

POUR LA

MONTAGNE

Le mensuel d'information de l'Association nationale des élus de la montagne / JUILLET/AOÛT 2020 - 6 €

N°317

le dossier

Exclusif : Grandeurs et servitudes du rôle de maire

Une étude du CEVIPOF

l'actualité

12 milliards
d'euros
pour le climat

les finances

Les conséquences
de l'épidémie
de Covid-19
sur les finances
locales

l'entretien

Frédérique Lardet :
« Il est plus
que nécessaire
de restaurer
la trésorerie
du secteur
touristique »





À LA UNE : PLM publie en avant-première de larges extraits d'une étude du CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po) réalisée au moment de la crise sanitaire et qui confirme le rôle central des collectivités locales, et donc des municipalités, pour gérer la pandémie, le confinement et le déconfinement. Durant ces périodes, le jugement positif des Français à l'égard de leurs maires a atteint 75 %.

Photo : shocky/stock.adobe.com



Ce pictogramme signale des informations complémentaires présentes sur le site www.anem.org



édito

JEANINE DUBIÉ, *secrétaire générale de l'ANEM, députée des Hautes-Pyrénées*

« LA MONTAGNE, CET ÉTÉ PLUS QUE JAMAIS »

L'été qui vient coïncide avec le déconfinement, la liberté retrouvée d'aller et venir, et la réappropriation de l'espace public dont la privation pendant près de quatre mois nous a rappelé à quel point il est indispensable.

Mais ces retrouvailles ont un saveur douce-amère. Car si l'état d'urgence sanitaire n'est plus de rigueur, le monde d'après reste à inventer et à construire, qu'il s'agisse de nos vacances ou de nos emplois.

Il faut désormais composer au quotidien avec un virus dont il ne faut pas oublier qu'il n'est toujours pas éradiqué, et adapter nos capacités de rencontre et de déplacement, ce qui impacte particulièrement l'économie touristique mais aussi l'économie montagnarde dans son ensemble. C'est ainsi que la montagne sera cet été, pour beaucoup, une destination-plaisir à redécouvrir, ne doutant pas que les professionnels du tourisme mon-

tagnard se seront mobilisés pour cela avec entrain, efficacité et responsabilité.

C'est dans ce contexte difficile où chacun doit trouver sa nouvelle place et établir ses nouveaux repères que les élus municipaux entament leur mandat avec la tâche délicate de devoir faire œuvre de solidarité face à un regain des besoins, tant parmi les ménages que dans les entreprises. Pour leur part, les parlementaires n'ont cessé d'œuvrer au niveau national pour que les outils et les moyens puissent exister afin que société et économie puissent redémarrer. Ainsi, nous nous devons d'avoir une énergie à la hauteur des enjeux qui nous attendent.

Pour cela, les enseignements tirés de la crise, tels que l'opérabilité du télétravail à grande échelle ou la vertu des circuits courts en matière d'approvisionnement et d'indépendance, sont des expériences encourageantes sur lesquelles il convient de s'appuyer pour progresser vers un monde autre et, espérons-le, meilleur.



ASSEMBLÉE NATIONALE

l'essentiel

P.2 : L'éditorial de Jeanine Dubié

Alors que le Covid-19 continuait de susciter des inquiétudes au cours du mois de juillet, la secrétaire générale de l'ANEM se félicite que la montagne soit devenue bien plus qu'une destination recours, une destination plaisir. En espérant que les leçons de la crise sanitaire permettront de mettre en place un monde meilleur.

P.3 : L'actualité

Le président de la République a assuré aux 150 participants à la Convention citoyenne pour le climat qu'il retiendrait la grande majorité de leurs propositions. Deux d'entre elles pourraient faire l'objet d'un référendum.

P.4 : La pandémie a durement affecté les finances locales

Les collectivités de montagne attendent que l'État définisse les modalités de prise en charge financière des conséquences de la crise sanitaire et du soutien à la réorganisation de la vie locale.

P.6 : L'entretien

À la tête d'un groupe de travail sur le tourisme créé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Frédérique Lardet, vice-présidente de l'ANEM, détaille plusieurs des propositions destinées à aider le secteur durement touché par la pandémie du Covid-19.

P.7 : Le dossier : une étude du CEVIPOF

Réalisée tout au long du confinement et du déconfinement, et alors que les deux tours des élections municipales se sont déroulés à quinze semaines d'intervalle, cette étude insiste sur les difficultés rencontrées par les maires lors des dernières mandatures ainsi que leurs priorités et leurs attentes pour les années à venir.

P.15 : 36^e Congrès de l'ANEM

Au cours du Congrès organisé à Corte du 14 au 16 octobre prochain, deux cycles de formation seront proposés pour envisager les risques dans les territoires de montagne, le rôle et le statut de l'élu local, et les fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en zone de montagne.

Pour la montagne est édité par l'Association nationale des élus de la montagne
7, rue de Bourgogne
75007 Paris
Tél. : 01 45 22 15 13

Directeur de la publication
et directeur de la rédaction

Pierre Bretel

Rédaction

Hervé Benoit

François Bonneville

Dorothee Collet

Jean-Marie Safra

Conception graphique
et réalisation

Patrick Maitre (GMES)

Communication

Jérôme Diawara

Photos

Droits réservés
sauf crédits

Impression

L'Artésienne, 20, rue Tholozé

75018 Paris

N° de commission paritaire

021G84199

ISSN

0296-7987

Abonnement

56,10 € / 11 numéros.

Ce numéro a été tiré

à 6 000 exemplaires.

Dépôt légal :

à parution



Ce magazine est imprimé sur du papier certifié PEFC

12 milliards d'euros pour le climat

Le président de la République a reçu, le 29 juin dans les jardins de l'Élysée, les 150 citoyens sélectionnés par tirage au sort de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) afin de leur confirmer qu'il reprendrait leurs propositions à l'exception de trois. Il a également annoncé que l'État consacrerait 12 milliards d'euros supplémentaires sur deux ans à la transition écologique de l'économie.

Les trois propositions laissées de côté par Emmanuel Macron sont la baisse de la vitesse autorisée sur autoroute de 130 à 110 km/h, le retrait du traité de libre-échange transatlantique (CETA) en cas de non-conformité avec l'accord de Paris sur le climat et la taxe de 4 % sur les dividendes.

Les 146 autres devraient maintenant faire l'objet d'une transcription sous forme législative ou réglementaire, voire être soumises à référendum.

