

## Les élections municipales, respiration démocratique ?

Jacky Fayolle

1<sup>er</sup> mars 2026



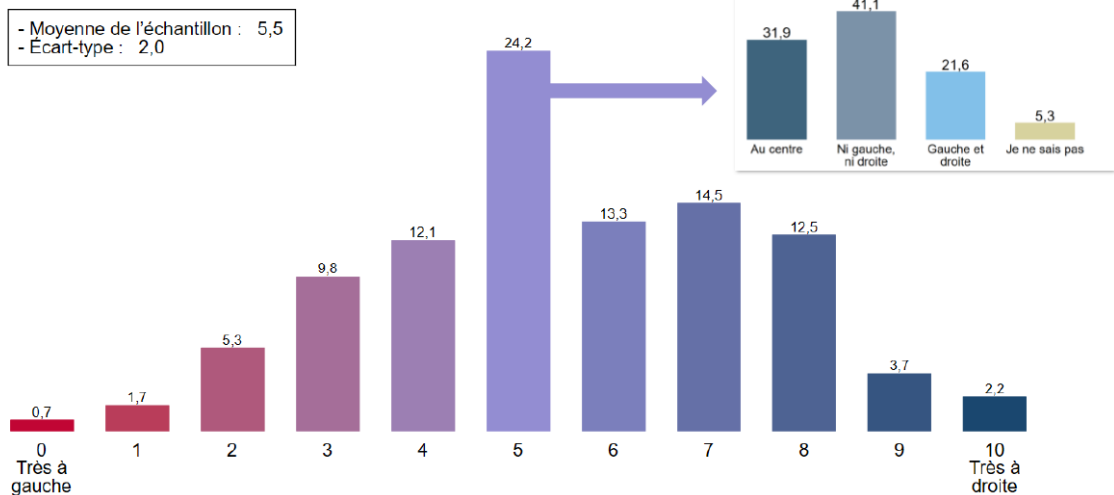
En un temps où la vie politique nationale étouffe dans les impasses où elle s'est égarée, les élections municipales offrent-elles un moment de respiration démocratique ? Une régénération par la priorité aux affaires et aux intérêts locaux, là où des compromis positifs peuvent s'esquisser entre des partenaires liés par un même ancrage territorial ?

L'hétérogénéité des 34875 communes françaises (au 1<sup>er</sup> janvier 2025), notamment au vu de leur taille, rend difficile une réponse uniforme. Dans les communes de taille petite et moyenne, les rapports et enjeux de proximité peuvent tempérer l'affrontement et inciter au dialogue: le bon sens se partage entre voisins et les bonnes volontés s'accordent. Nombre de maires et d'élus de ces communes n'affichent pas d'étiquette politique tranchée et leur action est souvent d'abord inspirée par une culture du bien public. De manière symptomatique, lorsqu'on examine la distribution de l'auto-positionnement politique des maires sur une échelle allant de gauche à droite, la proportion maximale, sans être majoritaire, se situe au centre, avec une diminution assez régulière vers les deux extrêmes. Dans les communes de plus grande taille, les rapports de proximité existent aussi, sur un mode plus diffus et plus anonyme, mais la résonance avec les clivages nationaux est souvent plus directe. L'échelon communal est fréquemment perçu comme un refuge protecteur face aux menaces pesant sur la vie démocratique du pays. En fait, tout comme les affinités de voisinage ne sont pas automatiques, la civilité démocratique de la vie politique communale ne l'est pas non plus. Il y a bien des cas où la démocratie locale ne se porte pas bien. Il arrive que les petits politiciens locaux miment les grands. Et la brutalisation de la vie politique nationale peut résonner avec l'intensification de polarisations embryonnaires à l'échelle locale.

Dire cela n'est pas nier ou regretter la présence de distinctions et d'oppositions politiques significatives et légitimes à l'échelle communale comme aux autres. Mais c'est se demander comment la civilité démocratique permet à cette diversité politique d'être productive plutôt que stérile. Et sans doute, nombre de maires qui travaillent au consensus sur les enjeux de proximité conçoivent-ils en ce sens leur auto-positionnement politique.

