

Démocratie

ET SI LES COMMUNES ÉTAIENT EN PARTIE RESPONSABLES DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE ?

Yvon Rosconval

23/04/2026

À l'issue des élections municipales de mars 2026, les équipes élues – de la majorité comme de l'opposition – se mettent en place. Mais quel est l'état de la démocratie locale ? Le baromètre national qui y est dédié livre plusieurs enseignements sur la nécessité de repenser la démocratie représentative de proximité et les faibles contre-pouvoirs dont les groupes d'opposition disposent pour contrôler l'action locale, comme le rappelle son initiateur, Yvon Rosconval, ancien conseiller municipal.

Introduction

À rebours du récit dominant d'une démocratie locale apaisée, les élus d'opposition dressent un constat différent. De juin à octobre 2025, le baromètre national de la démocratie locale¹ a donné la parole à celles et ceux censés incarner un contre-pouvoir essentiel à la démocratie dans les communes de France.

De toutes sensibilités politiques, plus de 900 élus ont participé à cette enquête en ligne, complétée par 500 entretiens téléphoniques. Elles et ils s'expriment pour la première fois sur l'état dégradé de la démocratie représentative de proximité, que les récentes élections municipales ont également mis en exergue malgré les efforts du législateur.

Le législateur au chevet de la démocratie locale

Pas moins de deux lois ont été débattues et adoptées durant l'année 2025 avec pour ambition affichée de revitaliser la démocratie locale.

La première vise explicitement « à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de

garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité² ». Elle introduit dans les communes de moins de 1000 habitants le scrutin de liste paritaire proportionnel avec prime majoritaire en lieu et place du système plurinominal majoritaire, avec possibilité de panachage.

La seconde porte sur la création d'un statut de l'élu local³ à l'issue d'un long rallye parlementaire de près de deux ans. Cette loi vise à reconnaître, protéger et accompagner l'engagement des 520 000 élus locaux, en garantissant « le droit fondamental pour chaque citoyen, quels que soient ses ressources, son âge, son statut, de pouvoir s'engager dans la vie locale. Permettre à chacun d'être élu : telle est la promesse républicaine et l'honneur de notre démocratie », comme le rappelait la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, Françoise Gatel⁴.

À l'issue des élections municipales 2026, ces deux épisodes législatifs n'ont pas vraiment tenu leurs promesses.

Une efficacité très relative

Ainsi, dans 68% des communes, une seule liste était en lice lors du premier tour, le 15 mars 2026. Dans plus de deux communes sur trois, les électeurs n'ont donc eu aucun choix. Dans près de 23 700 conseils municipaux, aucune opposition issue du scrutin ne pourra exercer de contre-pouvoir institutionnel pendant les six prochaines années. Sans pluralisme, la démocratie ne disparaît pas, cependant elle s'étiole et la confrontation d'idées s'appauvrit. La participation électorale également...

Au premier tour comme au second, près de 43% de nos concitoyens ont déserté les bureaux de vote⁵. Abstraction faite du taux record d'abstention de 55,3% enregistré en 2020 – en raison de la crise liée à la pandémie de Covid-19 –, ce scrutin confirme une érosion continue de la participation électorale depuis les élections municipales de 1983. Par rapport à 2014, la participation connaît un recul historique de 6,5% environ.

Largement médiatisées, les deux lois précédemment citées n'ont donc pas suffi à enrayer le recul du pluralisme et de la participation, ni à répondre à l'ambition de renforcer la parité. Le pourcentage de femmes têtes de liste n'a progressé que de 23% à 25% entre 2020 et 2026. Et la proportion de femmes élues maires est passée de 21,1% à 22,6%, soit une modeste progression de 1,5 point⁶. À ce rythme, il faudra attendre douze élections municipales, soit plus de soixante-dix ans, pour une réelle parité femmes-hommes parmi les maires.

