

La démocratie représentative en question

Un fossé éloigne de plus en plus les responsables politiques des citoyens ordinaires. Les dernières statistiques disponibles montrent que cette tendance n'échappe même plus aux élus locaux qui fondent pourtant leur légitimité sur la proximité des citoyens et des réalités locales. En cause : les règles du jeu électoral, mais aussi l'élévation du niveau de compétence exigé. Les tentatives de rapprocher les élus des citoyens – par la démocratie participative ou d'autres « innovations » – ne semblent pas parvenir pas à redresser la situation.

1. Un décalage croissant entre élus et citoyens

Le discours sur la nécessaire proximité des élus et des citoyens fait partie des tartes à la crème du débat politique français. Celle-ci est généralement entendue en tant que proximité géographique. Mais qu'en est-il de la proximité sociale ? Le portrait sociologique des députés montre que 70 % d'entre eux font partie des cadres et professions intellectuelles supérieures, alors que les employés ne représentent que 5 % et que les ouvriers ont pratiquement disparu de l'hémicycle (0,9 %). Les députés ouvriers et employés ne représentent ensemble ainsi que 5,9 % des députés, alors que ces deux catégories constituent plus de la moitié des actifs en France.

Qu'en est-il des élus locaux ? La décentralisation a-t-elle eu les effets escomptés, et notamment de rapprocher les élus de ceux qu'ils sont censés représenter ? La réalité est loin d'être satisfaisante : dans les communes de plus de 3 500 habitants (là où le pouvoir politique commence à être significatif et que nous appellerons dans cet article « villes » pour plus de commodité), 66,4 % des maires appartiennent à la seule catégorie des cadres supérieurs. Quant aux ouvriers, ils ne sont pas beaucoup mieux représentés qu'à l'Assemblée. Un ouvrier a ainsi près de 200 fois moins de chances de se faire élire maire dans ces communes qu'un cadre supérieur. Contrairement à ce que l'on croit généralement, les fonctionnaires ne sont pas sur représentés parmi les élus : la plus grande « protection » dont ils bénéficient du fait des conditions particulières de leur emploi ne les portent pas plus à être candidats ni à être élus que les autres. Ce n'est pas le cas des chefs d'entreprises (de plus de 10 salariés) qui eux sont plus représentés parmi les élus que dans la population (c'est d'ailleurs souvent ces derniers qui se plaignent de la quantité de fonctionnaires détenant des positions de pouvoir). Néanmoins, parmi les fonctionnaires élus, les plus largement représentés sont les fonctionnaires les plus aisés (hauts fonctionnaires, fonctionnaires de catégorie A). De plus, les conseillers municipaux des villes de droite sont deux à quatre fois plus recrutés parmi les cadres d'entreprises privées, professions libérales et chefs d'entreprises que ceux des villes de gauche (les cadres d'entreprises publiques et les fonctionnaires de catégories A et B, dont les enseignants, y étant deux fois plus représentés que dans les villes de droite).

Ouvrier : trente fois moins de chance de devenir maire qu'un cadre sup

| Catégories sociales des maires comparées à celles de leurs administrés | | |
|---|-----------------------|-------------------------------------|
| Unité : en % du total | | |
| | Maires en 2001 | Population de plus de 15 ans |
| Agriculteurs exploitants | 18,0 | 1,3 |
| Artisans, commerçants, chefs d'entreprises | 6,9 | 3,3 |
| Cadres et prof. intellectuelles supérieures | 22,7 | 7,0 |
| Professions intermédiaires | 6,9 | 11,0 |
| Employés | 7,3 | 16,3 |
| Ouvriers | 1,5 | 15,1 |
| Retraités | 29,7 | 22,1 |
| Autres sans activité professionnelle | 7,0 | 23,9 |
| TOTAL | 100 | 100 |

Source : Ministère de l'Intérieur - bureau des élections et des études politiques. Année des données : 2001. Chiffres publiés pour la première fois dans *Les collectivités locales en chiffres 2002* (chap. 8-1).

