

Premiers mois d'élu.e : rapport d'étonnement



**Autrice : Joséphine Delpeyrat,
déléguée générale de l'ONEL**

Novembre 2020



Porté par la déléguée générale Joséphine Delpeyrat, l'Observatoire national des élus locaux (ONEL) a vocation, au travers d'enquêtes, de rendez-vous en présentiel comme en visioconférence, à favoriser l'apport d'expertises mais aussi et avant tout à mieux penser l'exercice du mandat en fonction des remontées terrains et de l'évolution des politiques publiques.

Contexte :

L'année 2020 a marqué un tournant majeur avec la campagne des élections municipales qui s'est tenue dans un contexte sanitaire et économique particulièrement éprouvant.

Pourtant, des projets municipaux ambitieux ont malgré tout été défendus à travers toute la France. Cette belle dynamique s'est appuyée sur un renouvellement important des thématiques de programme, la transition écologique, la démocratie locale, la résilience... tout autant de sujets qui ont pris une ampleur particulière cette année au regard de la crise que nous rencontrons avec la Covid-19.

Une campagne municipale, c'est aussi l'arrivée de nouveaux venus dans la sphère des collectivités locales. Une contribution importante au renouvellement du mandat d'élue en constante évolution, mais les profils et parcours des nouveaux élus sont-ils si différents de ceux des mandats précédents ? Les attentes des élus ont-elles évoluées ?

Pour mieux comprendre ces évolutions, l'impact que le mandat local peut avoir sur la conciliation des temps de vies privée, professionnelle et d'élue, les possibles difficultés rencontrées au cours des premiers mois de mandat, l'Observatoire national des élus locaux a mené une enquête auprès de 350 élu.e.s. Celle-ci viendra notamment nourrir la réflexion sur les besoins et attentes des élus locaux et le débat autour de l'évolution nécessaire du statut de l'élue local, qui encadre leurs droits et devoirs. Cette enquête pointe également un certain nombre d'inégalités d'accès au mandat en fonction des choix de carrière, de l'âge, du sexe ou encore de l'engagement politique.

En quelques chiffres : profil des élu.e.s interrogés

Répartition femmes/hommes :

51% de femmes.
49% d'hommes.

Moyenne d'âge :

49 ans.
Le plus âgé : 73 ans.
Le plus jeune : 23 ans.

Premier mandat :

44,5% des élu.e.s interrogées vivent leur premier mandat.

Principaux mandats :

33% des sondés sont adjoint.e.s.
18,6% sont maires.
16,9% sont conseillers d'opposition.
26,5% d'entre-eux exercent un mandat communautaire.

Profession :

42 % exercent une activité professionnelle.
31 % sont retraités.
27% n'exercent pas d'activité professionnelle.

46% des actifs sont issus des professions de cadre ou intellectuelles.
25% sont des employés.
11% sont artisans, commerçants ou chefs d'entreprise.

55% d'entre-eux ont travaillé en lien avec des collectivités avant de devenir élus.

Engagement politique :

61 % se sont présentés sans étiquette politique à l'élection.
31% se sont présentés avec une étiquette politique à l'élection.
7% étaient candidat.e.s société civile sur une liste à étiquette politique.

Enseignement n°1 : **La difficile confrontation de la société civile à la réalité du mandat municipal.**

L'élection municipale est une élection peu partisane, seulement 31% des élu.e.s sondés se sont présentés avec une étiquette politique, dont 47% d'entre-eux représentent des villes de plus de 50 000 habitant.e.s.

Les parcours des élu.e.s issus de la société civile illustrent pour leur grande majorité une continuité dans un parcours associatif ou alors des personnalités déjà impliquées pour la commune en tant que commerçant, parent d'élève ou fonctionnaire sur le territoire. On constate d'ailleurs grâce à cette enquête que **50% des nouveaux élu.e.s avaient déjà été en lien avec des collectivités avant leur mandat en tant que représentant d'une association tandis que seulement 8% d'entre-eux étaient collaborateur d'élu.** Un chiffre qui vient fortement fragiliser les à priori quant à la fameuse « carrière politique » de celles et ceux que l'on surnomme encore fréquemment « apparatchick ».

Si la société civile est majoritairement représentée au sein des conseils municipaux, l'enquête permet d'attirer l'attention sur des difficultés plus prégnantes en début de mandat pour ce profil d'élu.

L'éternel non-dit sur la question du temps :

Si l'on ne s'engage pas à la légère dans un mandat, force est de constater que trop souvent le manque de clarté au moment de la campagne électorale sur le temps à consacrer à sa fonction d'élu.e perdure auprès des nouveaux venus.

