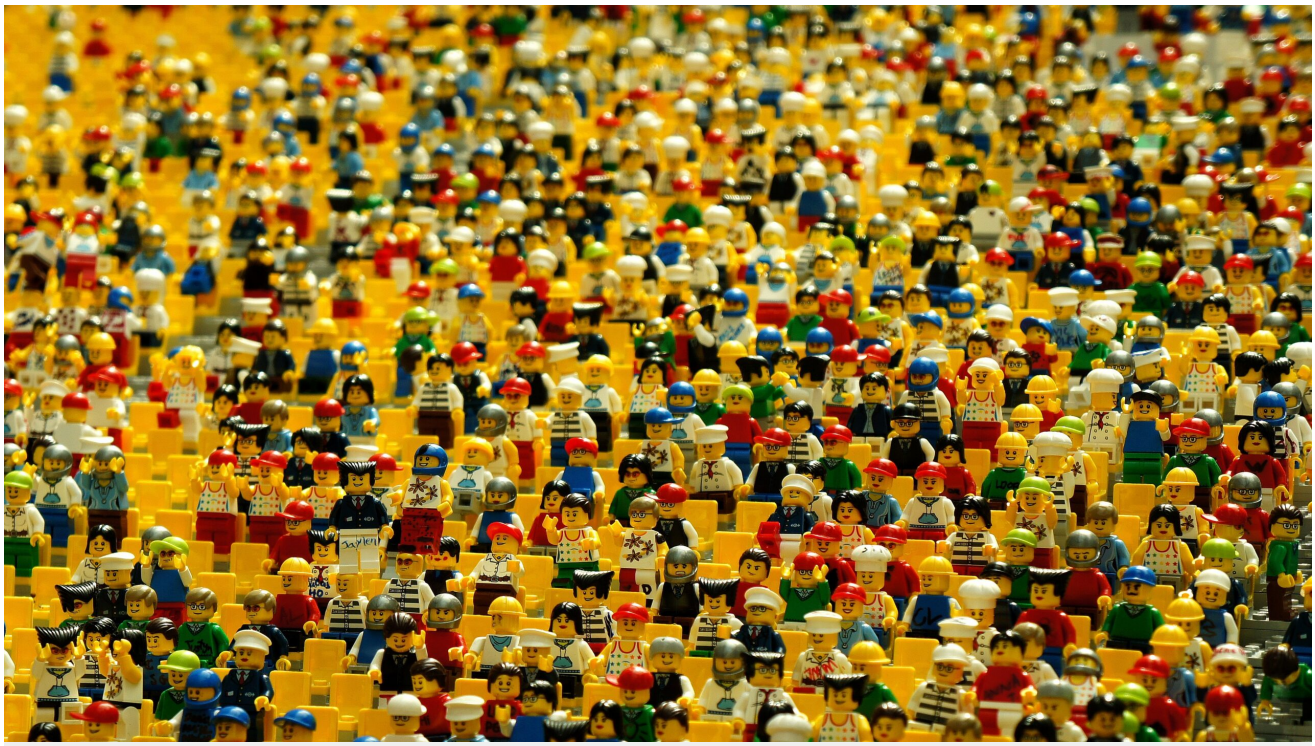
démocratieS
le média critique de la participation

« 500 000 élus locaux, un vivier démocratique énorme »

Manon Loisel
Consultante en stratégies territoriales, Partie prenante



À quoi se mesurera la qualité démocratique de l'action municipale lors du prochain mandat ? D'abord à la capacité de représenter tout le monde et d'entendre tous les avis, en intégrant la conflictualité dans les assemblées élues.

Comment a évolué la démocratie locale durant le mandat municipal qui

s'achève ?

Elle s'est trouvée sous contrainte de l'agenda de planification écologique. Avant 2020, les intercommunalités sont montées en puissance sur les enjeux écologiques, avec le recrutement de nombreux chargés de mission - sur la mobilité, l'énergie, l'alimentation, la sobriété foncière - et la démultiplication des schémas d'orientation fixant les grands objectifs de neutralité carbone. Après 2020 est venu le temps de traduire ces objectifs en règlementations et en mesures concrètes. Leur mise en œuvre a généré de la contestation, des conflits, souvent des reculs. On l'a vu avec le zéro artificialisation net, les zones à faibles émissions, le plan écophyto... Les collectivités se sont retrouvées en première ligne d'un *backlash* sur les politiques dont l'État leur avait délégué la mise en œuvre.

En quoi cette nouvelle donne a-t-elle affecté la qualité démocratique de l'action publique ?