Lecture : 1,5 % des maires élus en 2001 étaient ouvriers, alors que les ouvriers représentent à la même époque 15,1 % de la population française de plus de 15 ans : les ouvriers sont ainsi dix fois moins représentés chez les maires que dans la population. Inversement, les cadres et professions intellectuelles supérieures sont trois fois plus représentés. Ainsi, les ouvriers ont trente fois moins de chance de devenir maires que les cadres supérieurs.

| Catégories socioprofessionnelles (en 6 postes) de différents types d'élus locaux | | | | |
|---|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Unité : % | | | | |
| | Maires - 3500 hab (2001) | Maires + 3500 hab (2001) | Conseillers généraux (2001) | Conseillers régionaux (2004) |
| Agriculteurs exploitants | 32,2 | 2,7 | 8,7 | 3,7 |
| Artisans, comm., chefs d'entreprises | 10,6 | 7,8 | 5,8 | 4,8 |
| Cadres et prof. intellectuelles sup. | 23,4 | 66,4 | 59,9 | 55,2 |
| Professions intermédiaires | 17,9 | 16,0 | 14,3 | 17,0 |
| Employés | 12,9 | 6,6 | 10,5 | 17,9 |
| Ouvriers | 3,0 | 0,6 | 0,9 | 1,3 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : DGCL (site internet <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/> - 2002 - pour les communes selon la taille), chiffres retravaillés par Koebel (2006).

Un pouvoir masculin et âgé

Au portrait socioprofessionnel des élus, on peut ajouter d'autres caractéristiques importantes. Sont-ils représentatifs par l'âge ? Seuls 5,4 % des maires en France avaient moins de 40 ans au moment de leur élection en 2001. On devinera combien il en reste 6 ans plus tard en fin de mandat... Nos élus sont-ils représentatifs selon le sexe ? La loi sur la parité devait redresser une forte inégalité d'accès au pouvoir pour les femmes, or, c'est justement là où la loi ne s'applique pas que les maires femmes sont les plus représentées ! Elles sont en effet deux fois moins représentées dans les villes (6,7 %) que dans les petites communes (11,2 %). Certes la loi sur la parité a fait passer de 25,7 % à 47,5 % la part des femmes dans les conseils municipaux, mais les femmes sont généralement reléguées dans des fonctions subalternes, presque jamais aux commandes. Quand on sait que le pouvoir dans une municipalité est le plus souvent concentré sur quelques personnes seulement (le maire surtout, quelques adjoints, quelques « hauts fonctionnaires locaux » ou membres de cabinet), on comprend que cette féminisation des élus n'a pas beaucoup féminisé le pouvoir... Les données chiffrées manquent en ce qui concerne d'autres types de sélection, dont la couleur de la peau et l'origine nationale sont sans doute les plus criantes.

Ainsi, les lieux du pouvoir local sont tenus par une élite autant sociale que politique, masculine et particulièrement âgée, que la décentralisation et quelques aménagements législatifs n'ont pas beaucoup transformée au cours des trente dernières années.

2. Une sélection liée au processus électoral et au métier d' élu

La sélection sociale des élus et son aggravation au cours des trente dernières années peuvent être expliquées par la conjugaison de plusieurs éléments.

Pour les élus locaux, la modification des modalités d'élection inscrites dans les lois de décentralisation a eu des effets concrets sur cette sélection. Dans les villes, on ne peut en effet choisir que des listes complètes (sans modifier l'ordre et sans rayer personne). Cette règle a pour effet de concentrer le capital de reconnaissance accumulé par les membres de la liste sur la seule tête de liste, c'est-à-dire sur celui qui, en cas de victoire, sera indubitablement élu maire. Il personnifie la liste et, quand il est élu, va régner sans partage, et ce pour deux raisons au moins : d'abord parce que le vainqueur obtient une majorité écrasante de sièges (la moitié en cadeau de victoire, mais également les sièges dus à l'application de la règle proportionnelle pour le reste des sièges à pourvoir), ce qui condamne l'opposition à une stérilité quasi complète ; ensuite parce que durant tout le reste du mandat, les autres conseillers de la liste – qui font partie de la « majorité municipale » – devront souvent payer leur élection et leur place par une soumission sans faille à la volonté politique du maire, selon des principes qui ressemblent beaucoup à ceux de la féodalité médiévale. Même les adjoints – qui ont reçu une délégation de pouvoir du maire et font ainsi partie de sa garde rapprochée – restent soumis à ce vœu d'obéissance : pour avoir osé émettre un avis différent du maire, des adjoints se sont aussitôt vus démettre de leurs fonctions, comme cela a été le cas de Nicole Thomas-Mauro à Reims en 2004, ou encore de Roland Wagner à Colmar en 2006 par exemple.

Une seconde raison qui explique la sélection accrue des élus est l'élévation du seuil de compétences nécessaires à l'exercice d'un mandat. Or il n'existe aucune préparation

particulière, aucune école publique d'apprentissage des fonctions de premier magistrat (ni d'aucune autre fonction politique d'ailleurs).