Du récit à la réalité

Avec un tel bilan, les élections municipales de mars 2026 ont contribué à fragiliser un récit bien établi, qui décrit les communes comme le dernier rempart de notre démocratie, là où cohabiteraient la délibération et la culture du compromis. Ce narratif repose en grande partie sur le niveau élevé de confiance que les Français accordent à leur maire. Mais que vaut ce niveau de confiance lorsque les règles du jeu démocratique local restent largement méconnues ? Combien de citoyens, y compris parmi ceux qui dénoncent l'hyper-présidentialisme, mesurent réellement l'étendue des pouvoirs de leur maire ? Comme le rappellent justement Martial Foucault et Éric Kerrouche, « [à] se contenter du seul niveau de confiance élevé dont ils bénéficient auprès des citoyens, les maires prennent le risque, à la manière d'Icare, de se brûler les ailes s'il n'y a pas une vraie revitalisation de la démocratie locale⁷ ».

Dès lors, il importe d'interroger les ressorts d'un modèle démocratique local qui peine à garantir le pluralisme, la représentativité, la qualité du débat public, l'effectivité des contre-pouvoirs et la transparence de l'action publique.

Une démocratie locale socialement et électoralement inégalitaire

Les catégories sociales les plus modestes sont largement sous-représentées chez les maires. 2,4% sont ouvriers et 6% employés⁸ alors que ces deux catégories sociales représentent 41,8% de la population française⁹. Quant aux cadres et aux retraités, ils sont largement sur-représentés.

La montée en compétence de la fonction de maire durant les dernières décennies est un argument souvent mis en avant pour expliquer la moindre accessibilité de cette fonction aux catégories sociales les plus modestes. Pour autant, il ne saurait suffire à justifier une telle distorsion sociologique, à rebours de l'idéal républicain et des attentes d'une plus juste représentation voulue par nos concitoyens.

Les entretiens menés dans le cadre du baromètre apportent un éclairage complémentaire : le coût financier d'une campagne municipale. Dans les communes de moins de 9000 habitants, soit plus de 96% d'entre elles, ces dépenses ne font l'objet d'aucun remboursement forfaitaire¹⁰. Dans une commune de 5000 habitants, ce coût est pourtant estimé entre 5000 et 6000 euros. L'absence de remboursement public crée une situation inégalitaire où seuls les candidats disposant d'un réseau de donateurs¹¹ ou de ressources personnelles peuvent financer une campagne efficace.

Peut-on également qualifier de pleinement représentative une démocratie qui produit des écarts

significatifs entre le nombre de voix obtenues et la répartition des sièges ? Avec les lois Defferre¹², le législateur a privilégié le scrutin proportionnel, de liste, paritaire à deux tours avec prime majoritaire. Souvent ignorée de nos concitoyens, cette disposition du code électoral¹³ s'applique à toutes les communes depuis la récente réforme du code électoral. Elle permet l'attribution de 50% des sièges (plus un) à la liste arrivée en tête, l'autre moitié étant proportionnellement répartie entre l'ensemble des listes. La ou le maire dispose ainsi d'une majorité d'environ 80% des sièges malgré des écarts de voix parfois très faibles.

Ce déséquilibre de la représentativité suscite dans les conseils municipaux des pratiques incompatibles avec le développement d'une culture de la délibération et du compromis. Le baromètre national de la démocratie locale en décrit la teneur.

Un affaiblissement systémique des contre-pouvoirs à l'échelle communale

Le conseil municipal est souvent décrit comme le lieu où les élus délibèrent et décident. Là encore, le récit mérite d'être nuancé. Dès le conseil d'installation, le parlement local transfère, en toute légalité¹⁴, un ensemble de compétences stratégiques par le biais de délégations accordées au maire : finances, passations de marché, urbanisme, juridique, sécurité, scolaire... Une forme de concentration des pouvoirs qui s'apparente dans ses effets à un « 49-3 permanent ».

