

07 _ 2020

ÉTUDE

La rémunération du travail politique

Sous la direction de
_ Éric Kerrouche _ Rémy Le Saout

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Éric Kerrouche est sénateur
des Landes, directeur de
recherche CNRS en science
politique, Centre de recherches
politiques de Sciences Po – CNRS

Rémy Le Saout est maître de
conférences – HDR en sociologie,
Université de Nantes, Centre
nantais de sociologie – CNRS

Préface

Voici un livre d'une grande utilité et d'une belle perspicacité. Fruit d'un colloque tenu au Sénat en septembre 2019, avec le soutien de la Délégation sénatoriale aux collectivités locales et à la décentralisation présidée par le sénateur Jean-Marie Bockel, il réunit à l'initiative et sous la houlette de Rémy Le Saout, sociologue, et d'Éric Kerrouche, directeur de recherche au Cevipof, mais aussi sénateur socialiste des Landes, des contributions permettant d'établir un diagnostic historique, juridique et sociologique de la problématique de la rémunération des élus. Avec une perspective comparatiste, notamment italienne et suisse, qui est la bienvenue.

Ainsi que le reconnaissent les auteurs, le sujet académique, mais aussi politique de la rémunération des élus n'est pas aisé à aborder. Comme si, relèvent pertinemment Rémy Le Saout et Éric Kerrouche dans leur introduction, « les chercheurs avaient intériorisé le caractère tabou de cette question pour, à l'inverse, prioriser des dimensions plus visibles, voire plus sensationnalistes des rapports entre politique et argent en étudiant prioritairement le financement de l'activité politique ». Comme si, en quelque sorte, les chercheurs eux-mêmes n'avaient envisagé cet objet que de manière binaire : soit les rémunérations des élus sont infondées ou exagérées, soit il vaut mieux qu'elles demeurent la face cachée de cette activité qui touche à l'intérêt général. Après tout, avant de déconstruire leur propre objet de recherche, ils sont comme chacune et chacun d'entre nous enchâssés dans leur propre réalité sociale.

Frédéric Monier montre bien les hésitations et les ambivalences de la société française jusqu'à l'avènement et la consolidation de la Troisième République, lorsque Rémy Le Saout rappelle une donnée qui n'est pas loin de demeurer encore aujourd'hui : au sortir de la Première Guerre mondiale, si les élus nationaux sont indemnisés, rien ou presque n'est prévu pour les élus locaux, le pouvoir national s'efforçant même de réfréner toute tentative allant dans ce sens. Faut-il y voir une manifestation de

plus de la méfiance face à toute émergence d'élus en mesure localement de contrecarrer la vision d'une administration centrale encore très éloignée de ce qu'elle est aujourd'hui ? Pourtant, cette question ressurgit, à la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, pour les conseillers généraux, avec alors une sourde bataille politique contre les forces de gauche (qui ont remporté d'importantes victoires en 1976 et 1979), comme le démontre Sébastien Ségas. Au final, c'est bien lors de l'ultime décennie du dernier siècle que fut véritablement prise en compte la situation des élus locaux, comme une touche finale à la vague de décentralisation.

Il n'en reste pas moins que, en dépit des nombreuses avancées de ces dernières années, les éléments du débat n'ont pas beaucoup évolué. Pour nombre de nos concitoyens, les élus de la République sont trop payés, protégés, retombent toujours sur leurs pattes, pour parler familièrement, et, *in fine*, leurs indemnités (sans évoquer même les avantages indus qui seraient les leurs) ne sont guère jugés légitimes. Il n'est d'ailleurs pas rare de retrouver de telles idées chez certains participants de la bataille politique. Et pourtant, comme le montre de manière fort documentée Éric Kerrouche, « seuls 462 maires en France ont une indemnité brute supérieure au salaire moyen brut », auxquels il convient bien sûr d'ajouter les adjoints des 40 communes de plus de 100000 habitants et les parlementaires. On voit bien alors que l'immense majorité des élus de la République française perçoivent des indemnités souvent très inférieures à la rémunération moyenne de leurs concitoyens. Sans oublier le fait que la majeure partie d'entre eux ne perçoivent aucune gratification matérielle comme simples conseillers municipaux ou communautaires.

On avancera bien sûr, non sans raison, que nombre d'élus, parallèlement à leur investissement politique, poursuivent une activité professionnelle, et donc rémunératrice. C'est oublier que, bien souvent, celle-ci est mise, sinon de côté, à tout le moins

entre parenthèses, avec parfois des pertes de salaire non négligeables. À l'évidence, ici, les facilités ne sont guère les mêmes selon que l'on appartient à la fonction publique ou que l'on est salarié du secteur privé. Mais il ne faudrait pas céder à cette mode demandant aux fonctionnaires de démissionner dès lors qu'ils seraient élus. Ce serait oublier que, comme le remarque Didier Demazière, vivre de la politique, c'est avant tout vivre un temps de la politique. Un temps seulement. La durée moyenne des mandats indemnisés, tant locaux que nationaux, le rappelle avec justesse.

Il convient ici d'en revenir aux fondements intellectuels de l'instauration, progressive, de l'indemnisation des élus de la République. Il s'agit avant tout de permettre à chacune et chacun, quelles que soient leurs ressources, de représenter le peuple et d'agir en son nom. Pour mémoire, le remboursement des frais des citoyens a d'ailleurs été l'une des premières demandes lors de l'instauration de la Convention citoyenne pour le climat, mise en place à l'issue de la crise des « gilets jaunes », qui devait rendre ses préconisations au printemps 2020. Il y avait bien une vision sociale dans la mise en œuvre de cette pratique d'indemnisation. Or, s'il est une critique portée à l'encontre des élus de la République, notamment des parlementaires ou des maires des villes les plus importantes, c'est bien le manque de diversité des origines sociales ! Et force est de constater que le dernier renouvellement de l'Assemblée nationale de 2017 n'a pas amélioré la situation. On sait que la question de « l'après-mandat » est bien souvent un frein pour l'investissement électif. Car, face à un mandat d'une durée par définition limitée, les sacrifices nécessaires, tant professionnels que personnels, peuvent freiner les enthousiasmes. L'enjeu de l'accompagnement de la sortie du « statut » d'élu est dès lors primordial. Il a d'ailleurs fait l'objet de nombre de discussions ces dernières années, notamment à l'occasion de l'examen du dernier texte de loi dit Lecornu. Un autre élément est d'ailleurs apparu (ou plutôt réapparu) avec force à cette occasion. Si la loi fixe un plafond au niveau des indemnités, c'est bien l'instance délibérative de la collectivité territoriale qui en détermine le montant et c'est bien de son budget que proviennent les ressources. Or, dans le climat

actuel, et à l'heure de la raréfaction des ressources des collectivités territoriales, cette question n'est pas simple à résoudre pour les équipes, par exemple celles nouvellement élues au sein des communes.

Se pose aussi la question des filières de recrutement des élus, locaux ou nationaux – l'article de Rémi Lefebvre consacré aux adjoints est à cet égard passionnant. Si l'on souhaite que ceux-ci soient plus représentatifs de la diversité sociale de notre pays, alors c'est bien aux organisations qui concourent à l'expression du suffrage universel de mettre en place en leur sein les processus de sélection permettant de lutter contre les phénomènes de reproduction sociale. L'article 4 de notre Constitution confère ainsi, indirectement, un rôle essentiel aux « partis et groupements politiques ». À l'heure où ceux-ci sont moqués, comme toutes les structures intermédiaires, voilà une mission dont ils devraient s'emparer pour reconquérir une légitimité perdue. Moyen assurément plus compliqué mais plus efficace que de sempiternelles réinventions à la mode...

Au final, cet ouvrage a le grand mérite de nous poser en filigrane, à nous citoyens, la question centrale : quels moyens sommes-nous prêts à consacrer à la vie démocratique de notre pays ? Quelles règles sommes-nous prêts à nous donner afin que celle-ci s'organise au mieux pour atteindre ce double objectif indépassable, la représentation et l'action ? Il s'agit ici, à tous les niveaux, d'assurer la représentation de la diversité sociale et territoriale de notre République, bien évidemment, mais également de la diversité des idées politiques qui traversent notre « vieux pays ». Il s'agit aussi, enfin, d'agir pour améliorer la vie quotidienne de nos concitoyennes et concitoyens. C'est le propre des sacrifices et de l'implication des centaines de milliers d'élus qui chaque jour consacrent du temps à imaginer de nouvelles politiques publiques et se mobilisent pour assurer des investissements d'avenir. Les auteurs de ce livre nous rappellent ainsi une évidence : les élus, nationaux comme locaux, constituent le sel de notre République. Les traiter avec considération est indispensable.

