

ifop

pour



Nouveau mandat : nouveaux défis

Synthèse des résultats
Novembre 2008

Sommaire

Pages

- 1 - La méthodologie.....	1
- 2 - Les principaux enseignements.....	3
A) L'impact de la réorganisation de l'Etat sur le territoire paraît plutôt négatif, notamment aux élus de l'opposition	4
B) Des élus très partagés à propos de la base sur laquelle doit reposer la fiscalité locale	5
C) Un certain consensus se dégage autour des différentes projets suggérés en matière d'urbanisme, de transports et d'aménagement du territoire.....	7
D) Des élus majoritairement hostiles à l'élection au suffrage universel direct des conseillers ou des Présidents de structures intercommunales	8
E) Des élus favorables aux communautés hospitalières de territoire et à la disparition des conseils d'administration présidés par les Maires.....	9
F) Des difficultés à appliquer certaines réformes de l'éducation, notamment celle instaurant le droit d'accueil des enfants en cas de grève	10
G) Les élus jugent difficiles les rapports entre les collectivités locales et les institutions européennes.....	11
H) Vers un renforcement des fonctions du maire : un sentiment partagé par une majorité des élus interrogés	12

- 1 -

La méthodologie

Méthodologie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Etude réalisée par l'Ifop pour :	l'Association des Maires de France
Echantillon	Echantillon de 502 élus, dont 352 Maires et 150 Présidents d'EPCI. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (taille de la commune, type d'EPCI) après stratification par région.
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par téléphone sur le lieu de travail des personnes interrogées.
Dates de terrain	Du 10 au 17 octobre 2008

- 2 -

Les principaux enseignements

A) L'impact de la réorganisation de l'Etat sur le territoire paraît plutôt négatif, notamment aux élus de l'opposition

- **Les effets de la réorganisation de l'Etat sur le territoire paraissent plutôt négatifs aux yeux des Maires et Présidents de communautés interrogés.** Plus des deux tiers estiment que cette réorganisation est de nature à « compromettre la qualité de ses prestations aux collectivités territoriales » (70%) ou « à rendre plus difficile l'accès aux services publics » (68%). De même, une majorité (57%) ne croit pas que cette réorganisation « permettra d'améliorer globalement son efficacité et de réduire le coût pour le contribuable ».

Cependant, il existe sur ce dernier point un clivage droite / gauche qu'on ne retrouve pas sur les précédents. Si les élus de droite (UMP, divers droite) doutent comme les autres des effets positifs de la réorganisation de l'Etat sur l'accès aux services publics ou sur la qualité des prestations de l'Etat, une majorité d'entre eux estime en revanche qu'elle aura un impact positif en termes d'efficacité ou sur le plan financier. Ils s'opposent en cela très nettement aux élus de gauche (Parti socialiste, divers gauche) qui s'avèrent, eux, très circonspects sur le sujet. Dans le détail des résultats, les Présidents d'EPCI apparaissent aussi un peu moins sceptiques que les Maires sur les effets bénéfiques de cette réorganisation, notamment sur la question de son impact en termes d'efficacité ou sur le plan financier. De même, les élus des grandes agglomérations et / ou de la région parisienne tendent à l'être un peu moins que les élus de province et de petites ou de moyennes agglomérations.

- **De manière plus générale, cette réorganisation de l'Etat sur le territoire conduirait les élus à se tourner d'avantage vers d'autres collectivités territoriales** telles que l'intercommunalité (citée par 68% des répondants), le département (51%) ou la région (43%). Seuls un quart d'entre eux (24%) déclarent que cette réorganisation les inciterait à se tourner vers le secteur privé. Et seuls 13% citent l'Europe comme l'acteur qu'ils auraient davantage tendance à solliciter à l'avenir. A noter, dans le détail des résultats, que les Présidents de communautés se distinguent des Maires en ayant davantage tendance à se tourner vers le département (61%) ou la région (56%) que vers l'intercommunalité (52%).

