



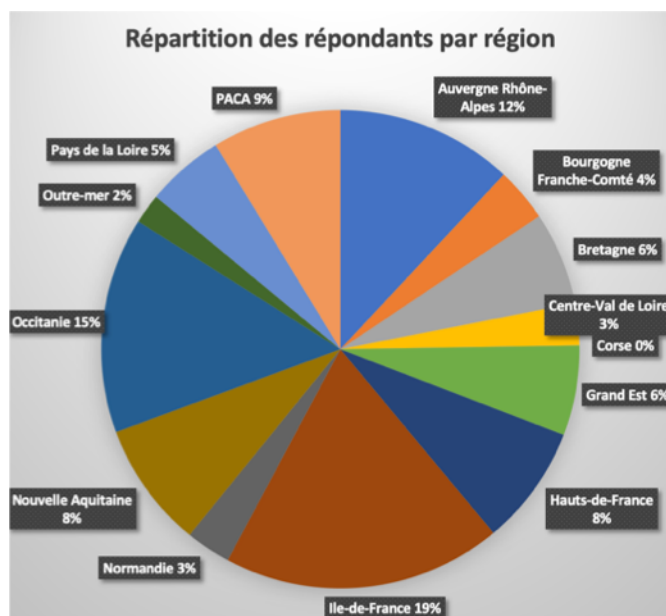
Bilan du 1^{er} Baromètre de la démocratie locale 500 élus d'opposition témoignent !

Ce baromètre a été conçu par 3 élus d'opposition, Yvon Rosconval, Michaël Lopez et Sandrine Bize, adhérents de l'association des élus locaux d'opposition (AELO). Il s'agit de la première édition d'une enquête qui vise à dresser un état des lieux de la démocratie locale, représentative et participative. Elle sera renouvelée périodiquement pour mesurer les évolutions des relations des élus minoritaires avec les maires, les conditions d'exercice de leur mandat, les fonctionnements des conseils municipaux, la communication, la concertation au sein des commissions, la participation citoyenne...

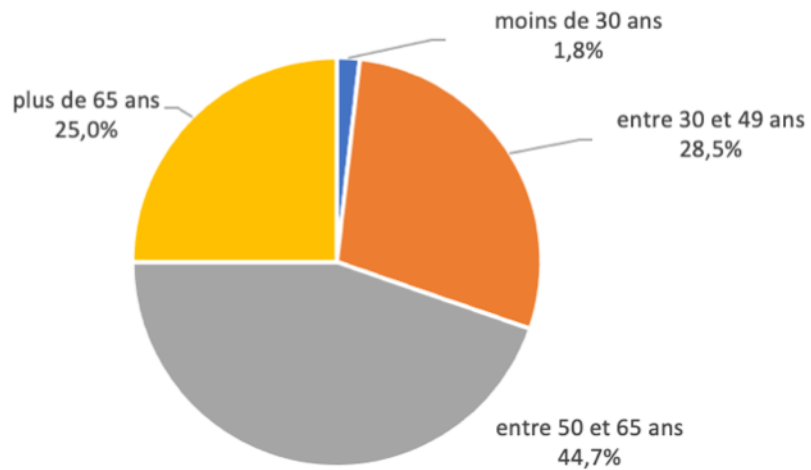
Durant le 1^{er} trimestre 2023, les élus minoritaires ont été invités à répondre à ce questionnaire. Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Qui sont les contributeurs ?

