



Union Nationale des Élus Locaux (UNEL)

Contribution officielle / Réponse au courrier du Premier ministre / Septembre 2025

Restaurer la démocratie locale

13 propositions pour redonner sens au mandat municipal

La démocratie locale ne peut être pleinement vécue que si chaque élu et chaque citoyen sait qui décide quoi, peut accéder à l'information, et peut demander des comptes. Renforcer la décentralisation, c'est rapprocher la décision de ceux qu'elle concerne et rendre l'action publique plus lisible, plus responsable et plus économe.

Il ne peut y avoir de véritable décentralisation sans démocratie locale vivante, et pas de démocratie locale sans une décentralisation assumée.

L'UNEL répond à la demande de contribution.

En septembre 2023, l'UNEL publiait le dossier « **Conseillers municipaux : les oubliés de la politique ?** », transmis en main propre au conseiller territoire du Président de la République, au conseiller territoire du Premier ministre ainsi qu'aux ministères concernés.

Ce travail pionnier alertait sur la crise silencieuse touchant les **conseillers municipaux**, qui représentent **93,7 % des élus locaux**.

Il révélait un phénomène inédit :

- **Démobilisation et désillusion** d'une partie des élus,
- **Démissions massives** dans certaines communes,
- **Perte de sens du mandat** de conseiller municipal,
- **Affaiblissement du débat démocratique** dans les conseils municipaux.

Deux ans plus tard, ce constat est confirmé et amplifié :

- Le **CEVIPOF (février 2025)** montre que les maires sont les derniers élus à conserver un niveau élevé de confiance ($\approx 70\%$), mais que les conseils municipaux sont perçus comme de simples chambres d'enregistrement.
- L'**Institut Terram (2025)** souligne que 72 % des Français ne considèrent pas le conseil municipal comme un lieu de débat démocratique vivant.
- La **DGCL** observe un nombre record de démissions d'élus municipaux depuis 2020.
- Le **CALAE** signale une hausse de 15 % des atteintes aux élus en 2024, la majorité visant des élus de proximité.

Ces données dressent un tableau préoccupant :

- Si rien n'est fait, certaines communes seront en difficulté pour **présenter des listes complètes en 2026**.
- La défiance citoyenne pourrait se traduire par une **abstention record**, fragilisant la légitimité des élus locaux.
- Les violences et pressions contre les élus risquent de **décourager l'engagement** et d'aggraver la crise de représentation.

L'UNEL est **la seule association nationale** représentant les élus municipaux sans pouvoir exécutif, qu'ils soient de la majorité ou dit d'opposition.

Sa force réside dans sa **capacité de remontée directe** :

- Témoignages recueillis dans les communes et intercommunalités,
- Observations de terrain consolidées depuis 2023,

- Dialogue permanent avec les élus (maires compris), les parlementaires, les universitaires et les associations d'élus.

Cette contribution n'est pas un document théorique : elle exprime la **réalité quotidienne** de milliers d'élus locaux et met sur la table des **solutions pragmatiques, juridiquement sûres et immédiatement activables**.

Un objectif double : urgence et vision

Cette note répond à la demande du Premier ministre de recueillir des propositions avant le **31 octobre 2025**.

Elle poursuit un double but :

1. **Agir immédiatement** : inscrire dans les contributions gouvernementales des mesures simples, faisables et peu coûteuses, qui produiront des effets avant les municipales de 2026.
2. **Préparer l'avenir** : ouvrir un chantier national plus large à travers des **Assises de la démocratie locale en 2026**, afin de refonder durablement le rôle des conseils municipaux et de rétablir un équilibre clair entre communes, intercommunalités et État.

Une conviction centrale

La démocratie locale n'est pas un coût : c'est une assurance de stabilité pour la République.

Investir dans la transparence, la lisibilité et la responsabilisation des conseils municipaux coûte moins cher que gérer les crises, les élections partielles et les contentieux.

Ne pas agir maintenant, c'est prendre le risque d'une **crise de représentation majeure en 2026**, avec un coût démocratique et financier bien supérieur.

CONSTAT 2025 : UNE DÉMOCRATIE LOCALE EN CRISE

La situation de la démocratie locale en 2025 est critique. Les données nationales, les remontées de terrain et les témoignages d'élus confirment que nous faisons face à une **crise de confiance**, à un **désengagement massif** et à une **dé légitimation progressive des conseils municipaux**.

1) Défiance généralisée mais confiance résiduelle envers les maires

Les chiffres récents (CEVIPOF, février 2025)

- **≈ 70 %** des Français font confiance à leur maire, ce qui en fait l'élu le plus respecté.
- La confiance dans l'Assemblée nationale plafonne à **30 %**, dans le Gouvernement à **28 %** et dans les partis politiques à **14 %**.
- Les **conseillers départementaux et régionaux** ne recueillent que **46 à 48 %** de confiance.