Une telle absence favorise ceux qui ont bénéficié d'un environnement favorable dans leur famille (la socialisation politique se fait très tôt, comme l'a montré Annick Percheron¹), ceux qui ont développé de telles compétences par des études longues, et/ou ceux qui ont appris à les exercer et continuent de le faire quotidiennement dans leur profession. Ce processus gagne les élus locaux avec le déplacement progressif des responsabilités de l'Etat vers les collectivités territoriales. Il n'est alors pas étonnant de constater que les avocats, les professeurs, les PDG et autres directeurs sont plus présents que toutes les autres professions aux postes de commandes du champ politique (fût-il local) : il faut savoir parler en public, comprendre et gérer des dossiers complexes de plus en plus nombreux, savoir « manager » une équipe d'élus, mais aussi de fonctionnaires (les responsables administratifs ont souvent toutes les compétences pour rivaliser avec les élus et influencer ceux qui ne maîtrisent pas leurs dossiers). Il faut savoir maîtriser la communication interne et externe, élément essentiel pour conserver le pouvoir : il faut maîtriser l'image que l'on donne de soi, de son programme, de son bilan, et pour cela il faut savoir utiliser non seulement les supports propres à la collectivité (magazine, site internet...), mais également les médias locaux.

C'est d'ailleurs dans le domaine de la communication que les effets de ce que l'on peut appeler la professionnalisation des élites politiques locales se font sentir le plus, et notamment sur la manière dont est conçu le rapport aux « citoyens ordinaires » : dans les villes, il devient de plus en plus difficile de se passer des appareils politiques pour espérer gagner les élections. Mais les ressources que procurent les partis ont changé de nature : il s'agit aujourd'hui essentiellement de stratégie de communication et de marketing politique, et plus du tout de travail militant au contact avec la population. Frédéric Sawicki et Rémi Lefebvre ont montré à propos du parti socialiste comment ses représentants se sont progressivement embourgeoisés (quand on se réfère à la composition sociale de ses « élites »), professionnalisés (où le militantisme laisse progressivement place à des personnes exerçant une profession en lien direct avec la politique), et éloignés des classes populaires et de leurs préoccupations, y compris au niveau local. Paradoxalement, le parti socialiste, en devenant une « société d'élus » depuis la fin des années 1970, s'est progressivement coupé du peuple.

Un dernier aspect pouvant expliquer l'inégalité d'accès aux positions de pouvoir est d'ordre économique. S'engager dans une campagne électorale coûte de plus en plus cher et nécessite souvent de recourir à un emprunt. Or la sélection économique des candidats à l'emprunt pratiquée par le monde bancaire s'applique également aux candidats à une élection : seront défavorisés ceux qui ne pourront apporter des garanties solides de solvabilité, du fait de la faiblesse de leur patrimoine personnel (souvent lié à leur position professionnelle) ou de celle de leur formation politique.

¹ *La socialisation politique*, Armand Colin, 1993.

3. Démocratiser l'accès aux élus ou aux fonctions électives

Tous ces mécanismes ne sont pas sans conséquences sur la capacité des élus à représenter les citoyens, surtout quand on prend en considération cette petite fraction des élus qui est véritablement aux commandes : la fraction la plus politiquement professionnalisée, celle qui appartient pour les deux tiers d'entre elle au pôle social dominant de la société (cadres et professions intellectuelles supérieures, chefs d'entreprises...). Il est certes illusoire de penser que les élus puissent être le reflet parfait de la population. Instaurer des quotas par catégorie sociale, par âge ou par sexe à chaque élection n'apporterait pas la garantie que le représentant d'une catégorie soit à même d'être la parfaite image de ceux qu'il serait censé représenter. Mais la situation actuelle est inouïe tant elle est inégalitaire.

La sociologie nous apprend que non seulement nos pratiques mais également nos représentations sociales sont profondément marquées et dépendantes de nos conditions d'existence. On ne hiérarchise pas de la même manière ce qui est important à changer dans un territoire selon que l'on est propriétaire d'une villa (ou plusieurs) ou que l'on est locataire d'un HLM dans un quartier sensible, selon qu'on hésite à investir dans des actions ou de la pierre, ou que l'on vit quotidiennement dans l'angoisse de savoir si l'on sera capable de subvenir aux besoins alimentaires de sa famille.