Parmi les mesures pouvant intéresser les collectivités ou ayant une incidence territoriale particulière, on relèvera le développement de l'intermodalité des infrastructures de transport et notamment l'aménagement des gares en centres intermodaux, le financement de la rénovation des logements dans les petites communes, l'obligation de conformité des PLU et PLUi avec les SCoT (au lieu de la simple compati-

lité), la quantification des superficies pouvant être artificialisées (qui pourraient être fixées pour dix ans à l'équivalent du quart des surfaces artificialisées entre 2000 et 2020) ou l'inscription dans le plan stratégique national de l'aide au maintien des prairies agricoles.

Quant aux propositions qui pourraient être soumises à référendum, il n'y en aurait que deux : l'inscription dans la Constitution de la lutte contre le dérèglement climatique et la création du crime d'écocide.

Quant aux 12 milliards d'euros sur deux ans en faveur de la transition écologique de l'économie, ils correspondent au coût de la mise en œuvre des propositions de la CCC que l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) avait estimé à 6 milliards d'euros par an.

Plus d'infos sur : www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

New Deal mobile : trois inaugurations de pylônes multi-opérateurs en montagne

L'inauguration du premier site 4G du Vaucluse dans le cadre du New Deal mobile a eu lieu le 1^{er} juillet à Murs. C'était aussi le premier site lancé après le confinement. Au cours de cette chaleureuse cérémonie, le rôle essentiel de l'ANEM pour le déploiement de la couverture mobile en montagne et même sur tout le territoire n'a pas manqué d'être rappelé par plusieurs orateurs. Grâce à Bouygues Telecom, opérateur-leader sur ce site, Orange, Altice-SFR et Free peuvent aussi proposer la 4G aux habitants de la commune.

Le samedi suivant, deux pylônes 4G multi-opérateurs ont été inaugurés en Haute-Loire, à Alleyras et au Monastier-sur-Gazeille.



Les deux cérémonies d'inauguration en Haute-Loire ont rassemblé le préfet Nicolas de Maistre, le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, Laurent Wauquiez, le député et conseiller régional Jean-Pierre Vigier, la conseillère départementale déléguée à la téléphonie mobile et au THD, Corinne Bringer, le conseiller départemental Philippe Delabre, le maire d'Alleyras, Philippe Gagnepain, le maire du Monastier-sur-Gazeille, Michel Arcis, et Michel Combot, directeur général de la FFT.

Tensions en vue sur les estives

L'ANEM a adressé le 23 juin un courrier au président de la République pour lui faire part des risques de tension qui menacent la saison d'estive à peine entamée.

L'ours retrouvé abattu en Ariège le 9 juin, alors que le gouvernement venait de confirmer dans un communiqué quelques jours auparavant (le 4 juin) l'engagement de l'État de ne pas procéder à de nouvelles introductions d'ours, a ravivé le débat entre pro et anti-ours. Plainte déposée par l'État, prime offerte par les associations pour retrouver l'auteur du tir, manifestations devant les préfectures en dépit des interdictions préfectorales, les tensions sont revenues au premier plan. Dans ce contexte, les organisations agricoles de l'ensemble du massif ont unanimement refusé de se rendre à la réunion du groupe ours et pastoralisme du 2 juillet, pendant laquelle devait être

présentée la feuille de route pour la gestion du pastoralisme et de l'ours dans les Pyrénées.

Concernant le loup, le dernier décompte de la population à la sortie de l'hiver, présenté le 8 juin au groupe national loup, fait état d'un effectif de 580 loups, se maintenant donc au-delà du seuil de 500, considéré par les scientifiques comme celui d'une population viable, et cela alors que 90 loups ont pu être abattus en 2019 et qu'autant pourront l'être cette année. Ces niveaux de prélèvement n'entament en rien l'expansion territoriale de l'espèce



puisque des attaques de loups ont été signalées des Hautes-Pyrénées à la Seine-Maritime. Les élus et les éleveurs se trouvent ainsi confortés dans leur demande de requalification de l'espèce *canis lupus* en espèce protégée simple, au lieu d'espèce strictement protégée, tant au niveau de la convention de Berne que de la directive Habitats.

Les finances publiques

Pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, des mesures ont été mises en place afin de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux de financer l'exercice de leurs compétences et d'assurer les flux financiers essentiels à la gestion de la crise sanitaire. Mais les mesures générales doivent ensuite trouver à s'appliquer au cas par cas. Or, non seulement les collectivités territoriales disposent de ressources variées, parfois sensibles à l'activité économique, mais, en plus, les 6 100 communes de montagne ne forment pas un tout homogène. Les principaux ratios par strate de population montrent d'ailleurs un grand nombre de disparités. Ces dernières sont encore accentuées lorsque l'on compare, par massif, les budgets des communes.



La pandémie de Covid-19 a duré les finances locales

L'arrêt brutal de l'essentiel de l'activité économique sur le territoire national a très tôt inquiété les élus et les responsables des différentes administrations quant aux conséquences d'une telle mesure sur les finances publiques. Les premiers chiffres de la commission des finances du Sénat ont mis en avant que l'épidémie de Covid-19 pourrait faire perdre plus de 4,9 milliards d'euros de recettes aux collectivités territoriales en 2020 et 2021. Quelques jours plus tard, le ministère des Finances estimait une perte de 14 milliards d'euros à craindre pour les collectivités en 2020 et 2021 (autour de 4 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2021).

Pour faire face aux conséquences de cette épidémie, des mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale

ont été mises en place afin de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux de financer l'exercice de leurs compétences. Elles doivent aussi assurer les flux financiers essentiels à la gestion de la crise sanitaire, au maintien des services publics et à la rémunération des agents à leur charge.

Les Régions sont les plus touchées par la crise

Les collectivités territoriales et leurs groupements prélèvent les taxes sur des bases d'imposition parfois relativement semblables, parfois différentes. De la même manière, elles disposent de ressources variées parfois sensibles à l'activité économique et parfois non. Selon l'INSEE, les Régions sont les plus touchées par

la crise. Les travaux de l'Institut font notamment apparaître que l'impact de la crise sanitaire sur les différents secteurs économiques sera fort en matière de taxe sur la valeur ajoutée des entreprises (TVA) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les départements se trouvent confrontés au risque d'effet ciseaux. La crainte porte sur l'augmentation des dépenses sociales, comme le RSA, et la baisse des ressources, notamment fiscales, telles que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la CVAE. Il est malheureusement probable que les dépenses sociales des départements augmentent dans les prochaines semaines et les prochains mois à cause de la crise économique et de la hausse du chômage. Les départements sont attendus pour venir en aide aux per-



nt affecté

sonnes précaires, pour soutenir la protection de l'enfance, pour verser des aides aux entreprises et fournir différentes prestations sociales. En auront-ils les moyens ? Pour les intercommunalités, notamment concernées par une perte de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de CVAE qui sont deux ressources sensibles à l'évolution de la conjoncture, les manques à gagner seront aussi importants.

