The New York Times

France's Mayors, Feeling the Pinch, Lead a Quiet Rebellion and Quit

By Adam Nossiter

Nov. 11, 2018

SAINT-SEINE-SUR-VINGEANNE, France — As mayor of this postage-stamp village deep in Burgundy, France, Louis Gentilhomme presided over a small but seemingly idyllic patch. The loudest noise on a recent day was the autumn breeze whistling in the trees. There were a few streets of stone houses, a 13th-century church, one baker and not much else.

So it may come as a surprise that late last year, Mr. Gentilhomme wrote a letter to President Emmanuel Macron telling him that the stress was too much and that he was quitting. He could not stand watching his village of 400 wither anymore.

"After 30 years, I've had enough," wrote Mr. Gentilhomme, a vigorous 77-year-old former French Navy SEAL diver. "The compromises, the unkept promises and the state's withdrawal have used me up, morally and physically.''

His letter speaks to a broader anxiety in France's heartland. This year, like him, more than 150 of the country's mayors, mostly rural, have quit. The number of mayors quitting their posts may be at an all-time high, up anywhere from 32 percent to 50 percent over the previous electoral cycle, according to the French news media.

The resignations provide an echo of the larger clash taking place in France today between Mr. Macron's drive to shake up the country's sometimes archaic institutions, untouched for centuries, and a way of life that may no longer be sustainable.

[Read about Mr. Macron warning this past week of the dangers of nationalism as he hosted world leaders to commemorate the end of World War I 100 years ago on Sunday.]

It is in villages where the president's ambition to pare back the government most squarely runs up against French traditions and expectations — one of which is that the state provides services and should make its authority felt in even the quietest corners.

That has long been the role of the village mayor, as much a French specialty as the 17th-century castle that graces Mr. Gentilhomme's tiny territory, and almost as anachronistic.

Mayors have been a mainstay of French life since the revolutionaries of 1789 decreed that wherever a church steeple arises — even if only a few houses are clustered around it — there should be a mayor.

It has remained this way ever since. No country on the Continent surpasses France's 35,502 mayors, who make up 40 percent of all the mayors in the European Union. Twenty thousand of these towns have fewer than 500 inhabitants.

But even before Mr. Macron came to office in May 2017, France was confronting the question of whether it could still afford so many little fiefs, which were already straining under cost cutting and administrative "regroupings."

Under a 2015 law, small towns were ordered to combine into administrative units of at least 15,000 people, where 5,000 had been the previous benchmark. Real power — to handle economic development, to manage water, even to raise taxes — passed to the new clusters.

The rural French village, shuttered, silent and lost in its fields, can seem like an abandoned ship to the motorist zipping through. Pierre Terdjman for The New York Times

Now the young president has accelerated that drive toward even more administrative efficiency.

"In the era of the internet, fast transport and cuts in local funding, it makes sense for these towns to group themselves together to confront these new challenges," said Jean-René Cazeneuve, a Macron deputy in the French Parliament who is studying why so many mayors are resigning.

"It's Emmanuel Macron who wants to speed things up, who wants to reform," Mr. Cazeneuve said. "And that could make local officials feel uneasy about their future."

No doubt it has. More mayors are shedding the sash that denotes their authority, as the appeal of presiding over the tricolor flag that flutters outside every mairie, or town hall, is not what it used to be.

"There's something going on," said Christian Le Bart, an expert in local government at Sciences Po university in Rennes. "They have the impression of being abandoned by the state, and of being more and more criticized by their citizens."

The departures — a small fraction of the total, to be sure — reflect the struggle of villages in rural France to remain alive while trapped in a spiral of shrinking revenues and declining populations.

But the cure, the mayors say, has steadily left them with less money and less authority, but with no fewer burdens. "We do everything," said Jean-Claude Bellini, who recently quit as mayor of nearby Chaux. "It's always, 'call the mayor, call the mayor.'"

Indeed, experts say, even with the regroupings and the cuts, there is a logic — a very French logic — in keeping the mayor in city hall. "Their reason for being is proximity," said Matthieu Leprince, an economics professor and expert on local finance at the University of Western Brittany in Brest. "They know the turf."