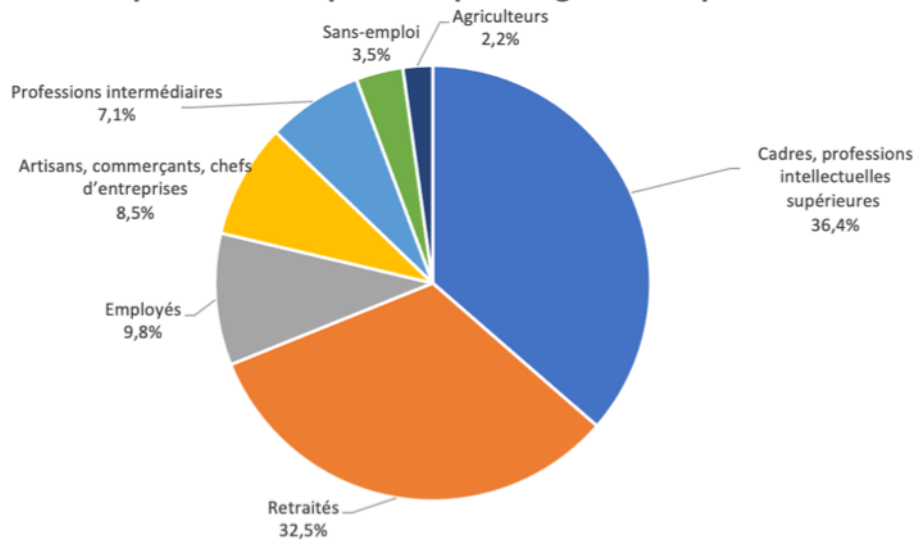
494 élus issus de tous les territoires ont participé à ce baromètre, dont 43,3% sont des femmes et 56,7% des hommes.



Répartition des répondants par âge



Répartition des répondants par catégorie socio-professionnelle

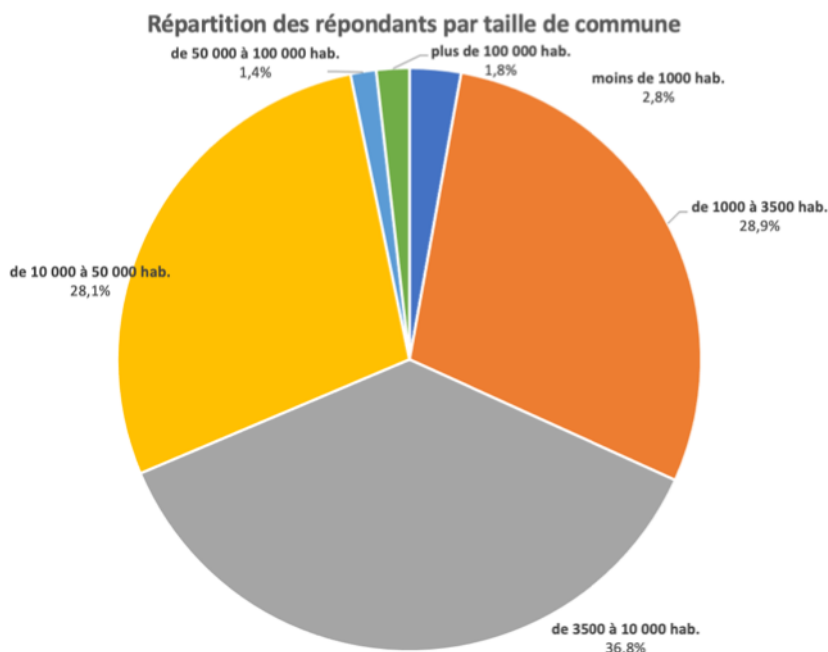


I

65,9% des conseillers municipaux sont élus depuis les dernières élections de 2020, 19,9% le sont depuis 2014. Près de 25% occupent également un mandat de conseiller communautaire.

Focus sur les communes

Les 494 élus se répartissent ainsi en fonction de la taille des communes :



Selon 2/3 des répondants, la population est en augmentation dans leur commune, avec une répartition équilibrée entre les différentes tailles de villes.

Pour traiter les résultats de ce baromètre, il est proposé de travailler autour de 3 segments équilibrés :

- Les petites villes (moins de 3 500 habitants) d'où sont issus 31,7% des élus
- Les villes moyennes (entre 3500 et 10 000 habitants) d'où sont issus 36,8 % des élus
- Les grandes villes (plus de 10 000 habitants) d'où sont issus 31,5% des conseillers municipaux.

