



HAL
open science

Les maires français, des managers professionnels ?

Éric Kerrouche

► **To cite this version:**

Éric Kerrouche. Les maires français, des managers professionnels ?. Annuaire des collectivités locales, 2006, La gouvernance territoriale, pp.83-98. 10.3406/coloc.2006.1741 . halshs-00102964

HAL Id: halshs-00102964

<https://shs.hal.science/halshs-00102964>

Submitted on 9 Apr 2019

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

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

VI. Les maires français, des managers professionnels ?

Mr Eric Kerrouche

Citer ce document / Cite this document :

Kerrouche Eric. VI. Les maires français, des managers professionnels ?. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. La gouvernance territoriale. pp. 83-98;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.2006.1741>

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1741

Fichier pdf généré le 26/03/2019

VI. LES MAIRES FRANÇAIS, DES MANAGERS PROFESSIONNELS ?

Éric KERROUCHE

La France comporte à elle seule, avec 36 565 communes métropolitaines, presque la moitié du nombre total des communes des États membres de l'Union européenne à 25¹. Parmi celles-ci, 28 183 ont moins de 1 000 habitants et seulement 841 (soit 3 %...) plus de 10 000 habitants.

Le mandat de maire s'inscrit donc dans un contexte institutionnel tout à fait particulier. Il n'en demeure pas moins que les prérogatives du maire français sont considérables si on le compare à la plupart de ses homologues étrangers. La popularité du maire est une autre constante hexagonale. En effet, dans un contexte d'érosion de la participation électorale, les élections municipales enregistrent toujours, malgré un léger déclin, des taux de participation très honorables, consacrant la notoriété de la personne en charge de la destinée communale.

Malgré cette popularité, les maires français ne sont qu'assez rarement étudiés de façon systématique par la science politique. Si des ouvrages récents ont pu combler ce déficit de connaissance, il n'en demeure pas moins que, bien souvent, les travaux sur les maires pâtissent d'un manque de données relatif à la population qu'ils étudient. Le présent article vise à combler ce déficit de connaissance en s'appuyant sur une enquête inédite réalisée en 2004 auprès des maires de douze pays européens, dont la France². Ce travail est l'un des premiers à reprendre une partie des résultats issus d'une recherche d'envergure qui s'est focalisée sur les édiles des communes de plus de 3 500 habitants pour la France et de plus de 10 000 habitants pour les onze

1. 42 % des 79 884 communes européennes.

2. Les pays inclus dans l'enquête sont les suivants : Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Norvège, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni.

autres pays ayant participé à l'enquête³. Le questionnaire, composé par les différentes équipes membres, visait à rendre compte au mieux des transformations intervenues dans la gestion des communes européennes comme des caractéristiques sociales des responsables municipaux. Les réponses obtenues ont permis d'obtenir une image des représentations des maires français sur leur rôle tout autant que des indications sur leur perception des changements intervenus dans le fonctionnement du gouvernement local⁴.

Une telle démarche était particulièrement nécessaire dans un contexte de transformation de l'action publique locale en France et en Europe⁵. Les évolutions récentes – renforcement de l'autonomie locale, européanisation des politiques publiques – mettent les décideurs locaux en première ligne. Les maires français, s'ils disposent d'une capacité d'intervention plus large, sont également confrontés à davantage de responsabilités et doivent faire face à une complexification croissante de l'exercice des fonctions électives. Cela signifie concrètement qu'être élu local – et particulièrement être à la tête de l'exécutif – n'a plus le même sens aujourd'hui qu'il y a seulement une vingtaine d'années, que ce soit en termes de responsabilités, de condition sociale, de ressources institutionnelles ou de carrière politique. Le processus de décentralisation et l'affirmation du principe d'autonomie locale ont eu pour conséquence un accroissement des pouvoirs et de la capacité d'action des maires. Cette dernière est toutefois devenue problématique, notamment en raison de l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans le processus décisionnel (ce dont rend compte le vocable trop usité de « gouvernance »⁶). Reste que l'interdépendance des ressources et des moyens d'action, l'effacement des frontières entre public et privé, l'interactivité des processus décisionnels et la construction du consensus et de la confiance sont désormais des éléments récurrents du fonctionnement des systèmes locaux. De fait, les modèles traditionnels de gouvernement local tendent à s'éloigner de leurs caractéristiques originelles pour s'aligner sur de nouveaux dispositifs d'action – partenariat, contractualisation... – qui brouillent les fondements de la légitimité élective.

Dans le cadre nécessairement limitatif de cet article, on a choisi de rendre compte des transformations des fonctions de maire à travers la « professionnalisation » croissante de ce mandat et l'apparente normalisation de leurs pratiques liée à la

3. La partie française, réalisée par Éric Kerrouche, a englobé tous les maires des communes de plus de 3 500 habitants et a obtenu un taux de réponse de 21,2 %, soit un nombre de questionnaires retournés de 688 sur 2 772 envois. L'auteur tient à remercier l'Association des maires de France de son aide. Le présent article n'utilise qu'une partie des résultats disponibles. Ceux-ci seront repris de façon exhaustive dans un ouvrage de synthèse consacré aux maires français qui est actuellement en cours de rédaction.

