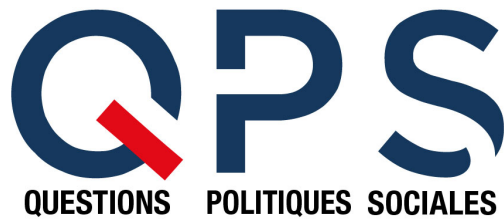


10 – Juin 2021



Les Cahiers

Les fins de mandat des élus municipaux indemnisés (2008-2014)

David Guéranger, LATTS – Ecole des Ponts

Les fins de mandat des élus municipaux indemnisés (2008-2014)

David Guéranger
LATTS – Ecole des Ponts

Juin 2021

Cette étude n'aurait pu voir le jour sans l'aide précieuse de la Direction des Etudes et des Statistiques (Direction des politiques sociales), et je tiens donc à remercier Philippe Treilhou, Aurélie Brossier, et tout particulièrement Marion Bulcourt dont la collaboration a été décisive. Mes remerciements s'adressent également à Patience-Emmanuelle Modju, pour son travail de mise en forme de la base, et à Laurent Soulat, pour ses relectures bienveillantes.

Cette étude est le fruit d'un partenariat entre l'Université Paris-Est-Marne-la-Vallée et la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle a bénéficié d'un financement ANR (Agence Nationale de la Recherche) dans le cadre du projet ELUAR (Les Elus et l'Argent).

Questions Politiques Sociales – Les cahiers reflètent les idées de leurs auteurs et n'expriment pas nécessairement la position de la Caisse des Dépôts ni celle des régimes et fonds qu'elle gère. Ce document est disponible sur le site internet de la Direction des politiques sociales de la solidarité de la Caisse des Dépôts <http://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/>.

Questions Politiques Sociales – Les cahiers reflect the opinions of the authors and do not necessarily express the views of the Caisse des Dépôts or the schemes and funds managed. This document is available on the Direction des politiques sociales de la Caisse des Dépôts website <http://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/>.

Les fins de mandat des élus municipaux indemnisés (2008-2014)

Résumé court :

La question de la sortie de la vie politique a fortement été médiatisée au moment des dernières élections municipales : l'accent a été mis notamment sur la crise des vocations pour la politique municipale, principalement sous l'angle de la pression subie par les maires.

L'étude proposée ici vise à préciser les caractéristiques des élus locaux qui cessent de bénéficier d'une indemnité. Elle propose une typologie des sorties de mandat pour l'ensemble des élus municipaux indemnisés (maires, adjoints aux maires et conseillers municipaux indemnisés), au cours ou à l'issue du mandat 2008-2014, en tenant compte du passé de chaque élu local en tant qu'élu indemnisé. Pour cela, les données sur environ 185 000 élus municipaux cotisants au régime de retraite complémentaire des élus indemnisés, l'Ircantec, sont mobilisées. Une ACM (analyse en composantes multiples) et des modèles logit permettent d'identifier trois catégories d'élus au regard de la sortie. La première regroupe plutôt des conseillers municipaux percevant une indemnité faible, avec peu de points Ircantec acquis et une faible ancienneté. Davantage de ces élus sortent en cours de mandat. La deuxième catégorie est essentiellement composée d'adjoints de communes de petites tailles, avec une petite expérience et une indemnité et un nombre de points acquis moyens. La troisième concerne plutôt des hommes de plus de 60 ans occupant des positions de responsabilité de maire ou d'adjoint, avec une indemnité non négligeable, une ancienneté et un nombre de points acquis conséquents.

Short abstract:

The issue of the exit from political life received a wide media coverage during the last municipal elections: the focus was made in particular on the crisis of vocations for municipal politics, mainly in line with the increasing pressure on mayors.

The present study aims to specify the characteristics of local elected officials who stop to receive a compensation. It proposes a typology of exits for all elected city officials receiving a compensation (mayors, deputy mayors and local councillors receiving an allowance), during or at the end of the 2008-2014 period of office, taking into account the past of each compensated local elected official. For this, the data used relate to approximately 185,000 elected municipal officials who contribute to the supplementary pension plan of compensated elected officials (Ircantec). A MCA (multiple correspondence analysis) and logit models make it possible to identify three categories of elected officials with respect to the exit. The first one includes rather local councillors who receive a low allowance, hold few supplementary Ircantec' pension rights and have a little seniority. A larger share of these elected officials exits during their mandate. The second category is essentially made up of deputy mayors from small towns, with little experience, and an intermediate level of allowance and rather few retirement points acquired. The third category concerns rather men over 60 years old who occupy executive functions of mayors or deputy mayors, have a good allowance, have an important seniority and a significant number of retirement points acquired.

Mots clés : élus locaux, sortie de mandat, vie politique, communes, territoires.

Classification JEL : D72, H79, J33.

Résumé non technique

La question de la sortie de la vie politique a été un sujet d'actualité lors des dernières élections municipales de 2020. Plusieurs enquêtes menées auprès des élus municipaux, souvent des maires, ont conduit à considérer la forte proportion d'élus indiquant ne pas vouloir se représenter comme un indicateur de la crise de la politique municipale en particulier, et d'une crise de la démocratie locale en général. Des interprétations différentes ont pu être formulées, pointant d'une part les pressions exercées par l'État, l'intercommunalité et les citoyens, et d'autre part les difficultés concrètes de l'exercice du mandat. L'ampleur de cette crise des vocations a par ailleurs fait l'objet de débats, les données produites par les services du ministère de l'Intérieur amenant à en nuancer l'importance. En outre, selon une enquête de l'Association des petites villes de France fin 2019, trois quarts des maires envisageaient de se représenter en 2020 en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Enfin, les démissions de maires seraient dues pour partie à des contraintes extérieures (fusions de communes, règles de non-cumul...).

Pour autant, le sujet est d'abord mis en avant par les maires eux-mêmes, ou par certaines instances qui les représentent et défendent leurs intérêts. Centré sur la figure du maire, le débat occulte la situation des autres élus municipaux que sont les adjoints et les conseillers. Ensuite, le positionnement de ce débat en pleine période électorale vient probablement renforcer à la fois l'intérêt porté à la situation des maires et la perception même d'une crise. Enfin, le débat, en se focalisant sur la propension des maires à ne pas souhaiter se représenter, tend à faire de la réélection une règle implicite qui permet à la crise des sortants de se muer en crise des vocations. Cette crise de vocations municipales fait d'ailleurs écho à la crise de l'engagement bénévole ou militant qu'il s'agit de considérer avec précaution.

La question des raisons qui peuvent expliquer la sortie de la vie politique demeure pour autant pertinente. Pour autant, peu d'études existent sur ce sujet. Les travaux portant sur le processus de professionnalisation politique considèrent en effet que le réengagement est motivé soit par la vocation pour les « petits » mandats locaux, soit par l'attachement aux rétributions généreuses pour les autres mandats. Ces motivations font du vieillissement, de la dégradation de la santé et du décès les principales causes d'interruption de l'activité politique. Dans ce sens, les études consacrées aux maires des villes soulignent l'importance de la réélection et indiquent l'attachement à des positions toujours plus convoitées. Néanmoins, soit parce qu'ils se focalisent sur les élites urbaines, soit parce qu'ils adoptent un questionnaire centré sur la professionnalisation politique, ces travaux ne considèrent pas la sortie de la vie politique comme un objet d'étude pertinent.

Les travaux qui se sont penchés sur la sortie de la vie politique l'ont plutôt envisagée comme une défaite, considérant implicitement que l' élu cherche naturellement à se faire réélire.

L'objectif de l'étude est d'apporter des explications à la sortie des élus locaux en centrant l'analyse sur cette question. En d'autres termes, quand sort-on de la vie politique et qui sont les sortants ? L'apport majeur de ce papier est de proposer une typologie des sorties de mandat pour l'ensemble des élus municipaux indemnisés (maires, adjoints aux maires et conseillers municipaux indemnisés, à l'exclusion des élus des villes de Paris, Lyon et Marseille qui disposent de prérogatives particulières), au cours ou à l'issue du mandat 2008-2014, en tenant compte du passé de chaque élu local en tant qu' élu indemnisé. Pour cela, les données de cotisation retraites au régime complémentaire Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques) d'environ

185 000 élus municipaux sont mobilisées. Elles portent sur l'ensemble des maires, adjoints et conseillers municipaux élus en 2008 et indemnisés sur le mandat 2008-2014.

Les maires, les adjoints aux maires et les conseillers municipaux des villes de plus de 100 000 habitants ainsi que ceux disposant d'une délégation bénéficient d'indemnités. Les montants plafonds des indemnités selon le type de mandat ainsi que le nombre maximum d'adjoints aux maires et de conseillers municipaux varient selon la taille de la commune. Ainsi, il doit au minimum y avoir un adjoint par commune et au maximum 2 adjoints dans les communes de moins de 100 habitants, 3 dans les communes de 100 et 499 habitants, et jusqu'à 19 dans les communes de 250 000 à 299 999 habitants et 20 dans les communes de 300 000 habitants et plus. Près des trois quarts des élus indemnisés étudiés siègent dans une petite ou très petite commune (moins de 3 500 habitants). Les élus des moyennes et grandes communes (plus de 3 500 habitants) sont donc minoritaires dans notre échantillon du fait même de la démographie des communes françaises. 60 % des élus municipaux indemnisés perçoivent une indemnité annuelle inférieure à la moitié du SMIC net (soit environ 5 300 € annuel en 2008).

Les données de l'Ircantec utilisées ne permettent pas d'identifier la fonction exercée par l'élu au sein de la commune. Aussi est-il fait l'hypothèse que l'élu le mieux indemnisé est le maire, les suivant sont les adjoints, jusqu'à ce que le nombre maximal d'adjoints autorisé correspondant à la taille de la commune soit atteint. Le cas échéant, les autres élus indemnisés sont supposés être de simples conseillers municipaux. La taille de la commune utilisée est celle du recensement de l'Insee de 2012.

Afin d'identifier des profils de sortie de mandat en fonction des caractéristiques individuelles des élus, une analyse en composante multiple et des régressions logistiques sont réalisées. Ainsi, trois moments successifs de sortie peuvent être dégagés. Ils correspondent à des caractéristiques différentes de l'élu et traduisent ainsi des rapports différents à l'exercice du mandat et à la signification de la sortie.

La première catégorie de sortants regroupe plutôt des conseillers municipaux percevant une indemnité faible, avec peu de points acquis, une plus faible ancienneté. En outre, nombreux sont les élus de cette catégorie qui sortent en cours de mandat. Ces élus sont peu engagés dans l'institution, leurs responsabilités y sont faibles, tout comme leurs rétributions. Les conséquences de leur départ pour la collectivité comme pour eux-mêmes y sont probablement plus faibles. Les plus jeunes, en termes d'âge comme d'ancienneté indemnisée dans la vie municipale, ont une propension à sortir plus forte, que vient tempérer éventuellement une indemnité plus élevée.

La deuxième catégorie est essentiellement composée d'adjoints de communes de petites tailles, avec une petite expérience et une indemnité et un nombre de points acquis moyens. La sortie de ces élus s'opère rarement pendant le premier mandat indemnisé. Pour cette catégorie d'élus, plusieurs raisons pourraient expliquer le choix de la sortie : des indemnités trop faibles au regard de l'investissement, des perspectives d'évolution au sein du conseil municipal incertaines (engagement au niveau intercommunal, responsabilités plus importantes) ou un engagement qui devient trop lourd.

Enfin, la troisième classe concerne plutôt des hommes de plus de 60 ans occupant des positions de responsabilité de maire ou d'adjoint, avec une indemnité non négligeable, une ancienneté et un nombre de points acquis conséquents. Les sorties surviennent après une carrière longue. Elle traduit alors la nécessité de « passer la main » ou le « sentiment du devoir accompli ». Ce départ peut également s'interpréter comme le fruit de nouvelles priorisations. Dans la sphère personnelle, par exemple, au-delà de la santé, voire de la mort, l'atteinte de l'âge de la retraite augmente la probabilité de sortie au sein de cette catégorie d'élus. Entre deux maires, l'un fraîchement élu et l'autre ancien conseiller et ancien adjoint, les possibilités de sortie ne se révèlent pas être les mêmes.

Sommaire

Résumé court.....	3
Short abstract.....	3
Résumé non technique	5
Sommaire.....	7
1. Introduction	9
2. Description des données et des méthodologies statistiques	10
2.1. Périmètre de la population étudiée, données mobilisées et statistiques descriptives	10
2.1.1. Données mobilisées et échantillon	11
2.1.2. Traitement des données	13
2.1.3. Description statistique de l'échantillon	14
2.2. Méthodes statistiques utilisées.....	16
2.2.1. Analyse des correspondances multiples.....	16
2.2.2. Classification hiérarchique.....	17
2.2.3. Le modèle logit.....	18
3. Résultats et commentaires des résultats	19
3.1. La sortie, fonction de la longévité.....	20
3.1.1. Un effet très structurant de la longévité politique sur la sortie	20
3.1.2. Trois types de sortants, trois moments pour sortir	22
3.2. L'effet précoce des discriminations	23
3.2.1. Les plus jeunes plus sensibles aux indemnités.....	23
3.2.2. Un autre plafond de verre pour les femmes.....	26
3.3. La tension entre trajectoire et perspectives.....	28
3.3.1. Le degré d'engagement comme entrave à la sortie	28
3.3.2. Des perspectives pour suspendre la sortie ?	30
3.4. Les effets ambivalents de l'âge	31
3.4.1. Âge institutionnel et vieillissement	32
3.4.2. Âge professionnel : des réajustements au moment de la retraite.....	34
4. Conclusion	36
Bibliographie	38
Annexe 1. L'Ircantec et les élus municipaux	40
Annexe 2. Plafonds des indemnités des élus municipaux.....	43
Annexe 3. Aspects méthodologiques.....	44
Annexe 4. Variables retenues pour les traitements statistiques	48
Annexe 5. Données issues de la classification ascendante hiérarchique	49
Annexe 6. Résultats des modèles logit	52

1. Introduction

La sortie de la vie politique est un sujet qui a connu une actualité lors des dernières élections municipales de 2020. Plusieurs enquêtes par questionnaire menées auprès des élus municipaux, souvent des maires, ont fait de leurs intentions de sortie un indicateur de la crise de la politique municipale en particulier, et d'une crise de la démocratie locale en général. Cette crise a donné lieu à des interprétations différentes, en pointant d'une part les pressions exercées par l'État, l'intercommunalité et les citoyens, et d'autre part les difficultés concrètes de l'exercice du mandat (Foucault, 2020). Les discussions ont également porté sur l'ampleur de cette crise, conduisant à la nuancer à l'approche des élections¹ ou à l'aune des données produites par les services du ministère de l'Intérieur².

La sortie de la vie politique prend ici une forme bien particulière. Premièrement, le sujet est mis en avant par les maires eux-mêmes, ou par certaines instances qui les représentent et défendent leurs intérêts, qu'on pense aux associations de maires ou à la délégation du Sénat chargée de la décentralisation. Centré sur la figure du maire, le sujet occulte d'ailleurs la situation des autres élus municipaux, adjoints et conseillers. Deuxièmement, la « crise » est fortement liée à l'actualité électorale, qui alimente son intérêt tout autant qu'elle influence sa mesure. Troisièmement, en pointant la propension des édiles à ne pas se représenter, cette « crise » tend à faire de la réélection une règle implicite qui permet à la crise *des sortants* de se muer en crise *des vocations*. Cette dernière est par ailleurs une topique ordinaire des espaces d'engagement qui doit être interprétée avec prudence, comme le montrent les exemples des pompiers volontaires (Retière, 1994) ou du bénévolat sportif (Loirand, 1995). Elle n'en pose pas moins la question des raisons qui expliquent la sortie de la vie politique.

Cet objet a rencontré peu d'intérêt dans les études localisées du politique et le réengagement y est en général considéré comme un phénomène naturel. Les travaux qui réfléchissent aux processus de professionnalisation politique considèrent en effet que ce réengagement est motivé par la vocation pour les « petits » mandats locaux et par l'attachement aux rétributions généreuses pour les mandats plus importants, si bien que « la maladie, la vieillesse avancée, ou la mort sont les principales causes d'interruption de l'activité politique »³. Les études menées sur les maires urbains, en soulignant la fermeture du recrutement social et l'importance de la réélection, confirment cette conception où prévaut l'attachement à des positions toujours plus convoitées (Garraud, 1989 et Rouban, 2015). Soit parce qu'ils se focalisent sur les élites urbaines, soit parce qu'ils adoptent un questionnement sur la professionnalisation politique, ces travaux ne considèrent donc pas la sortie de la vie politique comme un objet d'étude pertinent.

¹ Une enquête administrée en ligne auprès des adhérents de l'Association des Petites Villes de France fin 2019 pointe que trois quarts envisagent de se représenter (74 %) (« Dans les petites villes, près des trois quarts des Maires se représenteront en 2020 en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés », Communiqué de presse, APVF, 14 novembre 2019).

² Les démissions de maires seraient ainsi dues pour moitié à des démissions volontaires pour raisons personnelles, et pour moitié à des raisons extérieures (fusions, règles de non-cumul, dissensions...) (Catherine Kamowski, Valérie Lacroute, Communiqué de presse de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Assemblée Nationale, 6 mai 2019).

³ Cette idée « peut, dans l'ensemble, être généralisée à l'ensemble des positions politiques, qu'elles soient nationales ou locales, même si quelques signes de désaffection en cours de carrière – liée à une attirance nouvelle pour le secteur privé – ou de crise de vocation pour de « petits » mandats locaux exposés aux risques apparaissent » (Gaxie 2003, pp. 85 et 86).

Si certains chercheurs se sont penchés sur la sortie de la vie politique, c'est par ailleurs moins sous l'angle du retrait (Dalibert, 2016) que de la défaite. Dans la littérature anglo-saxonne par exemple, il s'agit de comprendre comment s'opère le consentement des vaincus (Lim Chong, 1970), en en faisant une condition fondamentale du fonctionnement des régimes démocratiques et de leur stabilité (Przeworski, 2015). Dans la littérature francophone, plusieurs auteurs se sont également intéressés aux logiques sociales de réception, de consentement et d'interprétation de la « défaite » (Milloud, 2000 ; Louault et Pellen, 2019), en soulignant par exemple son caractère temporaire (Abélès, 2005), le rôle décisif des médias (Abélès, 2006) ou les opportunités de reconversion lucrative (Dalibert, 2021). Ces travaux soulignent ainsi que la défaite est le fruit d'un travail collectif d'interprétation, une manière d'assigner une signification dominante à la sortie. Mais en continuant à envisager la « défaite » comme une conséquence du vote, ces travaux ne démentent nullement l'idée que l'élu cherche naturellement à se faire réélire.

En choisissant de placer la sortie au centre de notre réflexion, nous considérons qu'elle procède d'une attitude de retrait et de désengagement qui, pour une part, échappe à la sanction des urnes ou à celle du vieillissement et procède de logiques sociales. Cela ne revient pas à nier que la sortie puisse être provoquée par une élection ; mais la réélection, pas plus que l'élection, n'échappent à certaines logiques sociales qui influencent le choix de chercher ou pas à se faire réélire. En tant que conséquence de ces logiques sociales, la sortie n'est donc ni une simple défaite ni un choix volontaire et individuel mais elle relève d'un processus de désengagement dont le sens et les causes varient au gré de la carrière. Quand sort-on de la vie politique et qui sont les sortants ? Telle est la question qui guide la présente étude.

Pour y répondre, nous mobilisons les données des comptes individuels retraite de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) à laquelle sont affiliés les élus municipaux indemnisés ; données auxquelles nous avons appliqué différents traitements statistiques. L'analyse que nous faisons de ces données donne à voir d'une part qu'il existe des moments privilégiés pour quitter la vie politique, et d'autre part que les variables explicatives de la sortie produisent des effets différents au fil du temps⁴. Avant d'exposer les résultats de notre analyse (3.), nous allons présenter le périmètre (2.1.) et la méthodologie (2.2.) de notre étude.