L'enquête démontre que la grande majorité d'entre-eux le découvre aux dépens de leur carrière et de leur vie privée dès le début du mandat. Ainsi, sur les **28% d'élu.e.s ayant répondu négativement à notre question** « Avez-vous le sentiment d'avoir été suffisamment informé en amont de la campagne électorale des implications que le mandat aurait sur votre vie privée et/ou professionnelle ? » : **61% sont des nouveaux élu.e.s, dont 60% issus de la société civile.**

La découverte du monde de la collectivité :

Avalanche de sigles, hiérarchie complexe, manque de moyens humains et techniques dans les petites communes ou encore découverte des rapports entre les différents échelons des collectivités... le choc des cultures peut s'avérer brutal pour les nouveaux élu.e.s issus de la société civile. Parmi les principales interrogations des sondés concernés figurent en tête : la capacité à comprendre les rouages administratifs de la collectivité (60%) et la complexité des rapports de force entre les différences échelons de collectivités d'un territoire (40%).

Il s'agissait d'une question à choix multiples qui nous permettra d'aborder d'autres points d'inquiétudes dans la suite de notre analyse.

Focus sur les nuances de langage entre société civile et encartés

Le débat public oppose fréquemment celles et ceux que l'on appelle « les encartés » qui sont adhérents à un parti politique à celles et ceux issus de la « société civile ». Les premiers feraient prétendument de leur engagement local un tremplin pour un avenir politique national tandis que les autres s'engageraient de manière naturelle pour le quotidien de leur commune.

Pourtant, les raisons de l'engagement en politique des « sociétés civiles » et des « encartés » ne sont pas si différentes comme l'enquête a pu le démontrer.

La nuance réside plutôt dans les termes employés, plus particulièrement pour la composition des listes et les accords au moment de la campagne électorale que dans les motivations de l'engagement.

Pour illustrer nos propos :

Comparatif « société civile » et « encarté » : réponse à la question « Si vous deviez résumer les raisons de votre engagement pour les élections municipales en quelques mots »

Société civile, les 10 mots qui reviennent le plus (du plus cité au moins cité) :

- Envie
- Vie
- Service
- Changement
- Habitants
- Volonté
- Politique
- Faire
- Citoyens
- Agir

Encartés, les 10 mots qui reviennent le plus (du plus cité au moins cité) :

- Politique
- Envie
- Vie
- Engagement
- Projets
- Convictions
- Agir
- Démocratie
- Valeurs
- Habitants
- Changer

Comparatif « société civile » et « encarté » : réponse à la question « Si vous deviez résumer les raisons de votre engagement pour les élections municipales en quelques mots »

Société civile, les 10 mots qui reviennent le plus (du plus cité au moins cité) :

- Associatif
- Liste
- Engagement
- Connaissance
- Compétences
- Expérience
- Travail
- Engagement
- Parents d'élèves
- Convictions

Encartés, les 10 mots qui reviennent le plus (du plus cité au moins cité) :

- Politique
- Engagement
- Parti
- Union
- Expérience
- Associatif
- Rassemblement
- Compétences
- Investissement
- Valeurs

Enseignement n°2 :

La mairie, le risque du vase clos et le travail de terrain de l'opposition

Les premiers mois d'élu.e sont généralement synonymes de découvertes quotidiennes : fonctionnement des instances, nouveaux interlocuteurs, lien agents-élus, prise de parole ou encore préparation des dossiers... les élus se sentent-ils suffisamment accompagnés par les agents et éventuellement le cabinet au moment de leur prise de fonction ?

A cette question, nos sondés ont répondu négativement à 33% et 5% ont déclaré ne pas se sentir concerné par la question (communes de moins de 2 000 habitants sans agent ni collaborateur). Parmi les 33% ayant répondu négativement, on compte 35% d'élu.e.s d'opposition, 22% d'adjoint.e.s et 10% de maires.

Ce manque d'accompagnement se justifie différemment en fonction des profils :

Pour l'opposition il résulte d'un manque évident de dialogue avec les collaborateurs de l'équipe de la majorité et d'une difficulté importante de solliciter les agents. Le principe prévoyant que les agents et le cabinet soient tenus de répondre à leurs sollicitations est méconnu. Pour les adjoint.e.s et maires, la justification résulte des constats suivants : **le manque de moyens et de ressources humaines au sein de la mairie, le rapport complexe avec l'administration, la méconnaissance de l'institution et le manque de communication au sein de l'équipe municipale.**

La mairie est-elle un vase clos ?