Émeric Bréhier

Juin 2020

Introduction

En dépit du parrainage de Max Weber, qui soulignait l'importance de l'étude des conditions économiques de l'activité politique et notait l'affirmation d'une « nouvelle sorte d'hommes politiques professionnels », qui ne vivent pas seulement « pour » la politique mais aussi « de » la politique¹, les relations entre rétributions numéraires et carrières politiques n'ont pas reçu, en France, toute l'attention qu'elles méritent de la part des sciences sociales. On peut d'ailleurs s'interroger sur ce relatif silence de la recherche française, comme si les chercheurs avaient intériorisé le caractère tabou de cette question pour privilégier des dimensions plus visibles, voire plus sensationnalistes des rapports entre politique et argent en étudiant prioritairement le financement de l'activité politique². Ainsi, la littérature française s'intéresse avant tout au financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ces travaux cherchent à repérer les effets des règles et des pratiques de financement sur les résultats électoraux, mais aussi sur la nature des relations qui peuvent être entretenues entre les donateurs et les élus. Plus largement, il s'agit d'interroger le caractère ploutocratique des systèmes politiques et ses possibles dérives (corruption, clientélisme). Pour le dire de manière synthétique, cette littérature cherche à repérer si l'argent fait l'élection et dans quelle mesure l'apport de financement, notamment privé, affecte la probité de l'activité politique³.

En complément de ces travaux, en 2017, un programme de recherche a été élaboré dans le cadre d'un appel à projets de l'Agence nationale de la

recherche (ANR). Intitulé « Les élus et l'argent » (ANR ELUAR)⁴, il prend plus centralement comme objet d'étude l'indemnisation du travail politique pour analyser l'une des dimensions les moins publicisées des rapports entre argent et politique, car en partie déniée par les personnels politiques eux-mêmes. L'intérêt scientifique du programme est son inscription dans une réflexion plus large menée en sciences sociales depuis maintenant plus d'une vingtaine d'années sur la professionnalisation des élus⁵. Alors qu'il est admis que certaines catégories d'agents sont plus ou moins disposées selon leurs origine et trajectoire sociales à occuper des fonctions électives, à se mouvoir et à se maintenir dans l'univers politique, la recherche ne mesure pas bien quelle est la part prise par les stratégies économiques dans la « fabrication » des carrières politiques. Il ne s'agit cependant pas de surestimer le poids de la variable financière dans le processus de professionnalisation des élus. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme l'importation des dispositions acquises hors du champ politique, la socialisation familiale, professionnelle, la nature de l'engagement partisan ou militant, etc. Mais, si ces apports sont maintenant bien stabilisés, ils demandent à être complétés par l'analyse de la dimension financière.

Alors que la recherche en sciences sociales est encore assez peu développée sur ces questions, certaines institutions politiques, notamment le Sénat, produisent régulièrement des rapports sur le sujet dans la perspective de réformer les conditions matérielles

1. Max Weber, *Le Savant et la Politique*, Paris, Plon, 1959 ; *id.*, *Économie et Sociétés*, Paris, Plon, 1971.

2. Pour un apport synthétique récent sur cette approche de l'objet, voir Éric Phélippeau, *L'Argent de la politique*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2018.

3. Julia Cagé, *Le Prix de la démocratie*, Paris, Fayard, 2018.

4. Pour une présentation de cette recherche et de son actualité, voir eluar.hypotheses.org

5. Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique. XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Belin, 1999.

d'exercice des mandats, qu'ils soient nationaux ou locaux¹. Ces travaux présentent l'avantage de rassembler et de synthétiser un ensemble de données entre autres juridiques et institutionnelles. L'usage par les chercheurs de ces informations favorise les proximités et invite à la discussion avec les producteurs de ces rapports. C'est dans cette perspective qu'a été envisagée une journée d'échanges croisés.

Organisé par Éric Kerrouche (sénateur des Landes et directeur de recherche au Cevipof) et Rémy Le Saout (coordinateur général du programme ELUAR), un colloque intitulé « La rémunération du travail politique » s'est tenu au Sénat le 19 septembre 2019.

Cette manifestation avait pour principale ambition de rendre compte de trois dimensions relatives à la rémunération du travail politique. La première replace la question de la rémunération des élus dans une perspective historique, la deuxième interroge les sens que peut recouvrir aujourd'hui l'expression « vivre de la politique », enfin, la troisième, selon une dimension internationale, place en regard les spécificités françaises et deux situations étrangères (Suisse et Italie).

Les principaux apports de cette journée sont présentés de manière synthétique dans cet ouvrage.

Éric Kerrouche et Rémy Le Saout

1. Voir notamment Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Marie-Françoise Pérol-Dumont, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives », *Sénat*, rapport d'information n° 642, 5 juillet 2018.

Jalons pour une histoire de la rémunération du travail politique en France

Une norme démocratique ? L'indemnité des élus en débats, de la Révolution française à la Grande Guerre

Frédéric Monier et Christophe Portalez

Paradoxe : la France est sans doute le premier pays du continent européen à créer, il y a 230 ans, le 1^{er} septembre 1789, une indemnité pour les députés à l'Assemblée nationale constituante. Notre pays ouvre ainsi la voie à la professionnalisation de la politique sur le continent. Or, en dépit de cette longue histoire, ce phénomène n'a jamais constitué une question scientifique majeure pour les historiens, qui ont souvent eu tendance à invoquer les thèses de Max Weber, eu égard à l'absence de recherche documentaire approfondie sur ce sujet. Pourtant, on devrait être prudent en reprenant cette interprétation, au vu des quelques études réalisées sur la fortune des députés. On sait par exemple que les parlementaires de la Troisième République après les années 1870-1875 sont souvent des notables : l'âge venant, ils embrassent une carrière politique et perçoivent ainsi une indemnité. Le même phénomène de creux historiographique s'observe en Espagne, en Allemagne et, dans une moindre mesure, en Italie. Là non plus, ce thème ne constitue pas un sujet académique ou scientifique en tant que tel.

Pourquoi ? C'est une des questions que l'on peut soulever aujourd'hui. À observer la genèse de cette indemnisation des élus, on peut penser qu'il s'agit

d'une nouvelle norme démocratique. Cette hypothèse a été émise dans quelques recherches récentes, notamment par Romain Rambaud. Cette norme est démocratique car sa création à l'été 1789 est inextricablement liée à l'affirmation des projets révolutionnaires et à la création de nouvelles pratiques politiques. Cela signifie aussi que le principe de ce « traitement » – le mot se trouve dans les documents d'août et de septembre 1789 – est un moyen d'éclairer le devenir des idées démocratiques pendant et après la Révolution.

Loin d'être acquis, le principe du traitement fait l'objet de débats entre les révolutionnaires français et leurs adversaires royalistes tout au long de la Révolution. Il en va de même pour le montant de ce traitement. Un premier clivage concerne donc le principe même. Le second clivage, qui s'ajoute au premier sans s'y juxtaposer, oppose des républicains pragmatiques, souhaitant que l'indemnité augmente en fonction du coût de la vie, à des républicains de principe, défenseurs d'une forme d'exemplarité morale par l'austérité. On le voit très clairement à plusieurs reprises, en 1792 et en septembre 1795. Ce sont des clivages qui renvoient, de manière complexe, là encore, aux divergences sur la conception de la politique comme mandat ou comme métier.

Le Premier Empire éteint cette question à partir de 1804, et c'est à la monarchie restaurée en 1815 qu'il revient d'abroger cette indemnité. Cette disposition ne change pas en 1830 : elle est imbriquée dans le fonctionnement de la société censitaire qui marque la France pendant la première moitié du XIX^e siècle. Cette règle connaît non pas des exceptions, mais des accommodements. Ces derniers concernent ceux que l'on appelle les députés fonctionnaires.

Leur nombre s'accroît entre les années 1820 et les années 1840 et, aux yeux des critiques tantôt libéraux, tantôt démocrates, il s'agit de formes détournées de rémunération des élus, afin qu'ils soutiennent le trône.

La Deuxième République rétablit un certain nombre de principes démocratiques et renoue avec sa devancière : elle rétablit l'indemnité parlementaire dès mars 1848, avant de convoquer les premières élections au suffrage universel direct masculin. La République édicte aussi fin 1848 les premières règles concernant les incompatibilités parlementaires : il s'agit bien ici de marquer la différence entre élus et fonctionnaires. Un autre enjeu est de proscrire dans le pays des conceptions autres de l'exercice du mandat de député, des conceptions attachées à un exercice « notabiliaire » ou honorifique de ce mandat. En effet, des clauses sont édictées qui interdisent de renoncer à percevoir cette indemnité¹.

En 1851-1852, on assiste à un tournant. Il est marqué par le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte et par la répression de la résistance républicaine. Son épisode le plus connu a lieu sur une barricade à Paris. Selon Victor Hugo, témoin de la scène, des « hommes en blouse » crient « À bas les 25 francs » aux députés qui appellent à résister. L'un d'eux, Alphonse Baudin, répond : « Vous allez voir comment on meurt pour 25 francs. » Il est tué peu après. Le nouveau régime impérial abroge l'indemnité parlementaire en janvier 1852, dans un premier temps. Il s'inscrit là dans un mouvement bien connu d'opposition à la République qui précède. Moins d'un an plus tard, le 25 décembre 1852, il rétablit l'indemnité parlementaire, sans argumentaire public bien développé ni fourni. C'est une volte-face ou un remords, lit-on souvent dans l'historiographie du Second Empire. C'est aussi un point d'inflexion, puisque l'indemnité parlementaire n'est plus abrogée par la suite.