### L'auto-positionnement politique des maires

Politiquement on classe habituellement les citoyens sur une échelle de 0 à 10 (0 voulant dire "très à gauche" et 10 voulant dire "très à droite"). Vous, personnellement, où vous classeriez-vous sur cette échelle ?



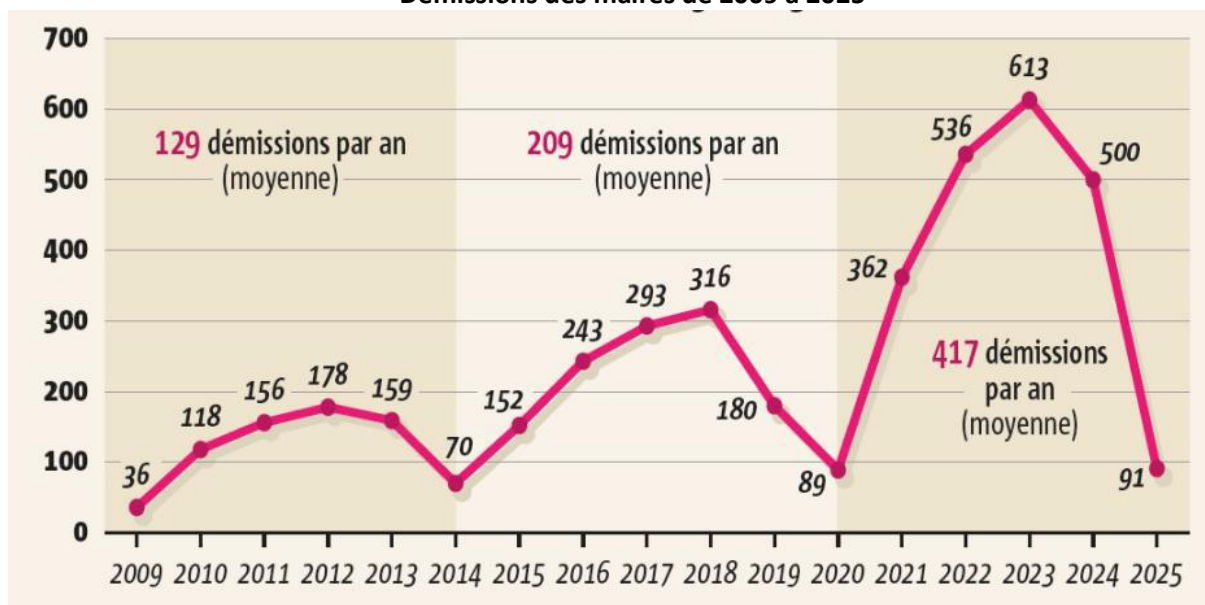
Source : Martial Foucault, Pierre-Yves Bono « Enquête 2025 sur les maires de France », AMF-CEVIPOF/Sciences Po, octobre 2025.

### Attention, démocratie fragile !

La mandature municipale 2020-2026 fournit à cet égard une image contrastée si on en croit la [dernière enquête](#) conjointe de l'AMF (Association des Maires de France) et du CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po) : « Malgré un goût d'inachevé, les maires repartent au combat ». En dépit des épreuves traversées au cours de ce mandat, une majorité de maires (58%) envisageait, à la date de l'enquête (novembre 2025), de se représenter en 2026, plus qu'avant les élections de 2020. Les maires souffrent mais persistent. Du moins ceux qui n'auront pas démissionné au cours du mandat qui se termine, car ce taux de démission a significativement augmenté. Le premier facteur des démissions réside nettement dans les dissensions au sein du conseil municipal et, souvent, de sa majorité. La solidité, la cohésion et la compétence des équipes municipales qui entourent le maire et, au-delà, la qualité et l'apport du conseil municipal, minorités comprises, conditionnent la résilience du premier édile et la continuité de son action. La figure du maire est ambivalente: d'un côté, personne à tout faire, a fortiori dans les petites et moyennes communes où il faut aller continûment sur le terrain pour résoudre une multitude de problèmes ; de l'autre, premier échelon de la notabilité républicaine, qui peut être tenté par le mode autoritaire en vase clos pour que l'affaire communale tourne et pour faire passer les projets qui lui tiennent à cœur. Le maire est à la fois premier ministre au charbon et président en modèle réduit. La tension entre ces deux pôles est palpable et peut amener au déraillement<sup>1</sup>. Une part de la solution réside probablement dans une collégialité revalorisée et mieux organisée, qui traite les autres élus autrement que comme des vassaux. Bien sûr, dans l'idéal, il faudrait commencer avant l'élection: trop de listes sont constituées à la va-vite, en misant sur le copinage et l'opportunisme. Et, à l'épreuve, il arrive fréquemment qu'une majorité municipale ne tienne pas la route et s'effrite bien vite, que ce soit par manque de cohésion, défaillances individuelles, leadership autoritaire mais contesté du maire. Le fonctionnement des conseils municipaux autour de leur maire reproduit, en modèle réduit, les travers du système présidentiel à la française. Jusqu'à faire parfois, en un retournement malheureux, du maire un bouc émissaire.