4. Même s'il faut garder à l'esprit que le fait d'être maire ne recouvre pas les mêmes réalités selon le type de commune considéré.

5. Voir B. DENTERS et L.E. ROSE (dir.), *Comparing Local Governance : Trends And Developments*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

6. Voir J.-P. LERESCHE (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, 2001.

diffusion du nouveau management public ⁷. Dans cette perspective, deux aspects ont été privilégiés. Il s'agit, d'une part, d'une mise en perspective des caractéristiques sociales et professionnelles des maires des communes de plus de 3 500 habitants, et, d'autre part, d'une étude de ce qu'ils déclarent être leur pratique.

I) Une population spécifique pour un mandat en phase de professionnalisation

1) Des caractéristiques sociales spécifiques

Les différents indicateurs que sont le sexe, l'âge ou encore l'activité socioprofessionnelle révèlent nettement les particularités de la population étudiée ⁸.

A) Le sexe

Le sexe continue d'être un facteur de discrimination au sein de la population mayorale. Si les données disponibles confirment la correction opérée au sein des conseils municipaux suite à l'application de la loi du 6 juin 2000, « tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », il n'en va pas de même s'agissant du poste de maire, comme le synthétise le tableau suivant ⁹.

Tableau I
Pourcentage de femmes conseillères municipales et maires en France

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : DGCL.

7. On ne reviendra pas ici sur la difficulté que représente la notion de professionnalisation s'agissant du personnel électif. Pour plus de détails sur ce sujet voir É. GUÉRIN et É. KERROUCHE, *Les Élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La Documentation française, 2006.

8. Les résultats ont tendance à donner une image homogène de l'échantillon, alors même qu'il ne faut pas perdre de vue le fait que la fonction diffère sensiblement selon la taille de la commune.

9. On reprend ici les chiffres du ministère de l'Intérieur, sachant que les femmes sont un peu moins représentées dans notre échantillon de population (7,5 %).

Le pourcentage de conseillères municipales montre qu'en France s'est dessinée, de façon plus prononcée que dans la plupart des pays européens, une amélioration de la représentation féminine. Cependant, la marginalisation des femmes aux postes de décision est tout aussi tangible : bien que de nombreux facteurs expliquent cette situation ¹⁰, la politique locale reste une occupation d'homme, surtout lorsqu'il s'agit de l'accès aux mandats exécutifs.

B) L'âge

L'âge constitue une autre confirmation de la répartition spécifique des maires français.

Tableau II
Répartition par âge des maires des communes de plus de 3 500 habitants

- de 49 ans	50 à 59 ans	60 à 69 ans	+ de 70 ans	Âge moyen
12,7 %	34,9 %	37,1 %	15,3 %	59,9 ans

Source : Éric Kerrouche, partie française de l'enquête internationale sur les maires en Europe (Polleader, 2004). 4,6 % des maires n'ont pas donné leur année de naissance.

Les chiffres cachent bien entendu des différences notables selon la strate de population communale. Ainsi les maires des communes de moins de 5 000 habitants sont-ils sensiblement plus âgés que ceux des communes entre 5 000 et 30 000 habitants. Toutefois, de la même façon que la répartition par sexe connaît une nette inégalité, celle par âge montre la surreprésentation des plus de 50 ans au détriment des plus jeunes.

Cette confirmation du poids des hommes mûrs consacre l'hypothèse du cycle de vie du recrutement politique. En effet, cette catégorie de population peut, en moyenne, consacrer plus de temps à un mandat que les candidats les plus jeunes, notamment en raison de leur situation familiale. À ces considérations privées s'ajoutent d'autres caractéristiques liées à l'âge (apogée de la carrière professionnelle, réseaux locaux solides). En d'autres termes, cette catégorie de population peut convertir certains éléments de statut social dans la sphère politique, ce que vient étayer l'observation de l'origine professionnelle des maires français.

10. Il n'est pas possible de reprendre les nombreuses études portant sur le genre, on se contentera de renvoyer.

C) L'activité socioprofessionnelle

La mise en perspective de la répartition socioprofessionnelle des maires est un autre aspect de la spécificité de cette population.

Tableau III
Répartition socioprofessionnelle des maires en France (2001)

Catégories socioprofessionnelles des maires (%)		Population active de plus de 15 ans (%)
Agriculteurs exploitants	18,0	1,3
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6,9	3,3
Cadres supérieurs et professions intellectuelles	22,7	7,0
Professions intermédiaires	6,9	11,0
Employés	7,3	16,3
Ouvriers	1,5	15,1
Retraités	29,7	22,1
Autres – sans activité professionnelle	7,0	23,9

Sources : DGCL et INSEE.