Le maire et le conseil municipal restent les **derniers remparts démocratiques**. Mais ce capital de confiance s'érode : les conseillers municipaux eux-mêmes expriment un **sentiment d'impuissance**, ce qui fragilise la légitimité de l'échelon communal.

2) Conseils municipaux perçus comme des chambres d'enregistrement

Étude Institut Terram / Ifop (avril 2025)

- **72 % des Français** considèrent que le conseil municipal n'est pas un véritable lieu de débat.
- **62 % des conseillers municipaux** déclarent qu'ils ne se sentent pas en mesure d'influencer les décisions structurantes de leur commune.
- Les habitants voient souvent le conseil municipal comme un **rituel administratif**, dont les délibérations sont décidées ailleurs.

Conséquences

- **Désaffection** des citoyens : baisse de l'intérêt pour la vie municipale.
- **Démotivation des élus** : participation passive, démissions.
- **Affaiblissement du débat démocratique**, avec un risque de listes incomplètes en 2026.

3) Pression et violences contre les élus

Données 2024 (CALAE – Ministère de l'Intérieur)

- **2 501 faits** recensés (+15 % par rapport à 2023).
- **250 atteintes physiques** (agressions, coups, violences volontaires).
- Multiplication des **menaces et insultes**, y compris sur les réseaux sociaux.

Impact

- Les élus subissent un **climat d'intimidation** qui pousse à la **démission anticipée** ou à l'autocensure.
- Les communes doivent parfois déclencher des procédures de protection fonctionnelle, avec un **coût budgétaire** pour la collectivité.

4) Intercommunalités : un échelon devenu dominant mais illisible

Situation actuelle

- Plus de **1 250 EPCI à fiscalité propre**, dont certains regroupent plus de **100 000 habitants**.
- Compétences clés transférées : urbanisme, déchets, eau, assainissement, développement économique.

Problème démocratique

- Les citoyens **ne choisissent pas directement** leurs représentants intercommunaux : fléchage ou désignation interne.
- Les décisions majeures sont prises à une échelle où le citoyen ne sait plus **qui** le représente.
- Les conseils municipaux se voient dépossédés de sujets structurants, devenant de simples **chambres d'enregistrement**.

5) Facteur financier : le poids croissant de la crise

Coûts directs

- **Élections partielles** : coût estimé entre **3 000 et 20 000 €** par scrutin, selon la taille de la commune et le nombre de tours.
- **Délégations spéciales** : indemnités, mobilisation préfectorale, décisions limitées aux affaires courantes → retards d'investissements, perte de subventions.

Coûts indirects

- **Contentieux internes** : coût direct annuel estimé entre **5 et 17 M€** (honoraires d'avocats, temps agent, frais de justice).
- **Retards de projets** : perte de financements régionaux, départementaux, européens.
- **Sur-administration** : multiplication des schémas, rapports et obligations réglementaires, mobilisant les secrétariats de mairie au détriment de l'action.

6) Urgence d'agir avant les municipales de 2026

Risques en cas d'inaction

- **Listes incomplètes** : incapacité à constituer des conseils dans certaines communes, surtout rurales.
- **Abstention record** : perte de légitimité de l'échelon communal.
- **Hausse des tensions** : violences contre les élus, contentieux en cascade, blocages prolongés.
- **Perte de temps et d'argent** : multiplication des scrutins partiels et des procédures coûteuses.

Synthèse du constat

- Les **élus de proximité** demeurent respectés mais fragilisés.
- Les **citoyens se détournent** d'institutions qu'ils perçoivent comme lointaines ou inefficaces.
- Les **communes portent seules** le coût d'un système devenu trop complexe et trop conflictuel.

Agir maintenant permet de restaurer la confiance, de stabiliser les conseils municipaux et de réduire les coûts cachés.

Ne rien faire reviendrait à accepter une crise institutionnelle majeure lors du scrutin de 2026.

TREIZE PROPOSITIONS POUR RESTAURER LA DÉMOCRATIE LOCALE

Ces propositions répondent à deux impératifs :

- **Agir vite**, pour éviter une crise de représentation aux municipales de 2026.
- **Réparer durablement** la démocratie locale en rendant le mandat de conseiller municipal à la fois utile, attractif et respecté.

Elles sont présentées de façon à être **juridiquement solides, faciles à mettre en œuvre, et financièrement sobres.**

VOLET A — MESURES À INTÉGRER DANS LES CONTRIBUTIONS DU 31 OCTOBRE 2025

1. Transparence obligatoire dans toutes les communes

Objectif : rétablir la confiance en assurant un accès complet et égal à l'information.

