



## **Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique**

**Michel Koebel**

*Les 500 000 élus locaux sont régulièrement présentés comme les mandataires les plus appréciés et les plus proches des Français. L'accès aux postes de conseiller municipal et de maire est pourtant de plus en plus soumis à une sélectivité sexuelle, générationnelle, résidentielle et surtout sociale : davantage de retraités, de fonctionnaires et de cadres, de moins en moins d'ouvriers et de petits travailleurs indépendants.*

Les élus locaux sont régulièrement présentés comme les mandataires les plus appréciés des Français. Eux-mêmes en sont tellement convaincus que ceux d'entre eux qui cumulent un mandat local et un mandat national prétendent souvent que, s'ils ne devaient en garder un seul, ils choisiraient sans hésiter leur mandat local. Pourtant, on les connaît très peu : lorsque je me suis intéressé au milieu des années 2000 à leurs caractéristiques sociales (âge, sexe, profession, etc.), j'ai été surpris par les difficultés à trouver des travaux universitaires sur la sociologie des élus des communes, alors qu'ils sont en France plus d'un demi-million. Certes, la Direction générale des collectivités locales publie quelques éléments chiffrés dans son ouvrage annuel *Les collectivités locales en chiffres*, mais ils restent très parcellaires. Sociologue ayant pour objet d'analyse l'espace politique local, j'ai eu la chance d'accéder à des fonds du ministère de l'Intérieur jusqu'ici inexploités. Il s'agit du répertoire national des élus, réalisé à partir des déclarations de candidatures en préfecture et des « tableaux municipaux » obligatoirement transmis par les mairies après les élections et « théoriquement » consultables par tout un chacun.

Au fur et à mesure des élections, ces données sont devenues de plus en plus précises et intéressantes : le dernier fichier disponible (issu des élections de 2008) est ainsi plus détaillé que les précédents. Il compte près de 500 000 individus, soit 96 % de la totalité des conseillers municipaux en France. Il comporte, pourtant, des erreurs de codage des professions, liées surtout au caractère déclaratif de ce fichier (aucune vérification n'est effectuée, et c'est le plus souvent le candidat qui choisit l'une des 69 catégories proposées) : certains individus préfèrent sous-estimer leur catégorie socioprofessionnelle (CSP) pour se « rapprocher » de leurs électeurs ; d'autres la surestiment ou la masquent, quand ils jugent que cela peut améliorer leur image. Souvent, la profession est indiquée sur les tracts électoraux et obéit ainsi à une stratégie de présentation publique de soi. Malgré ces imperfections, l'analyse de ces données permet de montrer que plus la fonction politique occupée est élevée, plus la sélection sociale pour y accéder est discriminante.

### **La montée en puissance des couches moyennes et supérieures salariées chez les maires**

Les données disponibles permettent d'analyser l'évolution des caractéristiques des maires au cours des cinq dernières élections municipales, de 1983 à 2008. Compte tenu de l'importance numérique des communes rurales (55 % des communes ont aujourd'hui moins de 500 habitants et 86 % moins de 2 000), les maires agriculteurs restent surreprésentés. Ils sont, pourtant, avec les artisans, commerçants et chefs d'entreprises, ceux qui ont le plus perdu de représentants. À l'inverse, on note une forte hausse des employés et, dans une moindre mesure, des cadres et