Si les maires et les adjoint.e.s ont majoritairement **cités les points d'appui suivants pour l'élaboration de leur feuille de route : l'équipe municipale et le/la maire, les agents de la collectivité et les élu.e.s du conseil communautaire.**

Il n'en va évidemment pas de même pour l'opposition, dont le travail de terrain et de recherche continue d'être très soutenu pendant les premiers mois du mandat. Ainsi, à la question : « Quels sont les trois acteurs principaux que vous avez pu mobiliser pour mieux définir votre feuille de route ? », **les électeurs arrivent largement en tête de leurs réponses.** Une action de terrain permanente qui vise également à compenser le manque d'accès à l'information au sein de la collectivité. Ainsi, **86% des élu.e.s d'opposition interrogés ont déclaré avoir des difficultés à accéder aux décisions et arbitrages pris par l'équipe de la majorité.**

Ces différences marquées entre majorité et opposition doivent nous interroger collectivement aussi bien sur la diffusion des informations au sein du conseil municipal que sur le fonctionnement de l'élaboration des projets municipaux à l'heure où la « démocratie locale » se retrouve dans toutes les déclarations des élu.e.s.

Si l'appui des agents et des collaborateurs est bien entendu précieux et indispensable, **les élus de la majorité peuvent éviter l'effet vase clos de la mairie en poursuivant un dialogue permanent avec leurs administré.e.s dans l'élaboration des projets.**

Une vision claire de la feuille de route mais pas toujours partagée :

Les difficultés de communication et de partage de la vision pour la collectivité ne sont pas l'apanage des rapports entre opposition et majorité. En effet, notre enquête a permis de relever des manques au sein même des équipes municipales de la majorité.

Ainsi, **30% des maires interrogés considèrent encore aujourd'hui que les élus de leur majorité n'ont pas une vision claire des projets qu'ils souhaitent entreprendre pour leur commune.**

Un phénomène qui fait écho au 45% d'adjoint.e.s qui considéraient que leur feuille de route n'était pas clairement établie en début de mandat. De même, **40% des conseillers municipaux sans délégation de la majorité ne se sentent pas suffisamment associés aux décisions de l'exécutif.**

Enseignement n°3 :

Femmes élues, des freins spécifiques à l'exercice du mandat

L'enquête a permis de mettre l'accent sur les inégalités entre les femmes et les hommes concernant l'exercice et l'accès au mandat d'élu.e. Sur ce point, il reste encore de nombreuses disparités dont les impacts pourraient être réduits par l'évolution du statut de l'élu.e local.e mais également par **une évolution plus globale de notre société en matière d'égalité femmes-hommes.**

Le phénomène d'autocensure :

Si la question de l'articulation des temps entre vie professionnelle, privée et d'élu.e semble être une préoccupation partagée par les femmes et les hommes ayant répondu à notre enquête (50% de femmes et 46% d'hommes ont évoqué leur inquiétude concernant leur capacité à articuler ces trois temps en début de mandat), il n'en va pas de même lorsque l'on évoque la question de la légitimité.

Pour illustrer nos propos sur le phénomène d'autocensure des femmes en politique :

A la question : au lendemain de votre élection, quelles ont été vos premières interrogations ?

- 24% des femmes ont répondu par l'affirmative (réponse généralement liée à celle de l'articulation des temps).
- 7% d'hommes ont répondu par l'affirmative.

Les femmes plus impactées par la conciliation des temps vie privée, professionnelle et d'élu.e :

Plus souvent salariées, moins « cumulardes » et encore très seules lorsqu'il s'agit de gérer la vie de leur foyer, comme en témoignent les réponses des sondées, l'exercice du mandat par les femmes élues se révèle généralement être un chemin de croix.

A la question : considérez-vous que le rythme et les horaires de réunion liées à votre mandat soient adaptés à vos contraintes privées et professionnelles ?

- 55% des sondés ayant répondu non sont des femmes.
- 45% d'entre-elles sont issues de la catégorie professionnelles « salariées ».
- 65% d'entre-elles ont déclaré avoir des enfants et/ou personnes dépendantes à charge contre 35% pour les hommes.

Votre mandat a-t-il posé des difficultés dans l'organisation de votre vie professionnelle et/ou privée ? Avez-vous des enfants et/ou des personnes dépendantes (personnes aidantes) au sein de votre foyer ?

En croisant les réponses à ces deux interrogations, nous avons noté que **70% des sondés** ayant répondu par l'affirmative à ces deux questions sont des femmes.

Enseignement n°4 :

La gestion du temps, un défi non résolu pour les actifs

L'enquête a permis un éclairage et une mise en lien entre la gestion du temps et les difficultés d'accès à l'exercice du mandat local. La taille de la collectivité n'y change que peu, **même si le temps médian consacré par les élu.e.s des communes de moins de 5 000 habitant.e.s est de 19h/semaine contre 16h/semaine pour les communes de plus de 20 000 habitant.e.s**, le mandat reste extrêmement chronophage et le déséquilibre est particulièrement marqué entre les actifs et les non actifs.