Dispositif :

- Inscrire dans le CGCT l'obligation de transmission uniforme des **ordres du jour, notes de synthèse** et (surtout) **décisions prises par délégation**, dans un délai minimum avant chaque séance.

Effet attendu : diminution des tensions internes, meilleure participation citoyenne, prévention des recours.

Impact financier : nul (les communes disposent déjà des supports de diffusion).

2. Accès direct des conseillers municipaux à l'information préfectorale

Objectif : garantir à chaque élu un accès direct aux informations réglementaires et aux outils de formation.

Dispositif :

- Mise en place d'un **portail numérique sécurisé** par la préfecture.

- Envoi direct par mail des circulaires, guides et informations importantes.

Effet attendu : égalité de traitement entre élus de majorité et d'opposition, décisions communales mieux sécurisées.

Impact financier : marginal (extension d'outils existants type "Portail Collectivités").

3. Encadrement du retrait de délégation

Objectif : protéger les élus et garantir un usage juste de ce pouvoir du maire.

Dispositif :

- Obligation de **motivation écrite et circonstanciée** de tout retrait de délégation.
- Transmission automatique de la décision au **contrôle de légalité**.
- Droit de **recours simplifié et gratuit** pour l' élu concerné.

Effet attendu : climat apaisé, baisse des litiges internes.

Impact financier : très faible (procédure administrative simple).

4. Procédure accélérée des recours liés au mandat

Objectif : débloquer rapidement les conseils municipaux en cas de litige.

Dispositif :

- Désignation d'un **référént "élus locaux"** dans chaque tribunal administratif.
- Mise en place d'un **circuit prioritaire** avec délai cible de jugement de trois mois maximum.
Effet attendu : réduction du coût des contentieux (actuellement estimé entre **5 et 17 M€ par an**), continuité du fonctionnement démocratique.
Impact financier : neutre pour les communes (réorganisation interne des TA).

5. Simplification et lisibilité des EPCI

Objectif : rendre l'intercommunalité compréhensible et acceptable pour les habitants.

Dispositif :

- Lancer un **audit national** des EPCI (taille, gouvernance, compétences).
- Réduire le nombre de formes juridiques à trois (communauté de communes, d'agglomération, métropole).
- Fixer des **plafonds de taille** pour maintenir la proximité.

- Obligation de publier chaque année un **rapport citoyen simplifié** : compétences exercées, projets réalisés, budget.

Effet attendu : regain de confiance, meilleure appropriation par les habitants, économies de structure.

Impact financier : économies à moyen terme.

6. Publication rapide des décrets d'application

Objectif : éviter les lois inopérantes pendant des mois.

Dispositif :

- Fixer un délai maximum de **six mois** pour la publication des décrets.
- Prévoir qu'en l'absence de décret dans ce délai, la disposition législative s'applique de plein droit.

Effet attendu : sécurité juridique renforcée, mise en œuvre plus rapide des réformes

Impact financier : nul.

7. Audit et réduction du nombre de conseillers régionaux et départementaux

Objectif : rationaliser la représentation politique et maîtriser la dépense publique.

Dispositif :

- Commande d'un **audit indépendant** sur le coût global des assemblées départementales et régionales.
- Objectif de **réduction de 30 %** des sièges à l'horizon 2027.
- Harmonisation des indemnités en fonction du nombre d'habitants réellement représentés.

Effet attendu : économies structurelles, meilleure lisibilité de la gouvernance.

Impact financier : économies récurrentes.

8. Élection distincte des conseillers intercommunaux

Objectif : donner aux citoyens un choix explicite pour leurs représentants intercommunaux.

Dispositif :

- Organisation, le même jour que les municipales, de deux scrutins :
 - Un pour le conseil municipal,
 - Un pour l'élection intercommunale (bulletin et urne distincts).

Effet attendu : légitimité démocratique renforcée des EPCI, décisions mieux acceptées, participation citoyenne accrue.

Impact financier : coût marginal (logistique mutualisée avec les élections municipales).

VOLET B — CAP 2026 ET RÉFORME STRUCTURELLE

9. Évaluation obligatoire de l'impact des lois sur les communes

Objectif : mettre fin à l'empilement de normes sans étude préalable.

Dispositif : étude d'impact obligatoire (démocratique, administrative, financière) pour toute réforme impactant les collectivités.

Effet attendu : débat parlementaire éclairé, meilleure anticipation budgétaire.

10. Plan national de simplification administrative

Objectif : réduire la charge pesant sur les secrétariats de mairie.

Dispositif : inventaire exhaustif des obligations légales et suppression d'au moins **20 %** des obligations redondantes d'ici 2026.

Effet attendu : gain de temps, réduction des erreurs et contentieux.

11. Formation obligatoire et mieux contrôlée des élus

Objectif : assurer un socle commun de compétences dès le début du mandat.