Cette séquence a révélé la difficulté des acteurs publics à entendre et à intégrer les contestations qui s'expriment. L'exemple des zones à faibles émissions est significatif : cela fait vingt ans que cette mesure d'amélioration de la qualité de l'air est préparée par des directives européennes et nationales, mais c'est au moment de sa mise en œuvre qu'on se rend compte qu'elle est socialement injuste et inacceptable en l'état. L'abandon de la mesure dans une grande partie des territoires concernés est révélateur de notre incapacité à bâtir un accord à partir des désaccords exprimés.

Cette difficulté est-elle plutôt marquée dans les grandes intercommunalités ?

Non. L'échelle communale est, elle aussi, concernée par la crise démocratique, contrairement au récit souvent relayé par les associations d'élus et les médias. L'un des symptômes est la concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif. La démocratie locale se résume souvent à la figure du maire, qui centralise le pouvoir et fait face à peu d'opposition car le mode de scrutin municipal - la prime majoritaire - conduit à sur-représenter la liste majoritaire. L'opposition a peu de poids dans l'assemblée municipale. Alors qu'à l'échelle nationale, le parlement assure le contrôle du gouvernement, l'institution communale ne sépare pas les pouvoirs délibératif et exécutif. La concentration du pouvoir de décision dans les mains des maires - dont certains sont aussi présidents d'intercommunalité - interroge sur le rôle des assemblées locales et sur leurs capacités à peser sur les politiques menées.

Les intercommunalités sont d'abord perçues comme des instruments techniques. Est-il impossible de les démocratiser ?

C'est un défi, mais ce n'est pas impossible ! L'élargissement de leur périmètre territorial et de leurs domaines de

compétences, au fil des réformes, en a fait d'énormes machines disposant de l'essentiel des ressources techniques, humaines et financières pour agir . Leur force de frappe nous impose de les saisir politiquement et d'en travailler la qualité démocratique, car il existe un certain nombre de dysfonctionnements : des assemblées communautaires perçues comme des chambres d'enregistrement sans débat ; des équipes exécutives qui ne se choisissent pas car elles ne font pas campagne ensemble et ont parfois du mal à travailler collectivement ; des commissions et des comités de pilotage en grand nombre qui ne permettent pas toujours un bon partage des rôles entre le politique et le technique... .

Le mouvement des listes participatives s'est défini en opposition à ces dérèglements. L'irruption de centaines de listes de ce type a-t-elle modifié la démocratie municipale ?

Les listes participatives ont eu le courage de s'attaquer aux dysfonctionnements de la gouvernance interne. Le parti pris de départ était de regrouper des citoyens qui ne sont pas des professionnels de la politique et qui, une fois élus, se sont attaqués au fonctionnement du conseil municipal . Ce mouvement permet de requestionner la fonction et la place des élus dans la démocratie locale . Leurs expérimentations portent sur un petit nombre de communes, l'enjeu est de faire en sorte qu'elles soient bien plus nombreuses. Ce chantier-là est devant nous .

Le défi est aussi de ne pas limiter cette dynamique à l'échelle de la commune. Les listes participatives, comme les autres, ont souvent peu anticipé ce "troisième tour" de l'élection, celui de l'élection des élus intercommunaux . *C'est un paradoxe qu'on observe partout en ce moment : les élus savent très bien qu'ils ne peuvent rien faire à l'échelle d'une petite commune pour agir sur l'alimentation, la petite enfance, les énergies renouvelables ou les mobilités… Pourtant, la campagne électorale se focalise sur le territoire communal. Pour démocratiser les intercommunalités, encore faut-il que les élus s'en saisissent au moment de la campagne.*

Où conseillez-vous de porter d'abord l'effort d'innovation démocratique ?

Dans la « lettre aux 500 000 futurs élus locaux » que nous produisons avec Nicolas Rio, mon associé, nous proposons chaque mois un billet assorti d'un exercice pratique pour parler action publique et démocratie locale en vue des municipales 2026. On considère prioritaire de travailler la fiche de poste des élus : que signifie vraiment représenter ? Il faut aussi prendre à bras-le-corps la composition des assemblées municipales et communautaires pour représenter la population dans toute sa diversité ; travailler la mise en débat des politiques de transition ou de gestion de la pénurie budgétaire, ou encore les interfaces entre les élus et les agents.

À quoi mesurer la qualité démocratique de nos institutions ?

La promesse démocratique, c'est d'abord de faire en sorte que « chaque voix compte » et que les représentants travaillent leur capacité à faire exister la diversité des voix… même quand les citoyens et les citoyennes restent

apparemment silencieux. Aujourd'hui, plus de 50 % des gens se positionnent durablement à distance de nos institutions, ils s'abstiennent aux élections, sont absents des dispositifs de participation. Les élus, dans un exercice collégial, sont censés être là pour représenter cette diversité de besoins, de prises de position...