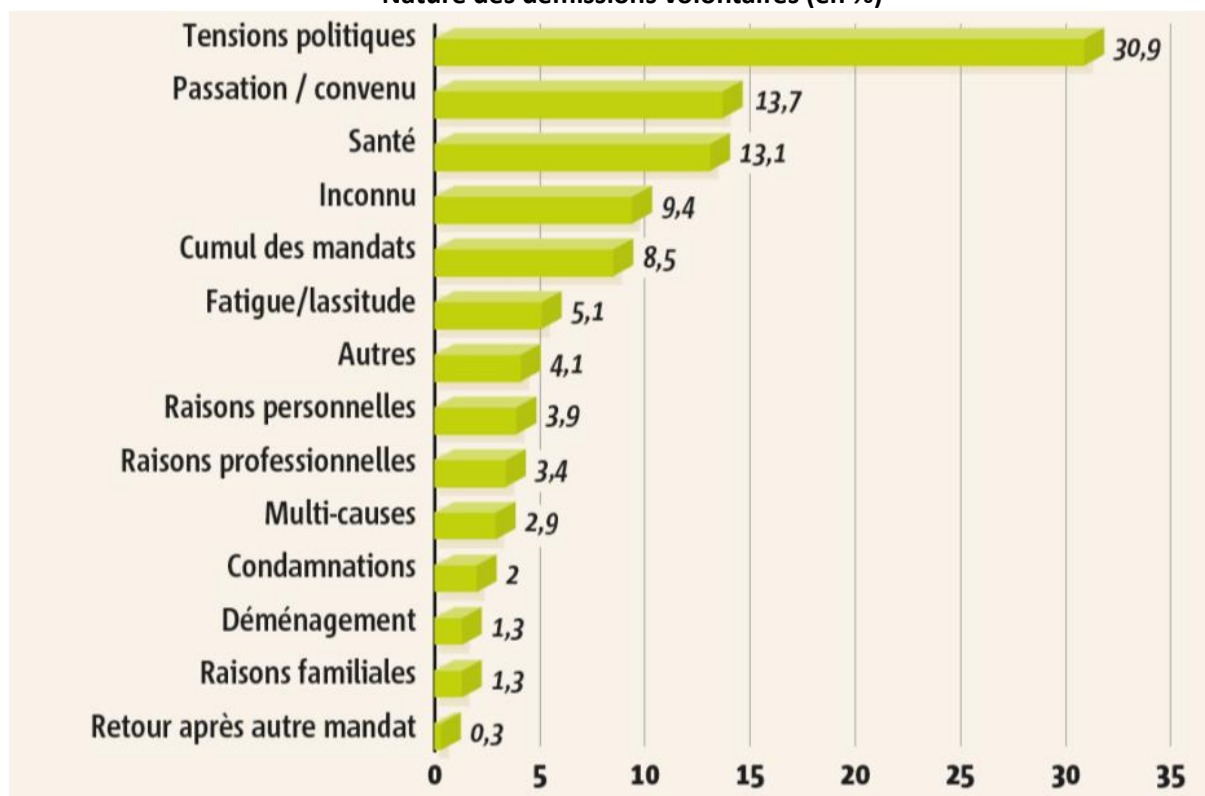
<sup>1</sup> Après tout, c'est un maire qui a recouru à l'usage, rare sinon inédit en France, de la technique du *kompromat* pour neutraliser un adjoint considéré comme un concurrent politique et qui a ainsi mis sa ville, Saint-Etienne, dans un sale pétrin. Originaire de cette ville, à laquelle je reste attaché, je suis particulièrement sensible à cette affaire, face à laquelle la justice n'a pas fléchi.