Ainsi, **68% des sondés ayant répondu négativement** à la question « le rythme et les horaires du mandat sont-ils adaptés à vos contraintes privées et professionnelles ? » **ont une activité professionnelle.**

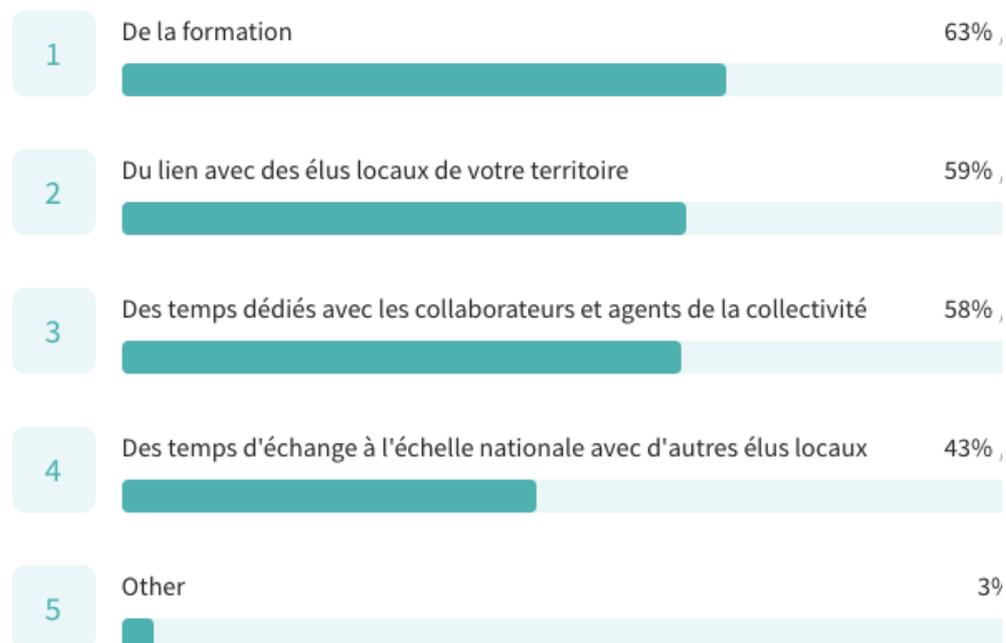
Mais ce qui est particulièrement notable, c'est le différentiel en fonction de la catégorie professionnelle auxquelles appartiennent les élu.e.s interrogés. Ainsi, 37% des actifs qui considèrent que le rythme et les horaires ne sont pas adaptés au reste de leurs contraintes sont issus des **catégories « employés » et « professions intermédiaires »**. De même, **si près de 35% des cadres et professions intellectuelles considèrent que le rythme et les horaires sont adaptés** à leur quotidien, c'est le cas de seulement **13% de la catégorie artisans, commerçants, chefs d'entreprise.**

Perspectives pour le statut de l'élu.e local.e et l'exercice de la gouvernance

Les attentes de nos élu.e.s :

Pour illustrer nos propos :

« Aujourd'hui, quels sont selon vous vos principaux besoins d'accompagnement pour mener à bien votre mandat ? »



L'enquête révèle ainsi un fort besoin d'accompagnement de la part des élu.e.s. **Nombreux sont ceux qui espèrent pouvoir se former rapidement** afin de mieux appréhender leur mandat.

La question du **lien et de l'isolement** des élu.e.s se ressent également dans les réponses, aussi bien pour l'opposition que pour la majorité.

L'accès à l'information, quant à elle, reste un challenge pour les élu.e.s. La veille sur internet et les partis politiques n'apparaissent pas comme des ressources suffisantes et pertinentes pour les élu.e.s municipaux. Il est nécessaire de permettre autant de temps d'échanges et de partage d'expériences que possible pour faciliter le début de mandat.

Repenser certains modèles de gouvernance :

Le statut de l'élu.e local.e doit continuer de se renforcer pour mieux accompagner les élu.e.s salarié.e.s particulièrement ceux des catégories « ouvriers », « agriculteurs » et « employés » qui sont pour les deux premiers **de moins en moins nombreux à s'engager en politique**. Il doit également continuer de **prendre à bras le corps la question de l'égalité femmes-hommes, du respect des temps entre vie privée, professionnelle et d'élu.e**. En ce sens, l'article 91 de la loi engagement et proximité a permis une première avancée importante en instaurant pour les conseils municipaux le remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile.

Au-delà de ces constats, la gouvernance locale devra **faire un pas vers la jeunesse**, très peu représentée et quand elle l'est c'est grâce à une jeunesse politisée (à plus de 75% dans cette enquête), pour s'ouvrir pleinement à la société actuelle.

Enfin, il nous faut également **repenser les méthodes de travail, la durée des réunions et leurs horaires, lutter contre la réunionite, principal facteur de décrochage** au cours du mandat, pour permettre à toutes et tous de s'engager durablement pour sa collectivité.