2. Description des données et des méthodologies statistiques

La population étudiée ici est celle des élus municipaux indemnisés durant la mandature (ou durant une partie de la mandature) 2008-2014. Cette population, nous allons le voir, se distingue largement des profils des élites urbaines et des professionnels de la politique.

2.1. Périmètre de la population étudiée, données mobilisées et statistiques descriptives

Au 31 décembre 2008, 185 015 élus municipaux cotisaient à l'Ircantec. Parmi ces élus, environ la moitié (49,9 %) sera réélue en 2014, tandis que les autres sortent en fin (38,3 %) ou en cours (11,8 %) de mandat.

⁴ Ce résultat fait écho aux approches dynamiques et configurationnelles qui permettent de saisir le désengagement militant (Fillieule, 2012).

2.1.1. Données mobilisées et échantillon

Les données mobilisées dans l'étude sont extraites des comptes individuels retraite de l'Ircantec, régime de retraite complémentaire par répartition. Destiné à l'origine aux agents publics non titulaires, ce régime est ouvert depuis 1973 à certains élus locaux, et n'a cessé d'être étendu à d'autres types de mandats⁵. Parmi les élus locaux cotisant à l'Ircantec, nous avons extrait les données concernant les élus municipaux de la mandature 2008-2014. Notre échantillon ne représente ainsi qu'une fraction minoritaire (un tiers environ) des 580 000 élus municipaux, ce qui nous conduit à souligner quelques-unes de ses spécificités, et à nous interroger sur son caractère représentatif.

Première remarque, le critère indemnitaire sélectionne une fraction minoritaire des élus municipaux. S'il y a lieu de s'interroger sur la représentativité de cet échantillon pour les conseillers municipaux en général, la question est moins pertinente pour les maires et adjoints. En effet, tous les membres de l'exécutif (les maires, adjoints et conseillers disposant d'une délégation) peuvent percevoir une indemnité, et nous pouvons raisonnablement considérer que rares sont ceux qui ne la perçoivent pas⁶. Nous revenons plus bas sur ce point, mais nous considérons donc que notre échantillon permet une étude, sinon exhaustive, à tout le moins très fidèle des exécutifs municipaux, composés des maires, adjoints et conseillers disposant d'une délégation (auxquels s'ajoutent les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants).

Deuxième remarque, le critère du versement d'une indemnité nous a contraint à exclure de notre échantillon les élus municipaux sujets aux dispositions de la loi Paris-Lyon-Marseille (dite PLM⁷) car ils présentaient plusieurs inconvénients. Certes, ces élus relèvent de plafonds indemnitaires équivalents à ceux des grandes communes (en 2008 : 5 424,82 € pour le maire, 2 712,41 € pour un adjoint, 224,48 € pour un conseiller), mais ils cumulent plusieurs niveaux indemnitaires (par exemple arrondissement, municipalité, et département à Paris). Cela posait de sérieuses difficultés pour identifier les mandats occupés par les individus (voir 3.1.2.). Nous avons donc choisi d'exclure les élus de Paris, Lyon et Marseille, considérant qu'ils représentent une portion négligeable de notre population et qu'ils ont des profils de carrière atypiques.

Ce choix doit être rapproché, et c'est une troisième remarque, au fait que la moitié des élus indemnisés étudiés siège dans une très petite commune (moins de 1 000 habitants) et près des trois quarts (73,8 %) dans une petite ou très petite commune (moins de 3 500 habitants)⁸. Les élus des grandes et moyennes communes (plus de 3 500 habitants) sont, du même coup, faiblement représentés, conséquence de la démographie des communes françaises⁹. Dans le même temps, la proportion des élus municipaux indemnisés parmi les élus – et donc affiliés à l'Ircantec – croît avec la taille de la commune (cf. tableau 1, tiré de Bulcourt, 2015).

⁵ Pour plus de précisions sur la gestion des élus municipaux par l'Ircantec, voir l'annexe 1.

⁶ Pour les règles de plafonnement, se reporter à l'annexe 2.

⁷ La loi du 31 décembre 1982, adoptée dans le contexte des lois de décentralisation, modifie le code électoral pour ces trois villes et le champ d'intervention des élus.

⁸ Par convention de langage, on parlera par la suite de petite commune (moins de 3 500 habitants) et de très petite commune (moins de 1 000 habitants), de ville moyenne (de 20 000 à 100 000 habitants) et de grande ville (plus de 100 000 habitants).

⁹ Les très petites communes représentent 71,68 % des communes et 13,30 % de la population ; en pourcentage cumulé, les petites communes représentant 91,05 % des communes et 31,61 % de la population (voir annexe 4).

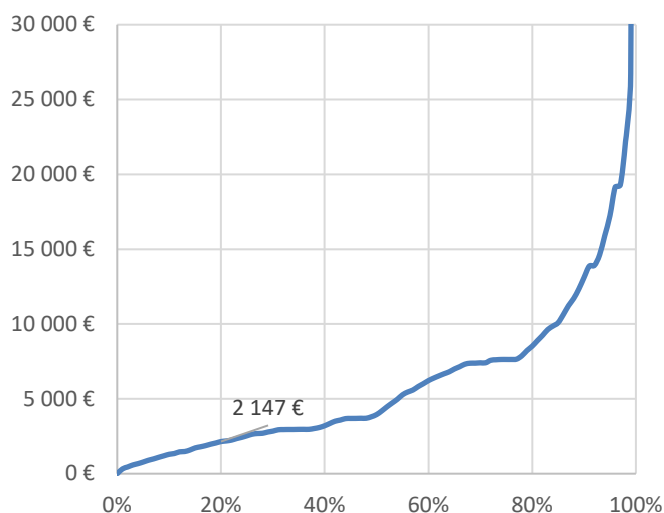
Tableau 1. Affiliation des élus municipaux à l'Ircantec par taille de commune en 2014

Taille de commune	Répartition des mandats municipaux en France	Part des mandats municipaux affiliés à l'Ircantec
Moins de 3 500 habitants	83%	31%
Entre 3 500 et 20 000 habitants	14%	46%
Plus de 20 000 habitants	4%	70%

Source : direction générale des collectivités locales, article L2121-2 du Code général des collectivités locales (CGCT) et données construites par l'auteur à partir des bases annuelles sur les cotisants de l'Ircantec 2014.

Lecture : les élus municipaux des communes de moins de 3 500 habitants représentent 83 % des élus municipaux recensés en France. Seulement 31 % de ces élus perçoivent une indemnité et sont donc affiliés à l'Ircantec.

Graphique 1. Niveaux indemnitaires annuels en 2008 des élus municipaux de la mandature 2008-2014



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : l'indemnité 2008 annualisée des 20% d'élus les moins indemnisés est inférieure ou égale à 2 147 €, soit un peu moins de 180 € mensuels.

Quatrième remarque : sélectionner des élus municipaux sur la base d'un critère indemnitaire n'équivaut pas à travailler sur une fraction de « privilégiés » ou de professionnels de la politique, mais plutôt sur des formes d'engagement quasi-bénévoles, ou semi-professionnelles. Comme le montre le graphique 1, 60 % des élus municipaux indemnisés perçoivent une indemnité annuelle inférieure à la moitié du SMIC net (soit environ 5 280 € annuel en 2008)¹⁰. La valeur médiane est de 3 708 €, tandis que la moyenne est de 6 084 €, traduisant également une grande disparité de situations. La possibilité de vivre exclusivement de ses indemnités ne concerne donc qu'une faible partie des élus municipaux en général, et de ceux étudiés ici en particulier, alors qu'elle constitue un critère ordinaire de caractérisation

¹⁰ Dans la suite, les valeurs de référence utilisée, pour le SMIC par exemple, sont celles en cours en 2008, c'est-à-dire au début de la mandature.

des *professionnels* de la politique¹¹. Dans certains cas, l'indemnité est même si faible qu'on peut considérer que l'engagement dans la vie municipale s'opère de manière quasi-bénévole, rapprochant ces élus de « simples » conseillers municipaux.

En résumé, on peut dire que notre étude statistique, en choisissant de travailler sur la base de l'ensemble des élus municipaux indemnisés, conduit à travailler principalement (mais pas exclusivement) sur une catégorie singulière d'élus : ceux des petites communes, faiblement indemnisés, dont l'engagement dans la vie politique s'opère fréquemment sur un mode quasi-bénévole ou semi-professionnel. Notre échantillon permet donc bien de sortir du cadre dans lequel s'opèrent les réflexions sur la carrière politique et la sortie de la vie politique, où prédominent les grandes institutions, les espaces urbains et les individus les mieux indemnisés. Les enseignements de notre enquête porteront au contraire sur des catégories qu'on pourrait qualifier de « subalternes » ou « intermédiaires » de la vie politique.

2.1.2. Traitement des données

Les données renseignées pour les comptes individuels retraite fournissent certaines informations individuelles sur les affiliés (date de naissance, sexe, date éventuelle de décès *etc.*) et sur leur carrière au sein du régime Ircantec en tant qu'élu municipal (périodes de cotisations, montant de l'indemnité, nombre de points acquis, *etc.*). D'autres variables ont également été construites à partir de ces données de gestion des droits à retraite. C'est le cas notamment de la variable « sortie » créée en prenant en compte le statut au 31 décembre 2014 (sortie en cours de mandature, sortie en fin de mandature, ou réélection). La population communale a été calculée à l'aide d'un algorithme s'appuyant sur les données du recensement 2010 de l'Insee. Enfin, le mandat de chaque individu a été déterminé en croisant la population communale et le montant de l'indemnité municipale perçue¹². Les variables utilisées pour la présente étude sont décrites dans l'annexe 4.

Le critère indemnitaire est celui qui est utilisé pour identifier les mandats occupés par les individus. Cette démarche repose sur deux postulats. D'une part, il est supposé que la hiérarchie indemnitaire respecte la hiérarchie entre postes. Ceci n'est pas toujours vrai : des élus cumulant plusieurs mandats et qui dépassent les plafonds autorisés peuvent par exemple choisir de donner tout ou partie de leur indemnité à d'autres élus municipaux. Ensuite, on considère que cette hiérarchie en vigueur en début de mandat subsiste durant toute la mandature. Ceci n'est pas toujours le cas : par exemple lorsqu'un maire décide de céder sa place à l'un de ses adjoints. Nous avons considéré que ces phénomènes étaient marginaux.

Deux conséquences importantes découlent de ces choix. Premièrement, la mesure de l'ancienneté dans la vie municipale (on parlera de longévité politique) est tronquée. En mesurant une durée d'indemnisation, on occulte la possibilité que l'engagement dans la vie municipale soit antérieur. Il se peut que des élus, les maires en particulier, aient été à leurs débuts des conseillers municipaux non indemnisés. En outre, l'accumulation des points Ircantec qui sert à calculer la longévité ne permet pas de repérer les éventuelles « interruptions » qui pourraient survenir durant une carrière, en lien avec une alternance ou une mise en retrait temporaire. On se contentera donc par la suite de considérer que la longévité (ici longévité *indemnisée*) est sous-évaluée.

¹¹ Selon la formule consacrée de Max Weber : des élus qui vivent à la fois *pour* et *de* la politique. On comprend ici ce que cette formule a de réducteur.

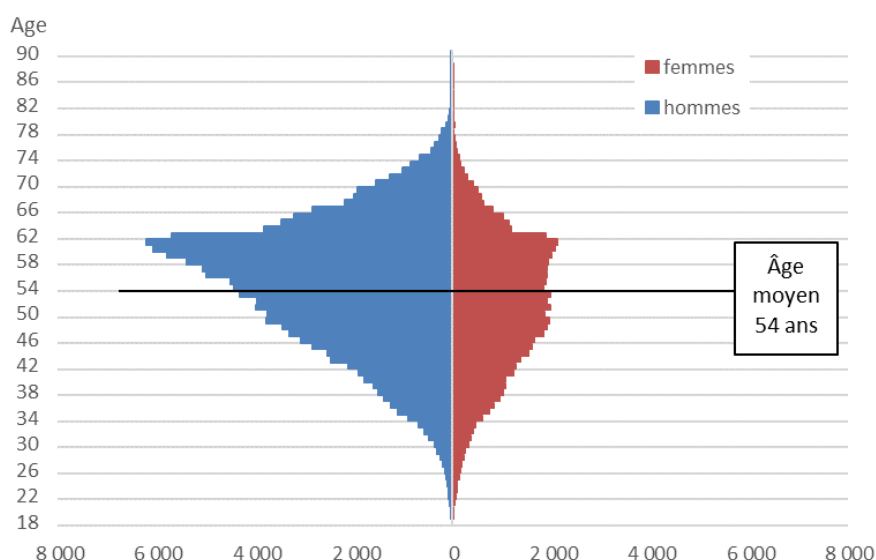
¹² Pour plus détails sur le traitement des données et sur les aspects méthodologiques, voir l'annexe 1.

Deuxièmement, il n'a pas été possible de prendre en compte les règles dérogatoires dont jouissent certaines communes, leur permettant de dépasser le plafond de 30 % (du nombre de conseillers municipaux) pour fixer le nombre d'adjoints. Il est dans leur cas possible de créer des postes supplémentaires : adjoints de quartiers (sans excéder 40 % au total) dans les communes de plus de 80 000 habitants ; adjoint spécial (un par commune), lorsqu'un obstacle rend difficiles les communications entre le chef-lieu et une partie de la commune, ou en cas de fusions de communes par exemple. Cette remarque fragilise la construction de la catégorie de « conseiller » (délégué) dont on peut considérer qu'une partie d'entre eux sont en réalité des adjoints de communes bénéficiant d'un régime dérogatoire.

2.1.3. Description statistique de l'échantillon

La population des élus municipaux qui cotisent à l'Ircantec au 31 décembre 2008 est une population masculine, puisqu'un tiers seulement (30,3 %) sont des femmes. Ce chiffre ne permet pas de statuer sur la parité pour l'ensemble des élus municipaux, mais il montre qu'elle est loin d'être atteinte pour les mandats municipaux indemnisés¹³. C'est aussi une population âgée, avec un âge moyen de 54 ans. Les élus les plus représentés ont entre 55 et 59 ans, suivi de ceux ayant entre 60 et 64 ans puis ceux ayant entre 50 et 54 ans ; les élus de moins de 35 ans représentent, de leur côté, seulement 4,2 % de l'effectif. La moyenne d'âge, qui est de 54 ans pour l'ensemble de la population étudiée, est plus élevée chez les hommes (55 ans) que chez les femmes (51 ans). La pyramide des âges (graphique 2) montre à la fois la plus faible représentation des femmes, et la façon dont les effets de discrimination de genre s'exercent avec plus de force à mesure que l'âge augmente.

Graphique 2. Pyramide des âges des élus municipaux cotisants en 2008 par sexe

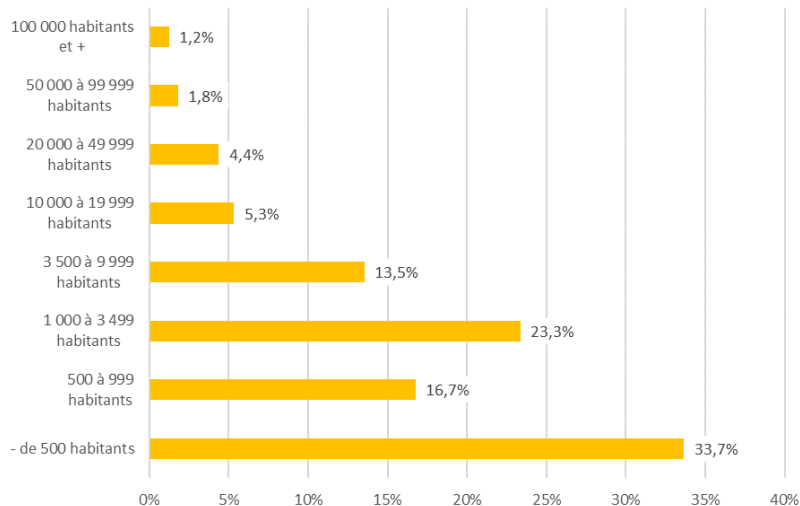


Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.
Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

¹³ A noter que la population étudiée a été élue avant l'entrée en vigueur de la loi 2013-403 du 17 mai 2013, qui a notamment favorisé la parité dans les assemblées communales en abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste.

Une large majorité des élus de notre échantillon est composée d'adjoints (65,0 %) tandis que les maires sont un peu moins d'un cinquième (19,8 %). Comme nous l'avons déjà indiqué, notre population est majoritairement composée d'élus de petites communes : la moitié exerce leur mandat dans une commune de moins de 1 000 habitants (graphique 3).

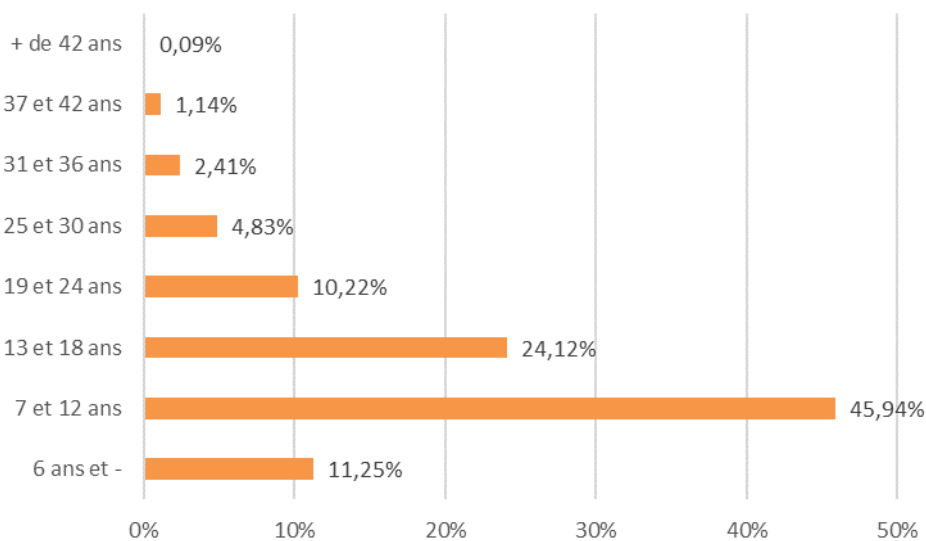
Graphique 3. Part des élus par taille de commune



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012. Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

On peut aussi noter que la pratique du cumul intercommunal n'est pas marginale : un quart (25,5 %) des élus indemnisés siègent aux deux niveaux, communal et intercommunal. Enfin, presque la moitié des élus a une expérience comprise entre une fois et deux fois la durée d'un mandat municipal (45,9 %) (graphique 4).

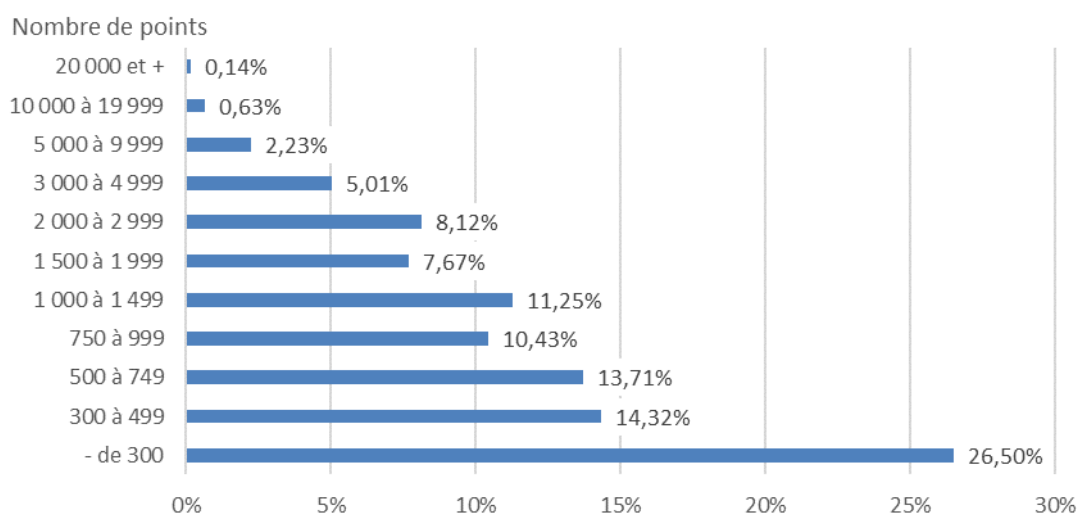
Graphique 4. Part des élus en fonction de la durée de carrière indemnisée au 31/12/2008 (en années)



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012. Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

En tant que cotisants au régime de l'Ircantec, les élus ont acquis un nombre de points très variable, en fonction de la durée de leur carrière et du niveau de leur indemnisation. Près de la moitié d'entre eux ont acquis moins de 500 points en 2008¹⁴, ce qui est un niveau très faible. La répartition des élus en fonction du nombre de points acquis (graphique 5) montre que ces dimensions sont très liées : plus le nombre de points acquis augmente, plus le nombre d'élus concernés diminue. Ce constat peut être rapproché de la distribution des niveaux indemnitaires (graphique 1), où les élus qui perçoivent de petites indemnités sont très nombreux, tandis que ceux qui ont des indemnités importantes sont minoritaires.