Démissions des maires de 2009 à 2025



Source : Martial Foucault, « Les démissions de maires. Enquête sur un phénomène sans précédent », Note de recherche, AMF-CEVIPOF/Sciences Po, juin 2025.

Nature des démissions volontaires (en %)



Source : Martial Foucault, « Les démissions de maires. Enquête sur un phénomène sans précédent », Note de recherche, AMF-CEVIPOF/Sciences Po, juin 2025.



Les règles et pratiques existantes de la représentation municipale contribuent à cette fragilité de la démocratie communale. Un « [baromètre national de la démocratie locale](#) », élaboré à partir d'une enquête auprès de 900 élus d'opposition menée par un groupe de travail de ces mêmes élus, s'en fait l'écho. Les intitulés de chapitres du document rendant compte de cette enquête parlent d'eux-mêmes : « Maire/opposition, une relation dégradée », « Un conseil municipal affaibli », « Des commissions vidées de leur sens », etc. Le communiqué de presse reproduit ci-dessous résume les griefs de ces élus d'opposition. En particulier la règle électorale donnant une prime majoritaire de 50% à la liste arrivée en tête, auparavant réservée aux communes d'au moins 1000 habitants et généralisée à partir de 2026, aboutit à des conseils très déséquilibrés, avec une majorité de 80% même si la victoire de cette majorité s'est jouée à peu. Les oppositions sont minorisées, réduites à portion congrue, et la possibilité de consensus positifs s'en trouve réduite : le maire et la majorité ont tendance à snober cette faible opposition numérique et celle-ci, pour exister, ne se prive parfois pas d'une agressivité inutile, quitte à s'opposer sur des dossiers qui mériteraient un autre sort. Qui a assisté au conseil municipal de sa commune n'a pas manqué d'être témoin de ce type de scène. Selon l'enquête AMF-CEVIPOF, 58% des maires jugent que l'impact de l'opposition sur la gestion municipale est négatif. C'est beaucoup et c'est un chiffre inquiétant, quel que soit le degré d'objectivité, ou de subjectivité, de ce chiffre.

### Baromètre national de la démocratie locale (communiqué de presse)

**Communiqué de presse**  
Triel, le 26 janvier 2026

 **BAROMÈTRE national de la DÉMOCRATIE LOCALE**

## Et si nos communes étaient en partie responsables de la crise démocratique ?

C'est l'hypothèse que soulève le **baromètre national de la démocratie locale**, réalisé entre juin et octobre 2025 par un groupe indépendant d'élus locaux<sup>[1]</sup>.

Cette enquête donne la parole à **900 élus d'opposition** issus de **697 communes**, via un questionnaire en ligne et 500 entretiens téléphoniques. De sensibilités politiques variées, les élus répondants livrent **un regard inédit sur la démocratie représentative dans les villes et villages de France**.

### Une démocratie locale fragile

*"Le système de vote des élections municipales doit changer en abandonnant la prime majoritaire de 50 % des sièges." Une élue dans une commune des Hauts-de-Seine.*

Le système électoral actuel attribue à la liste victorieuse près de **80 % des sièges, même avec un écart de voix minime**. Ce déséquilibre n'est pas sans conséquences : **99 % des élus interrogés décrivent des pratiques contraires à un fonctionnement démocratique abouti**. Pour 80 %, l'accès à l'information est rendu difficile, au détriment de la transparence.

Dans près de 9 communes sur 10, **l'opposition ne peut s'exprimer ni sur le site internet ni sur les réseaux sociaux municipaux**, en violation de la réglementation. **L'espace d'expression de la minorité se limite à moins de 2 % du contenu du magazine municipal**, selon 81 % des interviewés.

**Les tensions entre majorité et opposition constituent un foyer important de violences** : 31 % des élus d'opposition déclarent avoir été insultés, 41 % diffamés, 17 % harcelés moralement et 11 % discriminés.