Le premier pas vers une possible représentation des citoyens serait pour un élu d'admettre que sa position sociale et ses conditions d'existence orientent ses idées et ses projets. Ce principe permettrait d'en définir un second : pour prendre en compte l'intérêt de différents groupes sociaux dans l'élaboration d'une politique, il faut que ces groupes aient des représentants dans des instances et des positions de pouvoir. Or les groupes sociaux les moins pourvus sur les plans économique, culturel, social et symbolique n'ont aujourd'hui personne aux commandes (ou presque) pour se faire entendre et représenter, alors même qu'ils rassemblent la plus grande partie de la population.

Certains hommes politiques, conscients de la fracture qui les sépare de leurs électeurs, ont tenté de s'en rapprocher et parfois de leur donner les moyens d'orienter en partie les décisions qui les concernent. Cette louable intention a pris des formes diverses de « démocratie participative » (*) : réunions puis conseils de quartiers, conseils municipaux d'enfants ou de jeunes, conseils consultatifs d'étrangers, conseils de sages, ou d'anciens, ...

Les travaux de plusieurs sociologues et politistes ont montré que la plupart de ces initiatives remettent en jeu tôt ou tard les mécanismes de sélection sociale qu'elles étaient censées combattre : les conseils de jeunes reproduisent la démocratie représentative (*) qu'ils étaient censés renouveler ; les réunions et conseils de quartiers consacrent les paroles des représentants et des experts et dévalorisent les formes d'expression apparaissant comme non « convenables » – excluant ainsi ceux qui n'ont pas appris, par leur éducation, à masquer leurs revendications individualistes d'un voile d'intérêt général. De plus, ces dispositifs obéissent en partie à des visées électoralistes qui les soumet à des stratégies de communication de la part des collectivités qui les mettent en place. Les possibilités de donner la parole directement aux citoyens – selon les principes de la démocratie directe (*) – existent pourtant sur le plan législatif, comme c'est le cas du référendum local. Mais elles sont largement boudées par les élus, soit parce qu'ils restent accrochés à leur légitimité d'élus, soit parce qu'ils craignent le verdict populaire, qu'ils estiment non éclairé ou manipulé par des opposants réels ou virtuels.

Certains politistes sont plus optimistes et vont jusqu'à faire des propositions nouvelles. Yves Sintomer s'insurge contre la fronde généralisée qui s'est élevée contre les « jurys citoyens » et, en faisant l'histoire du recours au tirage au sort dans les systèmes démocratiques depuis la démocratie athénienne, montre l'intérêt d'un tel contrôle des élus par des citoyens « ordinaires ». L'interdiction totale du cumul des mandats ouvrirait la voie à plusieurs milliers

de postes politiques supplémentaires, ce qui pourrait en démocratiser l'accès ? L'instauration d'un vrai statut de l' élu, avec des garanties plus fortes d'un retour à l'emploi, pourrait y contribuer aussi ? Mais comment être sûr que ces mesures ne viendraient pas renforcer les garanties de ceux qui accèdent déjà aux positions de pouvoir (comme la mesure qui a fait passer de 6 mois à cinq ans l'indemnité dévolue à un parlementaire ayant perdu les élections) et d'en exclure ceux qui s'en interdisent l'accès ?

Les raisons sociologiques de la sélection expliquées plus haut appelle peut-être des mesures d'un tout autre ordre : si l'on veut donner à tous les citoyens le goût de la politique et à certains la volonté de s'y engager quelle que soit sa position sociale, il faudrait en plus, comme le prône Daniel Gaxie², introduire dans les programmes scolaires un véritable « enseignement politique », une sensibilisation aux enjeux de notre société comme elle est souvent pratiquée par les professeurs de sciences économiques et sociales.

Lexique

Démocratie représentative

Le pouvoir politique est délégué à une partie de la population. Généralement, les représentants sont élus démocratiquement.

Démocratie directe

Les décisions politiques sont prises directement par le peuple (en assemblée générale, à l'occasion d'un référendum...). Attention : la plupart des assemblées générales, notamment associatives, ne sont que des chambres d'enregistrement de décisions préalablement élaborées par les véritables détenteurs du pouvoir et ne relèvent en rien de la démocratie directe.

Démocratie participative

Dans le cadre d'une démocratie représentative, les décisions sont prises par les représentants élus avec la participation des citoyens, sous deux formes au moins : la prise en compte d'initiatives populaires ; la concertation avec les citoyens organisée par les détenteurs du pouvoir (la plus fréquente).

Pour aller plus loin

Koebel Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant (coll. Savoir/Agir), 2006.

Sawicki Frédéric et Rémi Lefebvre, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauge, Editions du Croquant (coll. Savoir/Agir), 2006.

Sintomer Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

² *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, 1978.