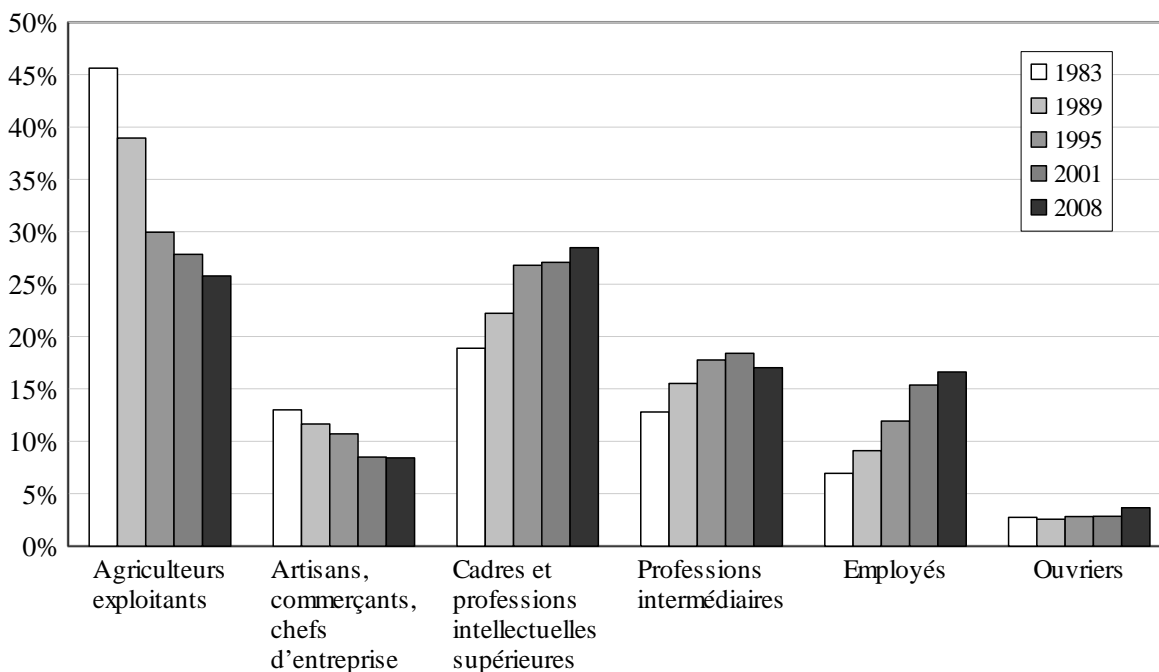
professions intellectuelles supérieures. Les ouvriers progressent légèrement tout en restant à un niveau très bas, alors même qu'ils représentent encore plus du quart de la population active. Les maires retraités sont, eux, en très forte augmentation : ils ont quasiment doublé en vingt-cinq ans.

**Tableau 1 : Évolution de certaines professions et CSP de maires entre 1983 et 2008**

	1983	2008	Variation
Agriculteurs	13 260	5 648	- 57,40 %
Commerçants et chefs d'entreprise	3 782	1 846	- 51,2 %
Employés	2 020	3 639	+ 80,1 %
Retraités	6 288	11 528	+ 83,3 %
Ouvriers	797	803	+ 0,8 %
Notaires	151	59	- 60,9 %
Médecins (et autres professions médicales)	1 042	619	- 40,6 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	5 493	6 241	+ 13,6 %

Les données disponibles du répertoire national des élus sont plus détaillées et permettent d'affiner les professions, notamment celles considérées traditionnellement comme pourvoyeuses de notables, à l'instar des médecins et des notaires, qui se révèlent en très net recul. À l'inverse, dans les catégories supérieures, les cadres d'entreprises privées et surtout publiques sont en très forte hausse. C'est aussi le cas pour les employés, en particulier ceux du secteur public.