B) Des élus très partagés à propos de la base sur laquelle doit reposer la fiscalité locale

- **Les Maires et Présidents de communautés interrogés sont très partagés en ce qui concerne la base sur laquelle doit reposer la fiscalité locale.** Si 40% d'entre eux considèrent que la valeur locative doit servir de base à la détermination de l'assiette de la taxe d'habitation, des taxes foncières et d'une partie de la taxe professionnelle, un tiers d'entre eux (34%) préfèrent que ce soit les revenus et près d'un quart (23%) souhaitent que ce soit la valeur vénale des biens. Assez logiquement, un clivage apparaît sur ce sujet entre les élus de gauche – plus enclins à ce que les revenus servent de base à la détermination de l'assiette – et les élus de droite qui préfèrent, eux, que ce soit la valeur locative. Mais il faut aussi relever les différences de positions entre les Maires – dont la valeur locative reste l'option préférée – et les Présidents de communautés beaucoup plus partagés sur le sujet : si 37% d'entre eux sont attachés à ce que ce soit les revenus, 36% privilégient la valeur locative.
- Dans l'hypothèse d'une réforme de la Taxe Professionnelle, l'ensemble des élus se retrouve pour exiger le respect de deux principes. Pour assurer une réelle autonomie fiscale des collectivités territoriales, ils s'accordent (à 91%) sur le principe d'un maintien du lien fiscal entre entreprises et collectivités locales. De même, plus des trois quart d'entre eux (78%) affirment qu'une telle réforme doit prendre en compte l'idée selon laquelle il faut doter les collectivités territoriales d'une ressource fiscale sur laquelle elles disposeraient d'une plus grande liberté d'en fixer le taux.
- Enfin, l'idée selon laquelle l'Etat doit changer la nature du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) en l'intégrant dans l'enveloppe globale de ses concours financiers aux collectivités territoriales est largement rejetée (63%), en particulier dans les rangs des Présidents de communautés (à 79%) et des élus de gauche (à 74% par les élus PS).
- Invités à indiquer spontanément sur quels points devraient, à leurs yeux, porter les économies de l'Etat, les élus citent d'abord la réduction de son train de vie global (36%), loin devant la réduction du nombre de fonctionnaires (19%), la révision des salaires et avantages des hauts fonctionnaires et des élus (18%) ou la réduction et la surveillance des dépenses inutiles (18%). La disparition de certains échelons territoriaux est citée par seulement 11% des élus, notamment par les Présidents de communautés (16%) et tout particulièrement par ceux dont l'EPCI à au moins 4 taxes (24%). Pour le reste, on note sans surprise que la réduction du train de vie de l'Etat est plus chère au élus de gauche que de droite alors que la réduction du nombre de fonctionnaires est plus portée par les élus de droite que de gauche.
- **Le projet consistant à limiter à l'inflation l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales est quant à lui rejeté par une majorité des élus interrogés (56%).** Une forte proportion d'entre eux (43%) soutient cependant cette idée, en particulier au sein des rangs de la droite (53%) et des Maires de la région parisienne (53%). A l'inverse, une majorité d'élus d'opposition (Modem compris) et de Maires de Province la rejettent.
- Toutefois, le double clivage – à la fois politique et géographique – suscité par cette idée ne se retrouve pas pour les autres pistes suggérées à ce sujet. Un très large consensus se dégage autour des autres idées suggérées en matière d'évolution des concours financiers de l'Etat. C'est le cas autour de l'idée de son indexation *a minima* sur l'évolution réelle des prix, approuvée par plus de neuf élus sur dix (91%). C'est aussi le cas en ce qui concerne l'idée d'accompagner cette évolution « par une réduction ou une modération des charges obligatoires qui pèsent sur les collectivités locales » (approuvée par 87% des élus). L'idée selon laquelle elle pourrait « être à nouveau indexée dès que possible sur la croissance » est quant à elle approuvée par plus de huit élus sur dix (82%).

- En revanche, les solutions avancées pour faire face au ralentissement des concours financiers de l'Etat suscitent moins de consensus. La réalisation d'économies de fonctionnement est la solution la plus envisagée (48%), loin devant la réduction des dépenses affectées aux équipements et services locaux (26%), l'augmentation de la fiscalité locale (14%) ou le recours à l'emprunt (11%). Mais des nuances apparaissent en fonction des catégories d'élus. Le recours à l'emprunt est, par exemple, envisagé par deux fois plus d'élus socialistes (12%) que d'élus UMP (6%). L'augmentation de la fiscalité locale est, elle, une solution beaucoup moins envisagée par les Maires (10%) que par les Présidents de communauté (23%). Enfin, la réalisation d'économies de fonctionnement obtient les faveurs des répondants récemment élus (en 2008), alors que la réduction des dépenses d'équipement constitue l'option favorite des élus ayant la plus grande ancienneté (avant 1995).