Dès lors, c'est dans un conseil municipal aux prérogatives singulièrement réduites que les élus minoritaires sont censés exercer leur mission de contrôle de l'action publique locale. Une mission particulièrement difficile, comme en témoignent les 900 élus ayant participé au baromètre national de la démocratie locale. **Quatre sur cinq signalent des difficultés d'accès à l'information. Neuf sur dix déclarent ne pas pouvoir s'exprimer via les supports numériques de leur commune, en contradiction avec la loi.** Moins de la moitié disposent d'un local, souvent éloigné de la mairie. La plupart exercent leur mandat sans indemnité, tout en y consacrant un temps significatif. Dans ces conditions, la confrontation tend à se substituer à la délibération, contribuant à un taux de démission nettement plus élevé parmi les élus d'opposition¹⁵. Beaucoup décrivent un sentiment d'invisibilité et une difficulté persistante à faire entendre leur voix, y compris en dehors du conseil municipal.

Une récente étude de l'association Les Relocalisateurs et de la Fondation Jean-Jaurès¹⁶ souligne le rôle crucial de la presse locale pour la vitalité démocratique des territoires. Encore faut-il que ces médias soient en mesure de refléter le pluralisme politique local. Leur modèle économique fragilisé

rend cet exercice particulièrement difficile quand ces institutions locales « cumulent en effet les statuts de sources, d'annonceurs privilégiés et d'abonnés des titres. Ce poids leur confère un rôle indéniable de prescripteur de l'information locale¹⁷... ». Cette dépendance conduit implicitement les médias locaux à s'aligner sur l'agenda des exécutifs locaux, au détriment des oppositions. Un constat largement partagé par les élus interrogés dans le baromètre, qui évoquent leurs difficultés à accéder à l'espace médiatique local.

Beaucoup font également état de relations très distantes avec les autorités préfectorales, pourtant garantes du respect de la légalité. **Seules quatre saisines sur dix adressées par des conseillers municipaux d'opposition donnent lieu à une réponse.** Un constat qui peut en partie s'expliquer par le déficit de moyens humains et matériels nécessaires au contrôle de la légalité, selon la Cour des comptes¹⁸ et un récent rapport sénatorial¹⁹.

Dans ce contexte, le recours à la justice constitue souvent l'ultime levier d'action pour les élus d'opposition, comme pour les citoyens d'ailleurs. Or, les conditions concrètes d'accès à la justice révèlent une inégalité importante. **Les élus d'opposition doivent en effet assumer, sur leurs ressources personnelles, des coûts juridiques significatifs²⁰ pour contester des décisions ou faire valoir leurs droits.** À l'inverse, les exécutifs municipaux peuvent s'appuyer sur les moyens juridiques et mobiliser des ressources financières de la collectivité. Cette inégalité d'accès a pour effet de dissuader l'exercice de contestations souvent légitimes.

Sortir de la crise démocratique par le bas...

Si l'État de droit existe formellement à l'échelle communale, son effectivité peut être interrogée quand les contre-pouvoirs peinent à exercer leurs missions. Une interrogation légitime, tant les fragilités observées touchent un échelon pourtant décrit comme le cœur battant de notre modèle républicain. Cette centralité se vérifie dans les trajectoires des responsables politiques, dont une grande partie s'est formée à l'exercice du pouvoir municipal. Depuis les lois de décentralisation de 1982, cinq présidents de la République sur six ont préalablement exercé des fonctions de maire. Plus des trois quarts des Premiers ministres ont exercé un mandat municipal, tout comme une majorité de parlementaires.

La commune apparaît dès lors comme un véritable incubateur de la vie politique française, un lieu d'apprentissage et d'exercice du pouvoir, au fondement même de notre organisation démocratique.

À l'heure où toutes les attentions se concentrent sur les institutions nationales pour résoudre la

crise démocratique, ne faut-il pas au contraire envisager une véritable mutation par la base de notre édifice républicain ? Probablement, si l'on en croit André Laignel, vice-président de l'Association des maires de France, pour qui « [la] commune est un pilier de la République et le lieu de la proximité, de l'humanité²¹ ».

