée pour réduire le déficit public de la Nation. Comment interpréter ces propos ? Reflètent-ils la lucidité d'un ministre démissionnaire préférant alerter plutôt que d'être tenu responsable d'une dissimulation ou bien masquent-ils une provocation à l'endroit de la gestion des collectivités territoriales ? Si la seconde hypothèse se révélait vraie, alors un ministre démissionnaire ne devrait pas dire cela. Car les faits ne lui donnent pas entièrement raison et la recherche d'un bouc émissaire est toujours couronnée d'échec.

Dans la récente histoire des relations entre l'Exécutif et les collectivités territoriales, l'incompréhension et le malaise se sont installés en lieu et place de la sérénité et du partenariat (substantif habilement ajouté à l'intitulé du nouveau ministère en charge des Collectivités territoriales). Depuis 2018, les études conduites par l'AMF et le CEVIPOF ont clairement documenté un dialogue abîmé en raison d'un manque de considération des maires par l'État et ses services.

2. Relations avec l'État : le désamour

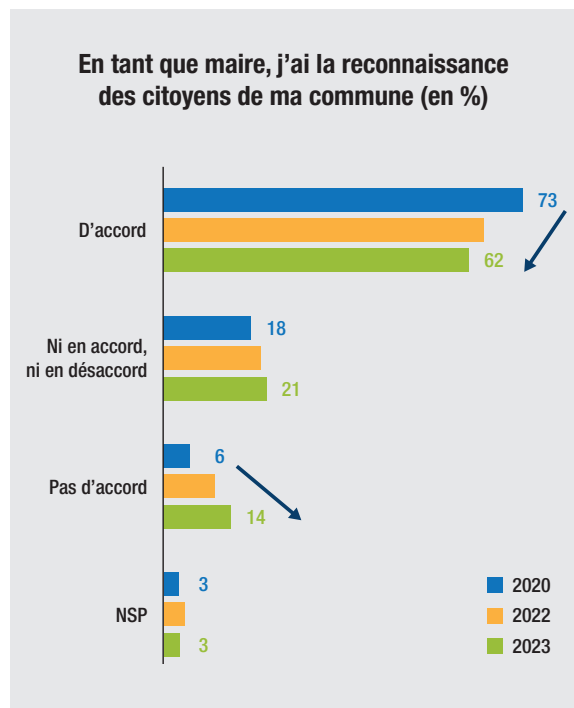
Entre 2020 et 2023, cette perception s'est fortement dégradée : 45 % des maires déclarent aujourd'hui ne pas recueillir de reconnaissance de la part de l'État et de ses services contre 28 % en 2020 (hausse de 17 points en trois ans).



À l'opposé, même si la situation est moins favorable qu'en 2020, une majorité (62 %) de maires jugent qu'ils peuvent compter sur la reconnaissance de leurs citoyens pour les actions qu'ils conduisent. Et quand bien même le niveau d'exigence des citoyens atteint des sommets (72 % des maires estiment l'exigence des citoyens trop élevé en 2023 contre 65 % en 2020).

Les déclarations de Bruno Le Maire, si elles devaient être invalidées une fois les comptes publics consolidés, auront pour conséquence de crispier davantage une relation que certains maires n'hésitent plus à qualifier d'infantilisante ou même d'injurieuse. En effet, la présidence d'Emmanuel Macron a été marquée par une volonté d'établir une relation plus directe entre l'Exécutif et le peuple, quitte à contourner les corps intermédiaires, dont les collectivités locales. Cette désintermédiation aggrave la polarisation actuelle du débat politique car elle expose directement les citoyens à la responsabilité de l'Exécutif.

Le mouvement de colère des Gilets jaunes et la crise COVID ont pourtant fait la démonstration que la (bonne) gestion de telles crises impliquait la participation des maires et plus largement des élus locaux au dialogue national.