Les communes seront affectées à plus long terme

lors des prochains exercices. Sur les 42

Pour les communes, la crise liée au Covid-19 aura des effets sur le long terme et certaines conséquences ne seront totalement perceptibles que

milliards d'euros de recettes fiscales des communes en 2018, près de 34 milliards d'euros étaient tirés des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Ces dernières sont dues en raison de la propriété ou de la jouissance d'un local au 1^{er} janvier et ne seront donc pas impactées en 2020 ni, en toute hypothèse, en 2021. Toutefois, les 6 100 communes de montagne ne sont pas homogènes. Les principaux ratios par strate de population montrent un grand nombre de disparités. Ces dernières sont encore accentuées lorsque l'on compare, par massif, les budgets des communes. Si les communes semblent moins exposées que les Régions et les départements, les communes touristiques et celles qui ont une forte activité économique se trouvent aujourd'hui en difficulté. La clientèle de passage participe

activement à l'économie locale à travers l'achat de produits issus de l'agriculture, de l'artisanat, des activités culturelles et autres.

Les recettes liées au tourisme, qui peuvent représenter 50% des recettes des communes, se sont effondrées, qu'il s'agisse de la taxe de séjour (232 millions d'euros perçus par les communes et 193 millions d'euros par les EPCI en 2018), de la taxe sur les remontées mécaniques (parfois plus de 100 000 euros par commune) ou encore des revenus des casinos (le produit brut des jeux – PBJ –, la redevance fixe d'occupation, la part variable sur les activités d'animation et de restauration). Les communes rurales sont elles aussi dans l'incertitude. Le manque de trésorerie d'une grande partie d'entre elles les empêche d'engager la relance nécessaire à l'économie locale.

Il faut plus que jamais s'en remettre à l'intelligence locale

En plus d'assumer des frais importants liés à la gestion de la crise (les achats de matériel) et à la réorganisa-

tion nécessaire de la vie locale (par exemple la réouverture des écoles), les collectivités ont, dans leur ensemble, dû faire face à un effondrement de l'activité économique et, par conséquent, à d'importantes pertes de recettes. De nombreuses communes ont spontanément aidé les entreprises présentes sur leur territoire, dans les limites de leurs possibilités. Il est important que l'administration soutienne les élus dans ces démarches (diffusion de la documentation, constitution d'un guichet unique, etc.). Dans ce contexte, les collectivités de montagne attendent que l'État définisse les modalités de prise en charge financière liée à ce surcoût et celles du soutien à la relance. L'Association considère qu'il faut maintenant, plus que jamais, s'en remettre à l'intelligence locale et, s'il le faut, autoriser les collectivités à alléger les charges de leurs entreprises dans la mesure de leur capacité. Cela ne peut se concevoir que sur un temps et un périmètre délimité par elles, et à condition qu'elles soient informées de l'intégralité des conséquences de la crise sur leur territoire.

Frédérique Lardet

« Il est plus que nécessaire de restaurer la trésorerie du secteur touristique »

On sait que la crise économique liée à la pandémie a considérablement affecté le secteur touristique. Dans ce contexte, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a créé au début du mois d'avril un groupe de travail sur le tourisme, piloté par la vice-présidente de l'ANEM, Frédérique Lardet, députée de la Haute-Savoie, et Vincent Rolland, député de la Savoie.

PLM : Parmi les mesures que vous proposez, figure l'instauration d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 %. Quel est l'objectif ?

Frédérique Lardet : Il est plus que nécessaire de restaurer la trésorerie des cafés, des restaurants, des hôtels ou des discothèques (CRHD). Cette baisse de la TVA pour une durée d'un an accélérera la sortie des salariés du chômage partiel et permettra d'éviter un certain nombre de dépôts de bilan. L'Allemagne a d'ailleurs démontré l'efficacité d'une telle mesure.

PLM : Qu'en est-il de la création d'un fonds d'indemnisation, géré par les assureurs et garanti par l'État, au bénéfice de ce secteur ?

F.L. : C'est une mesure réclamée par un grand nombre de restaurateurs, avec à leur tête Marc Vanhove, Philippe Etchebest et Olivier Bertrand. Elle consisterait à créer, sous l'égide de l'État, un fonds d'indemnisation spécifique. Pourrait en bénéficier toute entreprise des CHRHD ayant adressé à sa compagnie d'assurance une demande d'indemnisation correspondant à 15 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé



sur une période de six mois - la base de calcul étant le chiffre d'affaires hors taxes réalisé du 15 mars au 15 septembre 2019.

PLM : À combien pourrait s'élever le total des sommes versées ?

F.L. : À environ 6 milliards d'euros en 2020. Le dispositif serait financé, pour une large part, par une cotisation supplémentaire de 0,24 % sur le chiffre d'affaires des entreprises du secteur dans le cadre de leur contrat d'assurance obligatoire. Un tel régime s'appuierait ainsi sur le secteur privé, pour la diffusion de la garantie et la gestion des indemnités, et sur les pouvoirs publics, pour la définition de ses caractéristiques et la garantie de solvabilité. Ce fonds pourrait même être pérennisé et être utilisé pour garantir les CHRHD contre de nouvelles pertes d'exploitation si d'autres pandémies (Covid-19 ou autres) devaient survenir.

L'impact de la crise sur le tourisme

La saison touristique en montagne, close de façon précoce (avec un calendrier de réservations amputé de six semaines), permet d'avoir une vision nette des pertes enregistrées :

- la perte de nuitées est estimée à 800 000 dans l'hôtellerie (23 % du volume de la saison) ;
- les résidences de tourisme enregistrent une perte de 2 millions de nuitées (28 % du volume de la saison) ;
- les hébergements collectifs (centres de vacances, villages vacances) estiment leur perte à 1 million de nuitées (33 % du volume de la saison) ;
- les Gîtes de France commercialisés en centrale de réservations accusent, pour leur part, un déficit de 53 000 nuitées (25 % du volume de la saison) ;
- Pour Domaines skiables de France, les exploitants enregistrent une perte de 15 % de leur chiffre d'affaires (20 % pour les stations d'altitude) ;
- les loueurs d'équipement enregistrent une perte de 15 % du chiffre d'affaires, tout comme l'école de ski français.