Dispositif :

- Formation en ligne gratuite (tronc commun national) obligatoire dans les six premiers mois du mandat.
- Contrôle par la préfecture de la réalisation effective de la formation.

Effet attendu : montée en compétence, meilleure gouvernance locale, réduction des erreurs de procédure.

12. Rééquilibrage du pouvoir au sein du conseil municipal

Objectif : garantir un véritable pluralisme démocratique.

Dispositif :

- Création d'un droit de saisine de l'ordre du jour par un tiers des conseillers municipaux.
- Médiation préfectorale obligatoire en cas de blocage persistant.

Effet attendu : conseils municipaux redevenus lieux de débat, tensions politiques désamorçées.

13. Un contrôle des légalités renforcé

Objectif : garantir un véritable contrôle de gestion et de dépenses publiques.

Dispositif :

- Renforcer l'effectif du service de manière conséquente.
- Mettre fin à la priorisation de contrôle des actes.
- Rappel à l'ordre préfectoral en cas d'irrégularité constatée

Effet attendu : Désengorgement des tribunaux administratifs.

(Développé en Annexe 1)

UNE VISION PARTAGÉE POUR L'AVENIR DE LA DÉCENTRALISATION

Ces propositions immédiates doivent s'inscrire dans une **vision de long terme** qui redonne un cap clair à la démocratie locale. L'enjeu n'est pas seulement technique : c'est un projet politique pour restaurer le lien de confiance entre l'État, les élus et les citoyens.

1) Trois principes directeurs

a) Lisibilité

Chaque citoyen doit savoir **qui décide quoi**.

Aujourd'hui, la superposition des strates (commune, EPCI, département, région) rend les décisions incompréhensibles et alimente la défiance.

Objectif :

- Simplifier l'architecture territoriale, réduire le nombre de formes juridiques d'EPCI.
- Clarifier les compétences pour que les habitants sachent **à quelle porte frapper** pour chaque politique publique.

Résultat attendu :

Un citoyen qui identifie clairement ses représentants et un débat public plus serein.

b) Responsabilité

Un mandat d'élu doit s'accompagner d'une **obligation de rendre compte**.

L'élu doit être identifiable, ses décisions traçables et expliquées.

Objectif :

- Rendre les décisions communales et intercommunales plus lisibles (rapports annuels simplifiés, séances publiques accessibles).

- Créer un véritable **droit d'information** pour les conseillers municipaux.

Résultat attendu :

Un citoyen qui voit ses représentants agir et peut les interpeller sur des faits précis.

c) Sobriété

La décentralisation ne peut être synonyme de suradministration.

Objectif :

- Réduire les doublons entre niveaux de collectivités.
- Auditer le nombre d'élus régionaux et départementaux, réduire les effectifs de 30 %.
- Alléger la charge normative pesant sur les communes.

Résultat attendu :

Des économies structurelles réaffectées à l'investissement local et une meilleure efficacité de l'action publique.

2) Les Assises de la démocratie locale – 2026

Objectif

Ouvrir un **grand temps de réflexion national** pour repenser le rôle des communes et la gouvernance locale.

Méthode proposée

- Associer les élus de terrain (majorité et opposition), les associations représentatives (dont l'UNEL), les parlementaires, les préfets et les universitaires.
- Mobiliser les travaux existants (CEVIPOF, Institut Terram, DGCL) pour construire des propositions appuyées sur des données solides.
- Préparer un **Livre Blanc de la démocratie locale**, contenant des mesures législatives et, si nécessaire, constitutionnelles, à mettre en œuvre dès 2027.

En associant **tous les élus municipaux** à la préparation des réformes, le Gouvernement peut :

- **Réduire les coûts** liés aux crises locales,
- **Restaurer la confiance** avant les municipales de 2026,

- **Stabiliser la République** en redonnant du sens au mandat local.

POURQUOI AGIR MAINTENANT ?

La crise de la démocratie locale n'est pas une hypothèse : elle est en cours. Chaque mois sans réforme **accroît les coûts**, aggrave les tensions et fragilise la légitimité des institutions locales. Mais ces réformes ne doivent pas être du cas par cas. Elles doivent être pensées de manière globale (temps long, impact sur chaque strate ...).

1) Risques démocratiques

Listes incomplètes et vacance des sièges

- Déjà constatées en 2020, les difficultés à **constituer des listes** s'accroissent, en particulier dans les communes rurales.
- Des conseils municipaux incomplets mènent à des **délégations spéciales**, symbole de désengagement civique et de perte de souveraineté locale.

Abstention et défiance

- La perception du conseil municipal comme une **chambre d'enregistrement** nourrit l'**abstention** et le **désintérêt**.
- Sans rééquilibrage du pouvoir interne et sans transparence, les citoyens se **désengageront davantage** en 2026.