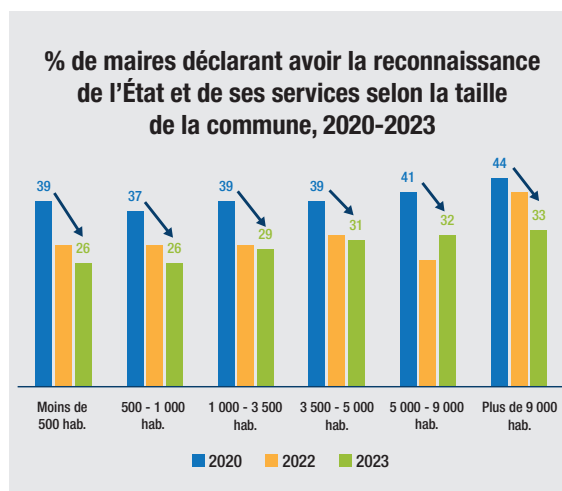
2.1 Une confiance qui s'érode pour toutes les communes

Comme plusieurs travaux de sciences sociales le mettent en évidence, la reconnaissance (ou la considération) est un facteur décisif de la construction de la confiance dans des relations interpersonnelles ou institutionnelles.

L'érosion de la confiance entraîne des répercussions dans le temps et dans la nature même de la relation. Il est largement admis qu'il est plus facile de dilapider un capital de confiance que de le construire. Depuis une dizaine d'années, une partie de ce capital a été consommée entre l'État et les maires.

Mais il est important de signaler que tous les services de l'État ne sont pas logés à la même enseigne. Par exemple, les préfectures (et parfois les sous-préfectures) ont regagné en capital de confiance auprès des maires depuis la crise COVID et leur action est saluée lorsque le préfet parvient à installer

un dialogue permanent et d'accompagnement, quitte à s'impliquer personnellement auprès des autres services de l'État (justice, police, éducation nationale, transition écologique).

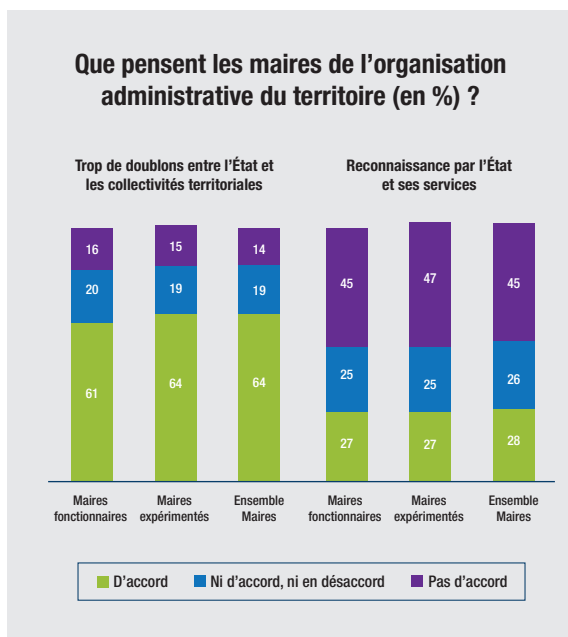


L'ensemble des édiles sont soumis à la qualité de cette relation, quelle que soit la taille de la commune qu'ils administrent. Nos enquêtes mettent clairement en évidence que, depuis 2020, le déficit de confiance à l'endroit de l'État s'est creusé en moyenne de 10 points de pourcentage. Les maires des plus petites communes (- 500 habitants) sont les plus sévères dans leur jugement de l'État (- 13 points de pourcentage).

2.2 Le profil des maires ne suffit plus à restaurer le dialogue

Une autre manière de mesurer ce désamour consiste à vérifier si le profil politique et socio-professionnel des maires change leur jugement vis-à-vis de l'État. Est-ce que les maires expérimentés (plus d'un mandat) ou ceux appartenant à la fonction publique (ou ayant été fonctionnaire) sont plus aguerris au dialogue avec l'État et donc moins sévères ?

Il n'existe aucune différence de jugement entre les maires familiers des rouages de l'administration publique et ceux qui le sont moins. Non seulement, les premiers admettent un manque de considération de la part de l'État mais ils concèdent en majorité (61 % pour les maires fonctionnaires et 64 % pour les maires expérimentés) que l'organisation administrative du pays laisse trop de place à des doublons entre l'État et les collectivités territoriales.