On peut même penser que cette indemnité est confortée par la mise en place d'une série d'avantages matériels liés au mandat de député ou de sénateur. Les pratiques s'enracinent et la norme s'affirme, mais avec de fortes limites entre 1870-1871 et la Grande Guerre. En effet, il n'existe pas d'indem-

nisation des élus locaux avant 1910-1912 : voilà un principe hautement affirmé dans les débats sur la loi municipale de 1884. Ainsi, la création d'une démocratie communale républicaine va explicitement de pair avec une proscription de l'indemnisation. Cela s'observe pour d'autres mandats locaux, comme celui de conseiller général.

Il faut attendre l'orée du XX^e siècle, les années 1899-1912, pour que la question de l'argent ou de la rémunération des élus se pose à nouveau. C'est même un des grands débats républicains de ce temps, avec des polémiques houleuses qui entourent un certain nombre de changements dans le statut des élus. Les polémiques sont suscitées en décembre 1905 par l'augmentation du traitement des députés à 1000 francs, ce que l'on nomme « la réforme des quinze mille ». Le changement de statut de certains élus locaux s'amorce entre 1910, autour de la question des indemnités des conseillers municipaux de Paris, et 1912, autour du dédommagement des conseillers généraux. Cela traduit l'évolution d'une conception républicaine du métier politique qui passe par la codification d'une carrière : celle-ci commence par les mandats locaux, puis parlementaires. Dans cette optique, les cumuls de mandats paraissent admissibles. Pourtant, cette évolution ne va pas de soi et cette norme démocratique, si tant est qu'on puisse l'appeler ainsi, est très contestée et débattue dès le début de cette période. Certains phénomènes le montrent.

Le premier d'entre eux, du côté des opposants à la rémunération du travail politique, est une suspicion structurelle à l'égard de ce qui est considéré comme la vénalité ou la corruption des hommes politiques. Il ne s'agit pas uniquement d'affaires ponctuelles ou d'anecdotes, mais bien de courants d'opinion qui sont profondément enracinés dans le pays. Toutes les sources documentaires dont on dispose l'indiquent, et ce, dès 1789. Bien entendu, le refus de l'indemnisation du travail parlementaire s'exprime au-delà de 1852 et jusqu'en 1914. On voit bien que les débats sur les « 15 000 francs » charrient aussi ce genre d'arguments. Cette relation est à la fois structurante et ambivalente. Quelquefois, la rémunération est tenue pour une preuve de vénalité, et

1. D'un montant de 25 francs par jour.

à l'inverse elle peut être aussi perçue comme un moyen de lutter contre une corruption qui autrement serait inévitable. Cet argument se trouve sous la plume de Mirabeau à l'automne 1789, et dans bien d'autres écrits par la suite.

Face à cette suspicion que l'on dirait presque de principe, une posture se retrouve souvent chez les élus : anticipant d'éventuelles controverses publiques sur ce sujet, ils évitent d'en débattre afin de ne pas donner de grain à moudre aux opposants. En août 1789, plusieurs bureaux de l'Assemblée nationale constituante demandent explicitement que le décret sur leur traitement ne soit pas publié. De fait, ce décret du 1^{er} septembre 1789 est tenu secret sur les sollicitations d'une majorité de députés. En décembre 1905, à l'autre bout de la période, la décision d'augmenter le traitement à 15000 francs est prise très vite, quasiment sans débats, en moins d'une journée de session. Certains partisans de cette augmentation, comme Jean Jaurès, critiquent *a posteriori* durement cette hâte. Cette propension à éviter les débats publics afin d'anticiper les critiques est présente chez les révolutionnaires, chez les républicains, mais aussi chez les fondateurs du régime impérial, fin 1852. Dans tous les cas, ces décisions en catimini illustrent une difficulté éprouvée par les acteurs dès le début de la période : comment argumenter publiquement autour de la nécessité d'indemniser ou de (mieux) rémunérer les élus ?

Cela explique peut-être un troisième phénomène. Les pratiques liées à certains avantages financiers, comme les prises en charge de frais d'obsèques, les abonnements aux chemins de fer, les caisses de secours à la fin du XIX^e siècle ou les pensions des anciens parlementaires, connaissent une expansion au fil du temps. Cela traduit le fait que les assemblées parlementaires maîtrisent mieux leur budget et leurs finances. Ce sont des pratiques moins publicisées, qui correspondent à des formes de compensation pour des rémunérations souvent insuffisantes et mal maîtrisées. Elles montrent *a contrario* que l'indemnisation des élus reste entachée d'illégitimité aux yeux d'une partie du pays.

Pour les historiens du politique, il s'agit d'un début d'enquête ou, mieux encore, d'un chantier à ouvrir.

De ce point de vue, un certain nombre de thèmes semblent plus saillants. Le premier d'entre eux concerne la genèse des antiparlementarismes : les dénonciations de l'argent des élus permettent d'observer non seulement l'apparition, mais aussi le devenir des antiparlementarismes en France. Exemple possible de cette généalogie, « Les Dix-Huit Francs », chanson royaliste de 1792¹. Cette dernière illustre un certain nombre de débats soulevés par la rémunération du travail politique, notamment la symbolique de son montant, qui est essentiel pour l'opinion publique. Second aspect ou interrogation saillante : comment mesurer l'acceptabilité du traitement des députés ? À parcourir cette histoire, sa faible acceptabilité renvoie à un état de la société mais aussi, inextricablement, à des idéologies ou, si l'on préfère, à des cultures politiques. Certains traits marquants de cette histoire commencée il y a 230 ans perdurent après 1914, tout au long du XX^e siècle, sinon jusqu'à aujourd'hui.

Les Dix-Huit Francs
Le Parisien, un beau jour dira
Ah ce Sénat plein d'arrogance !
Qui sous sa loi nous écrasa,
Oui, vous avez perdu la France !

Fichez-nous le camp,
Plus de 18 francs,
Vous n'en aurez pas davantage !
Vous n'en aurez pas davantage !

Pour votre timbre et vos impôts,
Aux Français la peine est commune,
Vous nous avez rendus égaux,
Mais c'est égaux en infortune.

Fichez-nous le camp,
Plus de 18 francs,
Vous n'en aurez pas davantage,
Vous n'en aurez pas davantage !

Nous avons cru sous votre loi,
Que nous serions dans l'abondance,
Fuyez et rendez-nous le roi,
En lui seul est notre espérance.

Ce sont ses enfants qui sont repentants,
Son cœur n'en veut pas davantage,
Son cœur n'en veut pas davantage.

1. On peut l'écouter sur YouTube.

Les mesures relatives à l'indemnité des élus dans l'entre-deux-guerres : discrétion pour les mandats nationaux, empêchement pour les mandats locaux

Rémy Le Saout

Notre perspective est de montrer que, dans l'entre-deux-guerres, selon la nature des mandats, les enjeux diffèrent. Pour les mandats nationaux, il s'agit de rendre discret le relèvement du montant de l'indemnité ; pour les mandats locaux, d'empêcher que l'indemnisation se généralise et se normalise. Entre 1919 et 1939, l'indemnité des parlementaires fait l'objet de quatre propositions de lois qui toutes aboutissent : le 27 mars 1920, le 3 août 1926, le 30 décembre 1928 et le 2 février 1938. Sur la période, ce n'est donc pas le principe de l'indemnité qui organise les débats, celui-ci est acquis depuis le XIX^e siècle, mais bien la détermination du niveau.

Ces interventions sur le montant se déploient dans un contexte *a priori* défavorable. La période est marquée par des crises financières, économiques, budgétaires, avec notamment pour effets des difficultés économiques pour les catégories populaires et, associées à ces difficultés, de fortes critiques adressées aux élus, avec un vif regain de l'antiparlementarisme, de sorte qu'il est particulièrement délicat d'intervenir sur l'augmentation de l'indemnité des parlementaires. Pourtant, des actions sont engagées, principalement d'ailleurs dans l'année qui suit les élections législatives. En 1920, quatre mois après les élections de 1919, une proposition de loi est déposée. Une autre l'est en 1926, un an après les élections. Puis une autre en 1928, six mois après, etc. À chaque fois, ces propositions de lois sont formulées à l'initiative des questeurs. Ils répondent là à une demande d'une partie des nouveaux élus qui se trouvent confrontés au coût d'exercice du mandat. Un certain nombre de députés connaissent d'ailleurs de réelles difficultés financières. Selon la presse, en décembre 1928, 115 députés font l'objet d'une

saisie sur leurs indemnités. Pour autant, et même si ces demandes apparaissent comme matériellement fondées, dans le contexte de l'entre-deux-guerres, il convient de trouver des dispositifs qui, par des mécanismes d'indexation, rendent les augmentations discrètes. Ce travail politique passe par différentes tentatives.