Le tableau reflète une surreprésentation importante – quoique moindre que par le passé – des agriculteurs. Cette distribution tient surtout au nombre considérable de petites communes rurales. Dans celles de plus de 3 500 habitants, on retrouve une répartition proche de celles des autres pays européens, avec une domination des cadres supérieurs et des professions intellectuelles qui tend à confirmer les explications en termes de position sociale avancées plus haut, tout en démontrant que certaines activités sont plus propices que d'autres à l'exercice d'un mandat politique.

Même si l'idée d'une reproduction en miniature de la société est à exclure, la distorsion dans les caractéristiques sociales des maires par rapport à la société dans son ensemble témoigne des rigidités politiques et sociales qui existent s'agissant de l'accès à ce mandat. Dans le même temps, ce dernier tend de plus en plus à se présenter comme une carrière à part entière.

2) Le maire : nouveau professionnel local ?

Le point précédent montre que les mécanismes sélectifs qui jalonnent les chemins menant au pouvoir diffèrent sensiblement des théories de la représentation. Bien que cette situation ait toujours été une caractéristique des systèmes démocratiques, les

transformations des conditions d'exercice du mandat ont probablement, en retour, des conséquences sur la population des maires français. En fait les deux mouvements sont concomitants. Tout un ensemble d'indicateurs témoigne des transformations du mandat et rendent compte, indirectement, des mécanismes de professionnalisation des fonctions de maires, que ceux-ci soient subis ou assumés par les intéressés.

A) L'implication dans le mandat

Le critère de l'implication dans le mandat est essentiel à cet égard. Le jugement des répondants au questionnaire ne souffre d'aucune ambiguïté en la matière : 88,7 % des maires estiment que l'implication nécessitée par leur mandat est plus importante qu'au moment de leur première élection. La tendance est encore plus affirmée aux deux extrêmes, c'est-à-dire dans les communes de moins de 3 500 habitants (93,1 %) et dans celles de plus de 30 000 habitants (93 %). Le temps que les maires consacrent à leur mandat est un révélateur indirect de la montée en puissance de la professionnalisation du personnel politique local. Cet indicateur prend tout son sens lorsque le mandat, par le temps qu'il requiert, devient incompatible avec la poursuite d'une autre occupation.

Tableau IV
Maires français n'exerçant que leur mandat
(par strate démographique)

Maires	Nombre d'habitants			
	3 500 à 4 999	5 000 à 9 999	10 000 à 29 999	30 000 et plus
Ensemble	54,9 %	51,4 %	60,4 %	59,1 %
50 à 59 ans	17,8 %	27,8 %	47 %	50 %

Source : Éric Kerrouche, partie française de l'enquête internationale sur les maires en Europe (Polleader, 2004).

L'enquête révèle donc, sans surprise, que le taux des individus se consacrant uniquement à leur mandat augmente en fonction de la taille de la collectivité. Afin que cette évolution soit encore plus perceptible, « l'effet retraité », dont on a pu apprécier l'importance plus haut, a été tempéré en reprenant les chiffres concernant les maires de 50 à 59 ans (c'est-à-dire la partie de l'échantillon la plus importante et susceptible d'être en activité). Dans ce cas, les résultats sont encore plus éloquentes et démontrent nettement la linéarité de la relation entre taille de la commune et substitution du mandat à l'activité professionnelle ¹¹.

11. Encore faudrait-il ajouter à ces chiffres, pour être exhaustif, que 18,6 % des maires ont un emploi à temps partiel, ce taux étant plus important dans les communes de moins de 10 000 habitants que dans les plus grandes.

Deux facteurs supplémentaires s'ajoutent à ce phénomène de substitution du mandat à l'activité professionnelle classique : la qualification croissante des maires et l'inscription des fonctions électives dans le temps.

B) La qualification

La prise en compte de la qualification est un élément essentiel de toute réflexion sur la professionnalisation puisqu'elle a souvent été reconnue comme son préalable. Reste qu'il est bien difficile de déterminer quelles sont les compétences requises pour l'exercice d'un mandat comme celui de maire¹². Si l'on s'en tient à l'indicateur le plus simple, celui du niveau de diplôme, il ressort clairement que les maires sont beaucoup plus qualifiés en moyenne que la population qu'ils représentent, comme l'illustrent les données de l'enquête.

Tableau V

Niveau de diplôme des maires français des communes de plus de 3 500 habitants en 2004 (%)

	Sans diplôme	Certificat	Brevet BEPC	CAP BEP	Bac	Bac + 2	Bac + 3/4	DEA-DESS	Doctorat	SR
Ensemble	0,5	2,2	3,1	9,5	11,9	14,1	25,9	16,8	14,1	1,9
3 500-4 999	0,7	5,2	5,9	12,4	15,7	17,6	21,6	12,4	7,2	1,3
+ de 30 000	2,3	0	0	6,8	9,1	6,8	31,8	18,2	20,5	4,5

Source : Éric Kerrouche, partie française de l'enquête internationale sur les maires en Europe (Polleeder, 2004).