**Graphique 1 : Catégories socioprofessionnelles des maires de 1983 à 2008**

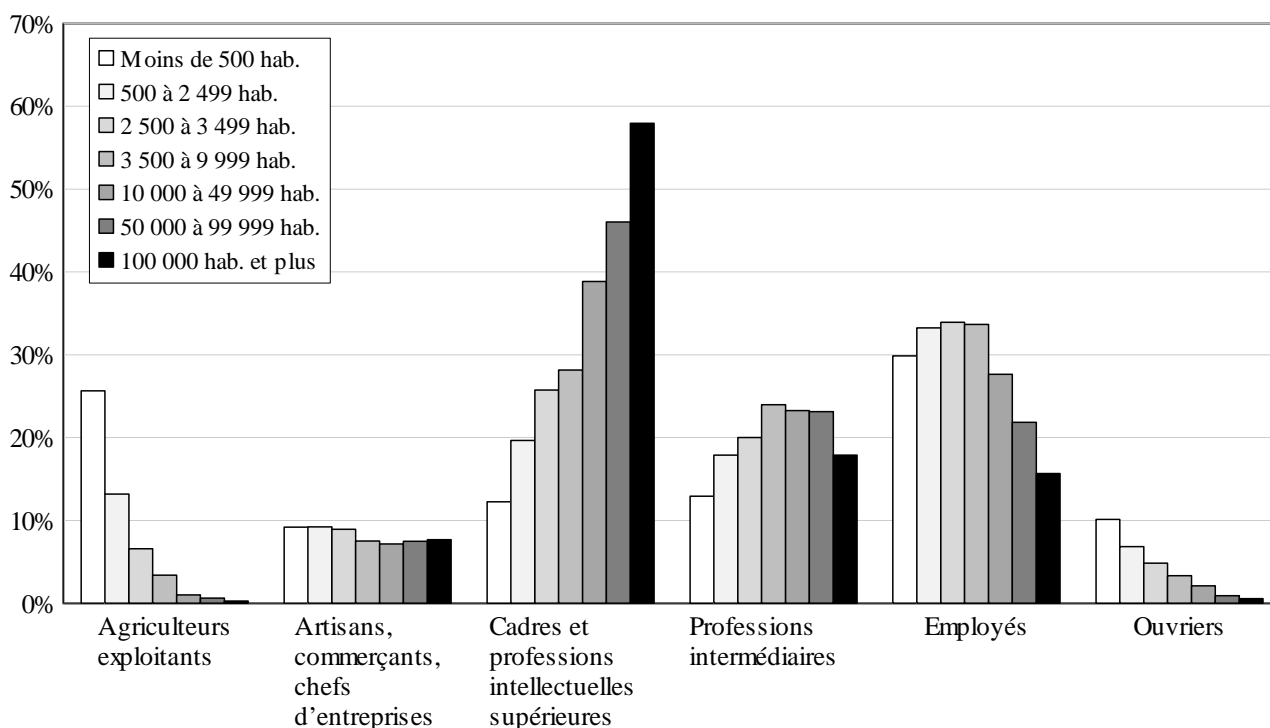


Note : Part des CSP (hors retraités et autres sans profession) en pourcentage par année d'élection.  
Lecture : 45 % des maires élus en 1983 étaient agriculteurs exploitants.

## Une sélectivité sociale confirmée

De manière plus générale, l'accès à la fonction de conseiller municipal reste très sélectif. Cette sélectivité est d'autant plus forte que la taille de la commune, qui fixe le niveau d'indemnité, augmente. Rappelons que les indemnités augmentent sensiblement avec la taille de la commune : les « simples » conseillers municipaux sont indemnisés à partir de 100 000 habitants seulement ; un maire et un adjoint d'un village de moins de 500 habitants touchent respectivement 646 et 250 € par mois ; 2 090 et 836 € pour une ville de plus de 3 500 habitants, 3 421 et 1 254 € pour une ville de 20 000 habitants, etc. Le graphique 2 rend compte de manière éclatante de l'hégémonie progressive des cadres et professions intellectuelles supérieures dans les communes de plus de 10 000 habitants, au détriment des ouvriers, des employés et des agriculteurs. Cette domination s'accroît encore lorsque l'on observe l'exécutif municipal : pour chaque catégorie de communes, être adjoint et maire est toujours plus sélectif. Le pourcentage de maires cadres supérieurs dans les communes de plus de 10 000 habitants atteint des sommets : entre 70 et 93 % (lorsque l'on ne prend pas en compte les retraités et autres sans profession). Cette tendance s'observe également à travers les différences d'accès à l'exécutif municipal entre femmes et hommes, où la domination des premiers se retrouve dans toutes les catégories d'âge et de profession sans aucune exception.

**Graphique 2 : CSP des conseillers municipaux selon la taille des communes en 2008**



Note : Part des CSP (hors retraités et autres sans profession) en pourcentage par taille de commune.  
Lecture : En 2008, 26 % des conseillers municipaux des communes de moins de 500 habitants sont agriculteurs ; 58 % des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus sont cadres et professions intellectuelles supérieures.