Les 12 recommandations du groupe de travail

- Élargir le périmètre du plan de relance tourisme, en y intégrant les commerces de détail d'articles de sport en magasin spécialisé et les autres commerces de détail spécialisés divers, une sous-classe englobant les magasins de souvenirs en sites touristiques.
- Faire en sorte que l'ensemble des commerces de détail situés dans les communes touristiques au sens des articles L. 133-11 du Code du tourisme puissent être éligibles au plan de relance sous réserve de satisfaire à la condition de perte de chiffre d'affaires de 80 %.
- Accompagner les résidences de tourisme dans leurs démarches auprès de la Fédération bancaire française et étudier la mise en place d'un mécanisme incitatif à l'abandon

de créance en matière de loyer commercial *via*, par exemple, un crédit d'impôt.

- Progresser dans l'harmonisation des protocoles sanitaires mis en place par secteur d'activité et étudier la possibilité de s'inspirer du dispositif de réassurance sanitaire mis en place au Portugal.
- Remettre en cause le mécanisme de dégrèvement pour la taxe de séjour « au réel » et, à défaut, obtenir de l'État qu'il prenne en charge une partie du coût afférent pour les collectivités.
- Appliquer à la restauration un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 %.
- Mettre en place un fonds d'indemnisation des pertes d'exploitation des cafés, hôtels, restaurants et discothèques (CHRHD) géré par les assureurs et garanti par l'État.

- Pérenniser le comité de filière tourisme (CFT) en tant qu'instance incontournable de la concertation collective entre les acteurs du tourisme.
- Instaurer un secrétariat d'État au tourisme de plein exercice, rattaché au Premier ministre, afin de garantir un meilleur portage politique et administratif de la politique du tourisme.
- Revaloriser et sanctuariser le budget d'Atout France, afin de pérenniser la réorientation partielle de son budget vers la promotion du tourisme domestique.
- Renforcer la soutenabilité de l'offre touristique française et encourager les mobilités durables.
- Accroître encore davantage la digitalisation de l'offre touristique française.

Le dossier

S'il faut se réjouir qu'une parité parfaite ait émergé lors des élections municipales de 2020 dans les dix plus grandes villes de France, il faudra encore attendre pour aboutir à une réelle égalité en nombre de maires au plan national puisque moins d'un quart du total des listes en présence étaient conduites par des femmes...

En montagne, sur 6 150 maires, 1 200 soit un peu moins d'un quart sont des femmes.

Des maires confortés et réconfortés

LA CONFIANCE ENVERS LES MAIRES AU PLUS HAUT

Au cours de la première partie du quinquennat d'Emmanuel Macron, de nombreux maires, notamment de montagne, ont regretté de ne pas être assez considérés par l'exécutif. Beaucoup se sentaient pris en tenaille entre un État central omniprés-

sent, de nouvelles intercommunalités omnipotentes et des citoyens de plus en plus exigeants. Depuis début mars, Martial Foucault et Éric Kerrouche, du CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po), ont minutieusement étudié, à l'aide de plusieurs vagues de sondage, les raisons du malaise ressenti par les maires malgré l'importante cote de confiance témoignée par leurs administrés. Dans le contexte particulier d'une très forte sollicitation des moyens des communes pendant la crise sanitaire et parallèlement à des élections municipales inédites – avec un premier tour le 15 mars et un second tour le 28 juin – les deux chercheurs ont voulu comprendre le désarroi des maires et mettre en lumière les évolutions nécessaires à l'aube des nouvelles mandatures. C'est le fruit de ce travail⁽¹⁾, les solutions qu'ils avancent ainsi que les leçons du Covid-19 que nous publions, en exclusivité, dans ce numéro de *PLM*.

(1) Extraits de : KADA Nicolas (dir.), *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales*, Paris, éd. Le Moniteur, parution septembre 2020.

Dans une organisation du territoire où les compétences municipales peuvent sembler éloignées du *modus operandi* face à une pandémie aussi aiguë que celle du Covid-19, la question des

Une étude de Martial Foucault et Éric Kerrouche. Sciences Po, CEVIPOF

Martial Foucault est professeur des universités à Sciences Po où il dirige depuis 2014 le CEVIPOF. Spécialiste des questions de comportement politique et des élections municipales, il a publié en janvier 2020 l'ouvrage *Maires au bord de la crise de nerfs* (éd. de l'Aube) dans lequel il revient sur les racines du malaise des maires au cours du mandat 2014-2020. Il est aussi l'auteur de l'ouvrage *Les origines du populisme*, publié en 2019 (éd. du Seuil).

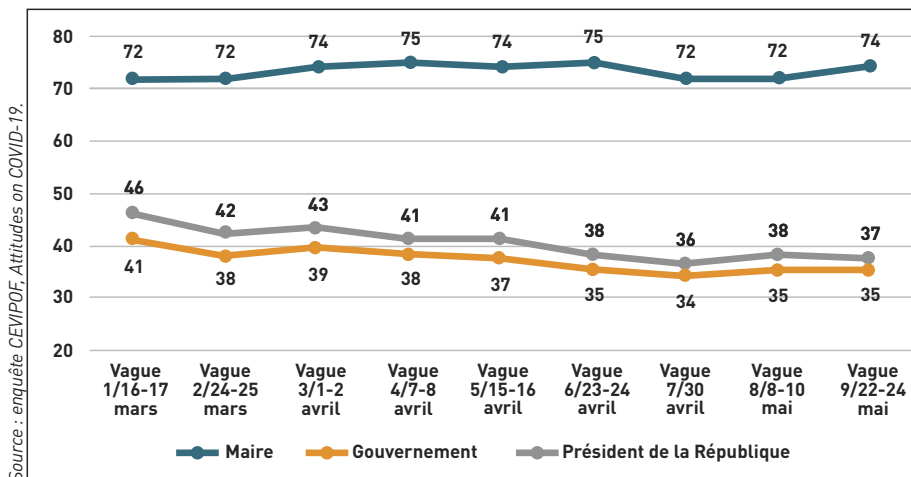
Éric Kerrouche est directeur de recherche au CNRS. Ses recherches portent sur la décentralisation et les collectivités locales en France et en Europe, les parlements et les parlementaires, et l'opinion publique. Il est l'auteur de *Profession : élu.e local.e* et de *Blues des Maires*. Éric Kerrouche est sénateur des Landes depuis 2017. Il siège à la commission des lois.