Illisibilité des intercommunalités

- Les EPCI **concentrent l'essentiel de l'action publique locale** mais sans élection directe des représentants.
- Cela accentue le sentiment de décisions technocratiques et éloignées, délégitimant l'action publique.

2) Risques sociaux

Violences et climat de tension

- **+15 % d'atteintes aux élus** recensées en 2024, dont 250 agressions physiques.
- Ce climat d'intimidation **dissuade les vocations**, entraîne des démissions anticipées et nourrit un cycle de méfiance.

Rupture du lien élu-habitant

- Manque d'information et de transparence → sentiment d'exclusion des citoyens.
- Les habitants deviennent **spectateurs** au lieu d'être **acteurs**, accentuant la fracture démocratique.

3) Risques financiers

Coût des élections partielles et des crises

- **Élections partielles** : coût par scrutin entre **3 000 et 20 000 €**, selon la taille de la commune et le nombre de tours.
- **Délégations spéciales** : coût supplémentaire pour l'État et la commune, avec perte de temps sur les projets structurants.

Coût des contentieux internes

- Litiges liés aux droits des élus : coût direct annuel estimé entre **5 et 17 M€** (honoraires, temps agent, frais irrépétibles).
- À cela s'ajoutent les **coûts indirects** : délais de jugement (≈ 10 mois), perte de subventions, projets retardés.

Coût de la sur-administration

- Multiplication de schémas et rapports obligatoires mobilisant les secrétariats de mairie.
- Charge disproportionnée pour les petites communes, sans effet direct sur le service rendu à la population.

4) Ne pas reproduire un énième acte de décentralisation sans effet

- La demande du Premier ministre de contributions avant le **31 octobre 2025** crée une **fenêtre de décision unique**.
- Des mesures simples et sobres peuvent être adoptées sans bouleversement institutionnel ni coût significatif.

Effets rapides

- **Transparence obligatoire et accès direct aux informations préfectorales** : effets visibles en quelques semaines.

- **Procédure accélérée des recours** : conseils débloqués rapidement, tensions réduites avant les municipales de 2026.
- **Deux urnes pour l'intercommunalité** : message fort envoyé aux électeurs, gage de participation accrue.

5) Bénéfices politiques et budgétaires

Pour l'État et le Gouvernement

- **Réduction des dépenses publiques** : moins d'élections partielles, moins de contentieux, moins de procédures préfectorales.
- **Crédibilité renforcée** : démonstration que le Gouvernement agit pour les élus et les citoyens avant les municipales.
- **Stabilité territoriale** : communes pleinement fonctionnelles, élus sécurisés, climat apaisé.

Pour les citoyens

- Plus de **lisibilité**, plus de **contrôle démocratique**, plus de **proximité**.
- Des conseils municipaux redevenus de véritables lieux de débat.

CONCLUSION & RÉFÉRENCES

L'UNEL remercie le Premier ministre d'avoir ouvert cette consultation sur l'avenir de la décentralisation et de la **démocratie locale**.

Les **13 propositions** présentées constituent une réponse complète et pragmatique :

- **Mesures rapides** à mettre en œuvre avant le 31 octobre 2025, pour restaurer la confiance et débloquer les conseils municipaux avant les élections de 2026.
- **Vision à moyen terme** avec les Assises de la démocratie locale en 2026, pour repenser les équilibres entre communes, intercommunalités et État.
- **Horizon stratégique** pour 2027, afin d'inscrire ces évolutions dans la loi et garantir une démocratie locale durable, lisible et sobre.

Ces propositions ne sont pas des revendications catégorielles.

Elles visent à :

- **Préserver la stabilité de la République** en consolidant l'échelon communal,
- **Réduire les coûts publics** liés aux crises municipales et à la sur-administration,

- **Réconcilier les citoyens avec leurs institutions** en leur redonnant lisibilité et pouvoir d’agir.

L’UNEL, **seule association nationale représentant les élus municipaux sans pouvoir exécutif**, se tient prête à accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre de ces mesures et à en évaluer les effets avec les élus de terrain.

Ne pas agir maintenant serait prendre le risque d’une crise démocratique majeure lors des municipales de 2026.

Références

- **CEVIPOF**, *Baromètre de la confiance politique*, Vague 16, février 2025.
- **Institut Terram / Ifop**, *Conseils municipaux : renouer avec l’engagement citoyen*, avril 2025.
- **DGCL**, statistiques sur les démissions d’élus municipaux (2023–2024).
- **AMF**, *Observatoire de la démocratie de proximité*, édition 2024.
- **CALAE – Ministère de l’Intérieur**, Rapport annuel 2024 sur les atteintes aux élus.
- **Conseil d’État**, *Chiffres clés de la justice administrative 2023 et 2024*.
- **Code général des collectivités territoriales** : articles L.2121-9, L.2122-21, L.2123-1 et suivants.
- **Code électoral** : articles L.273-1 à L.273-12.
- Rapports et questions parlementaires 2024–2025 relatifs à la protection fonctionnelle, aux atteintes aux élus et à l’organisation des scrutins.