Graphique 5. Part des élus en fonction du nombre de points Ircantec acquis en 2008 sur la carrière d'élu municipal



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012. Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

2.2. Méthodes statistiques utilisées

Nous mobilisons tout d'abord dans l'étude des méthodes descriptives (analyse des correspondances multiples puis classification hiérarchique), puis une méthode analytique (le modèle logit). Nous interprétons ensuite les résultats.

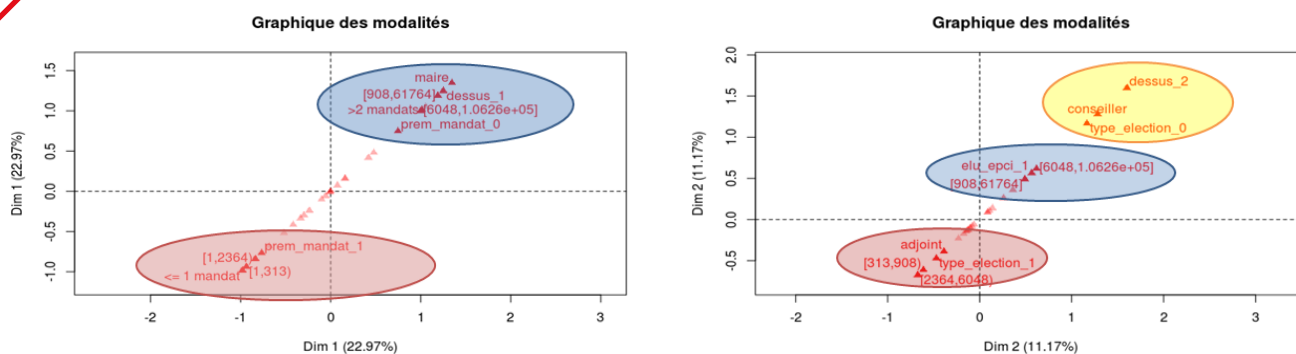
2.2.1. Analyse des correspondances multiples

Parmi les techniques d'analyse factorielle, les plus courantes sont l'analyse en composante principale (ACP) portant sur des variables quantitatives, l'analyse factorielle des correspondances (AFC) portant sur deux variables qualitatives et l'analyse des correspondances multiples (ACM) portant sur plusieurs variables qualitatives. Les variables utilisées étant qualitatives, nous avons opté pour l'analyse des correspondances multiples (ACM). La projection sur un plan factoriel de l'ensemble des variables et modalités fournit un support graphique à l'interprétation des corrélations statistiques existant au sein de l'ensemble des données. Elle permet ainsi de dégager parmi les individus, des sous-groupes plus homogènes, des critères de distinction ou d'appariement, des relations entre certaines modalités.

¹⁴ En 2008, cela correspondait à une pension annuelle d'environ 220 €.

Le graphique 6 présente la projection, sur les principaux axes factoriels, des dix modalités les plus contributives. Le premier axe représente une opposition entre d'un côté des maires, affichant une expérience notable (trois mandats ou plus), ayant cotisé sur des assiettes élevées et donc accumulé un nombre important de points, et de l'autre côté des élus municipaux qui exercent leur premier mandat et qui ont acquis un faible nombre de points sur leur carrière d'élu. Cet axe, qui explique par ailleurs presque un quart de la variance, objective donc assez clairement l'expérience municipale.

Graphique 6. Projection des principales modalités sur les axes



Source : graphiques construits à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Note : graphique produit avec la librairie factoMineR sous le logiciel R.

Le deuxième axe est moins structurant et plus délicat à caractériser. Il oppose d'un côté les conseillers, élus des communes de plus de 3 500 habitants, indemnisés de façon dérogatoire et de l'autre les adjoints et élus des petites communes, percevant des indemnités mensuelles comprises entre 200 et 500 €. Au centre, se projettent les élus qui cumulent responsabilités et niveaux d'indemnités substantiels. Nous interpréterons ainsi cet axe comme celui des perspectives d'évolution dans l'institution : ces perspectives sont faibles pour les conseillers de moyennes et grandes communes, qui appartiennent à des exécutifs plus nombreux où la concurrence est plus forte ; elles sont plus significatives mais limitées pour des élus qui cumulent déjà des positions institutionnelles et des indemnités élevées ; elles sont en revanche plus fortes pour les adjoints de petites communes, moins nombreux à prétendre au poste de maire.

Le plan factoriel peut donc être appréhendé comme la combinaison entre une dimension rétrospective (figurée principalement par l'expérience) et une dimension plus prospective (figurée par les perspectives de promotion ou d'évolution institutionnelle).

2.2.2. Classification hiérarchique

En complément des analyses factorielles, plusieurs méthodes de classification permettent de regrouper des individus en classes homogènes. La classification hiérarchique fournit un ensemble de partitions hiérarchiquement emboîtées, les résultats étant figurés sous forme d'arbre indicé ou de dendrogramme. Elle est ascendante lorsque les classes sont construites par agrégations successives des individus les plus ressemblants ; elle est descendante lorsque les classes sont construites en partitionnant la population en maximisant les dissemblances. La classification non hiérarchique est basée quant à elle sur des calculs d'agrégation autour de centres mobiles ou de nuées dynamiques, sur la base d'un nombre de

classes défini préalablement. Faute de connaître le nombre de classes, nous avons opté pour la méthode de classification ascendante hiérarchique (CAH).

La classification est effectuée sur un échantillon des individus sortis en 2014 ou sortis en cours de mandat, le nombre d'individus étant trop important pour effectuer une classification sur l'ensemble. L'échantillon se compose ainsi de 30 000 élus municipaux sortants, choisis au hasard, et nous avons retenu un découpage qui partitionne notre échantillon en trois classes d'effectifs différents (38 %, 34 %, 28 %) ¹⁵.

La classe n°1, la plus nombreuse, regroupe les trois quarts des simples conseillers municipaux et ne compte que peu de maires et adjoints. Elle se compose d'élus peu expérimentés qui n'exercent pas de responsabilités intercommunales, perçoivent une indemnité faible (79 % touchent moins de 145 € par mois) et ont acquis peu de points. L'indemnité qu'ils perçoivent est souvent symbolique. De même, il faut relever que cette classe compte la proportion la plus forte d'élus sortant en cours de mandature (42 %). Cette classe, composée des élus les plus jeunes, est aussi celle où la proportion des femmes est la plus élevée. Les individus de cette classe peuvent donc être qualifiés de *débutants quasi bénévoles*, caractérisés par un engagement récent, ainsi que des responsabilités et des indemnités très faibles.

La classe n°2 est composée essentiellement d'adjoints de communes de petites tailles. Ils siègent rarement dans un EPCI (établissement public de coopération intercommunale), affichent une petite expérience (la majorité a deux mandats indemnisés d'expérience en 2008), et perçoivent une indemnité moyenne (entre 400 € et 500 € par mois bien souvent), mais sans avoir cumulé un nombre très important de points. Ce sont par ailleurs très majoritairement des hommes (70 %), très minoritairement des jeunes (un quart seulement a moins de 50 ans). La classe 2 est donc une classe *d'amateurs indemnisés*, c'est-à-dire d'individus dont l'engagement est ancien, voire très ancien, qui occupent des positions de responsabilité souvent intermédiaires, et perçoivent pour cela une compensation financière non négligeable ¹⁶.

La classe n°3, un peu moins nombreuse, se compose d'individus qui sont majoritairement des hommes de plus de 60 ans, qui occupent des positions de responsabilité dans leur commune, maire ou adjoint, qui perçoivent une indemnité non négligeable (88 % touchent plus de 500 € par mois au titre du mandat communal), qui affichent tous une solide expérience (au moins égale à trois mandats au moment de leur élection en 2008), et qui ont acquis un grand nombre de points. Cette classe regroupe par ailleurs l'essentiel des maires (84 %) et des élus siégeant dans un EPCI (72 %). On pourrait qualifier ces individus de *titulaires rétribués*, au sens où ils connaissent un engagement de long terme qui autorise l'exercice de responsabilités importantes, et des contreparties plus substantielles, qu'elles soient symboliques (le poste occupé) ou financières (les indemnités).

2.2.3. Le modèle logit

Pour mesurer l'impact des différentes variables (dites variables indépendantes) sur la sortie de la vie politique, nous avons utilisé un modèle logit binomial (avec Y=1 si l'élu est sorti au cours de la mandature 2008-2014, y compris lors de l'élection de 2014). On interprète les résultats

¹⁵ Pour les détails, se reporter à l'annexe 5 sur les données issues de la classification hiérarchiques.

¹⁶ À la différence des professionnels de la politique, ces individus ne peuvent vivre de leur engagement municipal, mais ils peuvent en tirer un complément de revenu, ce qui les rapproche des semi-professionnels de la politique (Vignon, 2004).

grâce notamment aux odds-ratio, qui correspondent au surcroît de chances de voir l'élu sortir de la vie politique, lorsque l'une des variables prend une modalité donnée plutôt qu'une modalité de référence, « toutes choses égales par ailleurs ». La régression est réalisée sur la quasi-totalité de notre échantillon (184 845 individus). Le test de significativité de chaque variable du modèle, ainsi que la méthode de sélection de variables (sélection pas à pas par minimisation de l'indicateur AIC), nous conduisent à conserver presque toutes les variables dans le modèle, à l'exception d'une seule (la position de l'élu par rapport aux plafonds d'indemnisation légaux). Les variables retenues ont un effet significatif sur la sortie de la vie politique.

Plusieurs spécifications complémentaires ont été testées pour tenir compte de la corrélation entre variables explicatives (âge, type de mandat et expérience politique) et en découpant notre population en différentes tranches d'âge et par catégorie d'élus. Ces régressions complémentaires ont permis de consolider les effets constatés pour chacune des variables¹⁷.

La synthèse des résultats des régressions est la suivante :

- un conseiller a une probabilité plus forte de sortir qu'un adjoint, qui a lui-même une probabilité plus forte de sortir qu'un maire ;
- la probabilité de sortie est moins importante pour les élus cumulant un mandat intercommunal ;
- les élus des petites communes (moins de 3 500 habitants) ont une probabilité moins élevée de sortir que leurs homologues des communes plus grandes, ce qui signifie que le renouvellement y est plus faible ;
- la probabilité de sortie croît avec l'âge, tout particulièrement pour les maires : au-delà de 60 ans, elle devient plus forte au sein de cette catégorie, relativement aux adjoints et conseillers municipaux.
- à l'exception du cas des maires les mieux rémunérés, un élu qui a acquis plus de points pour sa retraite a une probabilité de sortir plus forte qu'un élu qui en a acquis moins. Ce résultat est cohérent avec la théorie du cycle de vie selon laquelle plus les revenus à la retraite sont assurés et plus la probabilité de partir à âge donné s'élève. De même, toutes choses égales par ailleurs, plus le montant de l'indemnité sera élevé, et plus l'élu aura du mal à renoncer à ce revenu avec un départ à la retraite.
- la probabilité de sortie est environ 10 fois plus faible pour les personnes ayant une expérience d'au moins un mandat que chez les personnes ayant une expérience d'une durée inférieure à celle d'un mandat.

3. Résultats et commentaires des résultats

Étudier la sortie de la vie politique des élus municipaux indemnisés, c'est commencer par utiliser le pluriel plutôt que le singulier, manière d'enrichir notre appréhension de ce phénomène en considérant qu'il n'y a pas *une* sortie mais *des* sorties. Plus exactement, l'analyse statistique dégage trois profils de sortants, qui sont aussi trois manières de sortir, à trois moments différents. Avant de les détailler, et pour mieux les comprendre, il faut revenir sur un facteur particulièrement influent de la sortie : la longévité politique.

¹⁷ Les valeurs des odds-ratio sont données en annexe 6.

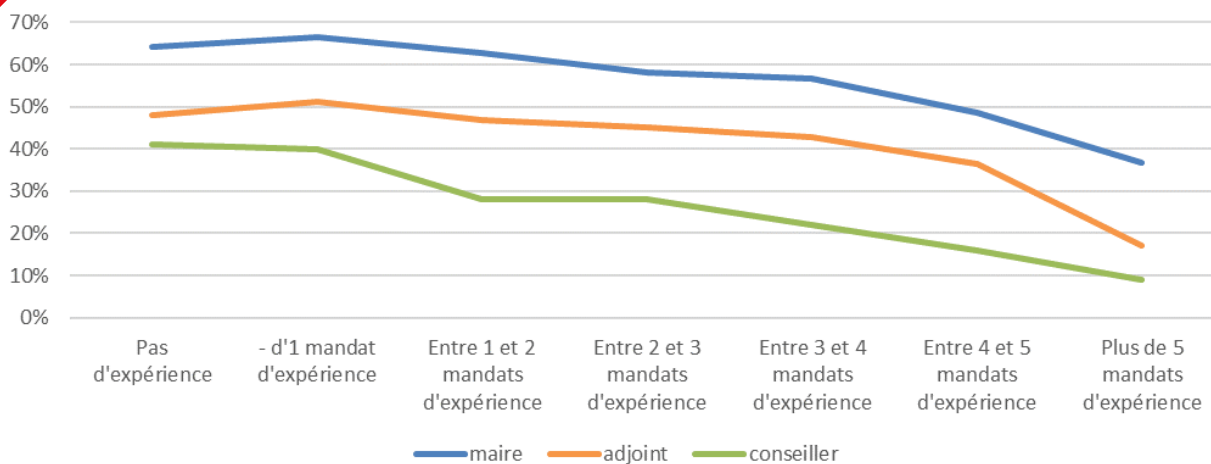
3.1. La sortie, fonction de la longévité

La régression logistique montre que, *toutes choses égales par ailleurs*, un élu qui est dans son premier mandat indemnisé a une probabilité 11 fois plus importante de sortir qu'un élu qui a entamé son deuxième mandat ; et une probabilité 20 fois plus forte de sortir qu'un élu qui a déjà effectué au moins 3 mandats indemnisés. La longévité (assimilée à la durée de mandat indemnisé) n'est donc pas seulement la conséquence mécanique de la stabilité, elle est aussi un facteur explicatif de cette stabilité. Son effet est, et de très loin, bien supérieur aux effets produits par les autres variables dont nous disposons, y compris le mandat occupé ou le cumul (voir annexe 6). Il faut donc saisir les effets de cette longévité politique pour mieux comprendre la sortie.

3.1.1. Un effet très structurant de la longévité politique sur la sortie

La longévité politique est très corrélée à l'âge et est donc associée en statistique descriptive à des taux de sortie plus élevés, comme le montre le graphique 7. Pour tous les élus, les chances de réélection baissent avec le nombre de mandats d'expérience. Les courbes, aux profils assez similaires, montrent que les effets de la longévité sont analogues quel que soit le mandat occupé. Ils se placent toutefois à des niveaux différents en fonction du mandat. Pour les maires par exemple, les taux de réélection ont beau décroître avec la longévité, ils restent presque toujours supérieurs à 50 %, sauf dans les cas limites (au-delà de 30 ans de vie municipale indemnisée). Les conseillers, *a contrario*, ont toujours plus de chances de ne pas être réélus, une tendance qui s'accroît avec l'expérience. En résumé, les élus subissent un turnover à un rythme d'autant plus élevé que le mandat est moins central, mais ce phénomène s'accroît toujours avec la longévité.

Graphique 7. Taux de réélection en 2014 en fonction de la longévité politique en 2008



Note : la durée plus longue du mandat 2001-2008 (7 années au lieu de 6) a été prise en compte dans la détermination du nombre de mandats d'expérience.

Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

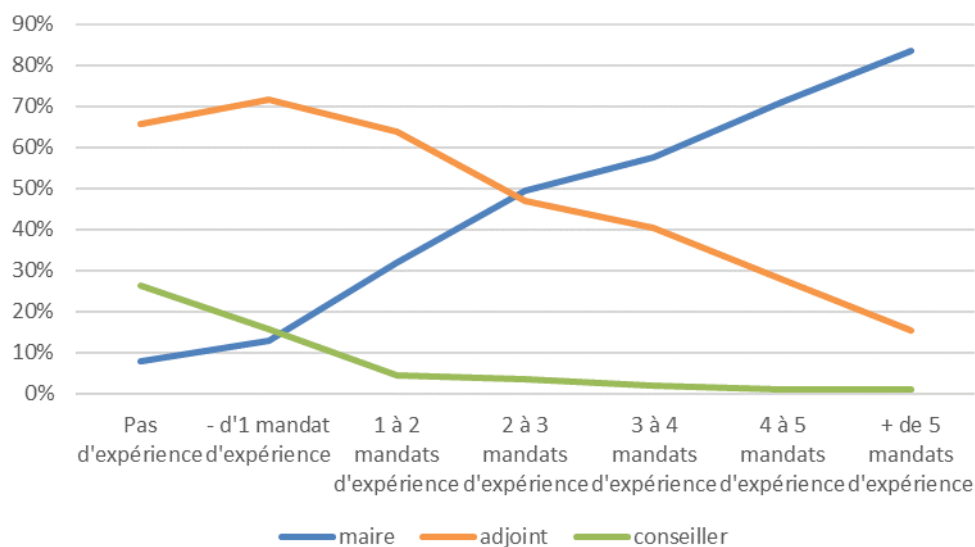
Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : 65 % des maires n'ayant aucune expérience indemnisée en 2008 sont réélus en 2014.

Ceci nous conduit à une deuxième remarque : la longévité est elle-même corrélée aux positions occupées dans l'organisation municipale. Le graphique 8 illustre parfaitement ce phénomène : plus on se maintient dans la vie municipale, plus la propension à être adjoint (et conseiller) baisse, et plus la propension à être maire augmente. Plus encore, au-delà d'un

certain niveau d'expérience dans la vie municipale (trois mandats indemnisés), les maires sont majoritaires, voire ultra majoritaires : ce ne sont alors plus seulement *des élus expérimentés* parmi les élus municipaux, mais tendanciellement *les élus les plus expérimentés* des élus municipaux. Au-delà d'un certain niveau d'expérience (à partir de 5 mandats indemnisés d'expérience), il n'y a plus aucun conseiller et seulement quelques adjoints (moins de trois sur 10). En d'autres termes, la longévité ne produit pas seulement l'élévation dans la hiérarchie des postes, elle favorise la concentration de l'expérience par quelques individus, ce qui fournit une manière d'expliquer la concentration du pouvoir municipal.

Graphique 8. Répartition par type de mandat selon la longévité politique en 2008



Note : la durée plus longue du mandat 2001-2008 (7 années au lieu de 6) a été prise en compte dans la détermination du nombre de mandats d'expérience.

Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

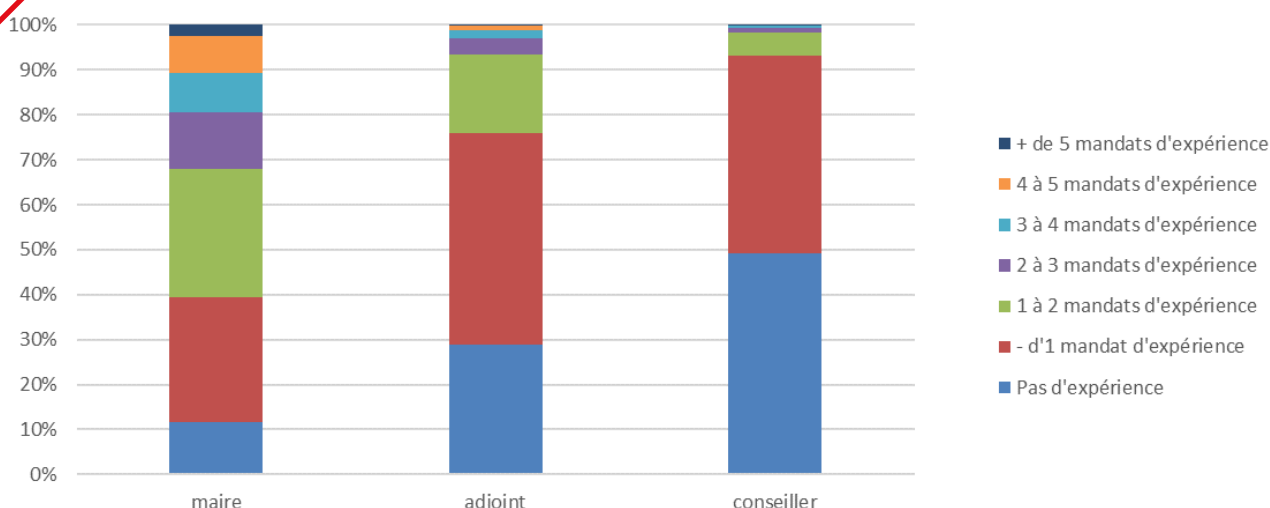
Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : parmi les élus qui n'ont aucune expérience indemnisée en 2008 (0 mandat), on compte un peu moins de 10 % de maires et environ 70 % d'adjoints.

Une remarque strictement inverse peut être faite au sujet des conseillers : très peu d'entre eux disposent d'une expérience de plus d'un mandat. En d'autres termes, la délégation à un conseiller est réservée aux élus qui « débutent » dans l'exécutif (même s'ils ont pu siéger auparavant sans être indemnisés¹⁸) mais elle n'est pas amenée à se reproduire. Autrement dit, après un (voire deux) mandat(s) indemnisé(s), les conseillers délégués redeviennent de simples conseillers non indemnisés, sortent, ou accèdent à un niveau de responsabilité plus élevé. C'est une caractéristique qui les distingue des adjoints (voir graphique 9). Ceux-ci, comme les conseillers, sont majoritairement peu expérimentés (ils sont 76 % à avoir au maximum un mandat d'expérience au moment de leur élection en 2008) ; mais à la différence des conseillers, une proportion non négligeable d'entre eux (un quart) a plus d'un mandat d'expérience (seuls 7 % des conseillers sont dans ce cas).

¹⁸ Rappelons ici que les conseillers des communes de moins de 100 000 habitants ne peuvent être indemnisés, sauf s'ils disposent d'une délégation. En revanche, les conseillers des communes de plus de 100 000 habitants peuvent être indemnisés.

Graphique 9. Distribution de la longévité politique en 2008 selon le mandat



Note : la durée plus longue du mandat 2001-2008 (7 années au lieu de 6) a été prise en compte dans la détermination du nombre de mandats d'expérience.

Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : un peu moins de la moitié des conseillers n'a aucune expérience indemnisée (0) en 2008.

Le niveau de responsabilité est donc corrélé à la durée de l'engagement, dans une hiérarchie qui va du conseiller à l'adjoint puis au maire. Cela ne veut pas dire que l'expérience est une condition nécessaire pour occuper un poste de maire ou d'adjoint : en 2008, environ 1 maire sur 6 et plus d'1 adjoint sur 2 n'ont aucune expérience antérieure indemnisée. Cela ne veut pas dire non plus que la longévité est une condition suffisante pour être premier magistrat : 42 % des élus ayant 3 mandats ou plus d'expérience sont encore adjoints. On pourrait interpréter ce phénomène en indiquant que la responsabilité récompense la durée de l'engagement. Dans notre perspective, on le formulera autrement : l'élévation du niveau de responsabilité tend à suspendre ou reporter la sortie.

3.1.2. Trois types de sortants, trois moments pour sortir

L'effet très important de la longévité est conforté par les résultats de la classification hiérarchique. La typologie est particulièrement bien corrélée au nombre de points Ircantec acquis, soit une grandeur qui articule la durée et le niveau de l'engagement. Derrière la typologie des sortants, elle donne à voir trois manières de sortir.

On peut sortir d'abord parce qu'on est peu (ou depuis peu) engagé dans l'institution, que les responsabilités y sont faibles, comme les rétributions, et que les conséquences du départ sont elles-mêmes faibles pour la collectivité, l'équipe, la commune, et pour soi-même. On peut sortir ensuite parce que le rapport à l'engagement devient problématique : parce qu'on estime « qu'on a assez donné », parce que les rétributions sont insuffisantes (on ne pourra être maire, on s'estime mal indemnisé ou peu reconnu), parce que l'engagement devient trop lourd ou lassant. On peut enfin sortir parce qu'on juge que son engagement touche à sa fin, parce qu'il est temps de « passer la main », par « sentiment du devoir accompli », parce le vieillissement rend l'engagement plus coûteux.

Derrière un terme unique, la « sortie de la vie municipale », se jouent ainsi des manières différentes et des moments différents pour sortir, ce qu'on pourrait qualifier de « vagues de sorties » : à la fin d'une première expérience qui permet de se socialiser à la vie municipale sans trop s'y investir, sans bénéficier en retour de gratifications matérielles ou symboliques substantielles ; à la fin d'une expérience plus longue (2 ou 3 mandats) durant laquelle on a exercé quelques responsabilités, en contrepartie de rétributions matérielles modiques ; ou enfin à la fin d'un engagement de longue durée bénéficiant en retour de rétributions matérielles et symboliques.

L'élu municipal se retrouve donc confronté à différents moments de sa trajectoire à l'éventualité d'une sortie. Celle-ci prend toutefois une signification différente à chacune de ces étapes, et on peut donc raisonnablement supposer qu'elle met donc en jeu des éléments sociographiques différents. Ces éléments, qui peuvent concerner par exemple des aspects professionnels (l'emploi, la carrière) et personnels (la mobilité, l'emploi, la famille, la maladie), échappent aux données dont nous disposons ici. Ces données pointent toutefois, pour chaque type de sortant, quelques facteurs importants.

3.2. L'effet précoce des discriminations

Deux variables singularisent de façon très nette le premier type de sortants : leur âge et leur genre. Nous allons nous pencher sur leurs effets, en soulignant à cette occasion les discriminations qui y sont associées.

3.2.1. Les plus jeunes plus sensibles aux indemnités

Si le niveau indemnitaire est globalement peu corrélé au fait de sortir en fin de mandature, on constate cependant que cette corrélation est plus nette pour les individus les plus jeunes (les moins de 50 ans). Le graphique 10a indique en effet qu'au sein de ce groupe, l'augmentation des niveaux indemnitaires réduit la part des sortants et augmente le taux de réélection. Les niveaux indemnitaires y sont particulièrement dispersés : la moitié perçoit moins de 210 € par mois et un quart plus de 610 € par mois en 2008. Entre les niveaux indemnitaires les plus faibles et les niveaux les plus élevés, les taux de sortie en fin ou en cours de mandature décroissent de 13 points. Par comparaison, on voit que la sortie des individus plus âgés (plus de 60 ans) est globalement insensible aux niveaux indemnitaires (graphique 10b).

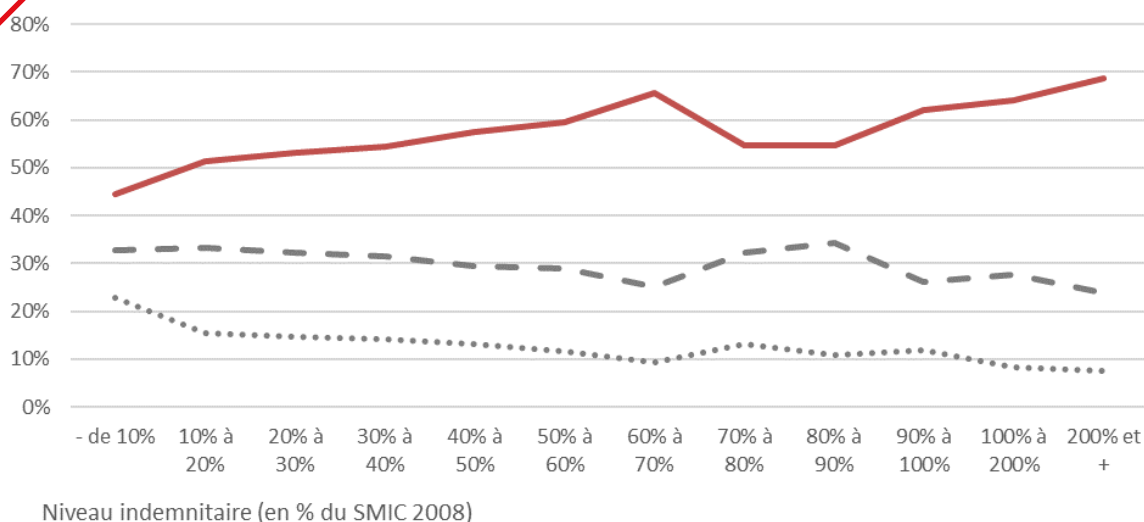
Un constat analogue peut être établi lorsqu'on examine non plus les niveaux indemnitaires mais le nombre de points acquis (graphiques 11a et 11b). Pour les élus les plus jeunes, les effets sont identiques à ceux de l'indemnité : l'augmentation des droits à la retraite est corrélée négativement à la sortie, ce qui peut s'interpréter, fort de la distance à l'âge de la retraite, comme une nouvelle illustration de l'effet du niveau indemnitaire. Les élus ayant plus de 60 ans se montrent plus sensibles aux droits à la retraite qu'aux indemnités, mais l'effet sur la sortie reste modeste, avec des écarts inférieurs à 10 points. Cet effet peut d'ailleurs être encore minoré en considérant que la pension objective certes une incitation économique, mais aussi une durée d'engagement dont on a vu qu'elle joue un rôle très important.

Pour les individus les plus jeunes, qui représentent un tiers de notre population, l'indemnité joue donc un rôle stabilisateur qu'elle ne joue pas chez les individus plus âgés. Les individus situés dans cette tranche démographique, qu'il s'agisse d'étudiants ou d'actifs, sont donc plus sensibles aux contreparties économiques de leur engagement. On peut donc considérer qu'au sein de ce groupe, les ressources et la souplesse offertes par l'activité professionnelle jouent

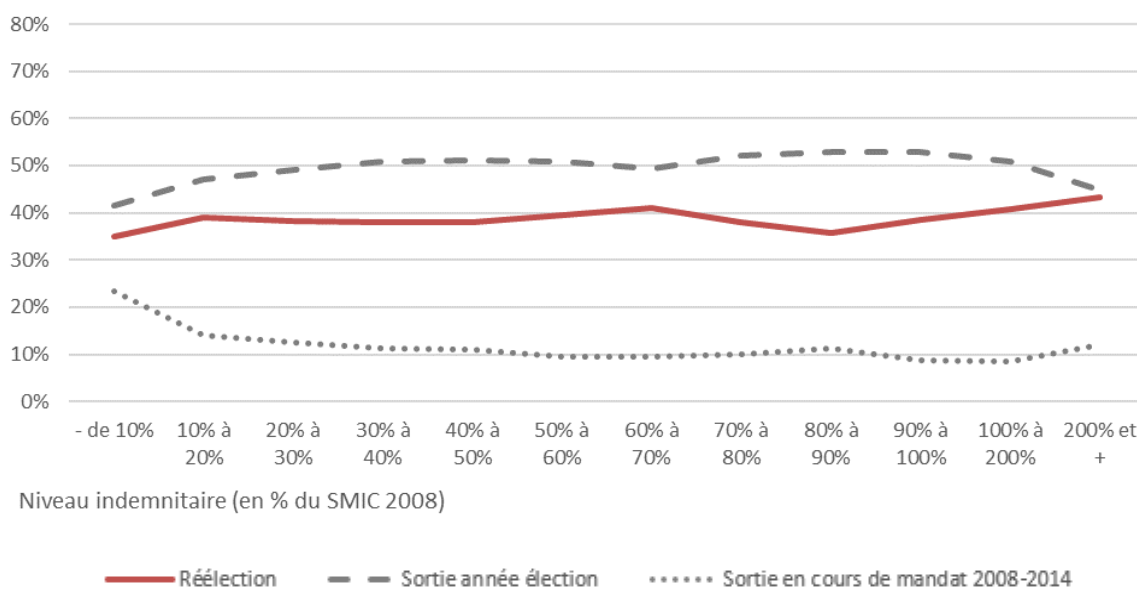
un rôle particulièrement discriminant qui conditionne largement les choix de poursuivre son engagement. L'effet de sélection exercé par la profession et par le diplôme est très fort chez les maires (Koebel, 2014a), ce qui est souvent interprété comme une réponse aux compétences requises par une vie municipale qui s'est complexifiée avec la décentralisation. On voit ici que cette sélection peut également s'analyser comme la conséquence des inégalités de rétribution et de disponibilité fournies par la profession qui se jouent aux stades les plus précoces de l'engagement municipal.

Graphique 10. Rapports entre les niveaux indemnitaires et les types de sorties

Graphique 10a. Moins de 50 ans



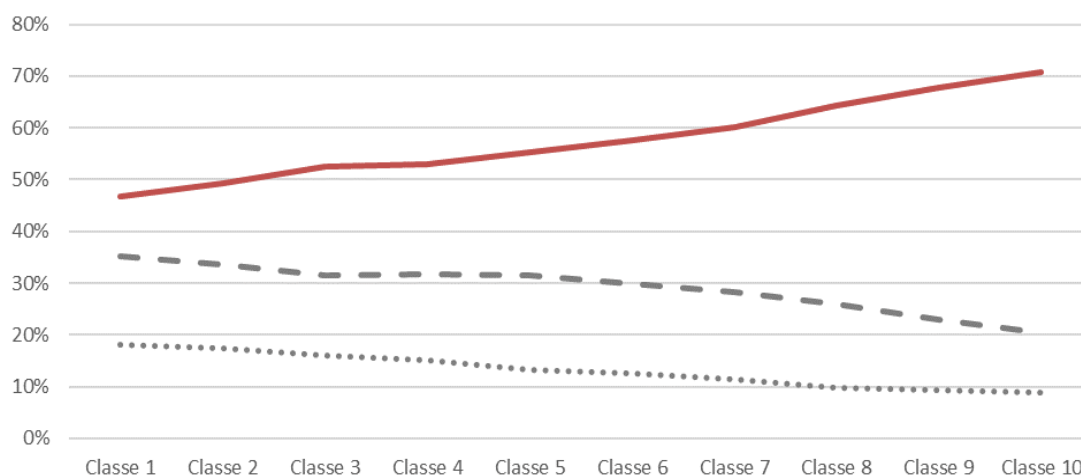
Graphique 10b. 60 ans et plus



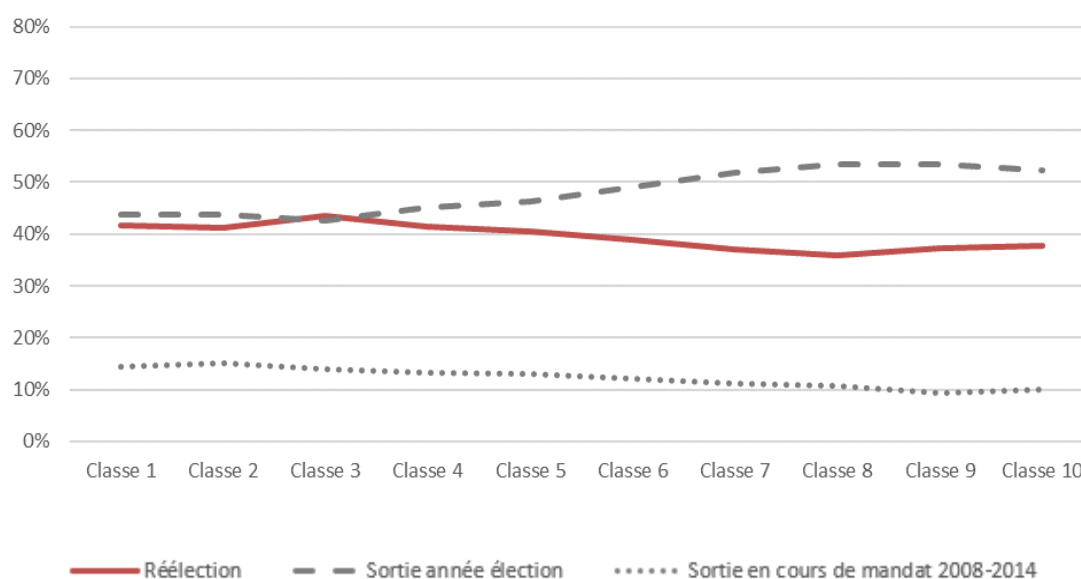
Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.
 Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.
 Lecture : chez les élus de moins de 50 ans qui perçoivent une indemnité inférieure à 10 % du SMIC (valeur 2008), un peu moins de 35 % sortent l'année d'élection.

Graphique 11. Effets des points de retraite sur les sorties

Graphique 11a. Moins de 50 ans



Graphique 11b. 60 ans et plus



Note : les individus ont été répartis en 10 classes de tailles équivalentes en fonction du nombre de points de retraite acquis au moment de l'élection de 2008 (classe 1 : 20 points ou moins ; classe 2 : 21 à 35 points ; classe 3 : 36 à 45 points ; classe 4 : 46 à 88 points ; classe 5 : 89 à 187 points ; classe 6 : 138 à 276 points ; classe 7 : 277 à 500 points ; classe 8 : 501 à 900 points ; classe 9 : 901 à 1 656 points ; Classe 10 : 1 657 points ou plus).

Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

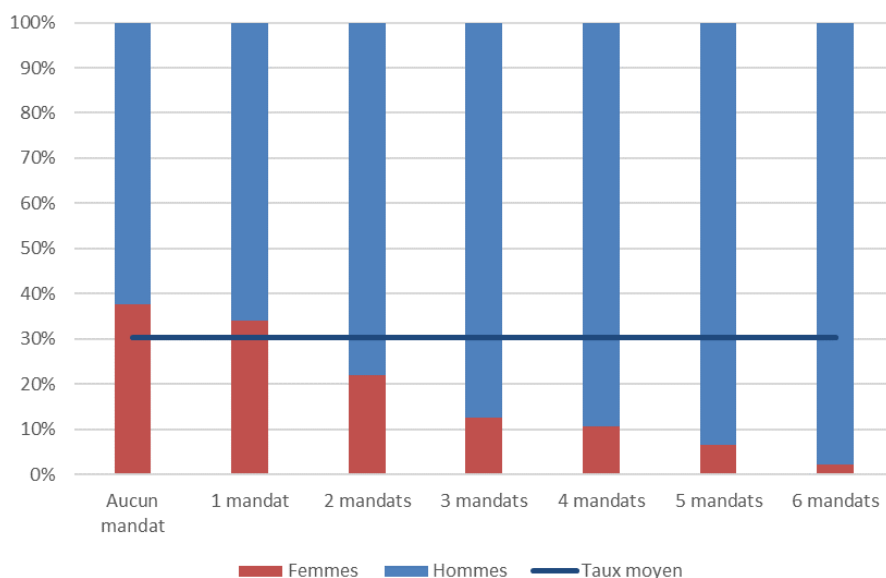
Lecture : parmi les individus qui ont moins de 50 ans, ceux qui ont acquis le moins de points (classe 1) sortent en cours de mandat dans presque 15 % des cas.