écoles (maternelles et primaires) et celle des maisons médicalisées ainsi que des Ehpad ont mis en évidence les dysfonctionnements ou les insuffisances de l'État. Le cas des agences régionales de santé (ARS) a été, à cet égard, extrêmement emblématique. Dans le même temps, les collectivités locales et singulièrement les mairies ont été très actives en prenant de multiples initiatives.

Cette importance du monde local a été reconnue par les Français comme le montre le graphique 1 qui retrace leur niveau de confiance institutionnelle pendant la période de la pandémie. Celui-ci illustre que la cote de confiance envers les maires ne s'est jamais démentie.

Au contraire, elle s'affiche à des niveaux élevés rassemblant jusqu'à trois répondants sur quatre. En revanche, entre le 22 et le 24 mai, alors que la confiance accordée aux maires s'affiche à près de 75 %, celle vis-à-vis du gouvernement et du président de la République rassemble seulement un peu plus du tiers des répondants (35 et 37 % respectivement).

Graphique 1 - Niveau de confiance institutionnelle pendant la pandémie vis-à-vis du maire de la commune, du président de la République et du gouvernement



Source : enquête CEVIPOF. Attitudes on COVID-19.

« La fonction de maire gagnerait à être plus gratifiante. »



Le malaise des maires, épisodes récents

Tout d'abord, un effort budgétaire a été demandé aux collectivités locales après la crise économique de 2009. Soumis à des mouvements répétés de rationalisation de la dépense publique depuis cette date, les maires et leurs associations ont vivement réagi à ce qu'ils estimaient être une mainmise de l'État sur leurs libertés locales. Le début de l'actuel quinquennat n'a pas été plus facile. La disparition des contrats aidés a ainsi créé de grandes difficultés alors qu'ils constituaient une modalité non négligeable du fonctionnement des communes ou de leurs associations. La

suppression de la taxe d'habitation a constitué un autre marqueur. Si, au départ, le dispositif était prévu pour 80 % des contribuables, Emmanuel Macron a annoncé l'extension de cette mesure lors du Congrès des maires en 2017. Enfin, au cours de l'été 2019, le décès du maire de Signes (Var), Jean-Mathieu Michel, renversé alors qu'il intervenait pour empêcher une camionnette de déverser illégalement des gravats, est devenu le symbole de l'insécurité croissante des élus locaux. Ce drame accidentel a rappelé combien la montée des incivilités et des diverses formes d'agressions verbales et physiques pouvait conduire à l'inimaginable. Il illustre le désarroi, quand ce n'est pas le

phénomène auquel ils doivent faire face régulièrement.

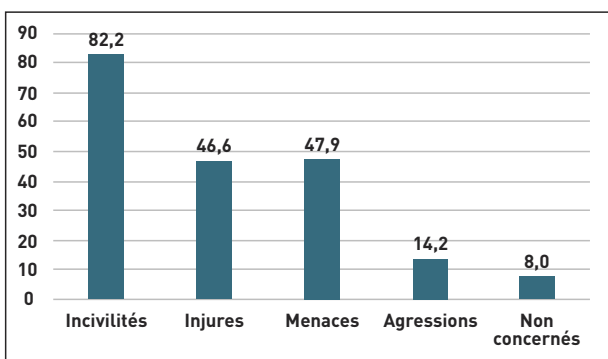
Ainsi, plus de neuf élus sur dix ayant répondu à la consultation affirment avoir été victimes d'incivilités, d'injures, de menaces ou d'agressions physiques. 14 % d'entre eux ont subi des attaques physiques, pour un total de 543 agressions.

La fragilité d'une fonction autrefois gratifiante

Restrictions budgétaires, menaces terroristes, crise sociale et politique, et réorganisation

du territoire autour de la montée en puissance des intercommunalités dans un cadre marqué par la rareté financière : tels sont les surligneurs de la mandature municipale précédente (2014-2020). Bien avant le mouvement des Gilets jaunes, qui a accéléré leur retour comme médiateurs politiques, nombreux sont les maires à avoir tiré la sonnette d'alarme sur l'accroissement des fractures territoriales. Fruit de choix politiques et d'orientations économiques assumés depuis vingt ans, une césure s'est installée entre les

Graphique 2 - Type des violences verbales ou physiques subies par les maires (en %)



découragement, de nombreux édiles face à la difficulté de maintenir une cohésion sociale et démocratique de proximité. La commission des lois du Sénat a lancé une consultation pour quantifier les violences auxquelles les élus locaux, et en particulier les maires, sont confrontés dans l'exercice de leur mandat. Le graphique 2 donne un aperçu de l'ampleur



Le dossier

DES MAIRES CONFORTÉS ET RÉCONFORTÉS

« De 2016 à 2017, le nombre d'intercommunalités a été réduit de 40 % et deux communautés sur trois ont été redessinées. »



territoires : d'une part, ceux qui vont mal vont de plus en plus mal et, d'autre part, ceux qui vont bien vont de mieux en mieux. Gouverner des municipalités dans des contextes aussi fragilisés explique en grande partie certaines relations tendues entre les maires et le pouvoir. Si l'on ajoute les risques de mise en cause de la responsabilité pénale, la fonction de maire semble de moins en moins gratifiante socialement.

Depuis le début des années 2000, l'intercommunalité s'est, en outre, imposée comme un substitut fonctionnel indispensable pour les communes – notamment grâce à la diffusion des services publics sur le territoire – se posant de fait comme une alternative douce aux fusions autoritaires.

La loi du 16 décembre 2010, inspirée du rapport Balladur, avait entraîné, selon

les chiffres de la direction générale des collectivités locales, 441 transformations d'EPCI entre 2012 et 2014 (dont près de deux tiers de fusions).

La loi NOTRe de 2015 a eu des effets plus substantiels : de 2016 à 2017, le nombre d'intercommunalités a été réduit de 40 % et deux communautés sur trois ont été redessinées. On dénombrait 1 266 communautés et métropoles au 1^{er} janvier 2017 contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016.

Dans une consultation lancée par le Sénat en 2018 auprès des élus locaux, il est apparu évident que la question de la carte intercommunale et celle, liée, des transferts de compétences polarisaient les mécontentements, singulièrement chez les élus des communes de moins de 1 000 habitants.

Dans l'enquête menée par la Haute Assemblée, les maires mettaient l'accent sur l'évolution du rapport à la chose pu-

blique, la notion de citoyen plus consommateur qu'acteur revenant régulièrement : 36,7 % des maires expliquaient, par exemple, avoir de plus en plus de difficultés à satisfaire les demandes de leurs administrés et déploieraient cette relation de plus en plus individualiste et consumériste entre le citoyen et son représentant municipal.