[1] Le groupe projet réunit Monika Belala (Houilles), Anna Coulon (Le Pré-Saint-Gervais), Sandrine Bize (Saint-Thibault-des-Vignes), Clarisse Réalé (Châteaulin), Yvon Rosconval (Triel-sur-Seine).

### Des conditions matérielles inéquitables

*"L'opposition devrait disposer d'un vrai local, et non, l'ancien garage à vélos du sous-sol de la mairie." Une élue d'une commune de l'Isère.*

Moins d'un élu sur deux dispose d'un local, souvent mal équipé, et 86 % n'ont pas d'accès libre à la mairie. **84% ne perçoivent aucune indemnité** et consacrent en moyenne à leur mandat 3,5 jours par mois. **Ces inégalités, et bien d'autres, découragent l'engagement**, notamment chez les citoyens les moins favorisés socialement.

### Un engagement en recul

*"Il y a un vrai décalage entre la volonté de l'AMF de favoriser l'engagement citoyen et l'attitude quotidienne de certains élus qui dissuade de contribuer à la politique de la cité." Un élu d'une commune du Var.*

Près de **30 % des élus d'opposition** interrogés annoncent qu'ils **ne se représenteront pas aux élections municipales** en 2026. Leur taux de démission est **2,5 fois supérieur** à celui des élus de la majorité en raison d'une démocratie communale verrouillée, où l'opposition peine à exercer son rôle de contre-pouvoir.

### Et maintenant ?

*"Ce baromètre est une très bonne initiative. Il fait une image fidèle de la réalité pour aborder les débats à venir sur la santé de notre démocratie locale." Un élu d'une commune de Seine-et-Marne.*

Ce baromètre est **une invitation à refonder le système démocratique local** en associant élus locaux, parlementaires, chercheurs experts et citoyens engagés. Plusieurs priorités émergent :

- Réviser le code électoral pour une représentation plus juste ;
- Garantir la transparence et l'accès à l'information ;
- Protéger le droit à la communication de tous élus ;
- Assurer des moyens matériels équitables ;
- Renforcer le contrôle des politiques publiques locales.

Demain, **les communes peuvent jouer un rôle majeur dans la revitalisation de la démocratie**, à condition d'en faire de véritables lieux d'apprentissage à la culture démocratique, du débat et du compromis. Un impératif, alors que le Premier ministre annonce la mise en débat d'un nouvel acte de décentralisation.

Contact presse : Yvon Rosconval - 07 89 54 76 51 - [yvon.rosconval@gmail.com](mailto:yvon.rosconval@gmail.com)

Source : <https://www.calameo.com/read/00814053420739d5e9501>

Des majorités fragiles, un leadership des maires fort mais vulnérable, des oppositions minorisées : si ce n'est pas la situation générale, c'est cependant un cas de figure suffisamment fréquent pour qu'il faille porter attention aux fragilités de la démocratie communale, brique élémentaire de la représentation démocratique.

## Le maire, l'agglo et l'Etat

Maître en son Conseil, quoique parfois chahuté, le maire ne dispose cependant que d'une souveraineté fort limitée sur son domaine. Il doit composer avec l'ensemble des strates institutionnelles qui s'élèvent au-dessus de la commune. Il est soumis à une contrainte budgétaire dure : il est dépendant de la dotation de l'Etat, ne peut recourir à l'emprunt pour les dépenses courantes, n'a que peu de leviers fiscaux à sa disposition – le maniement des taux de la taxe foncière exige prudence. Si près de 90% des maires jugent saine la situation financière de leur commune selon l'enquête AMF-CEVIPOF et si cette appréciation est globalement confirmée par une synthèse parlementaire récente<sup>2</sup>, la discipline budgétaire imposée aux communes, qui ne leur offre pas les facilités dont dispose l'Etat, n'y est pas pour rien et elle est au demeurant largement intériorisée par les élus locaux de tous bords. Dans ce contexte, l'attitude des maires et des élus communaux à l'égard des intercommunalités dont leur commune est membre est ambivalente : il est aisé d'entendre tel ou tel de ces élus maugréer à l'égard de la communauté d'agglomération, qui leur pique des compétences et leur impose de nouvelles contraintes sans leur rendre suffisamment en contrepartie les services de mutualisation attendus, permettant de réduire les coûts et d'augmenter les marges de manoeuvre. Sans doute, la persistance fractale des petits patriotismes locaux a-t-elle sa part dans la récurrence de ces doléances. Car, si l'on en croit l'enquête AMF-CEVIPOF, une majorité de maires (55%) se sentent correctement associés au fonctionnement de l'intercommunalité, contre un quart éprouvant franchement le sentiment inverse. Sans surprise, le sentiment de satisfaction croît avec la taille de la commune. Bien sûr, l'association directe des maires à la vie de l'intercommunalité joue son rôle dans cette appréciation, puisque 86% d'entre eux sont conseillers, vice-présidents ou présidents de l'agglomération. Mais leur capacité de négociation et de compromis est mise à l'épreuve dans les délibérations et les choix de la communauté d'agglomération, dont l'extension territoriale accroît la diversité socio-politique et peut revaloriser le poids des faibles minorités du conseil municipal.