La part des maires titulaires d'une formation universitaire est sans commune mesure avec celle de la population dans son ensemble. Si 70,5 % des maires des communes de plus de 3 500 habitants sont titulaires d'un diplôme universitaire, ce chiffre descend à 17,6 % s'agissant de la population de l'Hexagone (chiffre INSEE, 1999). Par ailleurs, on notera également une variation du niveau de diplôme selon la strate démographique de la commune. On a comparé, dans le tableau, les maires des municipalités les plus importantes (celles de plus de 30 000 habitants) à ceux des communes les plus petites de l'échantillon (de 3 500 à 4 999 habitants). Les chiffres qui en résultent permettent de faire l'hypothèse d'une corrélation au moins partielle entre les niveaux de qualification repérés, la complexification des modes de gestion du gou-

12. Se poser une telle question revient d'ailleurs à rompre avec la théorie enchantée de la démocratie qui veut que chaque citoyen puisse exercer une responsabilité électorale.

vernement local et la professionnalisation croissante des fonctions électives au niveau local.

C) L'inscription dans le temps

L'inscription dans le temps des fonctions électives, qui fonde la notion de carrière politique, est un autre moyen d'apprécier le phénomène de professionnalisation. Les résultats de l'étude mettent à nouveau en lumière certaines tendances lourdes.

Tableau VI
Ancienneté de l'élection des maires français à un mandat en 2006

Ancienneté de la première élection à un mandat			Nombre moyen d'années (en tant que)	
moins de 11 ans	de 11 à 20 ans	plus de 20 ans	conseiller	adjoint
19,1 %	34 %	46,8 %	6,22	4,30

Source : Éric Kerrouche, partie française de l'enquête internationale sur les maires en Europe (Polleander, 2004). L'ancienneté a été calculée en prenant l'année 2006 comme année de référence.

Si les fonctions de maires sont, en moyenne, exercées depuis 8,7 ans, presque la moitié des maires français exercent un mandat depuis plus de 20 ans. Cela traduit à la fois une longue habitude de la vie publique et un apprentissage progressif du fonctionnement du système local. On peut penser que ces chiffres témoignent *a minima* d'une professionnalisation graduelle qui se manifeste notamment par la succession des mandats communaux. Ajoutons que les années passées en tant que simple conseiller puis, éventuellement, en tant qu'adjoint permettent une familiarisation avec les réalités locales et constituent, la plupart du temps, des années de formation professionnelle continue aux problématiques locales (à défaut d'une formation institutionnelle). On peut parler ici de « mandats école », puisque ce sont ces années qui, dans la plupart des cas, permettent d'envisager d'accéder aux fonctions de maire et inscrivent l'activité électorale dans la durée. À cet égard, on rappellera que 95,7 % des maires français exercent ce mandat sans interruption depuis qu'ils ont été élus à ce poste.

L'ensemble des éléments envisagés corroborent l'idée d'une professionnalisation progressive dont la principale caractéristique est la généralisation de véritables carrières politiques locales qui supplantent le parcours professionnel « normal ». Cette logique de carrière est d'ailleurs tout à fait visible dans les projets d'avenir des maires. Seuls 21,4 % des maires ayant répondu au questionnaire souhaitent quitter la politique (dont 19,4 % pour partir à la retraite). 36,6 % des répondants désirent rester maires, 21,9 % devenir présidents d'EPCI (la majorité en restant maires) et 7,5 % envisagent la poursuite de leur carrière politique à un autre poste. Il faut maintenant tenter de savoir si cette professionnalisation des maires a un impact sur leur pratique.

II) *La naturalisation des maires managers*

La mise en avant du management professionnel, la mesure de la performance, le *leadership* axé sur les résultats, la valorisation de l'argent et, plus récemment, la proximité vis-à-vis des « clients » constituent quelques-uns des éléments saillants de ce que l'on appelle le *new public management*. Cette nouvelle gestion publique s'insère dans un modèle de gouvernement local redéfini – celui dit d'« institutionnalisation de l'action collective ¹³ » – dans lequel l'action publique locale emprunte désormais moins la voie de l'acte unilatéral que celle du contrat ¹⁴. Reste à vérifier l'influence de ce discours sur les pratiques des maires français.

1) Une affirmation de la thématique managériale...

Certains observateurs ont déjà mis l'accent sur le fait que l'action des élus locaux, et singulièrement celle des maires, semble se transformer : il ne s'agit plus tant pour eux de répondre systématiquement à la demande sociale que d'apparaître comme des gestionnaires responsables ¹⁵. Par ailleurs, la rhétorique du développement local – c'est-à-dire l'aptitude des maires à transformer la société locale ¹⁶ – est désormais un élément essentiel de la structuration des discours et des pratiques des élus ¹⁷. Le modèle de l'élus entrepreneur est devenu dominant ¹⁸, à tel point que l'on en vient parfois à confondre autonomie locale et capacité de développement.