Enfin, la perception d'une montée de la judiciarisation des rapports joue également un rôle. Les maires éprouvent un très fort sentiment de vulnérabilité à l'égard du risque pénal.

Face à ces transformations, et à l'absence ou à la faiblesse des indemnités – notamment dans les communes les moins peuplées –, la consécration de la légitimité par l'élection, la reconnaissance des citoyens de leur utilité sociale et leur pouvoir de décision apparaissent insuffisantes pour gratifier la fonction de maire.



Maryvonne Crouvezier, maire de La Bresse :
« Tout ne peut pas venir du sommet de l'État »

« Le gouvernement a fait ce qu'il pouvait mais le ministère de l'Éducation a été défaillant. Les maires ont dû se débrouiller pour l'accueil des enfants. Cela a été particulièrement compliqué avec les tout-petits. Comment voulez-vous faire avec des enfants de trois ans quand on n'a pas le droit de les toucher ou de s'approcher de ceux qui pleurent ? Heureusement, les parents n'ont pas remis à l'école tous les enfants en âge d'aller en maternelle. Nous n'avions ni les locaux ni le personnel indispensable. Non, tout ne peut pas venir du sommet de l'État. Il faut absolument tenir compte des spécificités locales. Les gens comptent sur leur maire. Nous avons été très sollicités, nous avons fait le maximum mais trop de choses ne dépendaient pas de nous. Il faudrait vite y remédier. »



Francis Leseur, maire de Lamoura :
« Laissez-nous respirer dans l'intérêt de nos communes »

« Heureusement, nous n'avons pas eu à déplorer de cas trop graves. La commune s'est beaucoup occupée des personnes âgées. Nous leur avons rendu visite régulièrement et nous les avons aidées au maximum dans tous les domaines. En définitive, nous devons surtout retenir de cette période que tous les progrès qui rendent notre quotidien plus agréable n'empêchent pas que les gens aient toujours besoin, et peut-être de plus en plus besoin, de protection. C'est comme si la société s'était déshumanisée... Cessons alors avec le tout administratif, les normes et toutes sortes de contraintes imposées depuis le sommet de l'État. Laissez-nous respirer dans l'intérêt de chacun et de nos communes. »

L'engagement local devient un temps sacrificiel consacré à un mandat dont les exigences ne se démentent pas. En moyenne, près d'un maire sur deux (48,9 %) indique consacrer plus de 35 heures par semaine à son mandat.

Le modèle du maire à la croisée des chemins

Dans le cadre de l'enquête conduite par le CEVIPOF en juin 2019 auprès d'un échantillon re-

présentatif de 15 308 personnes, il ressortait, comme le montre le graphique 3, plusieurs attentes vis-à-vis des maires que nous pouvons inventorier autour de deux dimensions : la confiance et le périmètre des actions à conduire en priorité. En temps ordinaire, le lien de confiance entre les Français et leurs maires reste stable depuis une dizaine d'années, autour de 60 %.

Ce chiffre place les maires sur le podium des élus en qui les Français ont le plus confiance. Les raisons de ce plébiscite tiennent à un ensemble de fac-

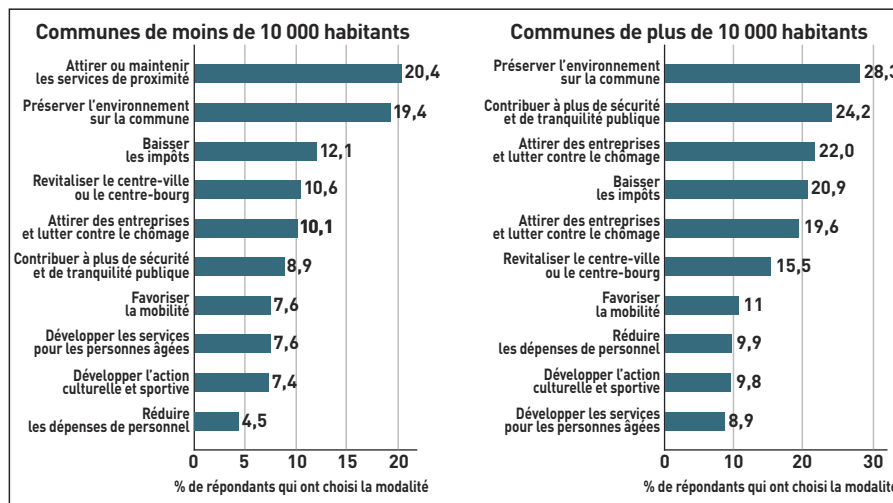
teurs alliant proximité ressentie et exemplarité. Ainsi, quelle que soit la taille de la commune, les quatre premières qualités attendues d'un maire sont l'honnêteté (40 %), le respect des promesses (19 %), la proximité (18 %) et la compétence (14 %).

Dans le contexte politique d'un nouvel acte de décentralisation annoncé par

Emmanuel Macron le 25 avril 2019, dont il a réaffirmé la nécessité suite à la crise sanitaire, plusieurs questions restent aujourd'hui en suspens sur la nature des compétences qui seraient transférées aux communes et le degré d'autonomie financière accordée à celles-ci.



Graphique 3 - Priorités des habitants



Source : enquête CEVIPOF 2019.

Le dossier

DES MAIRES CONFORTÉS ET RÉCONFORTÉS

« **Priorité aux services de proximité et à une politique environnementale.** »



Les citoyens des communes de petite taille attendent de leurs édiles autant un engagement sur le maintien et le développement des services de proxi-

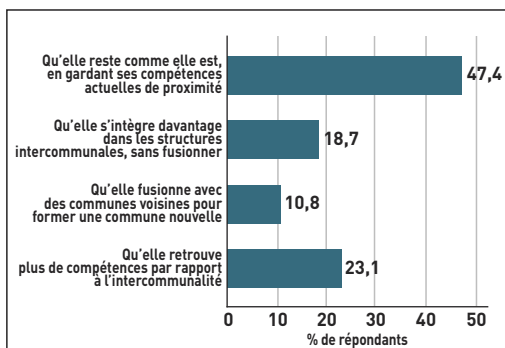
mité (20 %) qu'une politique environnementale sur le territoire de leur commune (19 %). Pour les communes de plus grande taille, la priorité est accordée avant tout à la préservation de l'environnement (28 %), la sécurité publique (24 %), les services de proximité (22 %) et la baisse des impôts locaux (21 %).