L'intégration d'un mécanisme d'indexation dans la législation met en effet une vingtaine d'années à s'imposer. En 1920, il n'y a pas d'indexation. En 1926, une nouvelle tentative est engagée. Le relèvement est adossé aux évolutions du traitement des présidents des sections du Conseil d'État. Là encore, le projet d'indexation n'aboutit pas. La loi du 3 août 1926 se contente de fixer l'indemnité à 45 000 francs annuels. En 1928, l'idée est d'indexer l'indemnité sur le coefficient de majoration qui est utilisé pour revaloriser le traitement des fonctionnaires d'exécution. Cela ne fonctionne pas non plus, le principe n'est pas retenu. Comme en 1926, la loi de 1928 se contente de relever le montant de l'indemnité, qui passe désormais à 60 000 francs annuels. Ce n'est qu'en 1938, précisément parce que le travail politique engagé depuis les années 1920 a contribué à définir les contours de cette solution, qu'un principe d'indexation est adopté. Formellement, le relèvement automatique de l'indemnité des députés et sénateurs est adossé aux futures augmentations du traitement des conseillers d'État. L'adoption de ce système préfigure les modes plus contemporains d'indexation qui, après la guerre (en 1946, puis en 1958), seront basés sur l'indice de la fonction publique. Toujours en vigueur aujourd'hui, cet ajustement sur les revalorisations du traitement des fonctionnaires permet d'invisibiliser l'imputation de l'augmentation.

Pour les élus municipaux, la perspective par rapport aux parlementaires est inverse. Dans l'entre-deux-guerres, se succèdent quatre propositions de lois : une déposée en 1924 (15 novembre), deux autres en 1925 (dépôt les 2 et 18 décembre) et un dernier projet en 1937 (16 novembre). Ces quatre propositions sont discutées mais ne font pas l'objet d'une réglementation. Il faut attendre la loi du 15 janvier 1942 et, dans son prolongement, celle du 29 mai 1942, pour qu'un texte législatif reconnaisse le droit à des frais de fonction pour les maires et les

adjoints. Dans cet ensemble de textes empêchés, il convient néanmoins de signaler la loi du 29 décembre 1926, qui fait exception. Mais celle-ci concerne exclusivement le relèvement de l'indemnité des élus de Paris, puisque ces derniers bénéficient d'une indemnité depuis la loi du 8 avril 1914. Au-delà de la situation particulière et très restreinte des élus de la capitale, pour l'indemnisation des mandats municipaux, ce qui caractérise la période, c'est un relatif *statu quo*. Cette situation renvoie à l'enjeu principal dans l'entre-deux-guerres qui consiste à éviter, pour des questions budgétaires, de légaliser l'attribution d'une indemnité de fonction aux exécutifs municipaux. En effet, il existe un risque anticipé, entretenu entre autres par les administrations centrales – ministère de l'Intérieur et ministère des Finances – que les communes soient dans l'obligation d'augmenter leurs impôts pour financer les mandats de leurs élus, dans une période où précisément les critiques concernant la pression fiscale sont très fortes.

Si la question budgétaire est centrale, un deuxième facteur freine le processus de normalisation des indemnités municipales. Les maires, notamment ceux des grandes villes, utilisent une disposition de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire la principale loi qui structure l'organisation municipale, pour se faire financer par l'intermédiaire d'une disposition légale – le remboursement de leurs frais de mandat – une véritable indemnité. C'est une pratique illégale, mais tolérée par les administrations de tutelle. Ces accommodements font que ces élus ainsi financés et influents dans le champ politique ne s'engagent pas trop fortement dans une lutte visant à défendre l'instauration d'une indemnité pour l'ensemble des maires. Enfin, et troisième élément, la pratique du cumul des mandats joue aussi contre la normalisation d'une indemnisation pour les mandats municipaux. Elle se développe dans l'entre-deux-guerres – deux tiers des députés disposent d'un mandat local – en évitant de légaliser la rémunération des fonctions municipales. Cela permet aux parlementaires de ne pas intégrer un revenu cumuleable imposable dans leurs revenus.

En définitive, dans l'entre-deux-guerres, les acteurs les plus influents dans le processus de codification, les parlementaires-maires, dont certains sont à la

tête d'associations d'élus locaux, les gouvernements et les administrations centrales, ont plutôt intérêt à empêcher le processus de normalisation et à maintenir les stratégies d'accommodement qui prévalent sur la période. Les dispositions prises par le régime de Vichy prolongent cette situation. Il est couramment admis que c'est Vichy qui a fixé les conditions d'attribution d'indemnités de fonction pour les maires (lois du 15 janvier et du 29 mai 1942), mais cette législation s'inscrit dans la continuité des propositions antérieures sans aller beaucoup plus loin. Si l'on constate effectivement une reconnaissance dans la possibilité de financer formellement les mandats exécutifs municipaux, celle-ci est facultative. Elle est par ailleurs très encadrée par le préfet, voire, après mai 1942, laissée quasiment à son entière discrétion.

S'agissant des conseillers généraux, depuis 1912, ils peuvent être remboursés de leurs frais de mandat. Dans l'entre-deux-guerres, l'enjeu est d'éviter ou de contenir leur professionnalisation, en consignnant le financement des mandats à ce strict remboursement des frais. Résultat de cette stratégie, des tensions apparaissent entre les gouvernements et certains conseils généraux. Elles ont pour objet la forfaitisation des remboursements des frais de mandat, c'est-à-dire la mise en place de manière indirecte d'une indemnité de fonction stabilisée.

L'État cherche à intervenir sur ces pratiques. Des contrôles sont réalisés par les préfets. Des lignes de crédit prévues à cet effet dans les budgets départementaux sont bloquées par les trésoriers payeurs en accord avec le ministère des Finances. Il semble d'ailleurs que ces actions d'empêchement soient engagées pour lutter contre l'enracinement des socialistes et des communistes, car les départements qui semblent particulièrement visés par des contrôles sont l'Allier, la Seine-et-Oise, le Pas-de-Calais ou encore les Bouches-du-Rhône. Pour autant, sur la période, les élus départementaux sollicitent régulièrement les administrations de tutelle pour compenser les coûts financiers associés à l'exercice de leur mandat. Mais, plutôt que de permettre aux conseillers généraux de bénéficier d'une indemnité, les gouvernements se contentent de réajuster régulièrement par décret le montant des frais remboursés.

Des réajustements réguliers

Entre 1919 et 1938, sept décrets réajustent les critères d'attribution des frais de mandat : ceux du 7 avril 1919, du 30 juin 1920, du 5 août 1924, du 30 décembre 1926, du 4 août 1929, du 18 avril 1931 et du 6 avril 1938. S'agissant, par exemple, des indemnités de présence qui sont des *maxima* variables selon la taille de la ville chef-lieu, le décret de 1919 fixe à 40 francs par jour le remboursement dans les villes de plus de 100 000 habitants, à 35 francs pour celles comptant entre 40 000 et 100 000 habitants et à 25 francs dans les autres chefs-lieux de département. En 1938, les principes de paramétrage sont à peu près les mêmes mais avec des montants rehaussés : 100 francs pour les villes de plus de 100 000 habitants, 90 francs pour celles entre 40 000 et 100 000 habitants et 80 francs pour les autres villes. Ces derniers niveaux seront maintenus jusqu'à la suspension des conseils généraux par les lois du 12 octobre et du 14 novembre 1940.

Pour conclure, il convient de souligner que, dans l'entre-deux-guerres, pour les mandats nationaux, la période renforce et sécurise les possibilités de vivre de l'activité politique tout en favorisant l'invisibilisation des débats sur le sujet. Bien que des actions soient engagées pour normaliser le financement des mandats, tout tend à contenir cette éventualité et à réduire les possibilités, pour les élus locaux, de vivre de leur mandat.

Un calme apparent ? Scandalisation et médiation corporatiste autour des questions de rémunération du travail politique entre 1944 et 1990

Sébastien Ségas

Il peut paraître à première vue étonnant de s'intéresser à une période (1944-1990) caractérisée par une grande stabilité législative en ce qui concerne la question des indemnités¹ versées aux élus de la République. Du côté des élus locaux, le cadre normatif de la rémunération du travail politique est établi en début de période et reste quasi inchangé jusqu'à la loi du 3 février 1992. Sans remettre en cause le principe juridique de la « gratuité » des fonctions électives locales, l'ordonnance du 29 juillet 1944 consacre la possibilité, reconnue sous Vichy, d'indemnités de fonction pour les maires et les adjoints. À partir de la loi du 24 juillet 1952, le montant des indemnités est fixé par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique.