On peut aussi mesurer la qualité démocratique à la prise en compte des intérêts divergents. La conflictualité n'est pas intégrée au débat dans ces arènes locales construites autour du consensus. Cela tend à réduire les conseils municipaux, et plus encore les conseils communautaires, à des chambres d'enregistrement techniques. La première chose serait de transformer ces instances pour que s'y exprime la controverse.

De quelle façon, plus précisément ?

Les collectivités vont devoir travailler à la pluralisation des débats pour favoriser l'acceptabilité de leurs décisions. Pour l'instant, lorsqu'on évoque la conflictualité et le débat, elles ont tendance à se focaliser sur les droits de l'opposition. Or, au sein même des listes majoritaires, il y a des sensibilités et des points de vue différents, étouffés sitôt l'élection passée. Le premier pas serait de faire entrer la conflictualité au sein des assemblées en confiant un rôle représentatif plus grand à tous les conseillers municipaux, la plupart n'ayant ni délégation ni fonction exécutive. On parle souvent du *burn out* des élus, mais tous ceux qui n'ont pas de fonction exécutive souffrent de *bore out* : ils ne savent pas à quoi ils servent.

Donner du poids à la conflictualité, c'est donc respecter les contre-pouvoirs, le droit d'interpellation, le rôle des associations, le poids des collectifs, l'indépendance des médias mais aussi accepter qu'en interne, les assemblées relaient et discutent des conflits qui s'expriment à l'extérieur.

Un conseil communautaire pourrait transposer des modalités propres à l'Assemblée nationale en instituant des commissions d'enquête intercommunales. Ce type de mécanisme aurait l'avantage de redonner un rôle précis à beaucoup d'élus.

Nos 500 000 élus locaux constituent un vivier démocratique énorme… à condition de s'en saisir davantage .

Un maire, un président d'intercommunalité, n'est-il pas plus soucieux de « tenir sa majorité » que d'accueillir la contradiction sur des sujets sensibles ?

C'est vrai, on entend beaucoup cette expression sur le terrain. Elle reflète d'ailleurs le fait que les majorités sont composites et que les élus ne sont pas toujours alignés sur tous les sujets. C'est normal et c'est tant mieux ! À condition de leur permettre de débattre et donc de repenser la façon dont on organise et dont on anime les assemblées politiques.

Quelle est la place des citoyens dans cette transformation ?

On sent monter le sujet de la démocratie d'interpellation pour faire en sorte de soumettre aux assemblées les sujets conflictuels qui émergent localement. C'est intéressant à condition que des élus puissent porter ces sujets. S'il s'agit seulement d'une procédure qui se résume à ajouter un point dans les ordres du jour d'assemblées déjà surchargés, ce sera décevant. Il faut travailler le droit d'interpellation en parallèle d'une réflexion sur la capacité de débat interne des institutions.

Comment s'annonce l'élection à venir ?

On observe une réalité à deux vitesses. Un petit nombre de collectivités prennent à bras le corps des enjeux de démocratisation tels que la parité sociale , le droit d'interpellation... Mais, dans la plupart des autres, à quelques semaines de l'élection municipale, la campagne est inexistante. C'est troublant car on a besoin de mettre en débat la boussole politique qui guidera le prochain mandat. Dans une majorité de territoire, on va élire des gens sans discuter cette boussole. Faute d'utiliser la période électorale, on continuera de déplorer que la fabrique de la décision publique se réduise à un monde d'experts et d'agents.

Propos recueillis par ***Valérie Urman*** *et* ***Sylvie Barnezet***

[1] **Manon Loisel et Nicolas Rio, 2025 et 2026.** ***Lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux*** **https://lettreaux500000.substack.com.**

[2] **Kevin Vacher, Taoufik Vallipuram, Tara Dickman, Eléonore Machado.** ***Tous les mêmes ? Portrait social de la France politique de 2002 à nos jours.*** **Groupe de Diffusion, de recherche et de veille citoyenne (GRDV) et Collectif démocratiser la politique. 2025. Ce rapport montre que l'engagement des catégories populaires est important mais se heurte à des verrous empêchant l'accès aux places éligibles ou aux fonctions exécutives. Le document formule des solutions en faveur de la parité sociale en politique. democratiserlapolitique.org.**



Manon Loisel

Manon Loisel est consultante en stratégies territoriales et co-fondatrice de Partie Prenante. Elle est l'autrice avec Nicolas Rio du livre "Pour en finir avec la démocratie participative", publié aux éditions Textuel en 2023.