Dans un rapport remis en mai 2024 par Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières, le coût de l'enchevêtrement des structures est estimé à 4,8 milliards d'euros (dont 1,1 milliards pour l'école primaire, 0,8 milliard pour l'urbanisme et 0,5 milliard pour la voirie). La présence de l'État s'affirme par la norme, les schémas et le pilotage de la coordination entre acteurs. Cela signifie que de nombreuses politiques publiques décentralisées sont aujourd'hui enchâssées dans des plans, schémas et autres contractualisations avec des opérateurs (telles que les ARS ou agences de l'eau) où l'État assure un contrôle direct ou par délégation.

Ce constat se traduit par une action publique souvent entravée, comme en témoignent de nombreux maires, dans le domaine de la santé, de l'urbanisme et du logement.

3. Débat budgétaire et autonomie financière : le malentendu

Le gouvernement prévoit une réduction drastique du déficit public, ciblant qu'il passe en 2025 à 5 % du PIB contre 6,1 % estimé en 2024 (soit 180 milliards d'euros). Concrètement, il cherche à réduire son déficit structurel primaire (hors charges de la dette) par une baisse des dépenses publiques de l'ordre de 40 milliards d'euros et une hausse des recettes à hauteur de 20 milliards (effort global de 60 milliards d'euros).

Pour parvenir à cet objectif, le projet de loi de finances 2025 entend mettre à contribution les collectivités territoriales à hauteur de 5 milliards d'euros. En réalité, ce chiffre serait plus proche de 11 milliards d'euros. André Laignel, premier vice-président délégué de l'AMF, estime qu'il faut ajouter à ces 5 milliards une perte d'environ 2,1 milliards pour la transition écologique, 2,5 milliards de désengagement de l'État (dont 1,9 milliards de suppression de subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères) et 1,3 milliards d'augmentation des cotisations CNRACL (régime de retraite des fonctionnaires territoriaux). Il y a donc débat sur la sincérité des annonces du gouvernement.

3.1 L'équilibre budgétaire des communes

Rappelons quelques chiffres sur les finances publiques locales pour bien comprendre les enjeux financiers et les raisons du mécontentement actuel des associations d'élus locaux.

En 2023, les dépenses publiques locales (325 milliards d'euros) représentaient près de 20 % de l'ensemble des dépenses publiques. Parmi elles, les dépenses publiques d'investissement des collectivités locales assuraient 60 % de l'investissement total public en France. Ces deux chiffres donnent une idée de l'effet d'une réduction des dépenses publiques locales sur l'investissement (écoles, environnement, voirie, transport...). L'investissement ne sera pas interrompu mais ralenti voire reporté. Or, s'il existe bien une relation économique qui ne souffre d'aucune contestation, c'est bien celle qui existe entre l'investissement public et la croissance économique.

Structure du budget de l'État (en milliards d'euros)	2024			2025
	Dépenses	Solde	Solde en %	Dépenses
Administrations publiques	1 636	-153	-9,4 %	1 666
<i>Dont administrations publiques centrales</i>	649	-156	-24,1 %	663
<i>Dont administrations publiques locales</i>	325	-10	-3,0 %	329
<i>Dont administrations de sécurité sociale</i>	769	13	1,7 %	782

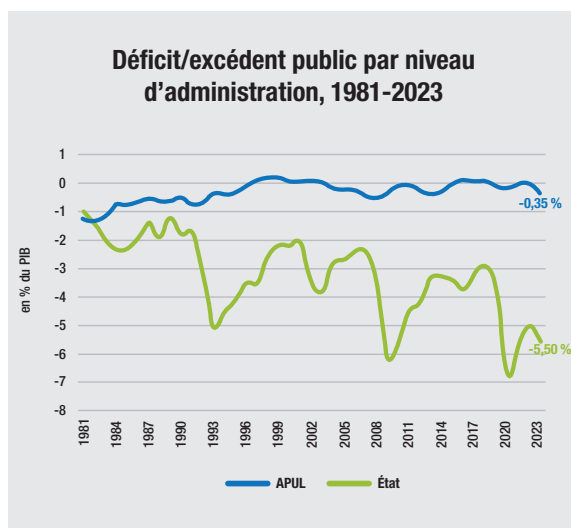
Source : Direction du budget 2024 (octobre), calcul de l'auteur