3.2.2. Un autre plafond de verre pour les femmes

Les inégalités entre hommes et femmes constituent une caractéristique importante de la vie politique municipale. Non seulement les hommes sont majoritaires parmi les élus municipaux, mais cette tendance s'accroît avec le niveau de responsabilité et avec la taille des communes¹⁹. Ensuite, les hommes occupent une place dominante dans la division du travail politique au sein de l'exécutif, en monopolisant les postes les plus prestigieux (finances, urbanisme) (Koebel, 2014b). Or la proportion des femmes parmi les élus sortants est en effet équivalente à son niveau parmi les élus, oscillant autour du tiers. Est-ce à dire que le genre n'exerce aucun effet sur les sorties ?

Le graphique 12 montre que les femmes sont beaucoup moins représentées parmi les franges les plus expérimentées des élus municipaux. Plus encore, la proportion de femmes décroît de façon monotone avec l'expérience et cette valeur plonge sous le niveau moyen (environ 30 %) après un mandat indemnisé d'expérience. Par conséquent, les femmes sont non seulement deux fois moins nombreuses que les hommes, mais cette proportion diminue encore dans les groupes d'élus les plus expérimentés, c'est-à-dire précisément ceux qui sont les plus stables. Le groupe des femmes est composé en plus grande proportion, respectivement à leurs homologues masculins, d'individus moins expérimentés et donc plus enclins à sortir. Le graphique 13 montre aussi qu'à longévité identique, les femmes sortent plus fréquemment que les hommes, même si cette tendance tend à s'estomper pour les individus les plus expérimentés. La régression montre toutefois que cet impact du genre n'est pas significatif sur la population ayant le moins de responsabilités, celle des conseillers municipaux. En revanche, la probabilité de sortie des maires et adjoints hommes est bien significativement plus faible que celle de leurs homologues féminins.

Graphique 12. Lien entre genre et expérience (en nombre de mandats)



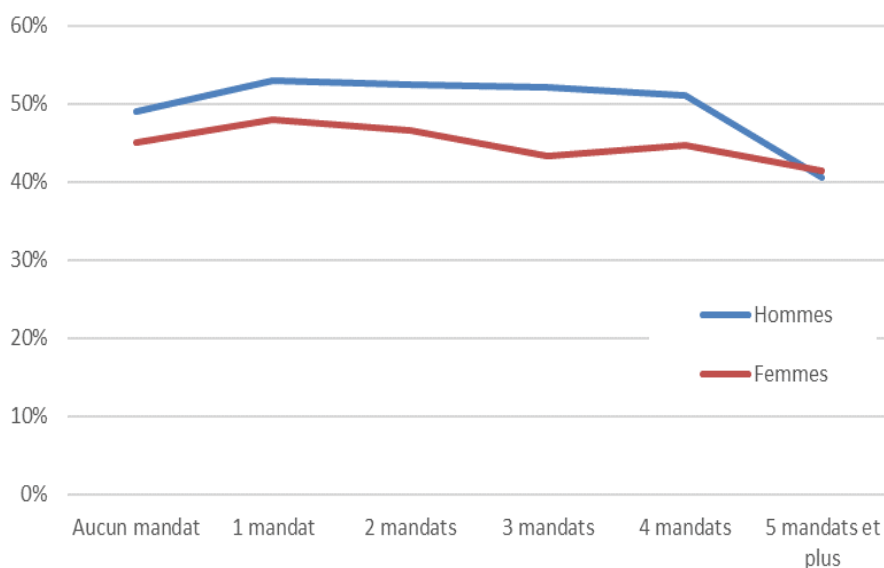
Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : les femmes représentent un peu plus du tiers des élus sans expérience en 2008.

¹⁹ En 2008, le taux de féminisation des maires est en moyenne de 13,9 %, et la proportion la plus élevée de femmes maires concernent les plus petites communes, celles de moins de 3 500 habitants (*Les collectivités locales en chiffre*, DGCL, 2009).

Graphique 13. Taux de réélection des hommes et des femmes en fonction de l'expérience (en nombre de mandats)



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : parmi les femmes n'ayant aucune expérience en 2008, environ 45% sont réélues en 2014.

Si la durée d'engagement et le niveau d'engagement mettent à l'épreuve la possibilité d'être réélu, ils jouent différemment en fonction du genre. On comprend du même coup un ressort moins visible de l'inégalité entre hommes et femmes, au sens où celles-ci ne sont pas seulement moins nombreuses, elles sont aussi soumises à un effet de *turnover* plus important si l'expérience se prolonge. Ce constat fait écho aux travaux menés sur les élues du Congrès américain, qui avancent que les femmes sortent plus fréquemment car elles seraient moins disposées à tolérer une incapacité à influencer l'agenda politique ou une stagnation dans l'évolution de leur carrière politique (Lawless et Theriault, 2005). Nos propres données, qui portent sur des élues moins rétribuées et plus subalternes, suggèrent d'autres pistes d'explication. Tout d'abord, l'articulation difficile entre les différents temps sociaux (familial, professionnel, politique) est perçue de façon plus problématique chez les femmes que chez les hommes, plus encore lorsqu'elles sont jeunes (Della Sudda, 2009). Ensuite, on peut supposer que jouent dans les institutions municipales, comme dans l'univers administratif, certains des phénomènes responsables du plafond de verre : le poids des stéréotypes dans la division du travail politique ; la disponibilité comme condition décisive de l'engagement ; le poids des réseaux et de la cooptation, dans des institutions dirigées majoritairement par des hommes (Laufer et Muller, 2011). Fussent-elles de plus en plus nombreuses à intégrer la vie municipale, les femmes sont aussi plus nombreuses que les hommes à devoir la quitter, avant de pouvoir prétendre accéder à des positions plus centrales. Si l'entrée massive des femmes qui découle des lois sur la parité fournit un signe de démocratisation des conseils municipaux (Achin, 2001), l'étude des sorties montre que d'autres inégalités plus subtiles subsistent, limitant leur accès aux responsabilités sur la durée.

3.3. La tension entre trajectoire et perspectives

La première classe identifiée d'élus municipaux indemnisés, les « *débutants quasi bénévoles* », regroupe plutôt des conseillers municipaux percevant une indemnité faible, avec peu de points acquis, une plus faible ancienneté et touchant une plus forte proportion d'élus sortant en cours de mandat. La deuxième classe, les « *amateurs indemnisés* », est essentiellement composée d'adjoints de communes de petites tailles, avec une petite expérience et une indemnité et un nombre de points acquis moyens. La troisième classe, les « *titulaires rétribués* », concerne plutôt des hommes de plus de 60 ans occupant des positions de responsabilité de maire ou d'adjoint, avec une indemnité non négligeable, une ancienneté et un nombre de points acquis conséquents.

Aussi, après avoir examiné les phénomènes qui se jouent principalement au début de la carrière d' élu, aimerait-on se pencher sur les élus ayant franchi le cap du « bénévolat », ceux qu'on peut qualifier « *d'amateurs indemnisés* ». Pour ces individus, un autre cap semble devoir être franchi au-delà de deux ou trois mandats²⁰. Comment appréhender ce passage singulier ? Quelles sont les caractéristiques qui permettent de distinguer ceux qui sortent des autres ? Il manque à cette étude des variables pour saisir finement ce moment intermédiaire, mais les variables institutionnelles dont nous disposons fournissent néanmoins quelques pistes de réflexion.

3.3.1. Le degré d'engagement comme entrave à la sortie

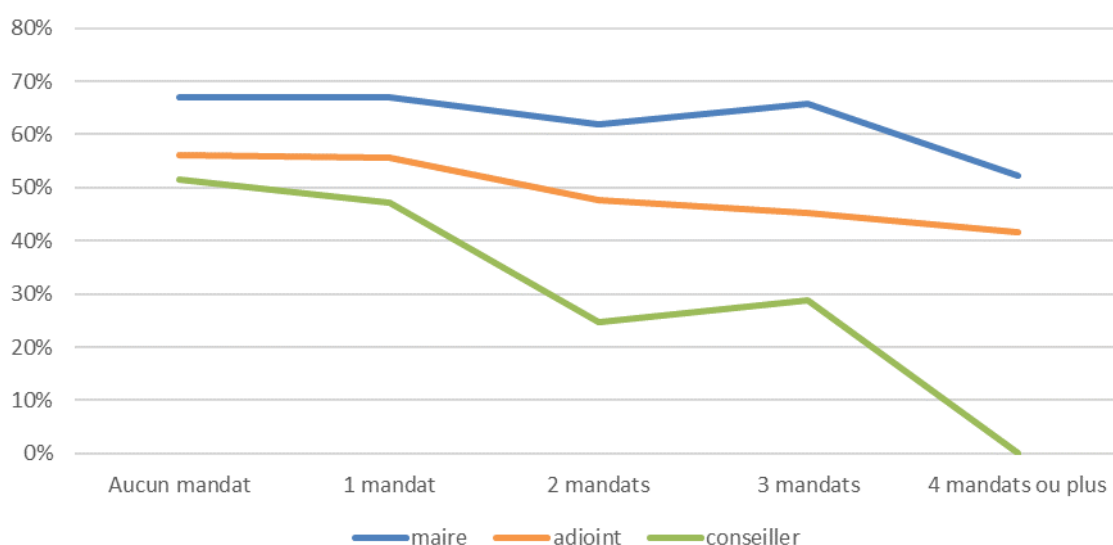
Le groupe des *amateurs indemnisés* est défini par un niveau d'engagement intermédiaire, ce qui concerne un grand nombre d'adjoints et une petite proportion de maires (6 %) et d'élus siégeant dans un EPCI (9 %). Ceux-ci connaîtront une stabilité plus forte, comme le montrent les graphiques 14 et 15²¹. Ce constat contredit certaines idées ordinaires qui ont scandé la dernière campagne municipale (celles avancées par l'Association des maires de France notamment) selon lesquelles l'intercommunalité serait un facteur de découragement pour les élus municipaux. Pour des élus à un niveau intermédiaire d'engagement, le cumul intercommunal renforce au contraire la stabilité. Ceci rejoint d'ailleurs ce que d'autres travaux ont déjà montré : le cumul en général, et le cumul intercommunal en particulier, favorisent la possibilité sinon de se professionnaliser à tout le moins de prolonger son engagement (Vignon, 2010 ; François et Navarro, 2013).

Les élus de ce groupe sont inégalement sensibles aux effets de la longévité. Si le taux de réélection évolue assez peu après un premier mandat, l'entrée dans un troisième mandat indemnisé met l'engagement à l'épreuve : les conseillers quittent massivement leurs fonctions, la réélection des maires et adjoints amorce une diminution, le taux de réélection des adjoints passant sous la barre des 50 % (graphique 14). Par comparaison, les élus qui cumulent un mandat municipal et un mandat intercommunal n'échappent pas à cet effet de décrochage à partir du 3^{ème} mandat, mais ils bénéficient d'un surplus de stabilité, de l'ordre de 20 points, comme le montre le graphique 15.

²⁰ Dans son enquête par questionnaire, l'Association des Petites Villes de France note que « Les maires élus pour la première fois en 2014 sont plus nombreux à vouloir rempiler (57 %), alors que la lassitude pointe au terme d'un deuxième (42 %) ou troisième mandat (38 %). »

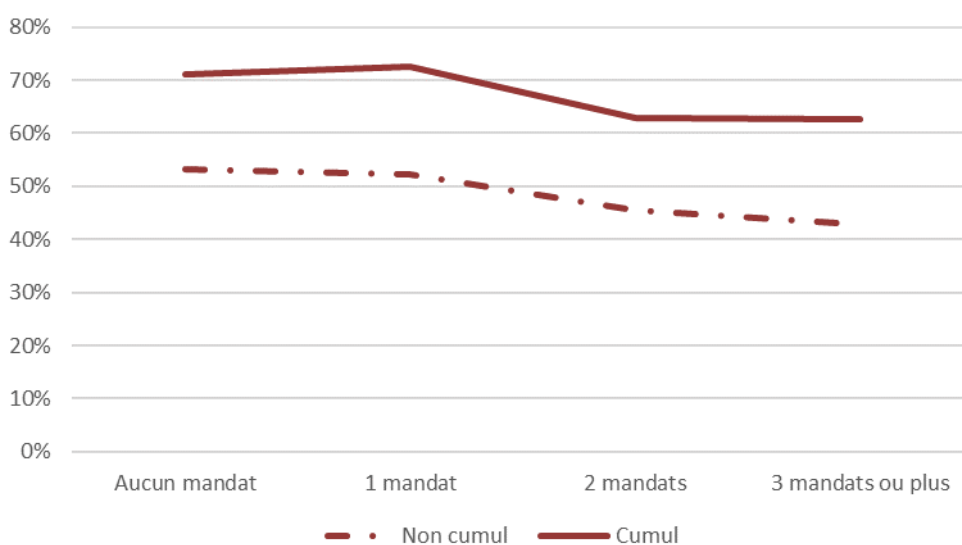
²¹ La population de référence est celle des élus dont le nombre de points acquis est compris entre 313 et 908 : presque 80 % des individus de la classe 2 ont acquis entre 313 et 908 points.

Graphique 14. Taux de réélection selon l'expérience et le mandat



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.
 Périmètre : élus municipaux indemnisés durant la mandature 2008-2014 ayant acquis entre 313 et 908 points Ircantec en 2008.
 Lecture : un peu plus de 50 % des conseillers sans expérience en 2008 (0) sont réélus.

Graphique 15. Taux de réélection selon l'expérience et le cumul intercommunal



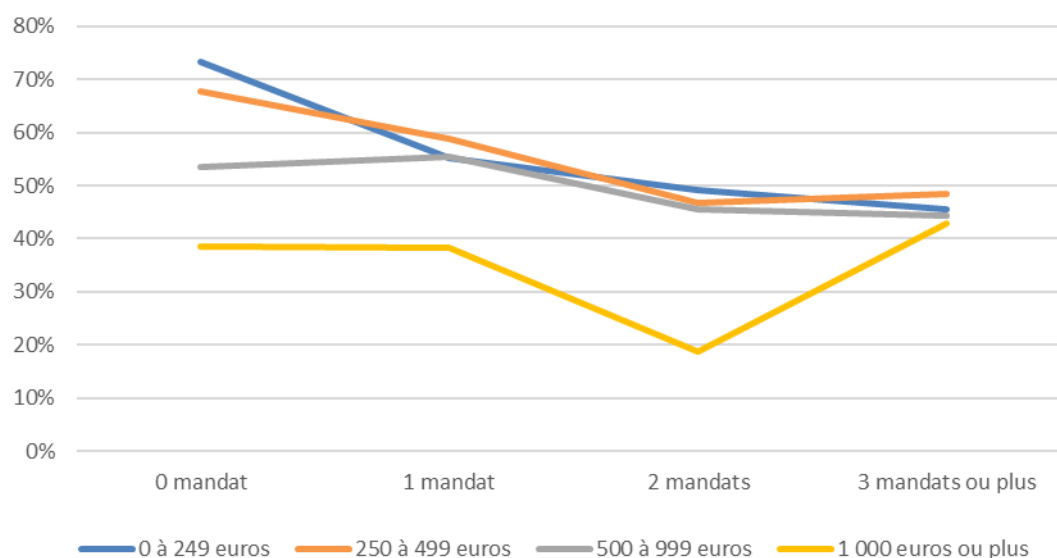
Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.
 Périmètre : élus municipaux indemnisés durant la mandature 2008-2014 ayant acquis entre 313 et 908 points Ircantec en 2008.
 Lecture : parmi les élus qui n'ont pas d'expérience, 70 % de ceux qui siègent dans l'intercommunalité sont réélus.

Pour les individus de ce groupe, l'accès à des positions plus centrales suspend donc la sortie. C'est aussi l'un des résultats de la régression : la propension à sortir se réduit avec l'occupation d'un mandat plus central. *A contrario*, ceux qui n'ont pas cette possibilité sortent d'autant plus probablement que leur longévité augmente. On peut supposer également, sans

pouvoir malheureusement le mesurer ici, que d'autres évolutions institutionnelles jouent un rôle stabilisateur, comme la progression au sein de la hiérarchie entre adjoints (cf. 3.3.2).

En revanche, on soulignera que l'indemnité ne joue pas de rôle très net en la matière : parmi les élus indemnisés ayant acquis entre 313 et 908 points de retraite à l'Ircantec avant leur mandat de 2008, entre les plus et les moins indemnisés, les taux de réélection évoluent très peu, et diminuent même à mesure que les indemnités augmentent (graphique 16). Ce sont donc les rétributions institutionnelles plus que monétaires qui permettent de comprendre pourquoi les élus ayant une petite expérience suspendent leur décision de sortir.

Graphique 16. Taux de réélection des élus en fonction de l'indemnité et de l'expérience (en nombre de mandats)



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.
Périmètre : élus municipaux indemnisés durant la mandature 2008-2014 ayant déjà acquis entre 313 et 908 points à l'Ircantec au moment de débiter leur mandat de 2008 à 2014.

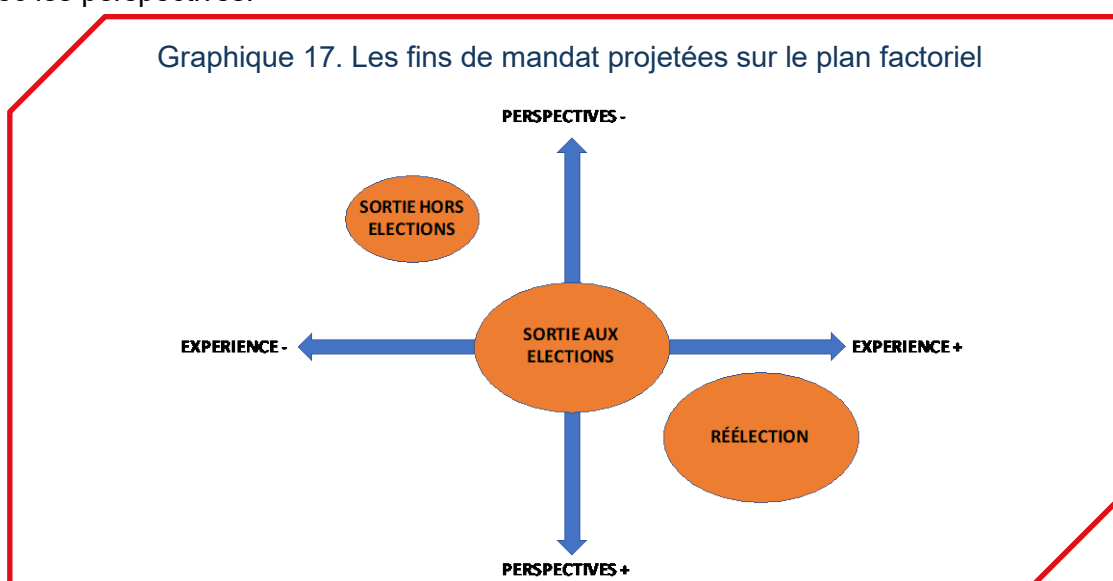
3.3.2. Des perspectives pour suspendre la sortie ?

Nous l'avons déjà indiqué, les individus de la deuxième classe sont très majoritairement des adjoints, c'est-à-dire des individus qui se situent dans une situation intermédiaire : malgré leur expérience, ils n'occupent pas les positions les plus élevées dans la hiérarchie municipale. Pour cette raison, il semble qu'ils sont, plus que les autres, sensibles à l'existence de perspectives dans ou hors de l'institution municipale.

L'influence exercée par la taille de la commune sur la sortie peut conforter cette hypothèse : la proportion à sortir augmente régulièrement avec la taille de la commune, passant au-dessus la barre des 50 % au-delà de 3 500 habitants. On peut interpréter cela en considérant que la concurrence électorale est plus élevée que dans les plus petites communes, et que la possibilité d'être réélu est donc plus faible. La concurrence n'est d'ailleurs pas seulement celle de la constitution des listes ou des élections, c'est aussi celle qui s'exerce une fois élu sur les postes de l'exécutif et sur la possibilité de s'élever dans la hiérarchie entre adjoints. On peut supposer que cette concurrence augmente l'incertitude liée à la candidature, et agit

positivement sur la sortie. Par comparaison, les perspectives des individus qui ont acquis une expérience dans une commune de petite taille sont objectivement moins incertaines.