Contrairement aux maires et aux maires adjoints, les conseillers généraux hors Paris ne se voient pas accorder d'indemnités de fonction. Dans le prolongement des réglementations prises dans l'entre-deux-guerres, la loi du 4 avril 1947 prévoit le versement d'une indemnité de séjour pour chaque jour de présence en assemblée, en commission et en mission, ainsi qu'une indemnité de déplacement pour les trajets qui amènent les conseillers à s'éloigner de plus de deux kilomètres de leur résidence (sauf pour les élus qui cumulent mandat départemental et parlementaire), indemnités auxquelles peuvent éventuellement s'ajouter des remboursements de frais liés à l'exercice de mandats spéciaux. Point important, chaque département fixe librement le

1. Ce texte se focalise sur la question des indemnités en délaissant d'autres aspects qui concourent à la professionnalisation des activités politiques (retraites des élus...).

montant de ces indemnités et celles-ci ne sont ni plafonnées, ni harmonisées.

Du côté des parlementaires, l'impression de calme législatif est encore plus nette, aucun texte ne venant modifier leur régime indemnitaire. Si la question de la rémunération du travail des parlementaires arrive parfois sur l'agenda politique, c'est en empruntant des voies détournées, comme le montrent les vifs débats en 1953 autour de la création d'une indemnité qui permet aux députés de rémunérer des secrétaires.

Pourquoi alors s'intéresser à cette période de stabilité normative ? D'abord parce que la période est riche en débats et en projets législatifs avortés, en particulier en ce qui concerne les élus locaux : l'absence de résultat législatif concret ne signifie pas que la question de la rémunération du travail politique n'est pas inscrite sur l'agenda politique et discutée. En outre, étudier des « échecs » législatifs permet d'interroger les conditions de l'insuccès d'entreprises visant à améliorer les conditions matérielles de l'exercice du « métier politique ». On insistera ici sur deux facteurs qui limitent drastiquement la portée de ces initiatives et/ou les rendent compliquées : leur vulnérabilité, maintes fois soulignée¹, aux processus de scandalisation et, de façon un peu plus originale, le contrôle que l'État exerce sur les réformateurs dans le cadre de ce que l'on nommera, en empruntant l'expression de Pierre Muller, une relation de médiation corporatiste².

De la vulnérabilité au scandale : l'exemple de l'indemnité de secrétariat (1953)

Comme le note Patrick Lehingue, la production juridique visant à encadrer les activités politiques

et, plus particulièrement, la rémunération de ces activités, constitue un exemple de droit corporatiste au sens où ce droit apparaît comme construit « par des professionnels de la politique pour des professionnels de la politique³ ». Les groupes de pression « extérieurs à l'arène politique officielle⁴ » ne jouent qu'un rôle au mieux mineur dans ce travail de production législative. *A contrario*, les commissions et groupes de travail parlementaires et, quand elles sont concernées, les associations d'élus locaux⁵ sont clairement associés par l'État au processus de codification, quand ces groupes n'en sont pas à l'initiative.

Dire que les élus, et plus particulièrement les plus professionnels d'entre eux (par opposition aux amateurs et aux nouveaux entrants dans le jeu politique), disposent d'une capacité certaine à légiférer sur leur propre sort et à aménager les conditions matérielles de l'exercice de leurs fonctions ne signifie pas que cette capacité s'exerce librement. La production de ce droit est d'abord soumise à l'influence de processus de scandalisation qui viennent contraindre, de multiples façons, les activités de codification menées par les représentants politiques. On entend par « scandalisation » une opération menée par des acteurs sociaux (groupes mobilisés, partis politiques, journalistes...) qui vient, d'une part, qualifier négativement une conduite en tant qu'elle constituerait une transgression d'une norme sociale et, d'autre part, diffuser cette qualification auprès du public le plus large possible⁶.

L'émergence d'un scandale repose donc sur un travail social effectué par des entrepreneurs de morale⁷ qui entendent dévoiler et faire partager la façon dont, selon les cas, des pratiques, des décisions, des initiatives législatives contrarient des valeurs qu'ils estiment fondamentales. En ce qui concerne la rémunération des activités politiques, la plupart des entreprises de scandalisation mobilisent

1. Voir par exemple Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, pp. 7-34.

2. Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2018.

3. Patrick Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (décembre 1991-janvier 1992) » in Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique*, Paris, Belin, 2017, pp. 119-162, citation p. 113.

4. *Ibid.*

5. Pour la période étudiée, essentiellement l'Association des maires de France (AMF) et l'Association des présidents des conseils généraux (APCG), ancêtre de l'Assemblée des départements de France.

6. Voir Pierre Lascombes, « Des cris au silence médiatique : les limites de la scandalisation », *Éthique publique*, vol. 18, n° 2, 2016.

7. Howard S. Becker, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Métailié, 1985.

la valeur du désintéressement : dans cet horizon normatif, la politique est censée être avant tout une vocation. Ceux qui s'y engagent ne doivent pas chercher à en tirer un profit et des avantages matériels indus (même si ces entrepreneurs peuvent admettre qu'on verse aux élus une indemnité raisonnable qui viendrait couvrir les frais liés à leur fonction de représentation). Ces opérations de scandalisation, très courantes dans notre histoire politique, viennent alors dénoncer des niveaux de rémunération de l'activité politique jugés indécentes ou des démarches législatives qui conduiraient à un enrichissement illégitime des élus, guidés non par l'intérêt général, mais par leurs intérêts personnels et corporatistes.

Ces processus de scandalisation peuvent avoir différents types d'effets sur la production législative. La mise en scandale peut éventuellement déclencher une démarche de codification : les professionnels de la politique répondent alors à la critique envers certaines pratiques d'enrichissement par un effort de régulation. Si la codification peut résulter du scandale, elle peut aussi en constituer l'objet : la scandalisation vient alors dénoncer la mise en place par le personnel politique de réglementations soupçonnées de servir prioritairement les intérêts matériels des élus. La crainte de la scandalisation est si grande que les parlementaires, quand ils se lancent dans ce type de démarche législative, cultivent discrétion et prudence afin d'éviter que la discussion ne quitte l'arène confinée du débat entre élus pour dégénérer en « affaire » publique¹. C'est un troisième effet – indirect – des scandales : ils génèrent des stratégies préventives d'évitement de la publicisation.

Les débats autour de la création en 1953 d'une indemnité de secrétariat, étudiés par Nancy Canoves Fuster², illustrent bien la façon dont la scandalisation contraint le travail législatif des élus. La décision a été prise de manière très rapide, quasiment en catimini et de façon relativement consensuelle (seuls les communistes s'y sont opposés). La discrétion du processus décisionnel ne permet pas pour autant d'éviter une contestation *ex*

post dans la sphère médiatique et publique, contestation en partie relayée et alimentée par certains acteurs politiques. Alors même que l'indemnité ne vise pas à rémunérer directement les parlementaires, mais des secrétaires, c'est bien la question de l'enrichissement potentiel des élus nationaux qui « fait » scandale. Les entrepreneurs de la scandalisation dénoncent un risque de rémunération déguisée, se demandant si l'argent destiné aux secrétaires ne va pas finir dans la poche des députés et sénateurs.

Médiation corporatiste et contrôle étatique des réformes : l'exemple des débats autour des indemnités des conseillers généraux en 1980

La production législative autour de la rémunération des représentants politiques peut être contrainte, non seulement par la possibilité ou l'actualité de processus de scandalisation, mais aussi par le positionnement et l'action de l'État. Si le droit relatif aux indemnités est un droit corporatiste, il n'est pas intégralement maîtrisé par les représentants des intérêts de la corporation (parlementaires, associations d'élus), ceux-ci devant composer avec les représentants de l'État (les ministres et leur cabinet, les directions administratives des ministères), qui viennent parfois freiner leurs ardeurs. L'analyse du débat autour des indemnités des conseillers généraux en 1980 permet de montrer comment, au sein du ministère de l'Intérieur, qui prend en charge en France les problèmes liés aux collectivités, le ministre, son cabinet et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ont contrôlé les velléités réformatrices portées par deux associations d'élus.

Les échanges entre le ministère de l'Intérieur, d'un côté, et, de l'autre, des parlementaires et des associations d'élus départementaux apparaissent à l'origine comme le produit indirect d'un processus de scandalisation. En effet, le 25 janvier 1980, un article à charge paraît dans *Le Figaro*, qui vient dénoncer la façon dont les conseillers généraux sont

1. Sur ce point, voir Patrick Lehingue, *art. cit.*

2. Nancy Canoves Fuster, « Les Collaborateurs parlementaires sous la V^e République. Le cas de l'Assemblée nationale », mémoire de master 2 en science politique, Université Panthéon-Sorbonne, 2006.

indemnisés. À partir d'une enquête systématique, il met à la fois en avant la disparité des montants versés d'un département à un autre (le journaliste évoque un rapport de 1 à 11 entre les premiers et les derniers de son classement) et le niveau des indemnités dans les départements les plus généreux, présenté comme indécent. Ce sont *in fine* les marges de liberté qu'offre la loi de 1947 (chaque conseil général décidant du niveau des indemnités qu'il accorde) qui sont pointées du doigt. Le ton de l'article est volontiers accusateur et moralisateur, comme le montre l'extrait suivant qui mobilise la rhétorique de l'exemplarité et du nécessaire désintéressement : « En ces temps où les hommes politiques font volontiers rimer actualité avec austérité, le moins que l'on puisse attendre d'eux, c'est qu'ils donnent l'exemple. » Ce texte crée une petite polémique médiatique, suscitant des prises de position publiques, relayées par les médias, de la part de certains présidents de conseils généraux dénonçant un faux procès.