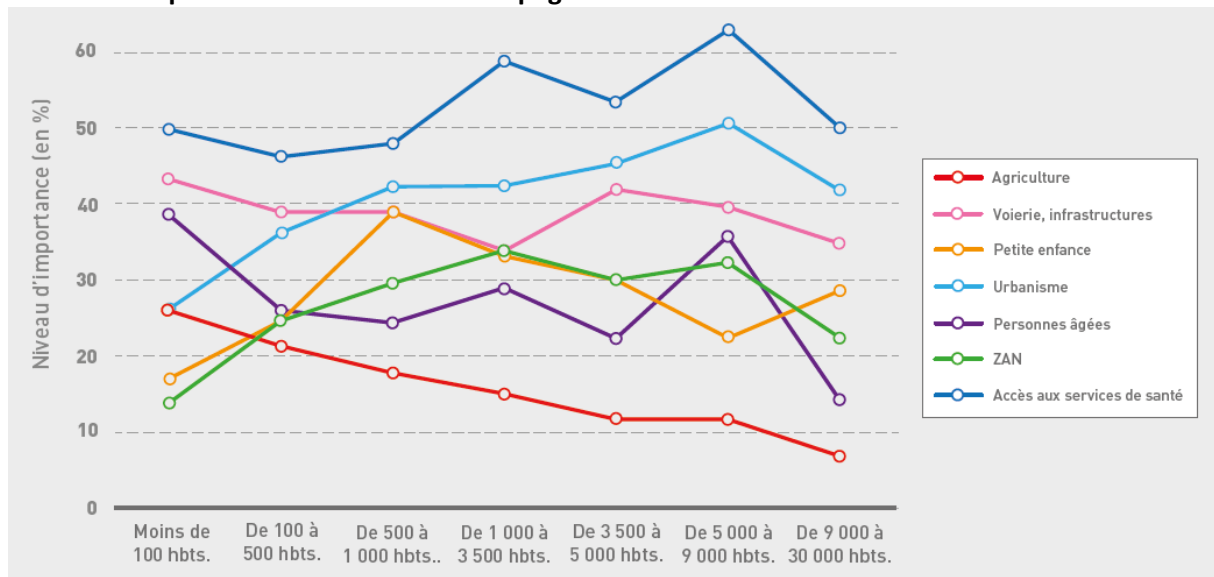
C'est là que le bât blesse. Pas seulement ni prioritairement pour les élus locaux, mais d'abord pour les citoyens, qui n'ont guère de prise directe sur les délibérations de la communauté d'agglomération, alors que celle-ci recouvre souvent bien plus la réalité du bassin de vie et d'emploi que la seule commune. L'exemple de la santé est probant à cet égard. L'accès aux soins est aujourd'hui, selon les maires eux-mêmes, le premier thème de la campagne électorale 2026. Depuis plusieurs années, nombre de communes tentent, avec force tâtonnements et des succès limités, de contribuer à la lutte contre la désertification médicale : co-financement de maisons de santé accueillant des médecins libéraux, création de centres de santé municipaux employant des soignants et médecins salariés, etc. Les communes ne disposent clairement pas de tous les leviers nécessaires à la définition et à la conduite d'une politique publique de santé. Et l'organisation d'un véritable parcours de soins, incluant le recours aux spécialistes, aux laboratoires, à la chirurgie, etc. est bien plus susceptible de s'établir solidement à l'échelle de l'agglomération. La communauté d'agglomération est mieux placée pour gérer les relations avec l'Agence régionale de santé et les professionnels s'organisent fréquemment au niveau des bassins de vie à travers les Communautés professionnelles territoriales de santé.