Les réponses des maires semblent bien confirmer ces analyses comme le révèlent les priorités indiquées par les maires des communes de plus de 3 500 habitants. À la question : « De nombreuses tâches sont associées à la fonction de maire. Selon vous, quelle est l'importance des tâches suivantes ? », on constate un effacement des préoccupations politiques devant la logique de service et de gestion, comme le montre le tableau suivant ¹⁹ :

13. P. DURAN et J.-Cl. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, 4, 1996.

14. Certains des éléments suivants ont été repris et adaptés d'une intervention au colloque de la revue *Politiques et Management public* organisé à Bordeaux en mars 2005.

15. P. SADLAN, *Le Système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997.

16. J.-L. MARIE, « La symbolique du changement », dans A. MABILEAU et C. SORBETS (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

17. M.-S DARVICHE, « L'action du maire face au public. À propos d'un aménagement urbain du littoral languedocien », *Pôle Sud*, 13, 2000.

18. D. LORRAIN, « Après la décentralisation : l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 3, 1993.

19. Les totaux en ligne ne sont pas forcément égaux à 100 %, la différence étant liée au taux de « sans réponse ».

Tableau VII
Principales tâches du maire (1) (%)

	Importance considérable	Grande importance	Importance modérée	Peu d'importance	Ce n'est pas une tâche du maire
Concevoir un projet pour sa commune	64,8	32	1,9	0,2	–
Assurer une bonne qualité de services locaux	48,8	48,1	1,4	–	0,5
Encourager de nouveaux projets dans la commune	37,9	56	4,1	–	–
Attirer subventions et investissements	32,1	58,3	8	0,9	–

Source : Éric Kerrouche, partie française de l'enquête internationale sur les maires en Europe (Polleander, 2004).

Les résultats sont éloquentes. Bien qu'il s'agisse d'un terme valise, le « projet » arrive en tête des préoccupations des édiles locaux. La logique de projet serait ainsi le corollaire de l'image du maire manager concevant un dessein pour sa commune. Cette dimension est encore plus valorisée par les maires des communes de plus de 30 000 habitants²⁰. Il est vrai que dans les nouveaux rapports locaux les maires ont une place prépondérante et pilotent des opérations de tout premier ordre. Dans cette perspective, le projet urbain fait le maire autant que le maire fait le projet urbain²¹. Ce résultat doit également être lu comme la revendication d'une conception active du mandat. Les trois autres items reçoivent également un assez fort taux d'approbation ; la qualité des services locaux, qui est à la fois le préalable et la condition du développement local, est aussi un moyen pour les maires de participer au rayonnement de la commune par le biais de la mise en place de services plus ou moins innovants ; l'encouragement des nouveaux projets met le maire en situation de catalyseur et lui permet de revendiquer sans cesse la paternité de la plupart – sinon de toutes – les initiatives prises sur son territoire. Quant à la nécessité d'attirer des subventions et des investissements, elle apparaît à la fois comme un complément nécessaire qui conditionne les réalisations locales tout en révélant le phénomène de multiplication des guichets qui prévaut dans le gouvernement local français.

20. 72,7 % des maires des communes de plus de 30 000 habitants lui accorde une place considérable contre 61,4 % de ceux des communes de 3 500 à 4 999 habitants.

21. C. LE BART, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*, Lille, Septentrion, 2003.

Bien entendu, dans le cadre de réponses données à un questionnaire, l'affirmation de ces tâches procède également de registres symbolique et performatif. De telles prises de positions permettent aux maires de se présenter à la fois comme ceux qui donnent un sens aux actions municipales tout autant qu'elles leur permettent d'affirmer leur pouvoir décisionnel, quand bien même celui-ci ne serait que parcellaire. Cette volonté d'affirmation procède d'ailleurs en partie de l'auto-persuasion – notamment si l'on considère le nombre d'intervenants locaux et les diverses difficultés financières ou juridiques pouvant survenir –, toutefois donner des réponses aussi tranchées participe de la naturalisation de l'image du maire manager et entrepreneur, omnipotent dans sa commune.

On peut légitimement inférer que l'affirmation des aspects liés au management a potentiellement des conséquences sur la direction de l'équipe administrative et politique de la mairie. De fait, l'influence des thèmes managériaux se lit dans les réponses apportées par les maires aux questions relevant de l'organisation interne de la mairie. S'agissant des tâches de maire tout d'abord, on constate :

Tableau VIII
Principales tâches du maire (2) (%)

	Importance considérable	Grande importance	Importance modérée	Peu d'importance	Ce n'est pas une tâche du maire
Définir des objectifs pour transformer l'organisation administrative	4,3	47,1	38,4	5,6	2,7
Assurer le bon déroulement du processus politico-administratif	6,1	41,7	36,9	9,7	2,0
Guider l'équipe administrative de la mairie au jour le jour	5,1	36,1	33,7	6,8	16,5