Radioscopie des Conseils municipaux

Les élus de la majorité y occupent 80 % des sièges, une sur-représentation due à la prime majoritaire. Selon 17,8% des élus, la répartition des sièges a évolué dans leur commune de la majorité vers l'opposition, notamment dans les plus grandes villes (25%). Les mutations de l'opposition vers la majorité sont moins nombreuses, elles sont constatées par seulement 8,3% des répondants.

De même, le nombre de démissions est plus important dans les rangs de la majorité. Cependant, au regard de la répartition des sièges entre la majorité et la minorité (80/20), le pourcentage de démission est de fait nettement plus important dans les rangs de l'opposition, 19 % pour 6% dans la majorité. Plus la taille de la ville augmente, plus le recours à la démission est progressé : 61,3% des grandes villes, 36,3% dans les plus petites communes et de 52,2% dans les villes moyennes.

Quant aux mouvements au sein des groupes d'opposition, ils sont soulignés par 19 % des conseillers municipaux, 30,3% des élus des grandes villes.

L'opposition s'organise autour d'un groupe selon 41,7% des répondants, deux groupes pour 38,2% et trois groupes pour 15,4% (essentiellement dans les grandes villes).

Conditions d'exercice du mandat, un déficit de reconnaissance de la minorité

42,9% des répondants disent disposer d'un local et parmi ceux-ci près des deux tiers déplorent son mauvais équipement. On note bien évidemment des écarts importants en fonction de la taille de la commune. Dans les plus petites villes, seulement 5,7% des élus d'opposition disposent d'un local, ils sont 47,2% dans les villes moyennes et 74,2% dans les grandes villes.

Même constat s'agissant de l'équipement informatique dont ne disposent pas 72,6 % des élus ayant répondu, y compris dans les grandes villes où ils représentent 41,5 % des répondants (essentiellement dans les villes de 10 000 à 50 000 habitants). Quant aux plus petites villes, 97,5% des répondants sont privés d'un outil informatique !

Pas étonnant dès lors que 66,5% ne disposent pas d'une adresse électronique « communale », y compris dans les grandes villes pour 39,3% des élus. Quant au papier à en-tête, 95,6 % en sont privés sans différences majeures en fonction des segments de communes.

Pas de droit de tirage photocopie pour 83,5 % des élus, y compris dans les grandes villes (77,3%). Difficile également d'organiser des réunions publiques pour 63 % des élus qui déclarent ne pas pouvoir disposer de salle, plus particulièrement dans les petites villes pour 75,9% des répondants concernés.

L'accès aux abonnements de la commune à la presse spécialisée (gazette des communes, courrier des maires...) est très peu ouvert aux élus d'opposition, seulement 5,4% disent en bénéficier.

Seulement 30,5% des répondants disposent d'une protection juridique qui est à leur charge pour 90% d'entre eux.

Malgré les difficiles conditions d'exercice d'un mandat qui suppose de l'investissement, les élus minoritaires ne disposent pas pour autant de compensation financière. Seulement 13,9 % déclarent bénéficier d'une indemnité, essentiellement dans les plus grandes villes (25,2%).

Enfin, seulement 3,8% des élus ayant répondu disent avoir accès à d'autres moyens (timbres, téléphone portable, collaborateur de groupe, secrétariat...). Ils sont pour l'essentiel issus des plus grandes villes.

Rendre compte de son mandat, l'exercice difficile de la communication !

La communication est un enjeu majeur et les maires l'ont manifestement bien compris. Les droits accordés aux élus minoritaires en la matière sont des plus réduits. Ils se résument pour l'essentiel à la traditionnelle tribune dans le journal municipal selon 91,1% des conseillers d'opposition ayant répondu. Un droit pour le moins réduit avec une taille de la tribune qui ne peut excéder 2000 signes pour 76,8 % des élus.

Seuls 11,3 % des répondants disent pouvoir publier sur les réseaux sociaux de la commune, y compris dans les plus grandes villes où ce droit n'est ouvert qu'à 16,1% des élus.