That has made the quiet revolt among France's mayors — whose ears are closest to the citizen's mouth — an important measure of grass-roots resistance to Mr. Macron's reform drive.

The resistance comes at a time where Mr. Macron is looking to position himself as the leader of Europe and the chief defender of its liberal values, as Chancellor Angela Merkel of Germany prepares to exit the stage.

National polls show his support dwindling, most strikingly in the "deep France" of the provinces. Mr. Macron is considered the president of France's thriving big cities, not its left-behind periphery.

But money has its own logic, too, and funds from Paris have dropped sharply over the last two years, Mr. Gentilhomme said. Overall, the state's contribution to France's towns has dropped to 30 billion euros, or about $34 billion, in 2017, when Mr. Macron was elected, from 42 billion euros in 2014.

At the same time, Mr. Macron has vowed to cut a main source of local revenue, the lodging tax, which brings in a total of 22 billion euros annually, or about $25 billion, and makes up 10 percent of the average village's budget.

The tax is paid by anyone who owns, rents or lives in a home or apartment — just about everyone in France — and Mr. Macron's pledge to get rid of it was one of his most popular campaign promises.

In a letter sent last year, Mr. Gentilhomme told President Emmanuel Macron that he was quitting as mayor after 30 years of public service, nearly 10 of them as chief at the mairie, or town hall. Pierre Terdjman for The New York Times

While that promises to lighten the tax load on local residents, it has made the mayors — who booed Mr. Macron at their meeting last year — particularly furious.

The president has said he will make up the shortfall, but mayors are distrustful that he will. "There's a real threat to the financial autonomy of these towns," said Ludovic Rochette, who heads the mayor's association in the Côte d'Or department in Burgundy.

The mayors, he said, had long felt disrespected by the authorities in Paris, but they had hoped for a change with Mr. Macron.

"We thought that with him, finally, there would be dialogue between Paris and the territories," Mr. Rochette said. "But cutting out the lodging tax was the last straw. And we've all cut and cut, and now we're down to the bone."

Aware of the frustration, Mr. Macron last month beefed up his local affairs ministry, vowing more attentiveness. But that was too late for mayors like Mr. Gentilhomme.

Where he lives in the Côte d'Or, the heart of Burgundy's legendary wine country, the local mayor's association says resignations have increased 52 percent over the period from 2008 to 2014.

"My struggle for the survival of our countryside was misunderstood, and barely supported," Mr. Gentilhomme wrote the president.

The short letter back from Mr. Macron was signed, but that was the only human touch. It spoke dryly of "institutional stability" and promised to simplify the administrative regroupings.

But that consolidation was exactly what Mr. Gentilhomme had fought against, as he was pushed from a regrouping of 11 villages into one of 26.

Mr. Cazeneuve, the parliamentary deputy, thinks the consolidations could be a prime reason behind the resignation wave — an end to the distinctive French dream of being king of one's own small domain.

"It's better to be first in the village than second in Rome," he said.

But second, even in the village, is another thing entirely.

"I walked to the mairie every day," Mr. Gentilhomme said. "And they didn't hesitate to call out to me, or even to come to the house. They think the mayor can do everything."

"'There's no water, there's no electricity, so, it's got be the mayor,'" he said, mimicking the complaints that came piling down.

"On your own turf, people think you are the good Lord," Mr. Gentilhomme said. "But in reality, you can't do much of anything."

A version of this article appears in print on Nov. 12, 2018, on Page A11 of the New York edition with the headline: France's Mayors, Feeling Pinch, Are Quitting in Quiet Rebellion

Politique. Les maires, symboles des nouvelles fractures françaises

THE NEW YORK TIMES - NEW YORK

Publié le 21/11/2018 - 17:29

Le président de la République reçoit, mercredi 21 novembre à l'Elysée, l'Association des maires de France, avec lesquels il entretient des relations chaotiques. Le *New York Times* est allé rencontrer certains de ces élus locaux.

RÉSERVÉ AUX ABONNÉS

Maire d'un village grand comme un timbre-poste situé au fin fond de la Bourgogne, Louis Gentilhomme présidait aux destinées d'un endroit à l'apparence idyllique. Le bruit le plus fort qu'on entend ce jour-là est celui de la brise d'automne soufflant dans les arbres. Il y a quelques rues bordées de maisons de pierre, une église du XIII^{e} siècle, une boulangerie. Et pas grand-chose d'autre.