Par ailleurs, malgré la nécessité de mieux dépenser, l'effort demandé aux élus locaux ne peut se résumer à améliorer l'efficacité. Le contrôle exercé par l'État laisse peu de marges à une dépense inefficace, surtout en matière d'investissement. Qu'il existe des marges d'économies dans les dépenses de fonctionnement, personne ne peut le contester.

En revanche, l'ampleur de l'effort demandé aux communes revient à diminuer de 150€ / habitant l'action publique locale. Car ce sont bien des dépenses en moins qui seront décidées pour construire un budget à l'équilibre. Quel choix opérer ? Renoncer à l'effort de transition écologique (dont le rapport Pisani-Ferry estime à 30 milliards d'euros l'effort annuel supplémentaire), fermer ou « rationaliser » de nouveau des services publics de proximité, couper dans le financement des activités périscolaires ou encore réduire le soutien au tissu associatif ?

Le tableau précédent apporte un éclairage intéressant sur la responsabilité de chaque strate d'administration dans le creusement du déficit au cours du temps. En 2024, les administrations publiques locales ont dépassé de 3 % leur engagement de dépenses initiales contre 24 % pour l'État (administrations centrales et opérateurs ou agences publiques). Ce rapport de 1 à 8 semble donc être la clé de répartition assez mécanique de l'effort demandé par le gouvernement Barnier aux collectivités territoriales : 5 milliards d'euros pour ces dernières contre 40 milliards pour l'État central.

Sur un temps plus long, on s'aperçoit que la gestion publique locale au cours des quarante dernières années s'est révélée plus rigoureuse que celle de l'État ou des administrations de sécurité sociale.



Le graphique ci-dessus illustre une constance dans les finances des collectivités locales dont le besoin de financement (autrement dit le déficit public) s'établit à 0,35 % du PIB en 2023 contre 5,5 % pour l'État et les établissements publics. Et cette fois-ci, le rapport n'est plus de 1 à 8 mais de 1 à 15. Le gouvernement et Bercy auraient donc pu s'en tenir à cette règle et demander aux collectivités locales un effort plafonné à 2,6 milliards d'euros, soit deux fois moins que l'annonce du gouvernement.

Rappelons qu'entre 1981 et 2023, le déficit public moyen des collectivités locales est 10 fois moindre que celui de l'État (0,31 % vs. 3,25 % rapporté au PIB).

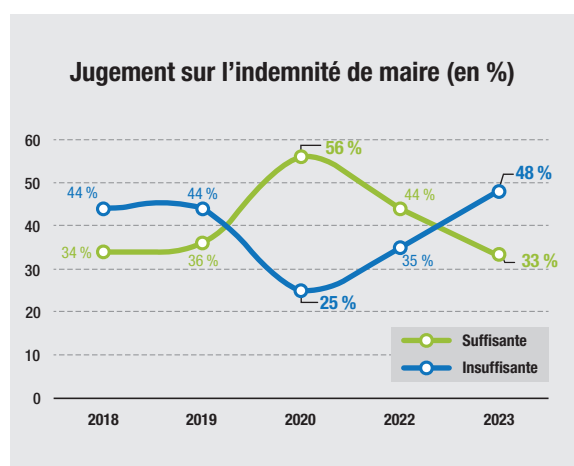
3.2 Autonomie financière et responsabilité politique : deux conditions de la décentralisation