C) Un certain consensus se dégage autour des différentes projets suggérés en matière d'urbanisme, de transports et d'aménagement du territoire

- L'adhésion à l'objectif d'une gestion plus économe de l'espace est massive (91%) mais aussi profonde au regard de la proportion d'élus « tout à fait d'accord » (51%) avec cette idée affichée notamment lors du Grenelle de l'environnement. Et pour atteindre cet objectif, les élus s'accordent pour considérer que ce n'est ni au niveau de la commune seule (9%), ni au niveau de l'intercommunalité seule (20%) que les politiques d'urbanisme, d'habitat et de transport doivent être conduites mais qu'elles doivent passer par une meilleure articulation entre la commune et l'intercommunalité (70%). A noter que les Présidents de communautés (29%) et les Maires de la région parisienne (41%) penchent plus que la moyenne (située à 20%) pour une conduite de ces politiques au seul échelon intercommunal.
- L'adhésion au lien entre programmes de construction et développement d'infrastructures de transports collectifs atteint un niveau similaire : 87% d'avis favorables. 44% des élus sont mêmes tout à fait favorables à ce que dans les zones soumises à une forte pression foncière, les programmes de construction soient liés à l'existence ou au développement d'infrastructures de transports collectifs. Dans le détail des résultats, il apparaît aussi que c'est au sein des Présidents de communautés et des Maires de la région parisienne que cette adhésion est la mieux ancrée.
- L'adhésion à la prééminence du schéma de cohérence territoriale (SCOT) sur les autres documents d'urbanisme (PLU, Carte communale, PLH, PDU) est elle aussi très large : deux élus sur trois (66%) y sont favorables contre un tiers qui y sont opposés (32%). A noter un point : si cette idée ne suscite pas de clivages entre Maires et Présidents de communautés, les Maires les plus récemment élus (73% des élus en 2008) et les Maires de la région parisienne (74%) s'y montrent les plus favorables.

D) Des élus majoritairement hostiles à l'élection au suffrage universel direct des conseillers ou des Présidents de structures intercommunales

- **De manière générale, les Maires et Présidents de communautés sont très partagés sur la question de l'élection au suffrage universel direct des conseillers ou des Présidents de structures intercommunales.** Dans l'ensemble, les Maires comme les Présidents sont majoritairement hostiles à cette idée, tant pour la désignation du Président (52%) que pour celle du Conseil communautaire (57%).

A titre de comparaison, ce niveau d'hostilité est proche de celui mesuré par l'Ifop en 2006 auprès de la même cible même si toute comparaison est à interpréter avec prudence compte-tenu des différences de mode de recueil et de formulation de question¹. En revanche, en ce qui concerne plus spécifiquement la question de l'élection des conseillers communautaires, une étude réalisée en 2000 par l'Ifop pour l'AMF permet d'observer un rejet croissant de cette idée auprès des Maires. Alors qu'il y a 8 ans, les partisans du suffrage universel direct étaient un peu plus nombreux que ses opposants (49% contre 46% d'opposants), ils sont désormais nettement minoritaires : 42% contre 58% d'opposants².

Dans le détail des résultats, il est intéressant de noter que le niveau d'adhésion au principe d'élection au suffrage universel direct varie beaucoup en fonction de l'ancienneté du mandat : les répondants élus après 2002 tendent à y être plus favorables que ceux élus avant 2002. De même, chez les Maires, il change beaucoup en fonction de l'appartenance (ou non) de la commune à un EPCI : alors que les Maires de communes n'appartenant pas à un EPCI sont favorables à une élection au suffrage universel direct, les autres y sont majoritairement opposés. Enfin, il faut relever que l'adhésion à cette idée est particulièrement faible chez les Maires des grandes agglomérations (plus de 100 000 habitants) et chez ceux situés en région parisienne.

- **Les Maires et Présidents de communautés interrogés voient dans le renforcement de l'intercommunalité plus une source d'économies de gestion (56%)** qu'un facteur de dépenses supplémentaires (43%). Cependant, ces résultats d'ensemble cachent de fortes différences de perceptions entre les Présidents de communautés – percevant pour plus des deux tiers (70%) l'intercommunalité comme une source d'économie – et les Maires très partagés à ce sujet : si 49% la voient comme une source d'économie, 50% la perçoivent comme un facteur de dépenses supplémentaires. Dans le détail des résultats, notons que les plus septiques quant aux bienfaits financiers de l'intercommunalité se situent parmi les élus les plus anciens (élus avant 1995), situés dans le sud de la France et dans les rangs de l'UMP (51%).
- Ces éléments les plus sceptiques se retrouvent en partie parmi les élus les plus hostiles à un renforcement des moyens des Préfets pour inciter au regroupement intercommunal. Certes, dans l'ensemble, une majorité d'élus – aussi bien Maires que Présidents de communauté – est favorable à ce renforcement (58%) mais une proportion non négligeable d'entre eux y est hostile (42% en moyenne), en particulier au sein de répondants élus avant 1995 (56%) ou des Maires du sud de la France (52%).