Toutes sortes d'explications à cette discrimination dans l'accès au pouvoir local peuvent être formulées : l'accroissement des compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat, surtout au sein de l'exécutif, et croissantes avec la taille des communes ; la domination masculine qui traverse tous les secteurs de la société ; le manque de candidatures dans les catégories les moins représentées (par sentiment d'incompétence qui est souvent intériorisé et exprimé alors comme manque d'intérêt) ; etc. Ce constat interroge le sens même du mot « démocratie » : le pouvoir appartient-il encore au peuple ? L'élection n'est certes pas censée aboutir à une représentativité parfaite du corps

social. Mais les élus sont censés le représenter dans sa diversité. Or cet objectif est en grande partie irréalisable parce que les catégories de pensée et d'action sont très fortement influencées par les conditions d'existence des individus, et donc par leur âge, leur sexe, leur catégorie socioprofessionnelle, leurs revenus, leur quartier et type d'habitation, etc. Les partis politiques qui s'étaient donné pour but de représenter les classes populaires et leurs intérêts soit ont abandonné ce projet (socialistes), soit ont très fortement décliné dans le paysage politique, y compris municipal (communistes), même si des tentatives de remobilisation existent (Front de gauche).

### L'âge d'or du pouvoir

La sélectivité ne passe pas seulement par la profession. L'âge joue également un rôle important dans l'accès au pouvoir. Les plus jeunes sont ceux qui accèdent le plus difficilement aux conseils municipaux (tableau 1). Plus on prend de l'âge, plus on a de chances d'être élu, un phénomène encore plus accentué chez les hommes. Comme dans le cas de la profession, cet état de fait est lié à plusieurs facteurs qui se conjuguent : le sentiment d'incompétence (qui n'est pas affirmé comme tel, et là aussi souvent expliqué par un désintérêt pour la chose publique), souvent accentué par le jugement des plus âgés ; mais également l'absence de sollicitation des têtes de liste dans le cas des scrutins à listes bloquées : on cherche certes quelques « jeunes » pour agrémenter la liste, mais leur place reste très limitée et souvent symbolique, notamment lorsqu'ils sont placés en position non éligible.

**Tableau 2 : Nombre de conseillers municipaux par tranche d'âge pour 10 000 individus**

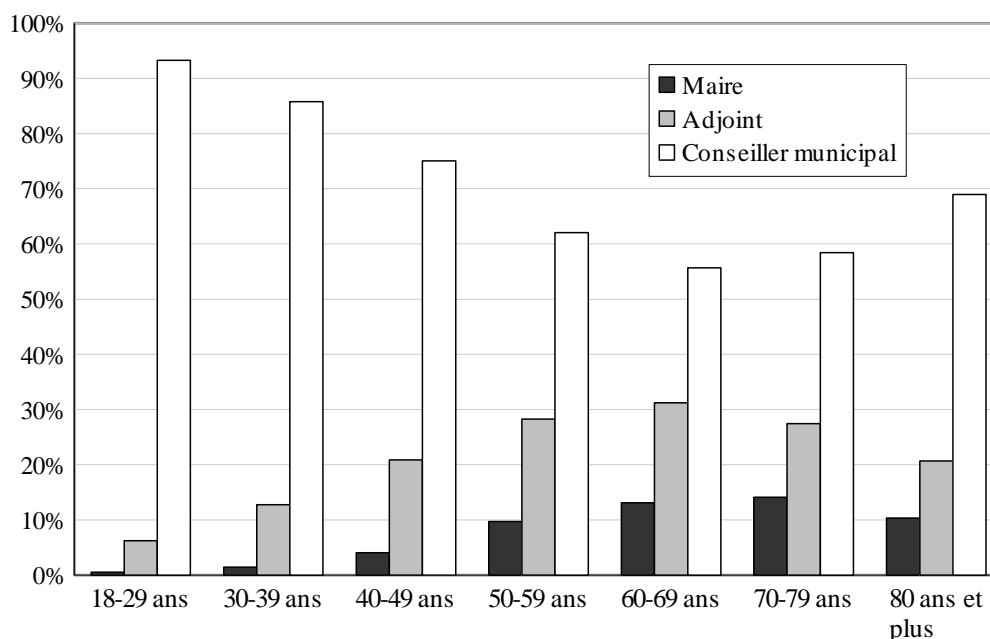
Âge	Hommes	Femmes	Ensemble
18 à 24 ans	12,8	8,1	10,5
25 à 29 ans	42,0	28,0	34,9
30 à 34 ans	88,8	60,2	74,3
35 à 39 ans	144,8	96,2	120,3
40 à 44 ans	175,6	<b>109,3</b>	142,0
45 à 49 ans	207,6	<b>116,8</b>	161,4
50 à 54 ans	<b>222,7</b>	<b>114,3</b>	<b>167,1</b>
55 à 59 ans	<b>246,2</b>	104,7	<b>173,5</b>
60 à 64 ans	<b>256,9</b>	102,3	<b>177,5</b>
65 à 69 ans	174,3	60,3	114,3
70 à 74 ans	88,3	23,1	52,3
75 à 79 ans	32,3	6,4	17,2
80 à 84 ans	9,6	1,7	4,6
85 à 89 ans	3,5	0,5	1,5
90 ans et plus	0,4	0,1	0,2
Ensemble	104,3	52,2	77,4