Toujours à propos de décentralisation, la représentation de l'avenir de la commune oppose deux groupes de citoyens, comme le montre le graphique 4 : les partisans d'une accélération de l'intercommunalité (30 %) et les promoteurs de communes plus autonomes (70 %). Finalement, seule une minorité de citoyens est favorable à une amplification du mouvement de

regroupement (19 %) ou de fusion avec d'autres communes.

La majorité des personnes interrogées (48 %) privilégie donc le modèle de communes disposant de compétences de proximité. Ce choix est d'autant plus marqué que le degré d'attachement à la commune est important, signe d'une forte identité municipale. Ainsi, parmi les deux tiers des personnes fortement attachées à leur commune, 70 % d'entre elles souhaitent que l'équipe municipale conserve ses compétences de proximité. C'est d'ailleurs sans surprise que les citoyens demandent que leur maire accorde la priorité à « défendre les intérêts des habitants de la commune auprès des autres collectivités locales et de l'État ».

Graphique 4 - Préférence sur l'évolution de la commune



Source : enquête CEVIPOF 2019.



Jean Mouniq, maire d'Aragnouet :
« Les beaux discours doivent produire des actes »

« Il nous faut des langages de vérité d'autant que les virus sont peut-être la guerre de demain. Dans le passé, des erreurs ont sans doute été commises à tous les niveaux. Nous en avons progressivement pris conscience, même avant le Covid-19. Or, force est de constater que rien n'a changé fondamentalement. Il faut donc maintenant que les beaux discours produisent des actes, et très vite. Pour nous, maires de montagne, cela veut dire notamment moins de formalités administratives et davantage de pouvoirs pour les élus. Soyons en effet concrets : les maires sont dans l'action quotidienne. Ils sont proches des gens et, en général, ils font ce qu'ils disent. Il faut donc qu'ils retrouvent les responsabilités qui leur ont été enlevées et il est clair que la décentralisation doit être revisitée dans ce sens. »



Michel Puillet, maire de Bois-d'Amont :
« Les regroupements presque forcés de communes doivent être freinés »

« Les bonnes relations entre les communes et les préfectures doivent se pérenniser. À Bois-d'Amont, elles ont contribué à ce que ces périodes de confinement et de déconfinement se passent plutôt bien, avec un grand respect des consignes. La crise a également mis encore davantage en valeur la qualité de vie dans nos communes de montagne. On a eu ainsi le sentiment que les gens appréciaient encore plus la nature, la verdure et la tranquillité. On a également ressenti combien ils étaient en demande de services publics de proximité. Il faut donc freiner ces regroupements presque forcés de communes. Écoutons la volonté du terrain et évitons que les décisions viennent d'en haut sans se préoccuper réellement des choix des habitants. Je pense que l'État s'en est rendu compte. »

CONCLUSION : IL FAUT CHANGER LES RÈGLES DU JEU

L'avenir des maires ne se résume pas aux résultats du scrutin de 2020. Leur désarroi, loin d'être passager, traduit en creux une demande de clarification de leur rôle pour que la démocratie locale ne reste pas une coquille vide. La loi Engagement et proximité de dé-

cembre 2019 n'a, en ce sens, constitué qu'un premier pas.

Il est par ailleurs plus que jamais nécessaire de répondre aux attentes de citoyens exaspérés de ne pas voir leur quotidien s'améliorer dans des territoires délaissés, qu'ils soient ruraux ou périurbains, les maires demeurant des acteurs de premier plan mais qui ne disposent pas de tous les moyens.

Il est aussi nécessaire d'améliorer le statut des maires (et des élus locaux). Le sujet n'est pas de faire de la fonction d'élu une profession, la perspective est uniquement, pour certains, de professionnaliser l'exercice pendant la période du mandat. Ce dernier deviendrait ainsi une expérience professionnelle comme une autre, dont la

durée serait limitée dans le temps ce qui permettrait notamment de faire en sorte que de nouveaux profils sociologiques s'impliquent dans la vie locale, favorisant l'implication et la respiration démocratique.

Plus fondamentalement, il reste beaucoup à faire pour réparer les dérives d'une démocratie électorale sans tomber dans l'angélisme d'une démocratie participative où tous les citoyens se mobiliseraient spontanément pour construire le bien commun. En revanche, laisser le choix aux maires, par des compétences renforcées, d'assumer un rôle de vigie de la cohésion démocratique locale assouplirait la relation trop tendue et trop directe entre le président de la République et le peuple. ■

Martial Foucault

« Le maire est le seul en mesure d'apprécier les besoins locaux »



Le directeur du CEVIPOF salue les très bonnes relations qui se sont établies entre les maires et les sous-préfectures pendant la crise sanitaire dans un esprit de parfaite coordination. Il estime qu'un nouvel élan de décentralisation doit permettre aux élus municipaux de retrouver davantage d'autonomie.

PLM : Le Covid-19 va-t-il faire évoluer la pratique quotidienne des maires réélus ou nouvellement élus ?

Martial Foucault : Cette crise sanitaire a servi à renforcer le lien fondamental de proximité et de visibilité entre les élus municipaux et les citoyens. Mais elle a aussi permis d'établir une autre façon de collaborer avec le préfet et, plus souvent encore, avec les sous-préfets qui ont été la courroie de transmission des informations du gouvernement vers les communes et les communautés de communes. Les maires ont généralement été très heureux de pouvoir prendre le téléphone et d'avoir un interlocuteur qualifié pour discuter du plan à mettre en œuvre dans leur commune et éviter ainsi de prendre des initiatives qui seraient ensuite contestées juridiquement.

PLM : Peut-on penser que les maires vont retrouver certaines compétences ?

M.F. : Ce qui a mis le feu aux poudres avec la loi NOTRe, c'est la rationalisation des communes autour des inter-

communalités. Dans nos enquêtes, les maires manifestent une véritable insatisfaction mais pas une réelle volonté de revenir en arrière. Ils n'ont pas envie de repartir pour trois ou quatre ans de nouvelles discussions douloureuses pour redessiner les territoires de l'intercommunalité. En revanche, ils demandent à avoir davantage d'autonomie. Il ne s'agit pas seulement de transferts de compétences. Cela veut dire également une autonomie financière mise à mal depuis 1999.

Aujourd'hui, il ne s'agit pas de dire que les maires doivent être totalement autonomes, avec la menace que certains deviennent incontrôlables, mais que la coordination avec le local doit se faire avec des moyens clairement identifiés. Un maire qui veut distribuer des masques ne doit pas dépendre de la commande et de la volonté de l'État central.

PLM : Que pourrait apporter un nouvel élan de décentralisation ?