Une telle entreprise suppose une véritable volonté de transformation culturelle fondée sur un diagnostic documenté et partagé, avant de décider une réforme globale et systémique. C'est le sens de la **création d'un observatoire national de la démocratie locale**, que l'équipe à l'origine du baromètre appelle de ses vœux, **afin de mieux appréhender les causes du déficit démocratique, d'en mesurer précisément les effets et d'imaginer des solutions durables**. S'inspirant également des pratiques à l'œuvre dans les pays européens, cette initiative pourrait mobiliser des élus locaux, des parlementaires, des chercheurs, des universitaires et des médias.

C'est avant tout un changement de regard qui s'impose pour sortir du récit d'une démocratie locale supposément aboutie. Car c'est à l'échelle communale que se joue durablement la vitalité de notre modèle démocratique, et avec elle, la capacité de notre République à se repenser. Et si les communes constituaient tout bonnement le remède à la crise démocratique ?

1. « [Baromètre national de la démocratie locale](#) », janvier 2026.
2. [Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025](#).
3. La [loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025](#) – dite loi Gatel – a été adoptée pour renforcer l'attractivité des mandats locaux, en augmentant les indemnités, améliorant les conditions d'exercice et facilitant le retour à la vie professionnelle.
4. Franck Le Marc, « [La proposition de loi sur le statut de l'élu définitivement adoptée](#) », Maire-Info, 9 décembre 2025.
5. « [Élections municipales et communautaires 2026 : bilan chiffré du premier et du second tour](#) », ministère de l'Intérieur, 24 mars 2026.
6. Erwan Alix, « [Municipales 2026 : un nombre record de femmes maires, mais la parité est encore loin](#) », *Ouest-France*, 23 mars 2026.
7. Martial Foucault et Éric Kerrouche, *[Le casse-tête démocratique. L'avenir des communes françaises](#)*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 6 février 2026.
8. Ibid.
9. « [Catégorie socioprofessionnelle selon l'âge en 2025](#) », Insee, 25 mars 2026.
10. Seuls les frais de propagande (bulletins de vote, professions de foi et affiches officielles) sont remboursés dans les communes de 1000 à 8999 habitants.
11. Les candidats peuvent recevoir des dons de personnes physiques jusqu'à 4600 euros par donateur et par élection, sans aucun contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP).
12. Les lois Defferre (1982-1983) sont les textes fondateurs de la décentralisation en France : elles transfèrent de larges compétences de l'État vers les communes, départements et régions.
13. [Article L262](#) du code électoral.
14. [Article L2122-22](#) du code général des collectivités territoriales.
15. Selon le baromètre national de la démocratie locale, le taux de démission des élus d'opposition est 2,5 fois plus élevé que

dans les rangs de la majorité municipale.

16. David Medioni (coord.), *Vers les déserts médiatiques en France. La démocratie peut-elle survivre sans médias ?*, Fondation Jean-Jaurès et Les Relocalisateurs, 18 novembre 2025.
17. Emmanuel Marty, « *Les élections municipales au miroir de la presse quotidienne régionale. Des cadres médiatiques aux thématiques politiques* », *Mots. Les langages du politique*, n°108, ENS Éditions, 2015, pp. 39-55.
18. Cour des comptes, « *Rapport sur le contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture – Exercices 2015-2021* », 16 septembre 2022.
19. Florence Blatrix Contat, « *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le contrôle de légalité et budgétaire des actes des collectivités territoriales* », Sénat, 9 juillet 2025.
20. Estimés en moyenne à 5000 euros par élu d'opposition ayant eu recours à la justice, selon le baromètre.
21. Nathalie Chalard, « *La commune est un pilier de la République et le lieu de la proximité, de l'humanité* », *Journal des communes*, 20 novembre 2018.