Les deux premières questions reçoivent le soutien d'une majorité de maires : la capacité de « management » y est affirmée dans sa vision à la fois prospective et quotidienne. Une volonté de transformation du mode d'organisation de la mairie transparaît dans les deux premières réponses, les maires s'alignant en ce sens sur la position visant à rendre plus efficace l'organisation administrative de la collectivité. C'est en ce sens que l'on peut prétendre que le statut de « manager » est revendiqué. S'agissant du dernier item, « Guider l'équipe administrative de la mairie au jour le jour », on remarquera cependant que le fait de se placer dans une logique managériale

n'implique pas forcément de confusion avec un rôle plus administratif dévolu en général aux fonctionnaires de la collectivité, ce qui explique un niveau d'assentiment moins important, voire pour 16,5 % des élus le fait de considérer qu'une telle gestion quotidienne sort du cadre de leur mandat. À cet égard, on notera que la collaboration entre les maires et les secrétaires généraux est facilitée par le fait qu'ils partagent de plus en plus la même conception de la gestion communale imprégnée de culture managériale, véhiculée notamment par la presse professionnelle²². Les maires perçoivent qu'ils sont jugés sur leur aptitude à prendre en charge et à maîtriser le développement de leur collectivité. Les cadres de la fonction publique territoriale, et parmi eux les secrétaires généraux, sont en accord avec cette vision dynamique de la gestion qui s'inscrit en continuité avec leur formation. Il faut à nouveau noter un décrochage générationnel : les maires ayant moins de 50 ans – qui sont sans surprise les plus qualifiés – font preuve de plus d'intensité dans la façon dont ils jugent l'importance de ces différents critères, preuve d'une familiarisation plus importante avec ces thématiques que leurs aînés.

Il est tout aussi révélateur de prendre en considération l'opinion des maires sur la dimension politique de leur rôle.

Tableau IX
Principales tâches du maire (3) (%)

	Importance considérable	Grande importance	Importance modérée	Peu d'importance	Ce n'est pas une tâche du maire
Permettre la mise en œuvre de ses choix politiques personnels	4,8	18,4	37,8	22,8	13,9
Mettre en œuvre le programme de son parti politique	2,2	13,3	30,1	22,1	28,7
Contribuer localement à consolider l'action de son parti	1,5	10,7	31,3	25	28,7

À la lecture du tableau, on prend la mesure de la mise à distance de la dimension politique du mandat aussi bien s'agissant de la mise en œuvre des préférences

22. La partie française de l'enquête menée sur les secrétaires généraux a montré que ceux-ci valorisaient une image de *professional executive*, compatible avec celle du maire manager.

politiques personnelles que de l'action pour le parti politique auquel on appartient²³. Si l'on compare les scores de ces trois items avec ceux des tableaux précédents, on peut en conclure que les maires revendiquent avant tout un statut de manager responsable au détriment d'une identification politique. Si cette tendance semble assez générale, par exemple lors des élections municipales, elle traduit bien une volonté des maires d'infléchir l'image qu'il donne d'eux-mêmes, notamment par le refus – *a posteriori* au moins... – des clivages politiques. Reste que cette image trop lisse doit être nuancée.

2) ... qu'il convient de relativiser

Malgré la volonté des maires d'apparaître comme des responsables détachés de valeurs partisans dont ils considèrent qu'elles participent d'une division de la société locale, la dimension politique reste consubstantielle de la gestion locale. Par ailleurs, il semble également nécessaire d'avoir une vision plus nuancée de la percée des thèmes managériaux.

A) L'appartenance politique

Même si la distribution de l'appartenance politique des maires est inégale selon la taille de la commune, la dimension politique structure toujours l'action des maires. L'adhésion à un parti est plus courante chez les maires des communes de plus de 10 000 habitants (90,9 % pour les maires des communes de plus de 30 000 habitants) alors que ce taux est sensiblement plus bas pour les édiles des autres communes (49 % des maires des communes de 3 500 à moins de 5 000 habitants)²⁴. Ces chiffres illustrent une double réalité de la vie politique communale : la politisation-nationalisation des enjeux municipaux dans les plus grandes agglomérations et, *a contrario*, le refus de la politique dans les entités les plus petites avec, la plupart du temps, une mise en valeur de la dimension « communautaire » de l'entité municipale et la dénégarion des divergences induites par les clivages politiques. Malgré ces différences au sein de l'échantillon, on y constate une différence substantielle entre maires de gauche et de droite, les premiers valorisant – ou affirmant plus que les seconds – les variables directement liées à la

23. Signalons cependant que l'on observe une différence générationnelle entre les maires en ce qui concerne la mise en œuvre du programme politique du parti. Celui-ci a relativement plus d'importance pour les maires français de moins de 60 ans, ce qui traduit sans doute partiellement le détachement des maires les plus âgés par rapport à des contingences politiques qu'ils maîtrisent mieux que leurs homologues plus jeunes. On observe des résultats comparables s'agissant de la mise en œuvre des choix politiques personnels ou la consolidation de l'action locale du parti.