Sources : Recensement de la population 2009 (Insee), Répertoire national des élus (élections 2008)

Cette profonde inégalité d'accès aux instances de décision locales selon l'âge s'accroît encore lorsque l'on prend en compte la fonction occupée au sein du conseil municipal : plus la fonction est élevée, moins il y a de jeunes. Le pic est, d'ailleurs, atteint à un âge toujours plus élevé quand on

passé de la fonction d'adjoint (pic à 60-69 ans) à celle de maire (pic à 70-79 ans) (graphique 3). Seuls 3,7 % des maires en France et 10,3 % des adjoints ont moins de 40 ans. L'âge d'or du pouvoir local se situe entre 50 et 80 ans.

**Graphique 3 : Âge des élus selon leur fonction au sein du conseil municipal (2008)**



Note : Fonction au sein du conseil municipal en pourcentage par classe d'âge. Lecture : 93 % des élus municipaux en 2008 de 18-29 ans sont conseillers municipaux et 0,5 % sont maires.

Doit-on systématiquement prendre en compte l'argument de l'inexpérience des plus jeunes ? Ne faudrait-il pas plutôt se poser la question inverse : peut-on seulement imaginer se passer de leur avis et de leurs compétences dans la détermination des décisions politiques ? L'argument de l'inexpérience ne tient pas : dans quel domaine professionnel faut-il attendre d'avoir 50 ans pour prendre des responsabilités ? Dans les scrutins de liste, c'est aux têtes de listes – c'est-à-dire aux maires potentiels et aux maires sortants – que revient la responsabilité d'intégrer des jeunes sur leurs listes et d'accepter de déléguer le travail municipal en partageant le pouvoir avec les conseillers municipaux qui ne jouent bien souvent qu'un rôle de figurant.

Mais, plus généralement, c'est le sentiment d'incompétence des jeunes, des femmes et des catégories sociales les moins élevées qui représente le plus grand obstacle à surmonter. L'une des solutions pourrait consister d'une part à donner à tous, dans le cadre scolaire, les enseignements qui préparent à l'exercice de fonctions politiques (comme ce fut le cas dans les filières de sciences économiques et sociales), et d'autre part à ouvrir des centres de formation et de préparation à l'exercice de mandats politiques financés par l'État, gratuits, indépendants du pouvoir politique et ouverts à toute personne souhaitant briguer un mandat.

### Plus de pouvoir pour les femmes ?

Dans le domaine de la représentativité des femmes en politique, on attendait beaucoup de la loi sur la parité qui, dans le cas des scrutins de liste, oblige les listes à présenter un nombre égal de candidats et de candidates par tranche de six. Dans le cas des municipales, la première application de cette loi concernait les élections de 2001. Malgré les « fraudeurs » (certaines listes préféreraient payer des amendes que d'intégrer suffisamment de femmes sur leurs listes), les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants (les seules concernées par la loi) se sont fortement

féminisés en passant de 25,7 % à 47,5 % entre 1995 et 2001. Mais l'exécutif restait dominé par les hommes. Plus significatif encore : la proportion de maires femmes était presque deux fois plus élevée dans les petites communes, là où la loi sur la parité ne s'appliquait pas : 11,2 % contre 6,7 %. La loi de 2007 a tenté avec succès de corriger cette injustice en faisant appliquer la parité à l'élection des adjoints. Ainsi, en 2008, 48 % des adjoints sont des femmes dans les communes de plus de 3 500 habitants, mais la proportion des femmes maires y reste toujours extrêmement faible (à peine plus de 10 %). La parité ne peut, en effet, s'appliquer que lorsqu'il y a un caractère collectif, c'est pourquoi les scrutins uninominaux conduisent toujours à des représentations très faibles des femmes (si la fusion des conseillers régionaux et généraux en conseillers territoriaux reste telle qu'elle avait été conçue, on peut s'attendre à une chute brutale des femmes élues dans ces conseils).