L'analyse des correspondances multiples réalisée sur l'ensemble des élus nous oriente aussi vers ce type d'explication. En effet, le plan factoriel s'organise selon deux axes que nous avons choisi de caractériser comme celui de l'expérience et celui des perspectives. Si l'on projette sur le plan factoriel les trois modalités de sortie (graphique 17), on voit qu'elles sont corrélées à ces deux dimensions : les sorties hors élection concernent tendanciellement les élus les moins expérimentés et dont les perspectives sont plus incertaines (les conseillers délégués et les conseillers des communes de plus de 100 000 habitants, par exemple) ; la réélection est très probable pour des élus qui ont acquis de l'expérience et bénéficient de perspectives de promotion (les adjoints des communes plus petites par exemple). Le plan factoriel figure ce qu'on pourrait qualifier d'attachement au mandat, qui évolue positivement avec l'expérience et avec les perspectives.



Cette interprétation, qui fait intervenir les perspectives pour comprendre les choix individuels des élus, fait écho à la notion d'insatisfaction, mobilisée par quelques travaux nord-américains, pour expliquer les sorties du Congrès (Therault, 1998 ; Moore et Hibbing, 1998). Cette notion repose sur différents éléments objectifs (les ressources notamment) pour replacer l'élu dans un moment qui articule trajectoire et perspectives si bien que, selon les cas, le maintien à son poste peut être vécu comme une stabilisation, une stagnation, une mise en attente, avec des conséquences différentes sur la sortie. Les *amateurs indemnisés* sont certes bien éloignés des *congressmen* américains, mais on peut supposer qu'ils sont, parmi les élus de notre échantillon, ceux pour lesquels cette articulation est la plus pertinente. Plus encore, on peut supposer que la perspective joue un rôle d'autant plus décisif que les indemnités sont faibles.

3.4. Les effets ambivalents de l'âge

Les individus les plus expérimentés sont aussi des individus âgés, d'autant plus que leur engagement municipal fut tardif. Leur sortie peut ainsi être liée à la maladie ou au décès. Le décès concerne une part minoritaire des élus de notre échantillon et une part minoritaire des sorties²². Du reste, les régressions indiquent que le décès fournit une explication de la sortie

²² Les décès représentent 0,2 % de notre échantillon, et 4,2 % des sorties.

seulement aux tranches d'âges élevées (au-delà de 75 ans), mais très peu pour les élus plus jeunes. En nous inspirant des réflexions menées sur le rapport entre l'âge et la politique (Rémond et Percheron, 1991 ; Muxel, 2011), on considérera l'âge non comme une donnée mesurée biologiquement mais en fonction des significations sociales différentes. Deux âges nous semblent importants pour saisir la sortie : « l'âge institutionnel » et « l'âge professionnel ».

3.4.1. Âge institutionnel et vieillissement

Les études menées sur les maires soulignent l'importance décisive de l'âge, livrant l'image d'institutions municipales gouvernées par des sexagénaires et septuagénaires (Koebel, 2014a). Cette image s'est trouvée encore renforcée suite aux municipales de 2014, puisque la proportion des maires de plus de soixante ans est passée de 50 % à 60 %. Les données sur l'âge synthétisées dans le tableau 2 offrent une perspective plus nuancée. L'âge moyen des maires est inférieur à soixante ans (57,1 ans), celui des adjoints inférieur à 55 ans (53,4 ans), et celui des conseillers inférieur à 50 ans (49,6 ans). Les élus de soixante ans ou plus représentent quant à eux moins du tiers de notre population étudiée (31,3 %). Pour peu qu'on accepte de calculer l'âge en début de mandature (comme nous le faisons ici), la figure de l' élu municipal se retrouve donc un peu rajeunie.

Tableau 2. Données synthétiques sur l'âge et la longévité des élus municipaux indemnisés (en 2008)

	Âge			Longévité		
	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Moyenne	Médiane	Ecart-type
Maires	57,1	58	8,8	11,5	11,3	7,3
Adjoints	53,4	54	10,0	4,4	0,0	4,8
Conseillers	49,6	50	11,6	1,8	0,0	2,7
Total	53,5	55	10,3	5,4	1,3	7,1

Note : la longévité ne prend pas en compte les interruptions de carrière (indemnisée), ni même les mandats qui auraient pu être exercés sans indemnités en début de carrière politique. La longévité est donc sous-estimée.

Source : tableau construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

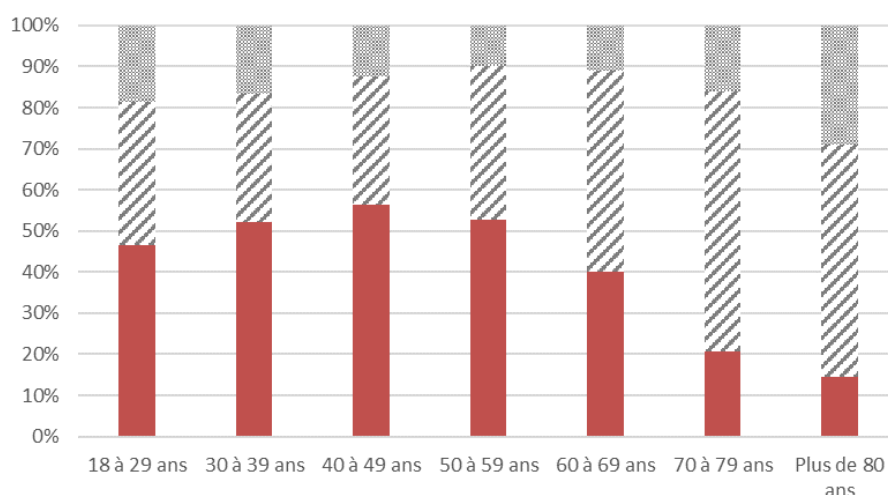
Le tableau 2 permet également de mettre l'âge des maires en perspective : avec une longévité moyenne de 11,5 ans, proche de deux mandats, on peut considérer que l'âge de l'entrée dans la vie municipale (indemnisée) se situe majoritairement avant la cinquantaine, un âge qui diminuerait probablement encore si on pouvait prendre en compte l'expérience non indemnisée. La longévité politique apparaît de ce point de vue plus heuristique que l'âge pour comprendre l'accès aux fonctions mayorales : on n'est pas élu maire parce qu'on est vieux, mais parce qu'on a acquis de l'expérience ce qui, fort d'un engagement tardif dans la vie municipale (l'âge moyen des élus qui exercent leur premier mandat en 2008 est de 50 ans), est synonyme d'âge élevé. C'est donc l'âge institutionnel, plus que l'âge biologique, qui est un critère d'éligibilité.

Les effets de cet âge institutionnel se manifestent différemment en fonction du mandat occupé. Les résultats des régressions indiquent que la probabilité de sortie des maires est, beaucoup plus que pour les adjoints et les conseillers, influencée positivement par l'âge au-delà de 60 ans. Passée la soixantaine pour les adjoints (graphique 18a), passée la cinquantaine pour les

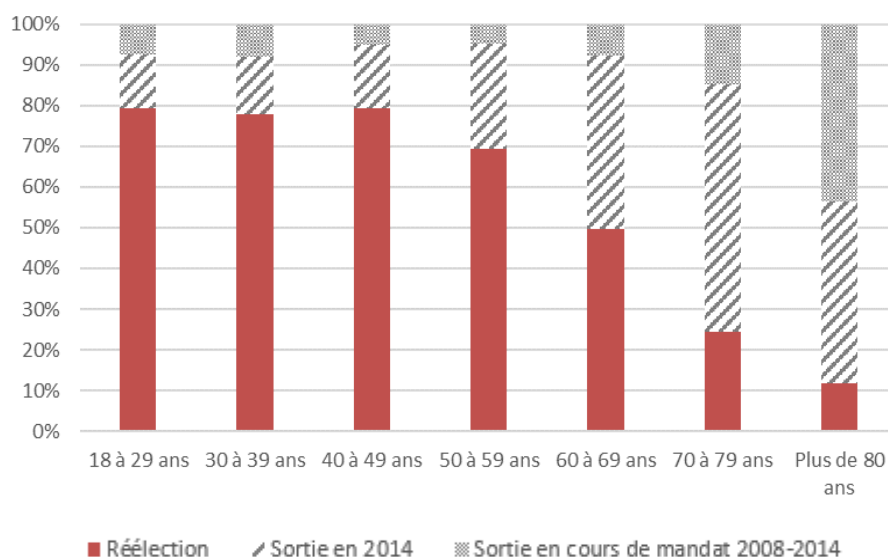
maires (graphique 18b), la propension à sortir croît avec l'âge, ce qui manifeste l'effet d'un vieillissement qui prend le dessus sur la longévité. Que ce basculement s'opère plus précocement chez les maires que chez les adjoints suffit à relativiser d'ailleurs la dimension biologique du vieillissement : à 55 ans, un maire commence ainsi à être « vieux » tandis qu'un adjoint ne l'est pas encore, ce qu'on peut interpréter comme un effet d'usure plus précoce lorsque l'engagement est plus intense. On peut aussi relativiser l'idée que la soixantaine (et plus encore les tranches d'âge supérieures) constitue(nt) un « âge d'or » du pouvoir : au contraire, la soixantaine est, pour les maires, l'âge auquel la sortie devient l'issue statistiquement majoritaire.

Graphique 18. Types de sortie selon la classe d'âge en 2008

Graphique 18a. Adjoints



Graphique 18b. Maires



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : 46,6 % des adjoints indemnisés âgés de 18 à 29 ans en 2008 sont réélus lors de l'élection de 2014 (graphique a) ; 79,3 % des maires âgés de 18 à 29 ans en 2008 sont réélus lors de l'élection de 2014 (graphique b).

Notre analyse relativise donc l'importance du vieillissement sur la santé, la fatigue, les décès, pour saisir les sorties des individus plus âgés. Certes, l'augmentation très forte des sorties en cours de mandat pour les tranches d'âge élevées (une petite moitié parmi les octogénaires) peut traduire ce type d'effet. Mais cette conception biologique du vieillissement ne peut permettre de comprendre qu'une petite partie des départs, ce que traduisent d'ailleurs les motifs de départ recensés par le ministère de l'Intérieur pour saisir les démissions de maires (Roger, 2018).

3.4.2. Âge professionnel : des réagencements au moment de la retraite

Si on ne dispose malheureusement pas de variables permettant de renseigner les caractéristiques socioprofessionnelles des élus, on peut en revanche examiner le rôle joué par la retraite : l'âge de la retraite d'une part, les droits à la retraite (en tant qu'élu) d'autre part. Nous avons calculé le temps qui sépare chaque élu de son âge légal de départ à la retraite, en début de mandature. Les graphiques 19a et 19b croisent, respectivement pour les adjoints et les maires, cette distance comptée en nombre de mandats, et les attitudes vis-à-vis de la sortie. Elles font apparaître une corrélation nette qui prend toutefois des formes différentes en fonction des mandats.

Pour les adjoints, la tendance à la réélection croît légèrement jusqu'à un maximum, légèrement supérieur à 50 %, puis décroît ensuite de façon régulière pour les individus dont l'âge de la retraite est distant de moins d'un mandat. La possibilité de prendre sa retraite durant le mandat agit ainsi comme un élément déclencheur des attitudes de sortie en fin de mandature. Pour les maires, le processus est analogue mais s'amorce lors du mandat précédent : la perspective de pouvoir prendre sa retraite durant la mandature suivante incite donc davantage à ne pas se réengager. Ces deux figures font ainsi apparaître un effet de seuil joué par l'âge de la retraite, seuil au-delà duquel l'incitation à la sortie ne fait que s'accroître.

Ce résultat peut nourrir les réflexions sur le lien entre activités professionnelles et engagement politique. Loin de fournir une occasion privilégiée de s'engager dans la vie politique municipale, parce qu'elle dégagerait du temps en libérant les individus de leurs contraintes professionnelles, la retraite apparaît au contraire comme un moment qui favorise le désengagement, manière de traduire dans la sphère politique des changements qui surviennent ou vont survenir dans la vie professionnelle. En d'autres termes, pour des élus qui sont massivement ceux de petites communes, engagements municipal et professionnel entretiennent un rapport de complémentarité plus qu'un rapport de substitution. Cette interprétation fournit une explication à la faiblesse relative des retraités chez les élus locaux²³, ainsi qu'à la surreprésentation parmi les maires de certaines catégories socioprofessionnelles²⁴.

On peut ainsi interpréter l'âge de la retraite comme un moment important où se redéfinissent les rapports entre les engagements dans différentes sphères sociales. Avant la retraite, les engagements politiques et professionnels sont articulés, au sens où il est possible de valoriser politiquement des ressources acquises sur le plan professionnel, mais aussi de convertir ses

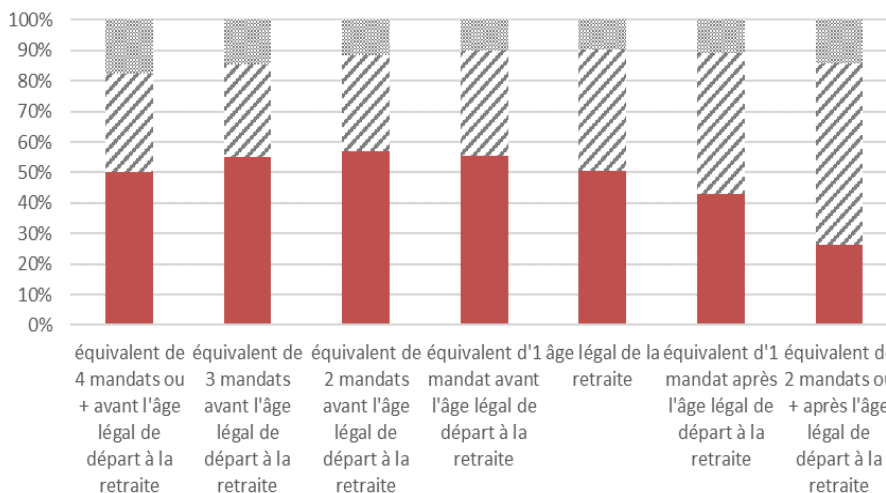
²³ Le Conseil d'orientation des retraites relève chez les élus locaux le décalage entre des retraités sous-représentés et des seniors sur-représentés, auquel il propose deux interprétations : soit les élus retraités se considèrent (et se déclarent) actifs, soit l'engagement politique est facilité par certaines activités professionnelles (SG-COR, 2013)

²⁴ Que ce soit pour les 509 plus grandes villes de France (Garraud, 1989), pour les communes de plus de 30 000 habitants (Rouban, 2105), ou pour l'ensemble des communes (Koebel, 2014b).

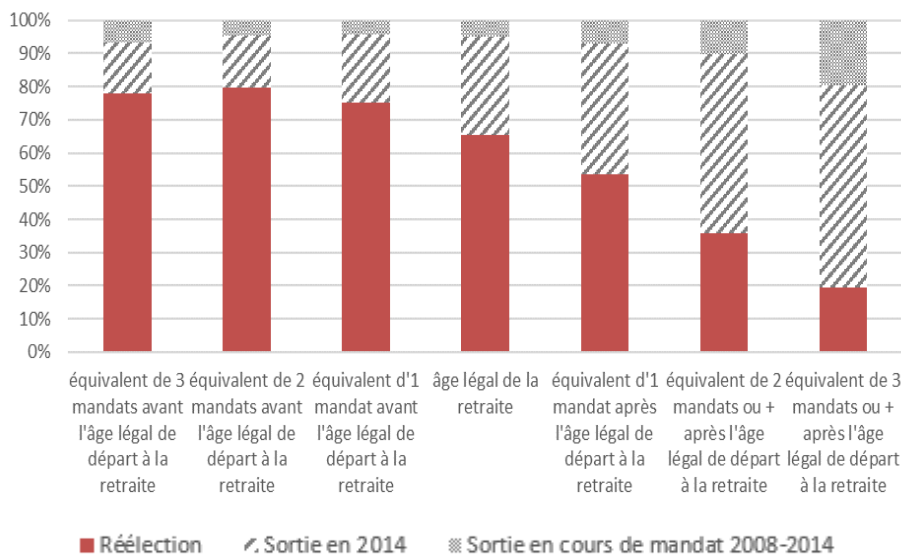
ressources politiques dans la sphère du travail (Willemez, 2004). Cette manière de « faire le pont » évolue après la retraite, obligeant à lier autrement les sphères sociales. Surtout, la retraite est un moment où la sphère privée prend de l'importance, et produit un recentrage vers les univers familiaux et amicaux (Gucher et Laforgue, 2009). On peut ainsi se demander si l'articulation entre vie municipale et vie personnelle ne devient pas, à cette occasion, une condition importante pour poursuivre son engagement et suspendre la sortie.

Graphique 19. Type de sortie en fonction de la distance à l'âge de la retraite (en nombre de mandats)

Graphique 19a. Adjoints



Graphique 19b. Maires



Source : graphique construit par l'auteur à partir des données Ircantec 2008 et des données Insee 2012.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008.

Lecture : parmi les adjoints qui atteindront l'âge de la retraite durant la mandature (5^e barre), environ 50 % sont réélus (graphique 19a) ; parmi les maires qui atteindront l'âge de la retraite durant la mandature, environ 65 % sont réélus (graphique 19b).

4. Conclusion

Le regard habituellement porté sur l'engagement politique, influencé par la médiatisation des espaces où prévaut la concurrence entre des individus qui se consacrent pleinement à leur activité politique, fait de la conquête des positions de pouvoir, de la réélection, de l'attachement aux rétributions monétaires et symboliques des phénomènes quasi naturels de la vie politique. Étudier les sorties de la vie politique des élus municipaux indemnisés invite à changer de perspective, en faisant de la réélection une possibilité parmi d'autres, plus ouverte et influencée socialement. Un tel changement de perspective déplace le regard porté sur le mandat de maire : fort de l'importance de la longévité, il n'apparaît plus comme celui qui a réussi à conquérir le pouvoir mais comme celui qui a, plus que les autres, suspendu ou reporté le moment de la sortie. Comprendre qui sont les maires, c'est donc comprendre qui sont les sortants, comprendre aussi comment et sur quelles bases s'opèrent les sorties. Les données statistiques nous permettent ainsi de dégager trois moments successifs de sortie, qui font intervenir des variables différentes, et traduisent ainsi des rapports différents à l'exercice de son mandat et à la signification de la sortie.

Les élus indemnisés peuvent sortir d'abord parce qu'ils sont peu engagés dans l'institution, que leurs responsabilités y sont faibles, tout comme leurs rétributions, ainsi que les conséquences de leur départ, pour leur collectivité ou pour eux-mêmes. À ce stade, les jeunes ont une propension à sortir plus forte, que vient tempérer éventuellement une indemnité plus élevée. Nous avons interprété ce phénomène en considérant que ce sont les autres sphères d'engagement qui prédominent à ce stade précoce du parcours municipal, et tout particulièrement la sphère personnelle ou professionnelle.

Un second mouvement de sortie s'opère après une petite expérience. Les données manquent ici pour saisir certains enjeux (notamment socioprofessionnels), ce qui nous a conduit à souligner l'influence des aspects institutionnels dans les choix de sortie : parce que les rétributions symboliques et financières sont insatisfaisantes, parce que les perspectives sont incertaines ou encore parce que l'engagement devient trop lourd, c'est-à-dire trop long ou trop intense. Même s'ils ne sont pas les seuls dans cette situation, les adjoints des petites communes incarnent bien cette situation. Et si les données manquent pour conforter cette hypothèse, il nous semble que leur départ se joue notamment dans la possibilité de faire évoluer leur engagement : évoluer dans la division du travail municipal, accéder à des responsabilités plus importantes, s'engager au niveau intercommunal.

Enfin, les sorties peuvent survenir après une carrière longue, où l'accumulation de l'expérience municipale (l'âge institutionnel) pèse plus fortement que l'âge (biologique). La sortie traduit alors la nécessité de « passer la main » ou le « sentiment du devoir accompli ». Ce départ peut également s'interpréter comme le fruit d'un réagencement entre différentes sphères sociales. Dans la sphère personnelle, par exemple, ce ne sont pas seulement la santé et la mort qui se rappellent à l'individu, mais une volonté plus générale d'y recentrer ses engagements. La perspective de la retraite semble jouer dans le même sens, en rompant le lien qui pouvait exister entre engagement professionnel et politique.