24. Il faut également signaler que 32,8 % des maires interrogés n'appartiennent pas à une formation politique.

dimension politique²⁵. La tendance est identique en ce qui concerne la mise en œuvre des choix politiques personnels et la consolidation locale de l'activité partisane. Par ailleurs certains thèmes, comme ceux des impôts ou des dépenses sociales, continuent de structurer durablement l'opposition entre la droite et la gauche, preuve de la persistance de clivage idéologique fort dans la façon de concevoir le mandat.

B) Tâches et priorités des maires

L'analyse brute des réponses des maires aux questions portant sur leurs principales tâches ou leurs priorités donne une image assez univoque. Une autre méthode, celle de l'analyse factorielle, a donc été mise à contribution pour affiner les premiers constats²⁶. L'ensemble des réponses aux questions utilisées plus haut a été repris dans le cadre de cette nouvelle investigation.

S'agissant de la première liste portant sur les tâches du maire, l'analyse a permis d'isoler quatre facteurs pour une variance totale expliquée assez importante (66,1 %)²⁷. Les différentes dimensions mises en lumière permettent de mieux comprendre l'ambivalence des réponses données par les maires²⁸.

— Le premier facteur est toujours lié au projet communal mais ce premier élément est associé à la communication sur les activités de la municipalité²⁹. La communication institutionnelle entendue au sens large devient ainsi un, sinon le moyen de faire exister le projet communal. Ce premier facteur témoigne de la nécessaire « mise en scène » des réalisations communales pour les faire exister, ce qui rend également

25. Ainsi 28,9 % des maires de gauche estiment-ils que la mise en œuvre locale du programme du parti est importante ou très importante contre 7,1 % des maires de droite.

26. Sans rentrer dans les détails techniques, on retiendra que l'avantage de l'analyse factorielle est de mettre en lumière des facteurs latents qui permettent de donner un sens aux données observées. Si, la plupart du temps, le recours à l'analyse factorielle doit venir démontrer des hypothèses, il peut éventuellement servir à mener une recherche *a priori*, comme c'est le cas ici.

27. La qualité d'une analyse factorielle dépend de la variance expliquée et du nombre de facteurs. Plus le taux de variance expliquée est important et le nombre de facteurs explicatifs faible, meilleure est l'analyse. Le questionnaire proposait un jugement sur un ensemble de tâches généralement associées à la fonction de maire. Ce sont celles-ci qui ont été mises à contribution dans l'analyse. Rappel de la liste des tâches : représenter la ville à l'extérieur, mettre en œuvre le programme de son parti politique, assurer une bonne qualité de services locaux, développer la coopération avec les communes voisines, encourager de nouveaux projets dans la commune, assurer la cohésion de la majorité municipale, définir des objectifs pour transformer l'organisation administrative, permettre la mise en œuvre de ses choix politiques personnels, attirer subventions et investissements, assurer le bon déroulement du processus politico-administratif, défendre et promouvoir l'influence des collectivités locales, concevoir un projet pour sa commune, communiquer sur les activités de la municipalité, aider les citoyens à résoudre leurs problèmes avec la municipalité, contribuer localement à consolider l'action de son parti et enfin guider l'équipe administrative de la mairie au jour le jour.

28. Les quatre facteurs isolés contribuent chacun respectivement à 22,2 %, 17,9 %, 15,9 % et 10 % de la variance.

29. On remarquera que, dans une moindre mesure, le fait d'aider les citoyens à résoudre leurs problèmes avec la municipalité participe de cette première dimension. C'est encore le dialogue qui apparaît important ici.

compte, en creux, de l'importance que les maires accordent à la communication dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

— Le second facteur concerne plus la façon de développer la commune : les deux items corrélés sur cette dimension sont « Assurer une bonne qualité de services locaux » et « Attirer subventions et investissements », ce qui témoigne de l'interdépendance entre développement local et logique de guichet.

— La troisième dimension relève, pour sa part, de la conjugaison de deux logiques bien différenciées qui n'avait pas encore été relevées. Il s'agit de la conciliation entre, d'une part, une démarche de nature collective, à savoir « la volonté de défendre et de promouvoir les collectivités locales » et, d'autre part, une démarche plus individuelle, celle de « la mise en œuvre des choix politiques personnels ».

— Enfin, et il n'est pas anodin de le constater, le dernier facteur concerne uniquement la dimension politique de l'action locale. Cela signifie concrètement que, même minorée dans les résultats bruts, elle reste sans cesse à l'arrière-plan de l'activité des maires. Ainsi, le fait de contribuer localement à consolider l'action de son parti explique à lui seul ce dernier facteur, révélant combien il est vain d'opposer logiques gestionnaire et politique tant celles-ci sont consubstantiellement imbriquées.

L'analyse factorielle apparaît donc comme un complément utile des résultats bruts, ce que confirme l'analyse de la seconde liste portant sur les thèmes prioritaires³⁰. Les trois facteurs mis en lumière constituent, à bien des égards, des visions complémentaires et/ou alternatives du développement local³¹.