Ce processus de scandalisation n'engendre pourtant pas que des réactions purement défensives. Deux associations d'élus, l'Union des conseillers généraux de France (UCGF), née en 1979 de la mutation de l'Amicale des conseillers généraux, et l'Association des présidents des conseils généraux (APCG), beaucoup plus installée, investissent en effet la fenêtre d'opportunité ouverte par cette polémique pour revendiquer auprès de l'État une évolution de la réglementation concernant les indemnités des élus départementaux. Il s'agit alors pour ces associations non seulement d'afficher la volonté d'harmoniser et de réguler les pratiques, afin d'éviter les disparités territoriales et les éventuels « excès » qui étaient l'objet du processus de scandalisation, mais également d'obtenir, par la même occasion, la reconnaissance juridique d'un véritable « statut » pour les conseillers généraux, avec notamment la création d'une indemnité de fonction. Or, cette question est clairement un sujet tabou pour le gouvernement de l'époque. En effet, si le projet de loi relatif au déve-

loppement des responsabilités des collectivités locales, arrivé sur l'agenda parlementaire en 1978, et toujours en discussion en 1980, évoque, dans son titre III, des évolutions quant à la question de l'indemnisation des élus municipaux, il n'y est pas question des conseillers généraux. Il est exclu aux yeux du ministère de créer une indemnité de fonction pour un mandat dont l'exercice serait « ponctuel » (quelques jours dans le mois), et non permanent.

L'étude des archives de la DGCL¹ montre clairement que le ministère de l'Intérieur a pesé de tout son poids pour tenter de contrôler et contraindre l'expression de ces revendications. Cela s'est avéré relativement facile avec l'APCG : les associations d'élus, du moins à cette époque, sont inscrites dans une relation de médiation corporatiste avec le ministère qui exclut toute opposition frontale et tout lobbying trop offensif. L'APCG, qui tient à préserver des relations privilégiées avec l'Intérieur, reste à l'écoute de ces exigences et recherche des compromis². Si, par le biais de ses réseaux parlementaires, elle dépose une proposition de loi concernant les indemnités des élus départementaux, c'est en concertation avec le ministère qui, lors d'échanges épistolaires ou de réunions en petit comité, encourage ou décourage certaines initiatives. On peut retrouver des traces écrites de la façon dont le ministère contrôle l'expression de la demande de réforme. Ainsi, une note de la DGCL montre que le discours du rapporteur de la loi devant le congrès de l'APCG, qui doit être prononcé en octobre 1980, fait l'objet d'une attention bien particulière :

La communication [du rapporteur] prévue le jeudi matin comportait dans sa première rédaction les notions d'indemnité de fonction et d'élaboration d'un véritable statut du conseil général. Les contacts entre [le rapporteur], ses collaborateurs et la DGCL doivent conduire à gommer ces notions³.

Et effectivement, le discours finalement prononcé ne mentionne aucun des thèmes (statut, indemnité de fonction) censurés par le ministère.

1. Je tiens à remercier Johanna Rousseau, ingénieure d'études du projet ELUAR, pour son travail de collecte aux Archives nationales.

2. Sur ce point, voir Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007, pp. 111-130.

3. Source : Archives nationales.

La gestion de l'UCGF s'avère plus délicate. Ce nouvel entrant, largement inconnu du ministère, se pose en concurrent potentiel de l'APCG, partenaire habituel des pouvoirs publics et beaucoup plus docile. Le ministère et ses services tentent d'abord de se renseigner sur ses dirigeants et leurs motivations (en mobilisant notamment le réseau des préfets et les renseignements généraux) avant de les recevoir pour leur signifier qu'ils refusent toute évolution statutaire mais sont en revanche prêts à céder sur des points mineurs. Cette tentative de domestication, menée dans les espaces confinés de la place Beauvau, n'est pas couronnée de succès. L'UCGF garde un positionnement très offensif et le ministère s'emploie alors à marginaliser cette association. À titre d'exemple, le ministre de la Coopération de l'époque, également maire de Troyes, reçoit du ministre de l'Intérieur une lettre l'invitant à ne pas ouvrir le congrès de l'UCGF de 1980 qui se déroule dans sa ville (il ne s'y rendra effectivement pas). Il s'agit alors d'éviter tout ce qui pourrait être interprété comme une reconnaissance par l'État de la légitimité de cette association.

In fine, la proposition de loi portée par l'APCG et acceptée par le ministère, comme le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, sera abandonnée à la suite de l'alternance de 1981, alternance qui constitue ici un autre facteur explicatif de l'insuccès de cette entreprise de réforme.

La codification d'un « statut » de l'élu local et la crise de la représentation : comparaison de deux conjonctures (1992 et 2019)

Patrick Lehingue et Sébastien Vignon

Le propos de ce texte est de mettre en miroir deux processus de codification. Le premier, qui intervient au début des années 1990, aboutit à la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. On voudrait mettre en relation cette loi avec les discussions autour de ce qui n'était encore, à l'automne 2019, qu'un projet de loi – Engagement et Proximité – qui devrait permettre d'actualiser et de compléter ce socle législatif¹. Mettre en miroir, cela consiste à lister les analogies que l'on peut éventuellement relever entre ces deux conjonctures et ces deux processus de codification. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut énumérer une bonne demi-douzaine de points communs.

Il s'agit d'abord du référent général, en deuxième lieu du contenu précis des clauses qui sont (ou seront) mises en œuvre, puis de la singularité du droit ainsi créé ou complété ; en quatrième lieu, et c'est lié, du caractère atypique des débats parlementaires ; en cinquième lieu, de la vision un peu unanimiste des élus locaux, puis en sixième lieu de la conjoncture critique qui préside à ces processus de codification et l'explique partiellement (des scandales très nombreux au début des années 1990 et, de nos jours, le sentiment d'une crise des vocations qui, à quelques mois des municipales, laissait entrevoir le spectre d'une compétition qui serait sans compétiteurs²) ; septièmement, d'une forme d'*illusio* juridique, la codification étant sinon conçue, en tout cas (re)présentée comme pouvant à elle seule remédier à la crise de la représentation ; enfin, de la forte euphémisation des discours, dès lors qu'il est question

1. La loi a été promulguée le 27 décembre 2019, après la rédaction du présent texte.

2. Ce spectre s'apparente en fait à un marronnier journalistique, réactivé à chaque consultation municipale depuis 1995. Hormis quelques toutes petites communes rurales, on n'a pas constaté en mars 2020 de recul substantiel du nombre de candidatures déposées.

de fixer des barèmes, par crainte probable des effets pervers d'une trop grande publicité. Nous allons illustrer chacun de ces points en actualisant le problème pour la période immédiatement contemporaine.

Commençons par le référent. L'objet même de cette entreprise de codification, c'est d'élaborer un statut des élus locaux, mais évidemment il faut mettre ce terme « statut » entre guillemets, puisque, durant tous les débats de 1991, le terme est dénié, refusé, exorcisé, comme l'atteste cette intervention du ministre de l'Intérieur de l'époque :

Il ne s'agit pas aux yeux du gouvernement, et je suis convaincu que la haute assemblée sera d'accord, de professionnaliser, et encore moins de fonctionnariser les élus locaux. Il ne s'agit pas de donner un statut à des professionnels de la politique. Il s'agit de créer les conditions d'un bon fonctionnement de la démocratie. C'est donc à dessein que le terme même de statut n'a pas été retenu.

Dans le projet de loi présenté en conseil des ministres par Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu le 17 juillet 2019, la question du statut est cette fois évoquée par le président Emmanuel Macron en préambule du dossier de presse du projet de loi : « Je veux conforter leur rôle par un statut digne de ce nom, simplifier les règles qu'ils ont parfois subies lorsque le pouvoir, les responsabilités se sont par trop éloignés sans qu'ils l'aient choisi. » Toutefois, le terme de « statut » n'est pas repris dans les titres et les articles du projet de loi. Le titre IV s'intitule « Reconnaître aux élus un véritable cadre d'exercice de leur mandat », et non pas un « statut ».

Le paradoxe, deuxième point, c'est que le contenu même des dispositifs dément complètement ce refus affiché de la professionnalisation. De quoi est-il question en 1992 ? De régime de retraite, de droit à la formation, d'autorisations d'absence, d'affiliation à des régimes généraux de sécurité sociale, d'uniformisation, de plafonnement, de fiscalisation des indemnités. Toutes ces clauses, actuellement remises sur le chantier, renvoient bien à la définition on pourrait dire ordinaire, conventionnelle, d'une profession, mais là encore cette définition est complètement déniée comme telle. En 2019, ces clauses sont élargies et illustrent ce que l'on pourrait appeler un processus de semi-professionnalisation politique d'élus traditionnellement considérés comme des

amateurs de la politique. À titre d'exemple et parmi ces clauses, le droit à la formation, des autorisations d'absence pour les conseillers des communautés de communes, l'extension du droit de congé de campagne électorale pour les candidats aux municipales, y compris dans les communes de moins de 1 000 habitants, le remboursement des frais de garde, etc.