ANNEXE 1 — RENFORCER LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ POUR PRÉVENIR LES CRISES

1) Objectif

Assurer un contrôle de légalité effectif et accessible à tous les élus, pour sécuriser les décisions locales, protéger l'argent public et éviter les contentieux.

2) Constat actuel

a) Un contrôle sous-dimensionné et priorisé

- **Les effectifs du contrôle de légalité en préfecture ont été réduits d'environ 30 % depuis 2010.**
- **Les actes sont triés par priorisation, la plupart n'étant pas examinés en détail.**
- **Résultat : des actes irréguliers passent inaperçus jusqu'à ce qu'un élu, un citoyen ou une juridiction les conteste.**

b) Conséquences financières et démocratiques

- **Même des décisions paraissant anodines (subvention de 100 €, marché de gré à gré) peuvent être illégales si mal motivées ou votées hors procédure.**
- **À l'échelle nationale : si seulement 10 % des communes engagent une dépense irrégulière de 100 € par an, cela représente déjà 360 000 € d'argent public mal utilisé chaque année.**
- **Si l'on ajoute les marchés mal passés ou les délibérations irrégulières à impact budgétaire plus élevé, le coût cumulé se chiffre en millions d'euros par mandat.**

c) Sentiment d'impunité

- **Le préfet dispose pourtant de leviers puissants :**
 - **Article L.2131-6 du CGCT : pouvoir de déféré préfectoral devant le tribunal administratif.**
 - **Article 40 du Code de procédure pénale : obligation de saisir le procureur en cas d'infraction.**
- **Dans les faits, ces leviers sont peu utilisés, par souci de préserver la relation avec les maires.**
- **Conséquence politique : un maire qui contourne la loi sans réaction de l'État apparaît légitimé dans son comportement → perte de confiance des conseillers municipaux et des habitants.**

3) Dispositif proposé

a) Renforcement des moyens

- **Augmentation significative des effectifs dédiés au contrôle de légalité.**
- **Déploiement d'outils numériques d'aide à la détection des irrégularités (lecture automatisée des délibérations, alertes).**

b) Fin de la priorisation restrictive

- **Vérification systématique des actes, même de faible montant, au moins sur les points essentiels :**
 - **compétence de l'organe délibérant,**
 - **respect des procédures de convocation et de vote,**
 - **motivation et traçabilité de la dépense.**

c) Droit de saisine directe

- **Possibilité pour tout conseiller municipal de saisir le contrôle de légalité en cas d'acte qu'il estime irrégulier.**
- **Obligation de réponse motivée de la préfecture dans un délai raisonnable (ex. 30 jours).**

d) Utilisation effective du pouvoir de déféré et de l'article 40

- **En cas d'irrégularité manifeste et persistante, déféré préfectoral obligatoire devant le tribunal administratif.**
- **Saisine du procureur lorsque la nature de l'acte le justifie (détournement de fonds, favoritisme, prise illégale d'intérêts).**

4) Effets attendus

- **Sécurisation juridique : moins d'actes annulés a posteriori, moins de recours coûteux.**
- **Économies budgétaires : détection précoce des dépenses irrégulières avant exécution.**
- **Réduction de la conflictualité : les élus savent que les règles sont appliquées pour tous, de manière impartiale.**
- **Restauration de la confiance : les conseillers municipaux et les citoyens voient que l'État n'est pas complice d'irrégularités, mais garant de la légalité.**

5) Bénéfices globaux

Bénéfice	Court terme	Moyen/long terme
Financier	Dépenses illégales évitées dès leur détection	Économies cumulées pouvant atteindre plusieurs millions d'euros sur un mandat
Juridique	Actes corrigés avant d'être exécutés	Désengorgement des tribunaux administratifs
Démocratique	Droit de saisine ouvert à tous les élus, fin du sentiment d'impunité	Climat apaisé, respect accru des règles, meilleure participation des élus

Un contrôle de légalité fort, impartial et accessible est la clé d'une démocratie locale apaisée.

Laisser passer des actes illégaux, même minimes, coûte cher financièrement et politiquement.

Renforcer le contrôle et ouvrir un droit de saisine directe, c'est protéger les deniers publics, restaurer l'équité et éviter les crises locales.

Le fait que le préfet n'utilise pas ses prérogatives (déféré, article 40) crée un sentiment d'impunité et mine la confiance dans l'État.