Dernier point important sur la situation financière. Le dérapage du déficit public semble trouver sa source en partie dans les recettes fiscales amoindries. Alors que la France reste le pays présentant le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé d'Europe (57%), il est aussi celui dont l'autonomie fiscale centrale est la plus forte, selon l'OCDE (OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022 : Making Decentralisation Work*). Cela signifie que les collectivités locales ont peu d'autonomie pour lever l'impôt. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a renforcé le contrôle financier exercé par l'État sur les municipalités, dont les ressources dépendent désormais principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou de la fiscalité transférée (en produits de TVA). L'autonomie fiscale des communes n'a cessé de reculer. Le mouvement de décentralisation engagé en 1982 est devenu un mouvement de recentralisation financière. Certes, les compétences exercées n'ont pas été retirées par l'État mais les moyens financiers de les exercer relèvent de moins en moins des acteurs locaux. La France a inventé un modèle de centralisation dans la décentralisation. Le degré d'autonomie des collectivités ne doit pas simplement être vu comme un affichage constitutionnel des compétences transférées mais comme un principe de responsabilité politique où les exécutifs locaux engagent leur responsabilité devant les citoyens. Non seulement en matière de réalisations (et donc de dépenses) mais aussi en termes de fiscalité. Contrairement à une idée souvent répandue, les citoyens français ne sont pas averses au consentement à l'impôt mais ils le conditionnent à la qualité et la quantité de services publics dans leur environnement de vie. Couper le lien de l'imposition locale avec une communauté de vie et de résidence ouvre la voie à défaire le lien citoyen-contribuable et donc à étatiser la citoyenneté. Or, c'est aussi par le bas (au niveau des communes) que la citoyenneté doit pouvoir s'exercer, y compris par un effort fiscal, même symbolique, de tout citoyen au financement du bien commun local.

Enfin, l'argument selon lequel seules les plus grandes collectivités (en termes de population) seront les principales contributrices à l'effort peut se révéler empreint d'un souci de justice financière. Mais le gouvernement ignore ou feint d'ignorer la participation des grandes villes au financement croisé des programmes de plus petites communes au sein de leur intercommunalité. Si les grandes communes disposent de moins de ressources, elles n'hésiteront pas à réduire leur participation vers l'ensemble des communes.

4. Le statut de l' élu : encore et toujours

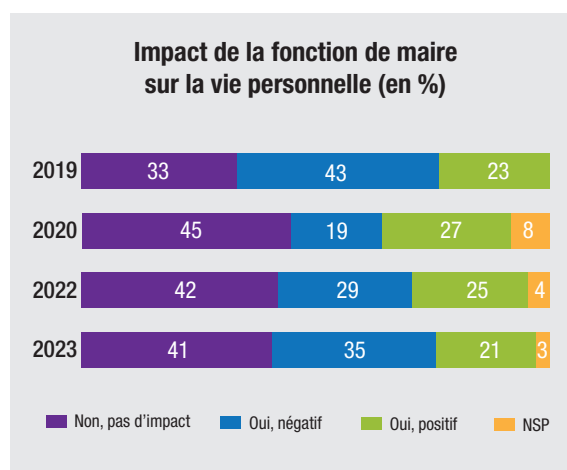
Au cours de l'automne 2023, plusieurs initiatives parlementaires et propositions de lois ont été inscrites à l'agenda législatif pour améliorer le statut des élus locaux. Ces textes envisageaient une revalorisation des indemnités des maires et de leurs adjoints.



Depuis 2020, le pourcentage de maires insatisfaits de l'indemnité perçue (malgré une revalorisation accordée par la loi Engagement et Proximité de 2019 pour les communes de moins de 3 500 habitants) ne cesse de progresser. Près d'un maire sur deux (48 %) juge le montant de l'indemnité perçue comme insuffisante (contre 25 % en 2020).

Si le niveau d'indemnité des élus locaux doit être discuté sereinement (en lien avec le cumul d'autres fonctions), il est important de rappeler que l'engagement des maires n'est pas motivé par l'enrichissement personnel. Leur revalorisation serait donc légitime. Toutefois, il existe un risque réel que les citoyens comprennent une revalorisation comme un privilège accordé à des élus qu'ils ne tarderaient pas à qualifier de professionnels de la politique locale. Or, c'est précisément parce que les maires sont moins perçus comme des professionnels de la politique et facilement accessibles qu'ils bénéficient d'un niveau élevé de confiance (en moyenne 65 % depuis 10 ans).