Il en est de même de la possibilité de communiquer via le site internet de la ville, ouverte à 14,8 % des répondants, 20,7% dans les plus grandes villes.

Dès lors, il n'est pas surprenant de constater un niveau élevé d'insatisfaction des élus d'opposition dont 91,7% se disent « *peu ou pas du tout satisfaits* » des moyens de communication mis à disposition par la commune.

Ce déficit est partiellement compensé par les outils de communication dont se sont dotés 85% d'élus ayant répondu. Reste qu'aujourd'hui, 15% ne communiquent pas ou très peu auprès de leurs concitoyens, notamment dans les petites communes (16,5%) et les villes moyennes (17,1%).

Vie de la commune, une opposition à la marge !

Plus les événements qui rythment la vie de commune représentent pour la majorité municipale des enjeux politiques, de communication, d'image et de concertation, moins les élus de la minorité y sont associés.

Ainsi, 21,7% des élus d'opposition sont toujours et 64,8% parfois invités aux manifestations organisées par les communes, notamment les plus petites.

Cette proportion est moindre dès qu'il s'agit des réunions publiques. Ainsi 20,8% y sont toujours et 39,7% parfois invités. C'est notamment vrai dans les grandes villes où seulement 9,1% disent être toujours invités à ces réunions.

Recul encore plus net quand il s'agit des comités de pilotage sur des projets structurants, probablement au regard des enjeux qu'ils constituent. Seuls 4,5% des élus d'opposition disent y être toujours invités et 30,8% parfois.

La difficile relation avec les maires

Les élus de l'opposition déplorent une relation dégradée avec leur maire, qui leur a été demandé de noter de 0 à 10. La note moyenne est de 2,4/10 pour l'ensemble des élus ayant répondu, elle est de 2,2 dans les plus petites communes, 2,6 dans les villes moyennes et 2,3 dans les plus grandes villes.

Une notation plutôt logique dès lors que cette relation se cantonne le plus souvent au cadre institutionnel. Seulement 14,8% des répondants disent avoir des contacts avec leur maire en dehors des conseils municipaux et des commissions. Ces contacts sont pourtant bénéfiques dans la mesure où ils contribuent à améliorer sensiblement la relation avec le maire, la note moyenne passe alors de 2,4 à 4,6/10.

Par ailleurs, la tendance n'est manifestement pas à la délégation. Seulement 7,8% des élus ayant répondu disent s'être vus confier une mission par leur maire, le plus souvent occasionnelle.

Ce déficit de confiance se traduit inmanquablement par la judiciarisation des relations. 24,4% des élus minoritaires affirment que le maire a engagé des démarches judiciaires à leur encontre.

A l'inverse, 33% des élus de la minorité confirment avoir engagé des actions en justice contre leur maire. Une judiciarisation qui dégrade naturellement la notation de la relation avec le/la maire, passant de 2,4 à 1,5/10. A noter également que dans 94% des villes concernées par des actions juridiques le/la maire n'a pas confié de mission à des élus d'opposition.

Pour l'essentiel, ces recours portent sur le non-respect du CGCT (27,7%), la diffamation (17%), l'abus de pouvoir (13,3%) ou encore la prise illégale d'intérêts (12%).

Le conseil municipal, un espace à démocratiser !

Selon les élus consultés, leur Conseil municipal s'est réuni 4 fois en 2022 pour 16% des répondants, entre 5 et 6 fois pour 38,8%, entre 7 et 8 fois pour 25,1% et plus de 8 fois pour 20,1%.

La proportion de communes où le Conseil municipal se réunit 7 fois et plus est de 50% dans les plus petites, 41,6% dans les villes moyennes et 44,5% dans les plus grandes.

Les élus de l'opposition ont été invités à noter le fonctionnement de leur conseil municipal, la note moyenne est de 3,1/10, sensiblement supérieure à celle portant sur la relation avec leur maire (2,4). Elle progresse en fonction de la taille de la commune, de 2,9 pour les plus petites à 3,3 pour les plus grandes villes.