ANNEXE 2 — RECOURS DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS CONCERNANT LES ÉLUS MUNICIPAUX (2023–2024)

1) Volume et dynamique des contentieux

- **2023** : 257 329 affaires enregistrées (+6,7 %), 243 089 affaires jugées, près de 50 000 référés.
- **2024** : 278 964 affaires enregistrées (+8,4 %), 254 644 affaires jugées, dont 46 910 en référé.
- **Délai moyen de jugement : 9 mois et 29 jours**, ce qui reste long pour les litiges bloquant la vie municipale.

- **Télérecours** : 261 596 dépôts en ligne en 2024 (+4 %), illustrant la montée en puissance de l'accès au juge.

Enjeu : la conflictualité administrative augmente, et les recours en urgence se multiplient. Les litiges internes aux conseils municipaux font partie de cette dynamique, mais ils sont **statistiquement invisibles**.

2) Un angle mort statistique

Les affaires sont classées en grandes catégories (étrangers, urbanisme, contrats publics), mais **aucune catégorie spécifique n'existe** pour :

- Les droits des conseillers municipaux (accès à l'information, inscription d'un point à l'ordre du jour),
- Les décisions internes du conseil (retrait de délégation, annulation de délibérations).

Cela empêche d'objectiver la **fréquence** et le **coût exact** de ces contentieux.

3) Estimation prudente du coût annuel

Hypothèse de volume :

- Part des affaires « internes au conseil » estimée à **0,5 – 1 %** du total → **1 400 à 2 800 recours par an**.

Coût moyen par affaire (pour la collectivité) :

- **Honoraires d'avocat** : 2 000 à 4 000 €
- **Temps agent et préparation du dossier** : ≈ 1 500 €
- **Frais irrépétibles éventuels** : 1 000 à 2 000 € si la commune perd

⇒ **Coût moyen réaliste par recours** : **3 500 à 6 000 €**

Estimation nationale :

- **Bas de fourchette** : $1\,400 \times 3\,500 \text{ €} \approx 4,9 \text{ M€ / an}$
- **Haut de fourchette** : $2\,800 \times 6\,000 \text{ €} \approx 16,8 \text{ M€ / an}$

Fourchette défendable : **5 à 17 M€ par an** (hors coûts humains et indirects).

4) Conséquences

- **Délai moyen proche de 10 mois** : blocage prolongé du conseil municipal.
- **Tensions accrues** entre élus, démotivation, démissions.
- **Coût caché** pour l'État : mobilisation des juridictions et des services préfectoraux.

5) Propositions de l'UNEL

1. **Créer un suivi statistique national** des contentieux liés aux droits des élus municipaux, avec tag spécifique dans Télérecours et publication annuelle.
2. **Mettre en place une voie prioritaire** : traitement accéléré (objectif : jugement en 3 mois maximum), référent « élus locaux » dans chaque TA.
3. **Développer la médiation préfectorale** pour résoudre les conflits en amont et éviter le recours systématique au juge.

6) Bénéfices attendus

- **Réduction des coûts** : moins de contentieux, moins d'honoraires, moins de condamnations.
- **Gain de temps** : conseils municipaux débloqués plus vite, projets sécurisés.
- **Climat apaisé** : élus mieux protégés, démocratie locale renforcée.

Les contentieux internes aux conseils municipaux représentent chaque année un coût direct de 5 à 17 M€. Un suivi statistique et une procédure prioritaire permettraient de réduire significativement cette charge et de sécuriser l'action des communes.

ANNEXE 3 — COÛT DES ÉLECTIONS PARTIELLES, DÉLÉGATIONS SPÉCIALES ET PROJETS PERDUS

1) Élections partielles : un coût direct significatif

Les élections partielles (renouvellement partiel ou intégral du conseil municipal) sont de plus en plus fréquentes, entraînant un coût direct élevé :

- **Commune < 1 000 habitants (1 bureau, 1 tour) : ≈ 3 000 à 5 000 €**
- **Commune > 1 000 habitants (plusieurs bureaux) : ≈ 8 000 à 12 000 €**
- **Deux tours (commune moyenne) : ≈ 15 000 à 20 000 €**

➔ Chaque année, plusieurs centaines de scrutins partiels sont organisés (plus de 450 recensés entre 2022 et 2023), représentant un coût cumulé de **plusieurs millions d'euros**.

2) Délégations spéciales : solution coûteuse et transitoire

Quand un conseil devient incomplet ou inopérant, le préfet nomme une **délégation spéciale**. Cela entraîne :

- Indemnités pour les membres de la délégation,
- Mobilisation importante des services préfectoraux,
- Décisions limitées aux affaires courantes → retards de projets structurants et **perte de subventions**.