En parallèle, le statut de l' élu local doit apporter des réponses pour une meilleure protection des élus dans la conciliation de leur vie professionnelle et celle de leur mandat électoral (pour rappel : 50 % des maires exercent une activité professionnelle en parallèle) mais aussi dans la conciliation de leur vie personnelle.



Nos enquêtes révèlent que 35 % des maires déclarent en 2023 que leur mandat a eu des effets négatifs sur leur vie personnelle (contre 19 % en 2020 en début de mandat). Si l'impact négatif de la fonction de maire sur la vie personnelle a presque doublé en trois ans, cela atteste une transformation du rapport à l'engagement pour des maires en activité professionnelle mais aussi une difficulté plus marquée pour les maires exerçant leur premier mandat. Une telle dégradation interroge sur leur volonté de poursuivre leur engagement à l'occasion des prochaines échéances électorales de mars 2026.

Martial Foucault,
Professeur des universités à Sciences Po
et chercheur au CEVIPOF



Principaux enseignements de l'analyse de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo

Novembre 2024

Les maires sous pression budgétaire face à un État centralisateur

■ Réduction des dépenses publiques

Le Premier ministre Michel Barnier a annoncé un plan d'économies de 60 milliards d'euros, dont 5 milliards seraient supportés par les collectivités locales. En réalité, cette contribution pourrait atteindre 11 milliards d'euros selon certaines estimations. Rappelons qu'entre 1981 et 2023, le déficit public moyen des collectivités locales est 10 fois moindre que celui de l'État (0,31 % vs. 3,25 % rapporté au PIB).

■ Dégradation des relations entre maires et l'État

Entre 2020 et 2023, le nombre de maires estimant ne pas être reconnus par l'État est passé de 28 % à 45 %, soit une hausse de 17 points.

■ Reconnaissance des citoyens

62 % des maires jugent que leurs citoyens reconnaissent leurs actions, malgré un niveau d'exigence jugé trop élevé par 72 % des maires en 2023 (contre 65 % en 2020).

■ Dépenses publiques locales

En 2023, les dépenses publiques locales (325 milliards d'euros) représentaient à peine 20 % des dépenses publiques en France, avec des collectivités locales assurant 60 % de l'investissement public.

■ Insatisfaction des maires concernant leurs indemnités

En 2023, 48 % des maires jugeaient leurs indemnités insuffisantes, un chiffre en hausse par rapport aux 25 % en 2020.

■ Impact personnel du mandat de maire

35 % des maires ont déclaré en 2023 que leur mandat avait un impact négatif sur leur vie personnelle, contre 19 % au début de leur mandat en 2020.

Ces chiffres soulignent les tensions croissantes entre l'État et les collectivités locales, la reconnaissance limitée des maires par l'Exécutif, et les défis personnels auxquels les maires font face dans l'exercice de leurs fonctions.

MÉTHODOLOGIE

En partenariat avec l'AMF depuis 2018, le CEVIPOF a mis sur pied un Observatoire de la démocratie de proximité sous la direction de Martial Foucault.

À ce jour, cinq enquêtes administrées en ligne auprès de 33 322 maires et deux enquêtes auprès des Français ont été réalisées. Le taux de réponses des enquêtes auprès des maires a varié entre 10,5 % (en 2022) et 18 % (en 2023).

La représentativité de l'enquête est assurée par une proportion équivalente de maires répondants dans chacune des strates de population des communes françaises (malgré un déficit de répondants parmi les communes de plus de 30 000 habitants, corrigée en 2023 par une série d'entretiens qualitatifs).

L'enquête comporte systématiquement des modules traitant les conditions d'exercice de la fonction de maire, le volume et la nature des violences à l'endroit des maires, les enjeux de la gouvernance territoriale et le rapport aux citoyens. Par ailleurs, les enquêtes ont permis d'approfondir une thématique conjoncturelle (gestion COVID, crise énergétique, démissions des maires, politique du logement...).

La prochaine enquête auprès des maires est prévue en septembre 2025.

Cette analyse porte sur les résultats des enquêtes réalisées auprès des maires en 2019, 2020, 2022 et 2023.