Troisième point, la singularité du droit ainsi créé. On aurait tort de prendre toute la législation sur les conditions d'exercice des élus locaux de façon isolée. On gagne beaucoup à rattacher ces processus de codification à tout ce qui a été accompli sur le cumul des mandats et même, de façon plus large, et c'est évident en 1990, à toutes les lois sur le financement des campagnes électorales, le plafonnement des dépenses, voire le financement des formations politiques. Tout cela forme un droit dont on pourrait dire qu'il est corporatiste, mais sans aucune connotation péjorative. Il est créé par un groupe professionnel ayant, comme tout groupe professionnel, des intérêts spécifiques, à destination essentielle mais pas exclusive des membres de ce même groupe professionnel. Donc il est élaboré par des professionnels de la politique, pour des élus déjà professionnalisés (vivant pour et de la politique) ou en voie de l'être. En 2019, les mesures contenues dans le projet de loi concernent prioritairement les élus les moins professionnalisés de la vie politique, puisqu'il s'agit des maires des communes de moins de 1 000 habitants, mais aussi des conseillers municipaux des communes de moins de 20 000, des conseillers des communautés de communes. Bref, on assiste à une hausse du montant des indemnités, mais également à un élargissement ou à une augmentation du nombre de leurs bénéficiaires.

Quatrième invariant, qui découle entièrement du troisième : à partir du moment où le droit peut être qualifié de quasi corporatiste, les débats parlementaires sont soumis à la nécessité d'euphémiser des intérêts que l'on pourrait considérer comme étant trop spécifiques. On a toute une série d'incongruités qui concernent d'abord les formes procédurales observées : inscription *in extremis* à l'ordre du jour en session souvent extraordinaire, déclaration d'urgence, approbation sans vote, attitude étonnamment neutraliste des membres du gouvernement qui, assez souvent, disent s'en remettre – et c'est

vraiment l'exception qui confirme la règle – « à la sagesse des assemblées ». La distribution finale des votes est tout aussi inhabituelle, qui consacre assez fréquemment un éclatement des clivages politiques traditionnels, avec des votes qui sont acquis à l'unanimité, des critiques qui viennent plutôt des membres de la majorité parlementaire, des votes contraires des élus d'un même parti à l'Assemblée nationale d'une part, au Sénat de l'autre. Bref, toute une série de choses tout à fait atypiques. Au moment de la rédaction du présent texte, le projet de loi de 2019 n'a pas encore été soumis à la discussion, et on ne peut donc préjuger de la distribution des votes, ni de l'ordonnancement des débats¹.

Un autre point commun entre 1992 et 2019 réside dans une vision un peu unanimiste ou homogénéisante des élus locaux. Tous les débats, quand on en relit la retranscription, sont ponctués par des hommages unanimes et un peu rituels adressés aux maires des petites communes, au nom desquels et pour lesquels tout le processus de codification semble avoir été conçu. Citons Jacques Thyraud qui était rapporteur en 1991 du projet de loi au Sénat :

En ce qui concerne les indemnités, je tiens à souligner que les maires n'ont rien demandé. Une telle démarche ne correspond pas à l'idée qu'ils se font de la dignité de leur fonction. Les maires, et surtout les maires des petites communes, dont monsieur le ministre et monsieur le secrétaire d'État ont rappelé les mérites, sont l'exemple vivant du civisme tel qu'on ne l'apprend que trop rarement dans les écoles. La corruption ne les a jamais effleurés, ils ont besoin de considération plus que de moralisation.

Mais cette vision très consensualiste pose quelque peu problème au sens où elle aboutit à ignorer les différences, les différends, voire les conflits d'intérêts qui peuvent séparer les petits élus des grands, les conseillers municipaux des conseillers régionaux ou généraux, les membres des exécutifs et les simples conseillers, les membres de la majorité et les membres de l'opposition. Or, le détail des dispositions votées en 1992 suggère que ce sont plutôt les maires des grandes villes et les exécutifs des conseils géné-

raux ou régionaux qui ont profité le plus de ces dispositions. En 2019, les mesures visent à réduire les écarts de rémunération entre catégories d'élus, notamment par la proposition de fusionner les trois premières strates de population qui prévoyaient pour les maires des montants progressifs d'indemnités.

Deux remarques méritent d'être formulées. D'une part, si l'indemnité des maires des plus petites communes, c'est-à-dire de moins de 1000 habitants, enregistre la plus forte hausse en valeur relative, soit 50%, ce sont en revanche les maires des plus grandes villes, celles de plus de 30 000 habitants, qui bénéficient de la plus forte hausse en valeur absolue, + 856 euros. D'autre part, l'Assemblée nationale avait adopté fin 2017 en séance de nuit, à la veille des fêtes de fin d'année, un amendement passé inaperçu à l'époque, portant de 5 512 à 7 716 euros bruts les indemnités des « grands élus », soit une hausse record de 40% qui était destinée à « compenser » le manque à gagner engendré par la mise en application de la loi sur le non-cumul, pour les présidents de régions et de départements, mais aussi pour les maires de villes de plus de 100 000 habitants et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants.

Enfin, la vision consensuelle et unanimiste des élus locaux dans le projet de loi de 2019 veut ignorer là encore les conflits qui séparent les catégories d'élus, et qui rejaillissent bien lors des auditions préalables au rapport d'information de 2018 intitulé « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire² », comme le souligne un maire auditionné, membre de l'Association des petites villes de France :

Le montant de l'indemnité est une préoccupation majeure chez les élus urbains des petites villes, de 3 000 à 20 000 habitants. Ces élus des petites villes sont agacés, car ils touchent moins qu'un conseiller départemental d'opposition dans un département moyen, de 500 000 à 1 million d'habitants. Cela pose problème.

Hormis la valorisation des indemnités, plusieurs différences sont également apparues entre les associations d'élus locaux.

1. Hormis l'invocation de l'article 40 pour s'opposer aux amendements tendant à accroître les dépenses publiques (notamment la prise en charge par l'État de l'augmentation des indemnités versées aux « petits » élus, le gouvernement s'en remettra fréquemment à « la sagesse des assemblées. » Les sénateurs, qui se félicitent de la reprise dans le projet de nombreuses propositions sénatoriales, voteront le texte à la quasi-unanimité (338 voix pour et 2 contre).

2. Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire », rapport d'information n° 642, tome 2, Sénat, 5 juillet 2018.

On doit évidemment évoquer la conjoncture ou, si l'on préfère, « l'humeur du temps » qui préside à la nécessité de réglementer des pratiques dont on peut dire qu'elles étaient jusqu'ici en régime de franchise juridique. Le sociologue Pierre Bourdieu a posé en loi générale que « plus la situation est dangereuse, plus la pratique tend à être codifiée. Le degré de codification variant comme le degré de risque¹. » La loi de 1992 intervient dans un climat de scandale, de discrédit du politique (affaire Tapie, affaire Urba, fausses factures, loi d'amnistie, enquête judiciaire au siège des partis politiques, remise en cause des magistrats) qui sont très souvent évoqués lors des débats parlementaires de décembre 1991. Le propos préliminaire du président du groupe charnière au Sénat, Rassemblement démocratique européen, Ernest Cartigny, en témoigne : « Affaires, corruption, le climat délétère dans lequel nous vivons en ce moment pourrait à certains rappeler l'époque de la Troisième République et de *L'Assiette au beurre*. »

En 2019, le problème s'est déplacé, la conjoncture fluide – pour reprendre le terme de Michel Dobry – générée à l'automne 2018 par les « gilets jaunes » conduit le président Macron à renouer le dialogue avec les maires, dans le cadre du Grand Débat national. Ces maires sont très découragés par les obstacles qu'ils rencontrent de plus en plus sur le terrain, l'émergence des intercommunalités XXL, qui tendent à les déposséder de leurs capacités de décision, la diversification mais aussi l'exaspération des attentes de leurs administrés, de plus en plus « consommateurs », le manque de reconnaissance, le désengagement de l'État, etc.

D'où le septième et avant-dernier point, une forme d'illusio juridique qui rappelle un peu ce que disait Marx, pour qui « le juriste, parce qu'il applique le code, s' imagine que celui-ci est le moteur actif du changement ». La codification, dans tous ces débats, est annoncée comme une thérapie capable de remédier à elle seule à la crise de la représentation. Le rapporteur Jacques Thyraud, sur le projet de loi de 1991, déclarait ainsi :

Si ce projet de loi est adopté dans les termes souhaités par la commission des lois, l'espoir renaîtra dans la France profonde dont je me suis efforcé de me faire l'écho. Il y aura encore des hommes et des femmes de bonne volonté pour se dévouer au bien commun, sinon, monsieur le ministre, leur recrutement se tarira, ce serait un désastre à la fois pour la France et pour la République.