M.F. : Il semble aujourd'hui que le président de la République ait envie d'aller un peu plus loin que ce qui se préparait avec le projet 3D (décentralisation, déconcentration, différenciation) qui, en définitive, avait une ambition assez mesurée. C'est important parce qu'avec de l'autonomie financière, on fait vivre pleinement le lien démocratique avec l'électeur-citoyen qui peut juger sur pièces les réalisations du maire de sa commune, lequel est le seul en mesure d'apprécier les besoins locaux. On aurait tort aussi de penser que l'avenir des communes passe uniquement par l'intercommunalité. Celle-ci a beaucoup de mérite et de vertu parce qu'au fond elle reste un établissement public au service des communes. Cependant, dans ce moment de tension démocratique, la difficulté principale est que les maires ont la légitimité politique par le suffrage universel tandis que les exécutifs des intercommunalités ne sont pas élus au suffrage direct. Il va donc falloir aussi travailler à rendre meilleure la légitimité démocratique des intercommunalités.

La vie de l'anem

Comité directeur : la rentrée et le Congrès en ligne de mire

L'Assemblée nationale n'étant pas encore ouverte aux manifestations extérieures à ses travaux, le dernier Comité directeur avant l'interruption estivale, le 2 juillet, s'est tenu exceptionnellement dans la salle Stéphane Hessel du Centre de conférences du ministère des Affaires étrangères, à l'invitation de Jean-Baptiste Lemoine.

En ouvrant la réunion qui se tenait quelques jours après le second tour des élections municipales, la présidente de l'Association, Annie Genevard, a félicité ceux des membres du Comité directeur qui ont été réélus en tant que maire. Le calendrier de ces élections, perturbé par la pandémie, a eu pour effet de suspendre substantiellement la



campagne d'adhésion. Un appel a été lancé aux responsables de secteur pour contacter au plus vite les maires nouvellement élus, leur présenter l'ANEM et les convaincre d'adhérer. Une première ébauche du programme du Congrès qui se déroulera les 15 et

16 octobre à Corte a également été présentée, ainsi que les formations organisées du 14 au 16 en marge de celui-ci (voir texte ci-dessous). Enfin, ont été évoqués les amendements défendus dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative dont les débats se poursuivaient à l'Assemblée.

Jean-Baptiste Giffon élu trésorier à l'unanimité

Ayant décidé de ne pas se représenter, Jean Picchionni, ancien maire des Adrets, a démissionné de ses fonctions de trésorier de l'Association à l'issue de près de cinquante ans de mandat d'élu local. Pour le remplacer, le Comité directeur a désigné, à l'unanimité, Jean-Baptiste Giffon, maire de la commune corse de Bastelica qui avait accueilli en 2012 le Congrès de l'ANEM. La rédaction de *PLM* adresse à ce dernier ses félicitations pour cette nouvelle responsabilité.



Rejoignant la réunion pour la clôturer, le secrétaire d'État en charge du Tourisme, Jean-Baptiste Lemoine, s'est exprimé pour confirmer la part conséquente de la montagne dans l'offre touristique française et la crédibilité dont le comité de filière tourisme avait su faire preuve en termes de réactivité et de propositions constructives durant la période de confinement.

Rejoignant la réunion pour la clôturer, le secrétaire d'État en charge du Tourisme, Jean-Baptiste Lemoine, s'est exprimé pour confirmer la part conséquente de la montagne dans l'offre touristique française et la crédibilité dont le comité de filière tourisme avait su faire preuve en termes de réactivité et de propositions constructives durant la période de confinement.

Formation : deux cycles de formation sont proposés en marge du Congrès de Corte

Forte du succès remporté par les formations proposées l'an dernier, l'Association s'apprête à renouveler l'expérience à Corte, du 14 au 16 octobre prochain. À l'occasion de son 36^e Congrès, deux cycles de formation sont proposés.

Cycle 1 : ● Gestion de crise en zone de montagne ● Le rôle et le statut de l'élu local (spécial nouveaux élus)

Cycle 2 : ● Gestion de crise en zone de montagne ● Maîtrise des fondamentaux de l'urbanisme en zone de montagne.

Chaque cycle se déroulera sur 4 demi-journées, les 14, 15 et 16 octobre, à Corte (Corse).

Le mercredi 14, veille du Congrès, sera consacré à la « **Gestion des risques en zone de montagne** ». Cette formation permettra de donner à l'élu la connaissance des outils, des procédures et des comportements nécessaires pour prévenir et anticiper

les crises liées aux risques sanitaires, aux risques naturels majeurs, à la fréquentation des espaces montagnards pour la pratique des sports de pleine nature, qui comportent de nombreux risques d'accidents. Il s'agira aussi de livrer les clés afin de gérer ces crises et d'en tirer les enseignements.

Les deux autres formations auront lieu le jeudi 15 au matin, avant l'ouverture du Congrès, et l'après-midi du vendredi 16, après la clôture.

L'une portera sur « **Le rôle et le statut de l'élu local** » avec comme principal objectif la connaissance et la maîtrise des divers aspects de leurs responsabilités civile et pénale.

L'autre aura pour intitulé « **Les fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en zone de montagne** ». Elle présentera de manière synthétique les notions clés de l'urbanisme, la hiérarchie des normes et les interactions. Elle présentera les procédures pour mieux choisir son outil de planification au regard de la spécificité des zones de montagne.

Par ailleurs, l'ANEM reste à la disposition des élus pour créer des modules de formation adaptés aux besoins locaux, à l'instar de la formation sur les spécificités insulaires du droit de l'urbanisme, organisée en Corse, début octobre.

Renseignements :
Catherine Etchebarne
01 45 22 17 59
c.etchebarne@anem.org



Shem, Siret 552 139 388, RCS de Toulouse, siège social : Balma

La SHEM
3^{ème} producteur hydroélectrique en France
La SHEM, partenaire des vallées
pour la transition énergétique

Depuis plus de 90 ans, la SHEM aménage et exploite des installations hydroélectriques au coeur des vallées où elle est implantée.

- Hydroélectricité pour une énergie 100 % renouvelable
- Irrigation, tourisme, continuité écologique en lien avec les territoires
- Emplois non délocalisables, partenaire de projets d'économie sociale et solidaire, soutien aux entreprises locales

Un savoir-faire d'excellence labellisé EPV,
Entreprise du Patrimoine Vivant

Plus d'informations sur www.shem.fr

L' énergie est notre avenir, économisons la !

Juin 2020, © Thierry Suire et Sophie Le Scaon. Sarl CôtéSmait. 06 14 18 00 95