3) Projets retardés ou annulés : un coût caché majeur

Chaque blocage de conseil se traduit par :

- Report ou annulation des délibérations,
- Retard dans les marchés publics et les appels d'offres,
- Perte de financements départementaux, régionaux ou européens si les dossiers ne sont pas votés à temps.

➔ Impact économique direct sur le territoire : manque à gagner pour les entreprises locales, équipements retardés, habitants pénalisés.

4) Estimation consolidée

En additionnant :

- **Élections partielles** : plusieurs millions d'euros / an

- **Délégations spéciales et retards de projets** : coûts supplémentaires significatifs mais non comptabilisés

➔ **Fourchette plausible : 10 à 20 M€ par an** de surcoût global lié aux crises municipales (hors coût humain et démocratique).

5) Propositions de l'UNEL

- **Prévention en amont** : médiation préfectorale et référent dédié pour éviter les démissions collectives.
- **Formation obligatoire de début de mandat** (tronc commun national) pour limiter les erreurs et les conflits.
- **Droit de saisine minoritaire** pour inscrire des points à l'ordre du jour et débloquer les situations.
- **Publication systématique des décisions** pour réduire les tensions et restaurer la confiance.

Chaque crise municipale coûte cher — en argent public, en temps et en confiance. Prévenir ces crises par la transparence et la médiation est toujours moins coûteux que les gérer a posteriori.

NOTE DE SYNTHÈSE

Restaurer la démocratie locale : 13 propositions pour redonner sens au mandat municipal
Union Nationale des Élus Locaux (UNEL) – Septembre 2025

Constat

La démocratie locale traverse une crise silencieuse :

- **Démissions en hausse** depuis 2020, difficultés à constituer des listes dans de nombreuses communes.
- **Défiance croissante** : 72 % des Français estiment que le conseil municipal n'est pas un lieu de débat (Terram/Ifop 2025).
- **Violences en progression** : +15 % d'atteintes aux élus en 2024 (CALAE).
- **Intercommunalités illisibles** : compétences clés exercées à un niveau où les citoyens ne choisissent pas leurs représentants.
- **Coût de l'inaction élevé** : 10 à 20 M€/an en élections partielles, contentieux et pertes de subventions.

Objectif

Prévenir une **crise de représentation en 2026** et restaurer la confiance en donnant aux conseillers municipaux :

- des **droits effectifs**,
- une **information accessible**,
- des **leviers d'action**, tout en simplifiant l'organisation territoriale et en réalisant des économies durables.

13 propositions clés

Mesures immédiates (avant le 31 octobre 2025)

1. **Transparence obligatoire** : ordres du jour et décisions transmis à tous les conseillers, publication systématique des comptes rendus.
2. **Accès direct aux informations préfectorales** via un portail numérique sécurisé.
3. **Encadrement du retrait de délégation** avec motivation écrite et recours simplifié.
4. **Procédure accélérée des recours** : référent « élus locaux » et jugement sous 3 mois.
5. **Simplification et lisibilité des EPCI** : audit national, réduction à 3 formes juridiques, plafonds de taille.
6. **Publication automatique des lois** en l'absence de décret sous 6 mois.
7. **Audit et réduction de 30 %** du nombre de conseillers départementaux et régionaux.
8. **Élection distincte des représentants intercommunaux** : deux bulletins le jour des municipales.

Vision 2026–2027

9. Clarifier le rôle du maire et recentrer ses missions.
10. Rendre obligatoire l'évaluation d'impact des lois sur les communes.
11. Lancer un **plan national de simplification** pour réduire 20 % des obligations d'ici 2026.
12. Contrôler la réalisation de la formation obligatoire des élus.
13. Donner aux conseillers un **droit de saisine de l'ordre du jour** et généraliser la

médiation préfectorale.

Contrôle de légalité renforcé

- **Renforcer les effectifs préfectoraux** et mettre fin à la priorisation restrictive des actes.
- **Ouvrir un droit de saisine directe** pour les conseillers municipaux avec réponse obligatoire.
- **Utiliser pleinement le déferé préfectoral et l'article 40** pour les irrégularités graves.

Effet attendu : réduction de 30 % des contentieux liés aux conseils municipaux, économies de 5 à 17 M€/an, restauration de la confiance des élus et des citoyens.

Bénéfices attendus

- **Politiques** : stabilisation des conseils municipaux, élections apaisées en 2026, meilleure lisibilité des intercommunalités.
- **Financiers** : économies durables, réduction des élections partielles et des contentieux.
- **Démocratiques** : regain de confiance, participation renforcée, pluralisme retrouvé.

Ces mesures sont **simples, peu coûteuses et immédiatement activables**. Elles constituent une **feuille de route opérationnelle** pour restaurer la démocratie locale, réduire les coûts publics et redonner du sens à l'engagement des élus avant les municipales de 2026.