L'accès au public y est aujourd'hui élargi via la diffusion audiovisuelle selon 37,6% des élus ayant répondu, en particulier dans les plus grandes villes selon 62,3% des conseillers municipaux concernés.

Pour appréhender leur perception du fonctionnement des Conseils municipaux, voici le niveau d'accord des répondants sur différents items.

- Délais de transmission de l'ordre du jour et des annexes : 73,4 % des élus considèrent qu'ils ne sont pas suffisants pour permettre une bonne préparation du Conseil municipal.
- Déclarations en début de conseil : 68,6 % des élus confirment que le/la maire n'y est pas favorable.
- Propositions de l'opposition : 91,2% des élus estiment que le/la maire ne les écoute pas.
- Ajout de points à l'ordre du jour : 83,6 % des conseillers municipaux disent qu'il est refusé.
- Amendements aux délibération proposés en séance par l'opposition : ils ne sont pas soumis au vote par leur maire selon 81% élus, plus particulièrement dans les plus petites villes (87%).

- Questions orales transmises en amont du conseil : elles sont acceptées par le/la maire selon 75,2% des élus.

Face aux nombreuses rigidités de fonctionnement, les suggestions d'améliorations portent en premier lieu sur la démocratie, avec plus de débats dans des conseils municipaux, aujourd'hui, considérés comme des chambres d'enregistrement, et une prime majoritaire à minorer. Vient ensuite le souhait de disposer d'un délai plus long de préparation et d'une meilleure information. Par ailleurs, les élus attendent plus de respect, de tolérance et d'écoute. Enfin, ils veulent plus d'inclusion des élus minoritaires notamment sur les projets structurants.

Les commissions, antichambres du conseil municipal !

Les élus ont été invité à noter le fonctionnement des commissions, la note moyenne est de 2,8/10. Elle progresse en fonction de la taille de la commune, 2,2 dans les plus petites, 2,9 dans les villes moyennes et 3,3 dans les plus grandes.

68 % des élus confirment que leur groupe est représenté dans toutes les commissions. Elles font l'objet d'un compte-rendu selon 63% des répondants, plus particulièrement dans les petites communes (72,4%). La possibilité de remplacement par un suppléant existe pour 52% des conseillers municipaux concernés.

La présidence est systématiquement assurée par le/la maire pour 20,2% des élus ayant répondu, de temps en temps pour 47,2%. Quant aux vice-présidences, elles sont très rarement confiées à des élus d'opposition (2,8% des répondants).

Pour appréhender leur perception du fonctionnement des commissions, l'avis des répondants a été sollicité sur différents items.

- Réunion des commissions : selon 53 % des répondants, elles se réunissent uniquement avant chaque conseil. A noter des écarts significatifs en fonction de la taille de la commune : 26,4% dans les petites, 49,7% dans les villes moyennes et 82,7% dans plus grandes villes.
- L'ordre du jour : pour 54,3% des élus, les questions abordées ne portent que sur les délibérations présentées en conseil municipal, 30,1% dans les petites communes, 54,5% dans les villes moyennes et 77,2% dans plus grandes villes.
- La qualité des débats : seulement 37,1% des élus considèrent que les débats dans les commissions sont sereins et apaisés, 26,6 % dans les petites communes, 40,7 % dans les villes moyennes et 43,2 % dans plus grandes villes.
- La teneur des échanges : pour 75,1% des élus, les commissions ne favorisent pas des échanges constructifs et selon 85,5 % elles ne permettent pas une approche prospective sur les grands projets.

Les pistes d'amélioration portent en premier lieu sur une fonction plus démocratique fondée sur le débat, la transparence et l'accès à l'information, une meilleure inclusion de l'opposition et de ses propositions, un nombre plus important et une fréquence plus soutenue des commissions.

Démocratie participative, un sursaut encore timide !