Entre deux maires, l'un fraîchement élu et l'autre ancien conseiller et ancien adjoint, les possibilités de sortie ne sont pas les mêmes. On peut interpréter cela en soulignant que l'accumulation des compétences, du capital social, des positions de pouvoir stabilisent. On peut aussi l'interpréter comme une forme d'incapacité pour le maire à quitter l'institution du fait des

liens qui l'y attachent : personnels (les réseaux de sociabilité), cognitifs (les compétences utiles, *ad hoc*), moraux (les promesses). Pour développer et tester ces éléments, d'autres données sont toutefois nécessaires, tout comme serait nécessaire une analyse qui s'appuie sur des données longitudinales, mieux à même de restituer des logiques sociales qui articulent, aux différents moments des carrières individuelles, les trajectoires et les perspectives.

Bibliographie

- Abélès, M. (2005), *L'échec en politique*, Paris, Circé.
- Abélès, M. (2006), « De la communication en négatif : l'échec politique », *Le Temps des médias*, vol. 7, no. 2, pp. 151-160.
- Achin, C. (2001), « Démocratisation du personnel politique et parité : un premier bilan », *Mouvements*, vol.18, n°5, p. 57-61.
- Bousquet, G. (2017), « Les praticiens hospitaliers, une population spécifique au sein de l'Ircantec », *Questions retraite et solidarité – Les études*, n°20, octobre 2017.
- Bulcourt, M. (2015), « Les élus locaux cotisant à l'Ircantec, une population renouvelée au rythme des élections », *Questions retraite et solidarité – Les études*, n°13, décembre 2015.
- Bulcourt, M. (2019), « Typologie des profils de carrière à l'Ircantec », *Questions retraite et solidarité – Les études*, n°25, janvier 2019.
- Bulcourt, M. (2020), « Etude d'impact de modifications paramétriques du régime de retraite complémentaire Ircantec : une analyse sur cas types », *Questions retraite et solidarité – Les cahiers*, n°8, septembre 2020.
- Dalibert L. (2016), *Quitter le métier politique. Le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen*, L'Harmattan.
- Dalibert L. (2021), « Les "vies d'après" des députés français. Des reconversions professionnelles lucratives limitées », *Revue française de science politique*, vol.71, n°1, pp. 97-117.
- Della Sudda, M. (2009), « Temporalités à l'épreuve de la parité », *Temporalités*, 9 | 2009.
- Emons, F. et P. Micallef (2014), « Les non titulaires de la fonction publique », *Questions retraite et solidarité – Les études*, n°7, avril 2014.
- Fillieule, O. (2012), « Le désengagement d'organisations radicales. Approche par les processus et les configurations. » *Lien social et Politiques*, numéro 68, automne 2012, p. 37-59.
- Foucault, M. (2020), *Maires au bord de la crise de nerfs*, Paris, Editions de l'Aube.
- François, A. et J. Navarro (dir.) (2013), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Faleh, A. et P. Treilhou (2013), « Pilotage technique et financier de l'Ircantec : critères de solvabilité et allocation des actifs du régime », *Questions retraite et solidarité – Les études*, n°3, avril 2013.
- Garraud, P. (1989), *Profession : homme politique ; la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.
- Gaxie, D. (2003), *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien.
- Gucher, C. et D. Laforgue (2009), « L'accès aux sphères sociale et politique des retraités : quelles formes de participation et de représentation ? », *Retraite et société*, 59(3), 117-136.
- Kerrouche, E. (2018), *Le blues des maires*, Paris, Fondation Jean Jaurès.
- Koebel, M. (2014a), « Dans l'ombre des maires », *Métropolitiques*.
- Koebel, M. (2014b), « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, vol. 148, n°1, pp. 123-138.
- Laufer, J. et P. Muller (2011), « Le plafond de verre dans l'administration, enjeux et démarches de changement », *Politiques et management public*, Vol 28/2.

- Lawless, J. L. et S. M. Theriault (2005), « Will She Stay or Will She Go? Career Ceilings and Women's Retirement from the U.S. Congress », *Legislative Studies Quarterly*, Vol.30, n°4, pp. 581-596.
- Lim Chong, K. (1970), « Political Attitudes of Defeated Candidates in an American State Election », *American Political Science Review*, vol. 64, n°3, p. 879-887.
- Le Bart, C. (2003), *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion.
- Loirand, G. (1995), « Crise du bénévolat ou bénévoles en crise ? Un aspect des tensions et contradictions à l'intérieur des clubs sportifs », Jean-Pierre Augustin, Jean-Paul Callède (dir.), *Sport, relations sociales et action collective*, Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, pp. 541-553.
- Louault, F. et C. Pellen (dir.) (2019), *La défaite électorale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (PUR), coll. Res Publica.
- Milloud, C. (2000), *L'échec en politique : contribution à l'étude des représentations et des stratégies de légitimation des candidats français*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble : Université Pierre Mendès-France.
- Moore, M. K. et J. R. Hibbing (1998), « Situational Dissatisfaction in Congress: Explaining Voluntary Departures », *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 4.
- Muxel, A. (dir.) (2011), *La politique au fil de l'âge*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Przeworski, A. (2015), « Acquiring the Habit of Changing Governments through Elections », *Comparative Political Studies*, vol. 48, n°1, p. 101-129.
- Rémond, R. et A. Percheron (dir.) (1991), *Age et politique*, Paris, Economica.
- Retière, J.-N. (1994), « Être sapeur-pompier volontaire : du dévouement à la compétence », *Genèses*, 16, pp. 94-113.
- Roger, P. (2018), « Les préfets contestent l'ampleur des démissions des maires », *Le Monde*.
- Rouban, L. (2015), « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 », *Revue française d'administration publique*, vol. 154, n°2, pp. 377-390.
- SG-COR (2013), « Note de présentation générale par le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites », *document 1 du Conseil d'orientation des retraites*, séance du 9 juillet 2013 sur « le rôle des retraités dans la retraite ».
- Theriault, S. M. (1998), « Moving up or Moving out: Career Ceilings and Congressional Retirement », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3, pp. 419-433.
- Vignon, S. (2004), « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les Effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 17-38.
- Vignon, S. (2010), « Les élus ruraux face à la "démocratie d'expertise" intercommunale. Les "semi-professionnels" de la politique locale » in Sylvain Barone, Aurélie Troupel (dir.), *Battre la campagne. Élections et pouvoir municipal en milieu rural*, L'Harmattan.
- Willemez, L. (2004), « Perseverare diabolicum : l'engagement militant à l'épreuve du vieillissement social », *Lien social et politiques*, n°51, p. 71-82.

Annexe 1. L'Ircantec et les élus municipaux

L'Ircantec (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) est, depuis le 1^{er} janvier 1971²⁵, le régime de retraite complémentaire des agents publics non titulaires. C'est un régime par répartition où les cotisations reçues dans l'année servent à payer les pensions du même exercice. Il affine les agents contractuels des trois versants de la Fonction publique (État, territorial et hospitalier). Cette population cotise pour la retraite de base à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et pour la retraite complémentaire à l'Ircantec (Faleh et Treilhou, 2013 ; Emons et Micallef, 2014 ; Bulcourt, 2019 et 2020). Cette institution de retraite couvre également les fonctionnaires titulaires à temps non complet des collectivités locales, les agents sous contrat aidé recrutés par un organisme public, les praticiens hospitaliers (Bousquet, 2017) et les élus locaux indemnisés (Bulcourt, 2015). En 2018, le régime compte 2,9 millions de cotisants et 2,1 millions d'allocataires, pour 3,48 Md€ de cotisations et 3,06 Md€ de pensions de retraites versées.

Le régime est ouvert aux élus locaux depuis 1973. L'affiliation au régime s'est faite progressivement avec, au départ, la seule affiliation des maires et des adjoints des communes ainsi que des présidents et vice-présidents de communautés urbaines. Le périmètre n'a cessé de s'élargir ensuite, avec notamment l'affiliation des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, de l'ensemble des délégués d'EPCI, des conseillers départementaux et régionaux (encadré 1).

Encadré 1.

L'affiliation progressive des élus locaux à l'Ircantec

Les mandats communaux :

1^{er} janvier 1973 : création d'une caisse de retraite spécifique des élus communaux confiée à l'Ircantec (uniquement les maires et les adjoints) ;

30 mars 1992 : affiliation des conseillers municipaux indemnisés des villes de plus de 100 000 habitants et des conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille ;

1^{er} mars 2002 : ouverture de l'affiliation aux conseillers municipaux indemnisés des communes de moins de 100 000 habitants.

Les mandats au sein d'un EPCI (intercommunalité) :

1^{er} janvier 1973 : les présidents et vice-présidents de communauté urbaine ;

30 mars 1992 : les présidents et vice-présidents d'EPCI, les élus municipaux délégués dans les conseils des communautés urbaines et des communautés de ville ;

12 juillet 1999 : les autres membres de l'organe délibérant des EPCI qui perçoivent des indemnités de fonction.

Autres mandats

- Mandats départementaux et régionaux :

30 mars 1992 : les conseillers départementaux et régionaux.

- Mandats au sein d'un Service départemental d'incendie et de secours :

18 août 2004 : les présidents et vice-présidents d'un conseil d'administration.

- Mandats au sein du Centre national de la fonction publique territoriale :

20 février 1988 et 10 février 2010 : les présidents, les délégués régionaux et interdépartementaux du CNFPT.

En 2018, la population des élus cotisant à l'Ircantec est large et comprend de nombreux bénéficiaires, comme le synthétise le tableau 3. Cependant, elle reste minoritaire au sein de

²⁵ Régime créé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié.

l'Ircantec, avec seulement 6,7 % des cotisants et 3,9 % du montant des cotisations. L'âge moyen de ces cotisants est de 57 ans et 11 mois contre seulement 37 ans et 10 mois pour les autres affiliés à l'Ircantec. La part des femmes, quant à elle, est beaucoup plus faible (35,4 % contre 65,7 %). Côté pensionnés de droits propres, les élus locaux ne représentent que 8,3 % de l'effectif. Leur pension annuelle moyenne est plus faible que celles des autres pensionnés, avec 925 € par an contre 1 600 € malgré une durée moyenne de cotisation plus importante (12 ans et 9 mois, soit un peu plus de deux mandats municipaux²⁶, contre 9 ans et 7 mois pour les autres affiliés à l'Ircantec). Cependant, cette pension moyenne ne reflète pas les disparités de pension pouvant exister au sein de cette population. Ainsi, 10 % des élus dont la pension est la plus élevée perçoivent 45 % du montant des pensions annuelles versées aux élus municipaux (graphique 20).

La gestion de l'Ircantec est confiée à la Caisse des Dépôts, de même que celle d'autres fonds de protection sociale pour les élus locaux comme le Fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM).

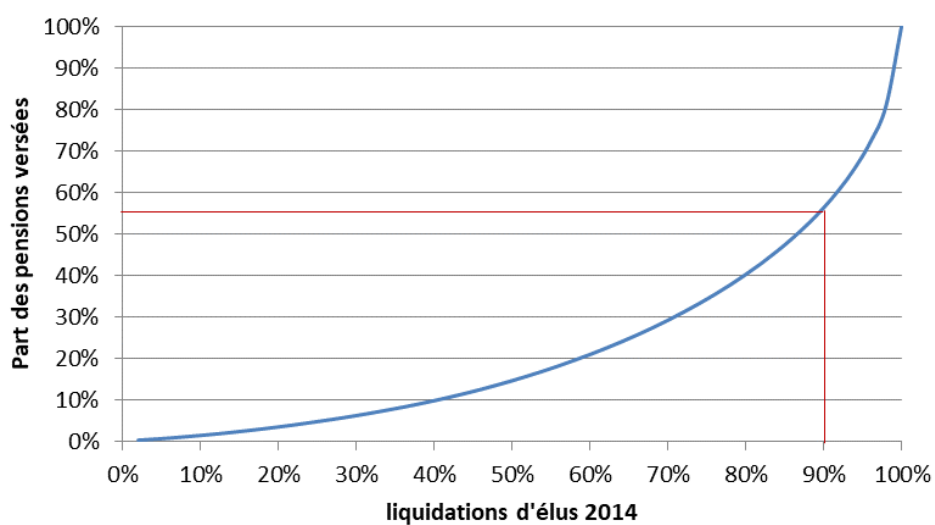
Tableau 3. Elus locaux municipaux cotisant à l'Ircantec.

Au titre de fonctions exécutives au sens strict	les maires, les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)
Au titre de fonctions exécutives par délégation	les adjoints au maire, les conseillers municipaux délégués, les membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (sous réserve de leurs règles spécifiques), les vice-présidents d'EPCI
Au titre de fonctions délibératives simples	les conseillers municipaux de communes d'au moins 100 000 habitants, les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération dépassant ce même seuil, les conseillers généraux et régionaux
A titre facultatif	les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants, les conseillers municipaux ayant reçu délégation de la part du maire, les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération et les conseillers municipaux qui suppléent le maire si celui-ci est absent, suspendu, révoqué ou empêché

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

²⁶ 56 % des retraités élus ont fait au maximum 10 années de mandats indemnisés.

Graphique 20. Concentration des pensions des retraités de 2014



Source : Bulcourt (2015).

Champ : liquidations de droits propres des élus en 2014.

Lecture : 90 % du flux de nouveaux retraités en 2014 touche 55 % du montant total des pensions annuelles versé à ces mêmes élus.

Annexe 2. Plafonds des indemnités des élus municipaux

Tableau 4. Plafonds des indemnités brutes en 2008 des élus municipaux en fonction de la population de la commune et du poste occupé

Population de la commune	Maire	Adjoint	Conseiller municipal
<i>Moins de 500 habitants</i>	636,01 €	246,92 €	Pas d'indemnité/ ou l'indemnité est comprise dans le budget de celles du maire et des adjoints (dans la limite de 224,48 €)
<i>De 500 à 999 habitants</i>	1 159,79 €	308,65 €	
<i>De 1000 à 3 499 habitants</i>	1 608,74 €	617,31 €	
<i>De 3 500 à 9 999 habitants</i>	2 057,69 €	823,08 €	
<i>De 10 000 à 19 999 habitants</i>	2 431,82 €	1 028,85 €	
<i>De 20 000 à 49 999 habitants</i>	3 367,13 €	1 234,61 €	
<i>De 50 000 à 99 999 habitants</i>	4 115,38 €	1 646,15 €	
<i>De 100 000 à 200 000 habitants</i>	5 424,82 €	2 469,23 €	224,48 €
<i>Plus de 200 000 habitants</i>	5 424,82 €	2 712,41 €	224,48 €
<i>Paris, Lyon et Marseille</i>	5 424,82 €	2 712,41 €	224,48 €

Source : *Courrier des maires (version en vigueur au 1er mars 2008).*

Annexe 3. Aspects méthodologiques

Description et traitement des données

La base de données utilisée pour l'analyse économétrique contient des variables sur les élus qui portent sur :

- leurs caractéristiques individuelles : date de naissance, sexe, date de décès... ;
- leurs caractéristiques de carrière : périodes de cotisation, montants de l'indemnité, nombre de points acquis...).

Difficultés liées à l'identification de la population municipale

Dans le système d'information de l'Ircantec, le découpage retenu pour la taille des communes est très agrégé et n'est pas compatible avec le découpage utilisé pour le plafond des indemnités des élus. Le code Insee de la commune est disponible et peut être utilisé même s'il est parfois amené à évoluer au cours du temps (fusion de communes par exemple).

Les codes communes entre le système d'information de l'Ircantec et celui de l'Insee ne sont pas parfaitement identiques car ils ne reposent pas sur la même année de référence. En outre, les données de référence de l'Insee sur la taille des communes sont celles de 2012 et correspondent au recensement général de la population du 1^{er} janvier 2010, soit deux années après l'élection de 2008. Cela donne quelques différences sur la distribution des communes par taille (tableau 5).

Tableau 5. Comparaison des démographies municipales Insee et Ircantec

Taille des communes	Nombre de communes		Ecart (a-b)	Ecart % (a/b)
	Estimé à partir des données Ircantec (a)	Référence Insee 2012 (b)		
Moins de 500 habitants	19 538	19 759	-221	98,9%
entre 500 et 999 habitants	7 067	7 075	-8	99,9%
entre 1 000 et 3 499 habitants	6 860	6 836	24	100,4%
entre 3 500 et 9 999 habitants	2 070	2 041	29	101,4%
entre 10 000 et 19 999 habitants	544	522	22	104,2%
entre 20 000 et 49 999 habitants	354	323	31	109,6%
entre 50 000 et 99 999 habitants	90	86	4	104,7%
100 000 habitants et plus	40	38	2	105,3%
TOTAL	36 563	36 680	-117	99,7%

Comparée aux données de l'Insee, l'étude comptabilise un nombre inférieur de petites communes, et supérieur de moyennes et grandes communes. Les écarts relatifs les plus importants concernent la tranche de 20 000 à 49 999 habitants.

Trois explications peuvent être avancées. Une première tient aux évolutions démographiques. Celles-ci montrent, d'une part, que les communes à proximité des métropoles voient leur population augmenter, ce qui peut conduire à une augmentation du nombre des communes de plus de 1 000 habitants constatée ici. Une deuxième raison tient aux fusions de communes,

qui ne sont pas toujours prises en compte dans les données de l'Ircantec²⁷, et pour lesquelles le nombre d'habitants retenu est celui de la commune la plus peuplée²⁸. Plusieurs communes de la tranche 20 000 à 49 999 habitants ont été associées au même code Insee avec une population élevée, alors qu'elles ne comptent qu'un petit nombre d'habitants²⁹. Enfin, une troisième explication concerne l'échantillon des communes lui-même : à la différence de l'Insee qui les répertorie à part, les DOM sont intégrés aux données de l'Ircantec. Cela concerne 110 communes.

Algorithme d'identification des mandats

La fonction des élus (maire, adjoint, conseiller) n'est pas présente dans le système d'information de l'Ircantec. La détermination du mandat exercé par l'élu (maire, adjoint, conseiller) est réalisée en recourant au processus suivant :

1. Pour chaque commune, les élus sont classés par ordre décroissant suivant l'indemnité annualisée perçue en 2008.
2. La taille de la commune sert à déterminer le nombre d'adjoints. On suppose que l'élu le mieux indemnisé est le maire, les suivants sont les adjoints, jusqu'à ce que le nombre maximal autorisé d'adjoints dans la commune soit atteint, et, le cas échéant, les élus suivants sont considérés comme des conseillers.

Effets des différences démographiques sur la détermination des mandats

Les écarts démographiques entre les valeurs données par l'Insee et les valeurs construites à partir des données de l'Ircantec peuvent avoir des conséquences à la marge sur l'identification des mandats. Nous avons cherché à identifier ces conséquences, présentées dans le tableau 6. Les cases rouges pointent les cas où les écarts sont importants.