A l'heure où la révision récente de la loi dite PLM permet désormais aux habitants de Paris, Lyon et Marseille d'émettre un double vote pour élire les conseillers et les maires de leurs arrondissements et de leurs villes<sup>3</sup>, il serait temps que les électeurs vivant dans les communautés d'agglomération en bénéficient aussi. Car, en quelque sorte, les villes, bourgs et villages d'une communauté d'agglomération sont l'équivalent des arrondissements des grandes métropoles. Et une telle innovation inciterait les élus à l'agglomération, qu'ils proviennent des majorités ou des oppositions municipales, à mieux rendre compte aux électeurs de ce qui s'y passe et de ce qu'ils y font. Dans la campagne électorale 2026, en cours, les enjeux relevant des agglomérations sont plutôt faiblement explicités.

<sup>2</sup> Voir l'article du Monde : « [Les finances des communes et intercommunalités 'ne sont pas à l'os', mais 'se portent plutôt bien'](#), 24 février 2026.

<sup>3</sup> La nouvelle loi PLM incorpore un effet collatéral important : elle abaisse à 25% la prime majoritaire pour la liste arrivée en tête au premier ou au second tour, contre 50% dans les autres communes.

### Importance des thèmes de campagne selon la tranche de taille de la commune



Source : Martial Foucault, Pierre-Yves Bono « Enquête 2025 sur les maires de France », AMF-CEVIPOF/Sciences Po, octobre 2025.

Si l'ambivalence des élus communaux persiste à l'égard des communautés d'agglomération, l'attitude à l'égard de l'Etat obéit à un registre bien plus contrasté, de l'ordre de la bipolarité : d'un côté l'Etat est perçu comme une tutelle dispendieuse et mal gérée, imposant son autorité tatillonne à des communes bien plus vertueuses ; de l'autre, il reste le recours à la responsabilité duquel il est fait appel systématiquement, le payeur ou l'assureur en dernier ressort lorsque des projets jugés d'intérêt public dépassent les capacités de la commune ou que des calamités viennent la frapper. Il suffit de consulter la presse locale pour le percevoir au quotidien<sup>4</sup>. Ce double sentiment est partagé par nombre d'élus communaux avec leurs collègues des départements et des régions : il suffit de se trouver dans une assemblée à forte concentration d'élus des trois niveaux pour entendre pis que pendre de l'Etat, perclus d'inefficacité et devenu incapable d'assurer la cohésion nationale, perdant par là-même sa légitimité à imposer normes et règlements. Mais cet Etat vilipendé, on ne cesse de faire appel à sa responsabilité en lui demandant de payer mais en se demandant rarement si cette fonction de payeur en dernier ressort a quelque chose à voir avec le creusement de ses déficits, dont on se plaint dans le même temps. Vertu locale et vice central : ce couplage sent quelque peu l'hypocrisie. Car bien souvent, la responsabilité locale – par exemple dans la constructibilité de terrains vulnérables aux effets du changement climatique – est engagée, sans que les acteurs locaux aient pleinement pris la mesure de l'impact à venir de leurs décisions. Bien sûr, comme il y a, au sein de la classe politique, une porosité et une circulation significatives entre les postes d'élus local ou régional, ceux de député et de sénateur, les postes ministériels, la rancœur envers l'Etat se manifeste prioritairement par des récriminations envers son armature administrative, portée par les grands corps d'Etat incarnant le jacobinisme pur et dur. Selon l'enquête AMF-CEVIPOF, le premier groupe cité par les maires (27% d'entre eux) pour ralentir ou empêcher leurs projets, ce sont les services préfectoraux. Les maires souhaitent, à plus de 77% selon la même enquête, « plus de liberté dans l'exercice des compétences actuelles des communes et des intercommunalités ».