Les élus ont été invités à noter l'engagement de la municipalité en faveur de la démocratie participative. La note moyenne est très faible et se situe à 1,6/10. Elle progresse avec la taille de la ville : 1/10 dans les plus petites communes, 1,5/10 dans les villes moyennes et 2,2/10 dans les plus grandes villes.

Pour autant, depuis les dernières élections municipales, on observe des progrès dans le recours aux divers dispositifs de démocratie participative.

Ainsi, des budgets participatifs ont été déployés selon 17,6 % des élus, notamment dans les plus grandes villes (37,8%).

De même, les conseils de quartier se sont implantés selon 22,8% des conseillers municipaux ayant répondu, surtout dans les grandes communes (44,2%).

Dans une moindre mesure, les conseils citoyens (type CESE) voient aussi le jour selon 9,4% des élus dont 20,3% dans les plus grandes villes.

Le recours à la consultation locale tend également à se développer selon 17% des élus d'opposition, 23,2 % dans les communes les plus importantes.

La sollicitation de supports numériques dédiés à la démocratie participative reste très marginale, 13,5% en confirment l'utilisation, notamment dans les plus grandes villes (27,3%), dans les villes moyennes les réponses affirmatives se situent à 9,7% et 3,9% dans les plus petites communes.

Selon ces mêmes élus, la proposition qui revient le plus fréquemment pour améliorer la démocratie participative porte sur les nécessaires consultations des habitants de la commune, en particulier autour des projets structurants. En seconde position, c'est le développement de conseils de quartiers qui apparaît prioritaire. C'est au budget participatif que revient la troisième marche du podium. Viennent ensuite les réunions publiques, les conseils des sages, les plateformes collaboratives, les conseils des jeunes...

Des notes à méditer

14,8% des répondants ont noté la qualité de leur relation avec leur maire au-dessus de la moyenne. On constate avec intérêt que la note moyenne qu'ils attribuent :

- Au fonctionnement du conseil municipal passe de 3,1 à 5,1/10 (+ 63%)
- Au fonctionnement des commissions évolue de 2,8 à 4,5/10 (+60%)
- A l'engagement de la municipalité en faveur de la démocratie participative progresse de 1,6 à 3/10 (+85%)

Conclusion

Les résultats et enseignements de ce baromètre bousculent une vision bien établie selon laquelle seuls les maires et leurs équipes seraient le dernier rempart d'une démocratie représentative de plus en plus contestée ces dernières années. Il révèle une réalité bien différente, souvent ignorée par les concitoyens, celle d'un profond déficit de démocratie de proximité.

Cette enquête confirme un véritable manque d'inclusion des élus d'opposition par les maires dans la gestion de la commune. Elle révèle également la difficulté de ces élus à exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

Ces comportements s'expliquent en grande partie par le mode d'attribution des sièges à l'issue de chaque élection municipale. Il importe de revoir à la baisse la prime majoritaire de 50 % sans pour autant bloquer la prise de décision. En effet, cette prime déséquilibre actuellement fortement la représentativité des différentes listes au sein des Conseils municipaux, malgré des écarts parfois très faibles en termes de suffrages obtenus.

Ces dysfonctionnements sont également symptomatiques d'un modèle à bout de souffle dont se détournent de plus en plus de Français, jeunes et moins jeunes. Dès lors, ne devient-il pas urgent de co-construire avec les pouvoirs publics dont les Préfets, les associations de maires et l'AELO des solutions pérennes fondées sur une représentativité plus respectueuse du vote des concitoyens, des moyens octroyés aux élus d'opposition pour exercer leur mandat, leur implication dans des responsabilités municipales, une protection juridique similaire aux élus de la majorité, un accès facilité à l'information, de nouvelles formes de médiation ?

Autant de leviers, pour revitaliser le modèle démocratique local et faire enfin émerger une véritable culture du compromis. Autant d'opportunités pour revitaliser la démocratie représentative, un préalable incontournable pour déployer demain des formes innovantes de participation citoyenne auprès de publics jeunes et moins jeunes.