¹ Consultation auto-administrée réalisée par l'Ifop en avril 2006 auprès de 1471 Maires et Présidents de communautés. Lors de cette consultation, 59% des Maires et Présidents de communauté se disaient défavorables à « l'élection des EPCI au suffrage universel direct à l'occasion des élections municipales ».

² Enquête réalisée par téléphone par l'Ifop pour l'AMF en novembre 2000 auprès d'un échantillon de 600 Maires. La question posée aux Maires était la suivante : « Etes-vous plutôt favorable ou plutôt opposé à l'élection au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités ? ».

E) Des élus favorables aux communautés hospitalières de territoire et à la disparition des conseils d'administration présidés par les Maires

- Constituant un des principaux points du plan Bachelot, **le regroupement des hôpitaux en « communautés hospitalières de territoire » est soutenu par une nette majorité d'élus**. Pour la grande majorité des Maires et Présidents de communautés interrogés (70%), l'organisation de communautés hospitalières regroupant les établissements hospitaliers d'un territoire autour d'un hôpital central va dans le bon sens. Cette idée est perçue comme une bonne formule pour assurer une couverture correcte du territoire, en particulier au sein des élus de droite (UMP, divers droite) et des Maires de la région parisienne (82%). Parmi les élus qui y voient une mauvaise formule (29%), on note toutefois une surreprésentation des élus ayant un mandat très anciens (avant 1995) : 46% de ces derniers la percevant comme une mauvaise formule.
- Cependant, les élus affichent une certaine prudence, sachant que l'idée du plan Bachelot est de réserver aux grands hôpitaux les interventions les plus pointues et de concentrer l'action des petits établissements sur certains soins comme les soins aux personnes âgées. Au sein de ces communautés hospitalières, aucune mission des hôpitaux locaux n'est, à leurs yeux plus importante que les autres. Ils sont ainsi aussi nombreux à citer comme mission « le service des urgences » (89%) que « l'exercice des activités de médecine et de chirurgie en lien avec les autres hôpitaux de la communauté hospitalière » (88%). Et ils sont à peu près autant (85%) à considérer que « l'accueil et le suivi des personnes âgées » doivent être une mission des hôpitaux locaux.
- Pour près des deux tiers des répondants (64%), l'aide au développement des Maisons de santé doit être la priorité des Maires souhaitant améliorer l'offre de soins sur le territoire et pallier l'inégale répartition des professionnels de santé. Seul un élu sur quatre (25%) considère qu'ils doivent en priorité aider à l'installation des professionnels de santé et moins d'un sur dix (9%) qu'ils doivent aider prioritairement les professionnels de santé déjà installés.
- Autre élément important du plan Bachelot, le remplacement du conseil d'administration, dont le président est le maire de la ville, par un conseil de surveillance présidé par un véritable directeur (un par hôpital) n'est pas perçu négativement par les élus. En ce qui concerne la présidence de l'hôpital, les élus conviennent à une très grande majorité qu'elle doit revenir à une personne qualifiée (69%) et non pas au Maire (10%) ou au Président de la structure intercommunale (21%). Cependant, si plus des trois quarts des Maires en conviennent (77%), à peine la moitié des Présidents d'EPCI le concèdent (51%). Il faut dire qu'un gros tiers d'entre eux (36%) préféreraient qu'elle leur revienne. Plus largement, cette idée selon laquelle la présidence de l'hôpital devrait revenir au Président de la structure intercommunale est plus soutenue par les élus de gauche (34% chez les élus PS) que par les élus de droite (14% chez les élus UMP).