La réforme des collectivités territoriales de 2010 a prétendu améliorer la situation en abaissant le seuil au-delà duquel est appliqué le scrutin de liste bloquée à 500 habitants. Cela aurait fait entrer près de 30 000 femmes nouvelles dans les conseils municipaux. L'actuelle majorité pense fixer ce seuil à 1 500 habitants (et concernerait 8 500 nouvelles conseillères municipales). Mais ce que cache cette réforme est bien plus grave : en faisant passer le scrutin à listes bloquées dans ces communes (par abaissement du seuil d'application de la loi), on fera appliquer aussi la prime au vainqueur de 50 % des sièges. Les effets en sont désastreux pour la démocratie : en empêchant le panachage dans les listes, on concentre tout le pouvoir sur la tête de liste et on accentue l'effet de majorité/opposition – avec une opposition si faible, du fait de cette prime, qu'elle n'a aucune chance d'infléchir les décisions qui sont prises par une majorité « tenue » par le maire et sa garde rapprochée, comme c'est le cas dans l'écrasante majorité des communes qui appliquent déjà ce scrutin. Les femmes ont-elles beaucoup à gagner en faisant partie de majorités silencieuses, ou en étant des adjointes de second rang, comme c'est si souvent le cas déjà dans les communes de plus de 3 500 habitants ?

## **Conclusion**

La décentralisation devait, selon ses promoteurs, rapprocher les élus des citoyens. Elle n'a fait que les en éloigner socialement. L'augmentation du niveau de responsabilité locale et les changements de scrutin ont conduit à une sélectivité sociale toujours plus forte au cours des trente dernières années : plus les positions de pouvoir local sont élevées, plus les élus qui les occupent sont des hommes, plus âgés et occupant des positions élevées dans la hiérarchie socioprofessionnelle. La montée en puissance des structures intercommunales n'a fait qu'aggraver ces inégalités, puisque leurs représentants sont passés par un double filtrage : le suffrage direct puis indirect au sein des conseils municipaux.

En l'absence de toute politique de formation permettant à tout un chacun de se préparer au travail d'élu, ce sont les discriminations sociales habituelles qui prennent le dessus et favorisent ceux qui ont acquis, par leur milieu familial et/ou durant leur cursus de formation et au cours de leur pratique professionnelle, les compétences et les motivations nécessaires à l'exercice du pouvoir. Les élus sont-ils alors capables de représenter tous les citoyens ? La sociologie a démontré depuis longtemps que l'appartenance sociale détermine fortement les représentations et donc les décisions. Le passage de l'élection à la représentation n'est pas automatique : c'est un travail constant, qui passe d'abord par la prise de conscience des effets de la position sociale sur les prises de position, et qui se poursuit en prenant en compte d'autres catégories d'intérêts que la sienne ou celles de son groupe social. Les élus ont-ils les capacités, le temps, et seulement la volonté de réaliser un tel travail ?

## **Bibliographie**

- Barone, Sylvain et Troupel, Aurélia (dir.). 2010. *Battre la campagne. Élections et pouvoir municipal en milieu rural*, Paris : L'Harmattan.
- Desage, Fabien et Guéranger, David. 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Koebel, Michel. 2006. *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Vignon, Sébastien. 2010. « Les maires des petites communes face à l'intercommunalité. Du dévouement villageois au professionnalisme communautaire », *Pouvoirs Locaux*, n° 84, p. 43-49.  
URL : [www.u-picardie.fr/labo/curapp/IMG/pdf/vignon\\_PL.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/IMG/pdf/vignon_PL.pdf).

**Michel Koebel** est maître de conférences en sociologie à l'université de Strasbourg et membre de l'équipe de recherche « Sport et sciences sociales ». Membre du comité éditorial de la revue et de la collection « Savoir/Agir » aux éditions du Croquant, il y a publié en 2006 *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*. Ses principales recherches portent sur l'espace politique local.  
Site internet : <http://koebel.pagesperso-orange.fr/ListePubli.htm>.

### **Pour citer cet article :**

Michel Koebel, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html>.