Il peut donc sembler surprenant que M. Gentilhomme ait écrit au président Emmanuel Macron à la fin de l'année dernière pour lui annoncer que la pression était trop forte et qu'il

démissionnait. À 77 ans, cet ancien plongeur des commandos marine ne supportait plus de voir son village de 400 habitants dépérir.

> *Au bout de trente ans, j'en ai assez, écrivait-il. Les compromis, les promesses non tenues et le désengagement de l'État m'ont usé, moralement et physiquement.*"

Sa lettre exprime le malaise de la France des campagnes. Plus de 150 maires, en majorité de communes rurales, ont démissionné cette année. C'est sans doute un record historique : le nombre de maires ayant quitté leurs fonctions est supérieur de 32 % à 50 % à celui de la précédente mandature, selon les médias français.

Une multitude de petits fiefs

Ce phénomène reflète un conflit entre la volonté de M. Macron de remanier les institutions parfois archaïques du pays, qui n'ont pas bougé depuis des siècles, et un mode de vie qui n'a peut-être plus lieu d'être. Il touche les villages où l'ambition présidentielle de réduire le rôle de l'État s'oppose le plus directement aux traditions et aux attentes françaises. L'une d'entre elles veut que l'État fournisse les services et doit faire sentir son autorité même dans les coins les plus tranquilles du pays.

Cela a longtemps été le rôle du maire du village, une spécialité aussi française et presque aussi anachronique que le château du XVII^{e} siècle qui orne le minuscule territoire de M. Gentilhomme.

Les maires constituent un pilier de la vie française depuis que les révolutionnaires de 1789 ont décrété qu'il devait y en avoir un partout où se dresse un clocher, même si celui-ci n'est entouré que de quelques maisons. Les choses sont restées en l'état depuis. Aucun autre pays du continent ne compte autant de communes. La France en a 35 357, qui représentent 40 % des maires de l'Union européenne, et 20 000 d'entre elles comptent moins de 500 habitants.

La France peut-elle encore se permettre d'avoir autant de petits fiefs ? Elle s'était déjà attaquée à la question avant l'arrivée de M. Macron à la présidence.

Une loi de 2015 a obligé les petites communes à se regrouper pour former des unités administratives d'au moins 15 000 habitants, au lieu de 5 000 auparavant, et le véritable pouvoir – développement économique, gestion de l'eau, droit de lever des impôts – est passé à ces regroupements.

La difficulté, pour les villages ruraux, de se maintenir en vie

Le jeune président souhaite encore accroître l'efficacité administrative. *"À l'ère d'Internet, des transports rapides et de la baisse des financements locaux, il est logique que ces communes se regroupent pour faire face à ces nouveaux défis,* estime Jean-René Cazeneuve, un député LREM qui étudie cette vague de démissions. *C'est Emmanuel Macron qui veut accélérer les choses, qui veut réformer. Et il est possible que les responsables locaux ressentent un malaise quant à leur avenir."*

Et c'est bien le cas. Si un nombre croissant de maires se débarrassent de l'écharpe qui symbolise leur autorité, c'est parce que l'attrait de présider au drapeau tricolore qui flotte devant chaque mairie n'est plus ce qu'il était.

> *Il se passe quelque chose, déclare ce spécialiste de la gouvernance locale à Sciences Po Rennes. Les maires des communes rurales ont l'impression d'être abandonnés par l'État et d'être de plus en plus critiqués par leurs administrés."*

Ces départs ont beau ne toucher qu'une infime partie des maires, ils traduisent les difficultés qu'ont les villages ruraux à se maintenir en vie alors que leurs revenus et leur population diminuent.

Le remède leur laisse de moins en moins d'argent et d'autorité mais pas moins de charges. *"On fait tout,* confie Jean-Claude Bellini, qui a récemment démissionné de la mairie de Chaux, la commune voisine. *C'est toujours :* 'Appelez le maire, appelez le maire.'"