F) Des difficultés à appliquer certaines réformes de l'éducation, notamment celle instaurant le droit d'accueil des enfants en cas de grève

- L'application par les élus locaux de certaines réformes de l'éducation lancées par le gouvernement depuis 2007 a suscité plus ou moins de difficultés. Par exemple, la mise en place de la semaine de 4 jours a posé des problèmes à moins d'un élu sur trois (31%), les deux tiers d'entre eux (66%) n'ayant éprouvé « aucune difficulté » à l'appliquer. A l'inverse, le droit d'accueil des enfants en cas de grèves des enseignants a posé des difficultés à près de la moitié des élus (46%), un quart d'entre eux (25%) ayant même eu « beaucoup de difficultés » à l'appliquer.
- Les positions autour de ces réformes étant extrêmement clivées politiquement, les problèmes suscités par leur application varient beaucoup en fonction des étiquettes politiques. C'est par exemple le cas de l'application du droit d'accueil qui a, semble-t-il, posé des problèmes à deux fois plus d'élus socialistes (63%) que d'élus UMP (32%). Mais l'étude des autres variables met en lumière d'autres clivages tels que la fonction – 55% des Présidents de communautés ont éprouvé des difficultés à appliquer le droit d'accueil contre seulement 42% des Maires – ou encore la taille d'agglomération : les Maires des grandes agglomérations déclarent avoir eu plus de difficultés que les autres pour l'appliquer.
- Les principales difficultés rencontrées pour mettre en place ces réformes concernent des problèmes de recrutement de personnels qualifiés (57%) et, dans une moindre mesure, des difficultés de réorganisation des personnels communaux (36%). Les difficultés logistiques (locaux...) sont citées par 22% des élus ayant rencontrés des difficultés pour mettre en place ces réformes de l'éducation, soit loin devant les difficultés financières (8%). Il apparaît toutefois un clivage Paris / province assez net sur cette question, sachant que les élus de la région parisienne se distinguent des autres par le fait qu'ils ont moins rencontré de problèmes de recrutement (20% contre 57% en moyenne) que de problèmes de réorganisation des personnels communaux (39%).

G) Les élus jugent difficiles les rapports entre les collectivités locales et les institutions européennes

- Un double consensus se dégage chez les Maires et Présidents de communautés interrogés sur la question du rapport des collectivités locales à l'Europe. Ils partagent presque tous – dans un ordre de grandeur de 85% - le sentiment que l'Union Européenne ne prend pas suffisamment en compte l'impact que ses décisions peuvent avoir sur la gestion locale. Et ils sont exactement la même proportion (85%) à juger difficile l'accès des collectivités locales aux crédits européens susceptibles de financer leurs projets.

A noter que si ces questions ne suscitent pas de clivages politiques particuliers, certains Maires – situés en région parisienne et / ou dans de grandes agglomérations – se plaignent un peu plus que d'autres des difficultés d'accès aux crédits européens.

H) Vers un renforcement des fonctions du maire : un sentiment partagé par une majorité des élus interrogés

- Interrogés sur les mandats qu'ils possédaient (ou non) avant d'accéder au poste de premier édile municipal, les Maires apparaissent divisés en deux grandes catégories : les Maires n'ayant jamais exercé aucun mandat avant leur élection (43%) et les autres qui, pour la plupart, exerçaient un poste d'adjoint au maire (48%) ou de conseiller communautaire (14%). Une très faible proportion d'entre eux a exercé d'autres fonctions telles qu'une présidence de communauté (3%), un siège au Conseil général (3%) ou au Conseil régional (2%).

Dans le détail des résultats, il est intéressant de noter la proportion de ces « *homines novi* » est plus élevée chez les élus de gauche que chez les élus de droite et plus forte en province qu'en région parisienne. Et ces Maires n'ayant jamais exercé d'autres mandats avant leur élection sont aussi particulièrement nombreux chez ceux les mandats les plus anciens (avant 1995).

- Enfin, la majorité des élus interrogés partage l'idée selon laquelle les fonctions de Maire vont se renforcer à moyen terme, 58% d'entre eux estimant qu'à l'avenir, le « maire exercera de plus en plus de responsabilités, notamment en tant qu'agent de l'Etat ». A peine 28% d'entre eux considèrent le contraire, à savoir que le maire « exercera de moins en moins de responsabilités », 13% estimant quant à eux qu'il exercera les mêmes responsabilités. A noter toutefois que les Présidents de communautés sont beaucoup plus septiques que les Maires sur ce sujet : alors que seuls 23% des Maires croient en une baisse de leurs responsabilités, les Présidents d'EPCI sont presque deux fois plus à le considérer (39%).