Cette affaire-là est difficile et complexe. Elle touche à l'étagement institutionnel et à l'organisation des pouvoirs au sein de la République. Et une bonne part de la crise politique nationale est liée à la

<sup>4</sup> Je prends le dernier exemple qui me tombe sous la main : « L'érosion revient de plus en plus cher » : dans cette commune bretonne, le sentier du GR34 mis à mal par les pluies. Le maire souhaite la mise en place d'un fonds national pour la prise en charge des travaux liés au recul du trait de côte. », [Ouest-France, 24 février 2026](#).

difficulté collective d'accoucher d'une évolution consensuelle de l'organisation républicaine du territoire national, de la répartition des compétences et des responsabilités, des pouvoirs et des ressources entre les différentes collectivités territoriales. On n'est pas sorti de la situation que caractérisait par une formule lapidaire Pierre Veltz il y a une quinzaine d'années déjà, « l'étrange et toxique mélange de jacobinisme résiduel et de décentralisation confuse qui caractérise l'état actuel du pays »<sup>5</sup>. L'échéance des élections municipales ne se prête que modérément à expliciter cet enjeu, car elle est par définition de nature très éclatée, entre des communes hétérogènes par leur taille et leur profil. L'enjeu transparait néanmoins partiellement dans les programmes. Ainsi, l'urbanisme apparaît comme le deuxième thème dominant de campagne déclaré par les maires, sauf dans les très petites communes, et il l'est encore plus si on lui ajoute le thème ZAN – « Zéro Artificialisation Nette ». Les questions de logement et d'aménagement de l'espace communal sont sur le devant de la scène, dans des contextes locaux toujours spécifiques, néanmoins traversés par des enjeux communs aux différents territoires. L'objectif ZAN - "Zéro artificialisation nette" - associé à la loi Climat et résilience de 2021, que le Sénat cherche à assouplir, contraint sur un mode vertical les arbitrages locaux portant sur la protection des espaces non artificialisés (pas si faciles que ça à définir) et sur la densification de l'offre de logements. La manière dont les candidats aux élections envisagent ces arbitrages n'est pas toujours très explicite, que ce soit par prudence ou par difficulté à appréhender des enjeux qui sont à la fois très techniques et très politiques, puisqu'ils concernent l'organisation de l'espace et du paysage que partagent les habitants d'une commune, ainsi que le ciblage de la population que la commune cherche (ou non) à attirer. Un article de l'urbaniste Eric Charmes fait fort utilement le point, avec force nuances, sur la question<sup>6</sup>. Ni la verticalité uniforme de la norme, qui méconnaît les problématiques locales et peut être de fait contournée malgré son respect formel, ni la carte blanche laissée aux stratégies locales, facteurs d'étalement ou de densification excessifs, ne paraissent des options satisfaisantes.

Les élections municipales, respiration démocratique ? Oui, mais les acteurs de cette échéance ont souvent le souffle court, avec une difficulté à expliciter pleinement ses enjeux, qui concernent leur commune mais aussi sa connexion avec le voisinage géographique et institutionnel. L'espace local est un lieu de vivification du lien social, à condition qu'il soit ouvert et connecté dans une société où les appartenances et les mobilités des personnes et des familles sont multiples. Les citoyens sont désireux d'avoir davantage prise sur la dynamique des territoires correspondant à leur espace réel de vie, là où ils habitent, là où ils travaillent, là où ils sont soignés. Ils souhaitent être davantage partie prenante des politiques publiques susceptibles de peser positivement sur cette dynamique et favorablement sur leur qualité de vie au sein du territoire. Et la capacité à définir et mener des politiques publiques locales, dont la responsabilité soit partagée entre les collectivités publiques de différents niveaux, dont l'Etat, est au cœur des exigences renouvelées d'une décentralisation repensée.

---

<sup>5</sup> Pierre Veltz, *Paris, France, Monde*, Repenser l'économie par le territoire, Editions de l'Aube, 2012, p.22. Je mobilise les travaux de Pierre Veltz dans une autre note, portant plus largement sur l'organisation et la dynamique territoriales de la France : [La France en parcelles](#).

<sup>6</sup> Eric Charmes, « [L'arbre, le maire et le terrain constructible](#) », La Vie des idées, 14 février 2025.