De fait, malgré les intercommunalités et les coupes budgétaires, il y a une logique – une logique très française – à garder un maire à la mairie. *"Leur raison d'être est la proximité,* explique Matthieu Leprince, professeur d'économie et spécialiste des finances locales à l'université de Bretagne occidentale, à Brest. *Ils connaissent le territoire."*

La révolte tranquille des maires de France – qui sont ceux dont les oreilles sont les plus proches de la bouche des citoyens – incarne donc une résistance profonde à la volonté de réforme de M. Macron. Celle-ci survient alors que le président français se pose en leader de l'Europe et en principal défenseur de ses valeurs progressistes, puisque la chancelière allemande Angela Merkel s'apprête à quitter la scène.

Sa cote de popularité est en baisse, en particulier dans la "France profonde" des provinces. M. Macron y est considéré comme le président de la France des grandes villes prospères, pas du reste du pays, qui se sent laissé pour compte.

Cependant l'argent a aussi sa propre logique et les dotations de Paris ont brutalement chuté ces deux dernières années, explique M. Gentilhomme. La contribution totale de l'État aux communes est passée de 42 milliards en 2014 à 30 milliards d'euros en 2017, année de l'élection de M. Macron.

"La suppression de la taxe d'habitation, ça a été le pompon"

Dans le même temps, le président a promis de supprimer la taxe d'habitation, qui constitue une des sources principales de revenu des communes. Elle rapporte en tout 22 milliards d'euros par an et représente en moyenne 10 % du budget du village. Cette taxe est payée par toute personne propriétaire, locataire ou occupant à titre gracieux d'un logement – c'est-à-dire pratiquement tout le monde – et sa suppression était l'une des promesses de campagne les plus populaires de M. Macron.

Si cette mesure promet d'alléger le fardeau des habitants, elle a provoqué la fureur des maires : M. Macron s'est fait huer au congrès de l'Association des maires de France l'année dernière. Le président a déclaré qu'il compenserait le manque à gagner mais les maires en doutent. *"Il y a une réelle menace pour l'autonomie de ces communes",* assure Ludovic Rochette, président de l'Association des maires de Côte-d'Or.

Il y avait longtemps que les maires de petites communes se sentaient méprisés par Paris mais ils espéraient que les choses changeraient avec M. Macron, explique-t-il.

> *On pensait qu'avec lui il y aurait enfin un dialogue entre Paris et les territoires. Mais la suppression de la taxe d'habitation, ça a été le pompon. On a tous fait des économies, des économies, et maintenant on n'a plus rien."*

Conscient de cette colère, M. Macron a étoffé le ministère chargé des affaires locales le mois dernier et promis plus d'attention. C'était trop tard pour M. Gentilhomme.

Être maire, un pouvoir surestimé ?

En Côte-d'Or, le cœur de la légendaire région viticole de Bourgogne, les démissions ont augmenté de 52 % entre 2008 et 2014, d'après l'Association des maires. *"Ma lutte pour la survie de nos campagnes était mal comprise et à peine soutenue",* a écrit M. Gentilhomme au président. Si la brève réponse qu'il a reçue de celui-ci était signée, c'était bien la seule touche d'humanité. Elle évoquait sèchement la *"stabilité institutionnelle"* et promettait de simplifier les regroupements administratifs. Or c'était justement contre ceux-ci que M. Gentilhomme s'était battu et il avait dû passer d'une intercommunalité de onze villages à une unité de vingt-six.

Pour M. Cazeneuve, c'est peut-être l'intercommunalité qui explique cette vague de démissions : elle marque la fin du rêve bien français d'être le roi de son petit domaine. *"Mieux vaut être premier au village que second à Rome,* affirme-t-il. *Mais être second dans son village, ce n'est pas du tout la même chose."*

"J'allais à la mairie tous les jours, se souvient M. Gentilhomme. *Et on n'hésitait pas à m'appeler, même à venir à la maison. On pense que le maire peut tout faire."* Les plaintes s'accumulaient. *"Il n'y a pas d'eau, il n'y a pas d'électricité, il faut que le maire s'en occupe."*

Et d'ajouter : *"Les gens pensent qu'on est le bon Dieu mais en réalité on ne peut pas faire grand-chose."*

Adam Nossiter