— Le premier facteur donne un enseignement global : le développement local est perçu par les maires comme un processus de type cumulatif. C'est ainsi que s'agissant des trois items corrélés sur cette première dimension, les deux premiers sont liés aux qualités « esthétiques » intrinsèques de la commune. À savoir la nécessité de tenir compte de l'apparence de celle-ci d'une part, et d'autre part celle consistant à régénérer le centre-ville. Autre élément à prendre en compte, le maintien du niveau de service et de bien-être qui constitue le dernier composant de cette trilogie. On peut lire cet ensemble comme une « condition » de réalisation du dernier item, c'est-à-dire le fait d'attirer des activités économiques. Encore une fois, le développement local est appréhendé par les maires dans sa « multidimensionnalité ».

30. Le questionnaire demandait aux maires quels étaient les thèmes prioritaires dont ils souhaitaient qu'ils figurent au bilan de leur mandat. Ils ont donc été utilisés dans l'analyse factorielle. Rappel de la liste des thèmes : attirer des activités économiques dans la commune, développer des activités hautement qualifiées, régénérer le centre-ville, accroître les infrastructures et les services pour la mobilité, améliorer l'aspect esthétique de la commune, stimuler les services de loisir et l'offre culturelle, accroître l'offre de logement, défendre la cohésion de la société locale, défendre le style de vie local, mettre l'accent sur la diversité et la tolérance au sein de la communauté locale, défendre et promouvoir la place de la commune dans le système politique et urbain, maintenir le niveau de services et de bien-être de la commune, réduire la pollution, transformer l'image extérieure de la commune, attirer de nouveaux habitants, attirer une population plus fortunée et, pour finir, développer des services sociaux pour lutter contre la pauvreté et la marginalité.

31. Le modèle obtenu explique 55,4 % de la variance totale. Trois facteurs ont été isolés qui contribuent chacun respectivement à 25,5 %, 18,5 % et 10,4 % de la variance.

— Le second facteur relève pour sa part de la dimension « communautaire » déjà évoquée plus haut. Les deux items les plus corrélés sont « mettre l'accent sur la diversité et la tolérance au sein de la communauté locale » et « défendre la cohésion de la société locale ». Ce facteur souligne à la fois la sensibilité des maires à l'équilibre social de leur commune comme la volonté de le préserver. Notons qu'en termes de corrélation l'item qui suit réfère aussi à cette dimension « localiste » et identitaire puisqu'il s'agit de la défense et de la promotion de la commune dans le système politique urbain.

— Le troisième facteur mis en avant par l'analyse est le pendant des deux précédents. Outre la volonté de développement local et celle d'un consensus social un autre élément se fait jour : celui d'« attirer une nouvelle population plus fortunée » pour la commune. Globalement on peut dire que le thème prioritaire des maires est bien celui du développement local, mais que celui-ci se fait dans la perspective d'une transformation de la distribution sociale de la commune au profit de catégories posant moins de problèmes et sensibles aux efforts déployés par la commune.

Pour conclure, et même si les ressorts qui sous-tendent cette évolution sont plus complexes qu'il n'y paraît de prime abord, il est indubitable que les maires français se revendiquent comme des managers et des entrepreneurs capables, par leurs initiatives, de transformer leurs communes. Cette dimension est cependant toujours liée à une appréciation politique de la réalité locale. La naturalisation de cette posture du maire-manager n'est toutefois accessible qu'aux élus des communes d'une certaine importance. Il ne faut en effet jamais perdre de vue que les prérogatives du maire dépendent étroitement des capacités financières de la municipalité concernée. Un sondage CSA réalisé en novembre 2001 pour l'Association des maires de France auprès d'un échantillon de 700 maires représentatifs de l'ensemble des maires français illustre ces différences de situation : 68 % des maires des communes de 5 000 à 10 000 habitants estimaient ne pas avoir les moyens de répondre aux préoccupations dont ils considèrent qu'elles relèvent de leur responsabilité. Ce taux descendait à 54 % pour les élus des communes de 20 000 à 49 999 habitants.

La professionnalisation croissante des maires, en les rendant plus réceptifs, participe également de la diffusion du modèle managérial sans toutefois que cela implique un changement de rôle radical³². Toutefois, bien que ce processus de professionnalisation concerne une partie non négligeable de la population des maires, il est clair que l'attitude hésitante du législateur français en matière de statut de l' élu aboutit à favoriser la reproduction dans l'espace politique de quelques-unes des dominations et rigidités de l'organisation sociale³³.

32. Surtout si on compare les maires français à leurs homologues allemands. Voir H. HEINLT, É. KERROUCHE et B. EGNER, « From Government to Governance at the Local Level. Some Considerations based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers », dans H. WOLLMANN et V. HOFFMANN-MARTINOT (dir.), *State and Administrative Modernization in France and Germany*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

33. Voir É. GUÉRIN et É. KERROUCHE, *op. cit.*