Tableau 6. Comparaison des mandats municipaux Insee et Ircantec

Taille de commune	Maires (calculé)	Maires (réf. Insee)	Rapport (en %)	Ecart	Adjoints (calculé)	Adjoints (réf. Insee)	Rapport (en %)	Ecart	Conseillers municipaux (calculé)	Conseillers municipaux (réf. Insee)	Rapport (en %)	Ecart
- de 500 habitants	19 538	19 759	98,90%	-221	41 639	55 894	74,50%	-14 255	1 116	203 817	0,50%	-202 701
500 à 3 499 habitants	13 927	13 911	100,10%	16	52 549	60 688	86,60%	-8 139	7 696	228 841	3,40%	-221 145
3 500 à 9 999 habitants	2 070	2 041	101,40%	29	15 745	16 328	96,40%	-583	7 227	57 309	12,60%	-50 082
10 000 à 19 999 habitants	544	522	104,20%	22	4 809	4 698	102,40%	111	4 485	17 226	26,00%	-12 741
20 000 à 49 999 habitants	354	323	109,60%	31	3 628	3 424	106,00%	204	4 089	12 081	33,80%	-7 992
50 000 à 99 999 habitants	90	86	104,70%	4	1 216	1 178	103,20%	38	2 026	4 110	49,30%	-2 084
100 000 habitants et +	40	38	105,30%	2	653	638	102,40%	15	1 574	2 194	71,70%	-620
Total	36 563	36 680	99,70%	-117	120 239	142 848	84,20%	-22 609	28 213	525 578	5,40%	-497 365

On peut voir comment évoluent, par taille de commune, les valeurs de référence et les valeurs estimées. De manière générale, il faut noter que les valeurs sont relativement proches pour les maires, mais les différences sont plus marquées pour les adjoints. Pour les conseillers, les grandes différences tiennent tout simplement au fait qu'ils ne sont en théorie pas indemnisés

²⁷ Des communes ayant fusionné avant 2008 avec d'autres communes devraient en théorie être rattachées à une commune nouvelle à partir de 2008, ce qui n'est pas toujours le cas, comme d'Octeville qui a fusionné avec Cherbourg en 2000, mais dont le code commune apparaît toujours distinctement dans la base de l'Ircantec.

²⁸ Ceci concerne environ 90 communes.

²⁹ C'est par exemple le cas de dix-huit communes de Polynésie française, auxquelles l'algorithme a affecté la population de Papeete (26 926 habitants), alors que la plupart n'a pas plus de 2 000 habitants.

(seulement dans les communes de plus de 100 000 habitants). Revenons sur ces deux principaux écarts.

Le nombre d'adjoints dans les très petites communes est nettement inférieur à la valeur de référence, puis le rapport s'inverse. Première interprétation : le nombre de petites communes (moins de 3 500 habitants) a été sous-évalué. C'est le cas seulement pour les très petites communes (sous-évaluation de 220 communes environ), pour lesquelles le nombre d'adjoints répertoriés est nettement inférieur à la valeur de référence théorique (14 255 individus)³⁰. Autre interprétation, on a comptabilisé comme conseillers municipaux des adjoints, en sous-estimant la démographie ou l'usage de règles dérogatoires. C'est plausible, mais là encore, cela n'explique qu'une toute petite partie de la variation. On retiendra donc majoritairement une troisième interprétation : le nombre d'adjoints indemnisés est effectivement beaucoup plus faible dans les communes petites et très petites, soit car ils sont moins nombreux que la loi le permet, soit car ils exercent leur fonction sans percevoir leurs indemnités.

En ce qui concerne les conseillers municipaux, un nombre significatif d'entre eux perçoivent une indemnité alors qu'ils n'y sont formellement pas éligibles (elle est en effet réservée aux communes de plus de 100 000 habitants). Cette proportion évolue avec les tranches démographiques : plus la commune est peuplée, plus la part de conseillers indemnisés augmente. Première hypothèse : c'est une conséquence de l'affectation des mandats au sein des communes et on comptabilise en tant que conseillers municipaux des individus qui sont adjoints. Cette hypothèse peut être valable pour les très petites communes (on a en effet sous-estimé les communes de petites tailles), mais elle s'affaiblit à mesure que la population augmente (au-delà de 3 500 habitants ce nombre de conseillers est bien supérieur aux écarts constatés pour les adjoints). On retient donc ici une deuxième interprétation : le nombre très important de conseillers municipaux indemnisés traduit le contournement des règles de plafonnement du nombre d'adjoints, en recourant aux conseillers délégués. Cette pratique est loin d'être négligeable, mais dans la mesure où la « masse salariale » allouée à la commune est plafonnée (en fonction de sa tranche démographique), cela suppose en théorie une révision à la baisse des indemnités des autres membres de l'exécutif.

On peut conclure de ce qui précède que deux pratiques de composition des exécutifs se dégagent, en fonction notamment de la tranche démographique. Dans une écrasante majorité des cas, les très petites communes privilégient des exécutifs resserrés, avec moins d'adjoints indemnisés, en rognant parfois sur leurs droits à être indemnisé, ce qu'on pourrait qualifier de concentration individuelle des ressources. Ces pratiques sont corrélées à la faiblesse des ressources, qui devient plus criante à mesure que la taille de la commune diminue (peu de volontaires, ou de personnes disponibles, peu de moyens pour indemniser, peu de ressources administratives). Pour les communes plus grandes, la pratique est inverse et consiste au contraire à élargir l'exécutif en recourant massivement aux conseillers délégués, c'est-à-dire à des équivalents fonctionnels d'adjoints. Cette pratique augmente avec la taille de la commune, ce qui est corrélé à l'augmentation des ressources financières de la commune et des ressources extérieures à la commune (le cumul d'autres mandats par exemple). Ces pratiques suivent en quelques sortes une logique de saupoudrage individuel des ressources.

³⁰ Pour mémoire, on compte 2 adjoints maximum dans les communes de moins de 100 habitants et 3 maximum dans les communes de 100 et 499 habitants.

On peut finalement considérer que ces pratiques traduisent deux réponses différentes apportées à un même problème : un déficit structurel d'adjoints. Celui-ci tient au fait que les adjoints remplissent une multitude de tâches dans le fonctionnement de l'institution municipale (ils portent des politiques publiques, déchargent le maire, contrôlent l'administration), mais ils jouent aussi un rôle dans le champ politique (un poste d'adjoint peut rétribuer un soutien, permettre à un élu de se professionnaliser ou l'aider à surmonter une défaite électorale). Dans ce contexte d'asymétrie, où l'offre est en quelques sortes toujours inférieure à la demande, la réponse consiste soit à concentrer la ressource (dans les petites communes) soit à la saupoudrer (dans les grandes communes).

Annexe 4. Variables retenues pour les traitements statistiques

Tableau 7. Variables de l'étude

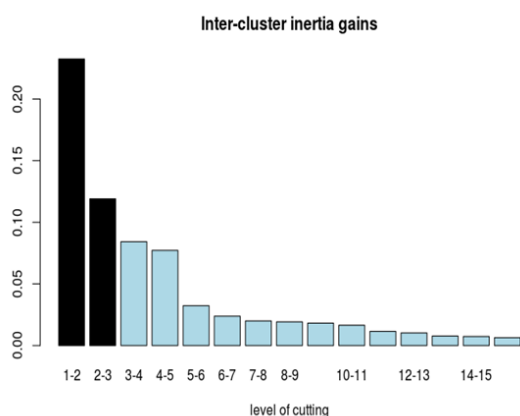
DEFINITION	DESCRIPTION ET MODALITES
Fonction de l'élu	-Poste= Maire si l'élu est maire -Poste=Adjoint si l'élu est adjoint -Poste= Conseiller si l'élu est conseiller
Sexe	F : Féminin M : Masculin
Élu sorti de la vie politique pendant ou hors année d'élection	-SORTI_ ELEC =0 si l'élu est sorti hors année d'élection (avant 2014) -SORTI_ ELEC =1 si l'élu est sorti pendant l'année d'élection (2014) -SORTI_ ELEC =2 si l'élu n'est pas sorti (non sortant)
Type d'élection permet de déterminer le mode de scrutin	Si le nombre d'habitants dans la commune est inférieur à 3 500 alors type_election=1 Sinon type_election=0
Premier mandat indemnisé	-Si l'élu a commencé à cotiser en 2008 alors prem_mandat=1 -prem_mandat =0 sinon
Élu cumulant un mandat municipal et un mandat d'EPCI	- Elu_epci = 1 si l'élu cumule un mandat municipal et un mandat d'EPCI -Elu_epci =0 sinon
Si l'élu est au-dessus ou en dessous du plafond autorisé.	-Si l'indemnité de l'élu est inférieure à 95% du plafond alors dessus=0 -Si l'indemnité est entre 95% et 105% du plafond alors dessus=1 -Si l'indemnité est supérieure à 105% du plafond alors dessus=2
Âge de l'affilié en 2008	-Si l'élu a moins de 50 ans alors AGE= <50 ans -Si l'élu a entre 50 et 60 ans alors AGE= 50-60 ans -Si l'élu a plus de 60 ans alors AGE=>60 ans
Montant de l'indemnité touchée en 2008 (non annualisée)	Montant de l'indemnité en 2008 (en €)
Nombre de points acquis au total durant la carrière jusqu'à la sortie (ou fin 2014 si pas de sortie)	Nombre de points acquis au total arrêté en 2014
Durée de carrière de l'élu jusqu'à la sortie (ou fin 2014 si pas de sortie)	Nombre d'année de cotisation de l'élu arrêté en 2014

Annexe 5. Données issues de la classification ascendante hiérarchique

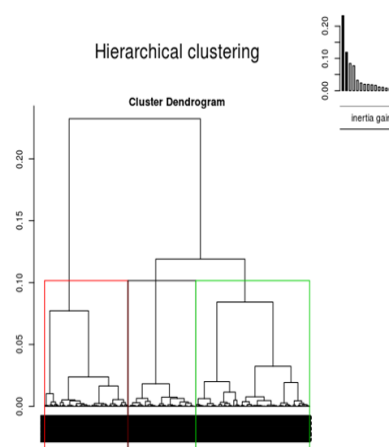
L'inertie interclasse (graphique 21) subit un décrochage important entre 1-2 classes et 2-3 classes, plus faible entre 2-3 classes et 3-4 classes.

Nous avons donc retenu un découpage en trois classes, figurées par le dendrogramme (graphique 22).

Graphique 21. Inertie interclasse



Graphique 22. Dendrogramme



Source : résultats de l'analyse des correspondance multiples réalisée sur les élus sortants.

Périmètre : élus municipaux cotisant à l'Ircantec au 31/12/2008 et sortants lors de la mandature 2008-2014 ou lors de l'élection de 2014.

Cette classification partitionne notre échantillon en trois classes d'effectifs différents (38 %, 34 %, 28 %). Le tableau 8 montre que deux variables partitionnent avec netteté ces classes : le nombre de points total acquis jusqu'en 2008 et l'indemnisation perçue en 2008³¹. Si ces deux variables ne sont pas identiques, elles sont fortement liées entre elles³². Rares sont les élus avec un nombre de points acquis important et une indemnité faible ; de même, rares sont les élus avec un faible nombre de points et une indemnité importante. Par conséquent, on peut considérer que les manières de sortir s'articulent de façon relativement homogène à la fois autour de l'expérience acquise et du niveau indemnitaire, lui-même associé par construction au niveau de responsabilité et à la taille de la commune. Essayons de saisir plus précisément ces trois types de sortants.

³¹ Attention, cette donnée est ici non annualisée et ne peut donc prendre en compte certaines différences entre élus, selon qu'il a été indemnisé pendant toute l'année (s'il est réélu) ou partiellement (si c'est son premier mandat, où s'il n'est pas réélu).

³² En effet, le nombre de points acquis est fonction de l'indemnité, ce qui est un principe de la contributivité dans un régime en points. En outre, ce nombre de points dépend aussi de la durée qui est elle-même corrélée au niveau hiérarchique, ce qui renforce ce lien.

Tableau 8. Caractérisation des classes par deux variables

	Nombre de points acquis en 2008			Indemnités déclarées en 2008 (en €)			Total
	- de 313 points	entre 313 et 908 points	+ de 908 points	- de 2 364 €	entre 2 364 € et 6 048 €	+ de 6 048 €	
Classe 1	34,7%	2,5%	0,8%	30,1%	5,4%	2,5%	38,0%
Classe 2	4,1%	27,1%	2,9%	4,8%	25,1%	4,3%	34,1%
Classe 3	0,1%	0,8%	27,0%	0,6%	2,8%	24,5%	27,9%
Total	39,0%	30,4%	30,7%	35,5%	33,3%	31,3%	100,0%

Note : les tranches de points ont été établies sur la base de quartiles.

Périmètre : résultat de la classification hiérarchique ascendante réalisée sur l'analyse des correspondance multiples.

Le tableau 9 montre que les femmes et les « jeunes » (moins de 50 ans) se concentrent plutôt dans la classe 1, tandis que les hommes et les individus de plus de 60 ans sont plus représentés dans la classe 3. Sur la base de ces mêmes variables, la classe 2 constitue une sorte de situation intermédiaire entre ces deux classes.

Tableau 9. Propriétés sociographiques des individus répartis en classes

	Classe d'âge			Genre		Total
	- de 50 ans	entre 50 et 60 ans	+ de 60 ans	Femme	Homme	
Classe 1	19,2%	10,1%	8,7%	15,8%	22,2%	38,0%
Classe 2	8,3%	12,3%	13,5%	10,2%	23,9%	34,1%
Classe 3	2,9%	9,2%	15,8%	6,6%	21,3%	27,9%
Total	30,4%	31,7%	37,9%	32,6%	67,4%	100,0%

Périmètre : résultat de la classification hiérarchique ascendante réalisée sur l'analyse des correspondance multiples.

Sur le plan institutionnel (tableau 10), la classe 1 se caractérise par une très faible proportion de maires, tandis que 73 % des conseillers s'y concentrent. Dans cette classe, très rares sont les élus qui cumulent un mandat municipal avec un mandat intercommunal et ceux qui sont très expérimentés (85 % des élus effectuant leur premier mandat sont dans cette classe). La classe 2 se caractérise par la proportion écrasante d'adjoints, très largement issus de petites communes, qui ne cumulent que rarement un mandat intercommunal, et qui sont très rarement des élus peu expérimentés ou débutants. Quant à la classe 3, elle se caractérise par l'absence de conseillers, et par le fait que 84 % des maires s'y concentrent ; elle se compose également d'individus fortement expérimentés (au moins 3 mandats d'expérience). On note également que 72 % des élus cumulant un mandat communal et intercommunal sont dans cette classe.

Tableau 10. Propriétés institutionnelles des individus répartis en classes

	Part	Poste occupé			Taille de la commune		Cumul EPCI		Expérience (en nb de mandats)		
		Conseiller	Adjoint	Maire	- de 3500 habitants	+ de 3500 habitants	Non	Oui	équivalent d'un mandat ou moins	entre 1 et 2 mandats	Plus de 2 mandats
Classe 1	38,0%	13,5%	23,8%	0,7%	27,1%	10,9%	35,8%	2,2%	18,6%	18,0%	1,3%
Classe 2	34,1%	3,2%	29,1%	1,9%	27,1%	7,0%	31,2%	3,0%	2,7%	17,9%	13,5%
Classe 3	27,9%	1,7%	13,4%	12,8%	17,1%	10,8%	15,0%	12,9%	0,4%	4,6%	22,9%
Total	100,0%	18,4%	66,3%	15,3%	71,3%	28,7%	82,0%	18,0%	21,8%	40,5%	37,7%

Périmètre : résultat de la classification hiérarchique ascendante réalisée sur l'analyse des correspondance multiples.

Annexe 6. Résultats des modèles logit

Les modèles logit, réalisés sur l'ensemble des élus municipaux de l'étude, cherchent à identifier les facteurs qui favorisent la sortie de l'élu (en cours de mandat ou en fin de mandat) et à estimer l'intensité des effets de ces facteurs sur la sortie. Le tableau 11 rapporte la valeur des odds ratios pour les variables les plus significatives.

Tableau 11. Odds ratios des variables les plus influentes

Variables	1. Ensemble	2. Ensemble sans décès	3. Maires	4. Adjoint	5. Conseillers municipaux
Femme (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
Homme	0,91*** (0,011)	0,89*** (0,012)	0,75*** (0,033)	0,92*** (0,014)	0,97 (0,027)
Adjoint (réf.)	1,00***	1,00***	-	-	-
Conseiller	1,26*** (0,017)	1,26*** (0,017)	-	-	-
Maire	0,75*** (0,016)	0,74*** (0,016)	-	-	-
Non membre d'un epci (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
Membre d'un Epci	0,50*** (0,013)	0,49*** (0,014)	0,54*** (0,025)	0,48*** (0,018)	0,45*** (0,038)
Elu d'une commune de plus de 3 500 habitants (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
Elu d'une commune de moins de 3 500 habitants	0,84*** (0,015)	0,83*** (0,015)	0,75*** (0,042)	0,84*** (0,019)	0,79*** (0,031)
Moins de 50 ans (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
50-59 ans	1,28*** (0,013)	1,26*** (0,013)	1,88*** (0,037)	1,28*** (0,015)	1,12*** (0,031)
60-64 ans	1,96*** (0,015)	1,89*** (0,015)	3,61*** (0,039)	1,85*** (0,018)	1,42*** (0,041)
65-69 ans	3,47*** (0,020)	3,32*** (0,020)	6,84*** (0,046)	3,16*** (0,025)	2,33*** (0,061)
70-74 ans	6,19*** (0,032)	5,76*** (0,032)	12,18*** (0,062)	5,56*** (0,041)	3,85*** (0,105)
75-79 ans	9,48*** (0,069)	8,49*** (0,070)	21,40*** (0,121)	7,60*** (0,089)	6,16*** (0,240)
80 ans et plus	13,52*** (0,167)	10,50*** (0,171)	32,45*** (0,311)	10,11*** (0,207)	17,56*** (0,732)
Moins de 313 points avant 2008 (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
de 313 à 907 points acquis en 2008	0,85*** (0,014)	0,84*** (0,014)	0,72*** (0,088)	0,85*** (0,016)	0,91*** (0,033)
de 908 à 61764 points acquis en 2008	1,13*** (0,019)	1,11*** (0,019)	1,00*** (0,089)	1,09*** (0,024)	1,56*** (0,052)
Ancienneté d'1 mandat maximum (réf.)	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***	1,00***
Ancienneté de plus d'un mandat à 2 mandats	0,09*** (0,023)	0,10*** (0,023)	0,13*** (0,085)	0,10*** (0,028)	0,08*** (0,048)
ancienneté de plus de 2 mandats	0,10*** (0,026)	0,11*** (0,026)	0,12*** (0,086)	0,11*** (0,030)	0,09*** (0,065)
Constante	8,30*** (0,027)	8,12*** (0,027)	4,77*** (0,110)	8,17*** (0,032)	12,74*** (0,050)
Observations	184 845	181 141	36 541	120 162	28 142
Log Likelihood	-112 349	-110 568,20	-21 577,30	-74 310,31	-16 144,19
Akaike Inf, Crit,	224 730	221 168,30	43 182,59	148 648,60	32 316,38

Lecture : un odd-ratio supérieur à 1 indique que la variable accroît la probabilité de sortie alors qu'un odd-ratio inférieur à 1 la réduit, toutes choses égales par ailleurs. Sur l'ensemble de la population, un élu homme a une probabilité de sortir plus faible (0,91) qu'une élue.

*Note : *** désigne un odd-ratio significatif au seuil de 1 %, ** au seuil de 5 % et * au seuil de 10 %. Les écart-types sont donnés entre parenthèses. Les coefficients des logit s'obtiennent en prenant le logarithme des odds ratios.*

Les collections Questions politiques sociales : QPS – Les cahiers, QPS – Les études et QPS – Les brèves

Questions politiques sociales - Les cahiers est une série de documents de travail publiée par la direction des politiques sociales de la Caisse des Dépôts. Cette collection a vocation à faire connaître des études approfondies dans les domaines de la retraite, du vieillissement, de la protection sociale et de la formation professionnelle... Elle complète *QPS – Les études* qui reprend les résultats d'études et *QPS – Les brèves* qui propose des éclairages statistiques réalisés dans ces domaines. L'ensemble des numéros est disponible sur le site <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/> à la rubrique Études et événements.

politiques-sociales.caissedesdepots.fr

Consultez les publications ou abonnez-vous à leur diffusion sur
le site : politiques-sociales.caissedesdepots.fr à la rubrique Études

Une publication de la direction des politiques sociales de la Caisse des Dépôts
Directeur de la publication : Michel Yahiel – Rédacteur en chef : Laurent Soulat
Impression : Imprimerie CDC (75) – Dépôt légal : 2e trimestre 2021 – ISSN : 2425-9977
Contact : etudesdps@caissedesdepots.fr – 12, avenue Pierre Mendès-France – 75914 Paris cedex 13

**Ensemble,
faisons grandir
la France**
caissedesdepots.fr