En 2019, on retrouve également cette ambition de vouloir remédier à la crise de la représentation politique, et plus particulièrement à la crise des vocations électives dans les territoires les plus ruraux et ceux qui sont fragilisés économiquement et socialement.

Le présent projet de loi entend valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité, en améliorant les conditions d'exercice des mandats locaux. Dans le même esprit, il vise à étendre les libertés locales, conforter le rôle du maire pour trouver un meilleur équilibre avec son intercommunalité, simplifier le quotidien des élus locaux et mieux adapter certaines règles ou seuils aux réalités territoriales².

De bien nombreuses finalités, donc, pour un simple texte.

Dernier point qui renvoie au degré d'acceptabilité sociale, une grande partie des débats en 1991 porte évidemment sur la question des indemnités, pas dans son principe – il est évident que la gratuité a été unanimement rejetée – ni même concernant le montant de ces indemnités, mais s'agissant de la publicité qui en est faite et, plus encore, de la qualité juridique des indemnités que l'on accorde. Cette querelle peut sembler byzantine, mais elle en dit beaucoup sur la volonté de ne pas qualifier l'activité de représentant ou d'élu et sur l'idée qu'il faut faire, mais ne pas trop dire. On peut donner la parole à un des députés de l'opposition de l'époque, André Santini :

Est-ce l'image qu'on veut donner de nous aujourd'hui à l'opinion ? Après l'amnistie, la feuille de paye, à la veille de l'échéance électorale fondamentale, et dans le climat actuel, est-il bien raisonnable de focaliser l'attention des citoyens sur ce qui apparaîtra comme des avantages supplémentaires en faveur des élus déjà soupçonnés de tous les maux du monde ?

1. Pierre Bourdieu, « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, 1986, pp. 40-44.

2. Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique enregistré à la présidence du Sénat le 17 juillet 2019.

S'agissant de la qualification juridique, le débat porte sur la nature des indemnités, qui est en fait un indice permettant de qualifier l'activité des élus sans la disqualifier. Ces derniers entendent rester en régime de singularité, comme l'atteste cette déclaration du président de la commission des lois à l'Assemblée en 1991 :

Ce que touchent les élus a un caractère *sui generis*, ce n'est pas un salaire, ce n'est pas un honoraire, ce n'est pas un traitement, c'est donc, disons-le franchement, la rémunération d'un service rendu par l'élu à la collectivité, à l'intérêt général. Assimiler l'indemnité à un salaire, c'est faire des élus des professionnels, c'est une tout autre logique.

Et l'on voit bien qu'on retourne donc au point de départ. En 2019, ce débat sur la nature des indemnités et, au-delà, sur la qualification de l'activité d'élu, perdure. En témoigne cette citation du rapport d'information du Sénat, « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire » :

En dépit de son utilité, l'indemnisation des élus locaux soulève un débat ancien, de nature philosophique. Un mandat local doit-il être davantage assimilé à une fonction bénévole, par nature exercée à titre gratuit, ou à une activité professionnelle, faisant ainsi l'objet d'une rémunération ? [...] le mandat local ne constitue pas une activité professionnelle, mais un engagement civique, et l'indemnité de fonction n'est pas une rémunération, mais une compensation ; pour autant, cette indemnité doit couvrir effectivement les frais liés à l'exercice du mandat, pour ne pas pénaliser les élus ni décourager les candidats¹.

1. Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené, *op. cit.*

Vivre aujourd'hui de la politique

Que signifie vivre de la politique ? Trois éclairages

Didier Demazière

La perspective de ce texte est de formuler quelques réflexions afin d'interroger cette expression, « vivre de la politique », notamment en mobilisant une enquête auprès d'élus ayant des mandats variés¹. « Vivre de la politique » renvoie directement aux enjeux de rémunération des mandats, aux conditions matérielles aménagées pour les exercer. La notion d'indemnisation suggère que vivre de la politique est une situation particulière, différente de situations professionnelles ordinaires, dans lesquelles on perçoit un salaire.

Un enjeu réside donc dans la compréhension de ce que veut dire « vivre de la politique ». Pour avancer dans cette direction, je voudrais insister sur trois dimensions de cette rétribution, qui est donc une indemnisation. Un premier point consiste à souligner qu'elle est conçue comme une compensation à l'engagement politique et comme la possibilité d'arbitrer entre temps consacré à un emploi rémunéré et temps consacré à la politique. Le deuxième point conduit à réfléchir au niveau de la compensation financière, dès lors que le principe de celle-ci est établi, et à s'interroger sur ce que l'on gagne en exerçant des mandats, ou ce que l'on perd au regard d'autres manières de gagner sa vie. Le troisième point situe la problématique de l'indemnisation des élus à l'échelle des carrières et des vies de travail, ce qui conduit à aborder les questions de l'entrée et

de la sortie de mandat, de l'incertitude et de la stabilisation des situations des élus.

Dans un premier temps, il semble utile de revenir sur ce que signifie « vivre de la politique ». Littéralement, cela veut dire que l'on peut retirer de l'activité politique, de l'exercice de mandats, puisqu'on s'intéresse aux élus, des revenus permettant de vivre, de gagner sa vie. Il faut revenir sur l'existence de cette possibilité car elle n'a rien d'évident. En effet, l'engagement politique est envisagé par les premiers concernés comme un acte de dévouement au service de la société, du bien commun. Autrement dit, gagner sa vie n'est pas un ressort de l'engagement et l'exercice de mandats est considéré comme une activité à part, différente des autres activités de travail, qui procurent emploi et revenu. Si faire de la politique, c'est avant tout s'engager, cet engagement n'est pas neutre dans la vie quotidienne : il a un coût qui est à l'évidence temporel, puisque le temps que l'on consacre à la politique et ses mandats est un temps indisponible pour d'autres activités, personnelles ou professionnelles. La dépense temporelle a souvent pour prix la réduction des temps personnels ou encore l'allongement des temps de travail politique, consacrés à la politique. Mais ce prix peut être aussi financier, l'exercice de mandats fait obstacle à l'investissement professionnel et contraint à réduire son temps de travail et, partant, les revenus que l'on en retire.

Aussi, le principe d'indemnisation des mandats doit être vu comme un mécanisme de compensation de la perte de temps et de revenu occasionnée par l'engagement politique. Ce principe n'affaiblit pas cet engagement, mais au contraire le soutient, puisque la rémunération vise à permettre de dégager du temps, notamment en réduisant son activité professionnelle.

1. Enquête réalisée avec Rémy Le Saout dans le cadre de l'ANR ELUAR.

Par ailleurs, l'indemnisation élargit les possibilités de s'engager en politique en permettant à des citoyens qui ont besoin de travailler pour vivre, faute de disposer d'une fortune personnelle, d'accéder à une autre source de revenu à travers les mandats. C'est bien le sens historique de l'instauration des règles d'indemnisation : lutter contre la monopolisation des mandats par les plus fortunés et ouvrir l'accès à ces mandats à des personnes qui doivent gagner leur vie en travaillant. Aussi, quand la politique est rémunérée, il devient envisageable d'abandonner son emploi et de renoncer aux revenus afférents pour s'engager, car on peut vivre de la politique. L'indemnisation des mandats est en ce sens une avancée démocratique. Elle ouvre l'accès aux mandats indépendamment de la situation professionnelle occupée. C'est pourquoi le principe d'indemniser les mandats est largement admis et acquis. Il n'existe pas tellement de remises en cause du principe. Les débats portent plutôt sur ses déclinaisons : comment fixer les montants des indemnités et à quels niveaux ? Au-delà de l'acceptabilité d'une indemnisation des mandats, ou en tout cas de certains mandats, la question est donc : quels sont les bons montants ?

Le deuxième point, qui porte sur le niveau d'indemnisation, est central dès lors que l'on s'interroge sur ce que vivre de la politique signifie. La question est assez simple : quel revenu permet de vivre de la politique ? Quel est le bon niveau d'indemnisation des mandats ? La première réponse renvoie à cette idée selon laquelle le bon niveau est celui que l'on est prêt à accepter dans une société. Mais il n'est pas si aisé de dégager une norme partagée et consensuelle en la matière. Au contraire, la question du bon montant, ou du montant acceptable ou souhaitable, suscite débats et controverses.

Le problème peut être envisagé de manière moins globale, en partant de constats précis. Le premier est celui de la disparité de l'indemnisation des mandats qui traduit, fût-ce avec de fortes distorsions, la variété du volume d'activités induites. Les écarts d'indemnisation sont très importants, ne serait-ce que parce que l'immense majorité des plus de 500 000 mandats en France n'est pas indemnisée. Ainsi, l'absence de compensation – ou son caractère symbolique – est la règle ultradominante. Pour l'immense majorité

des mandats, donc, la possibilité de vivre du travail politique est purement scolastique, sauf à considérer un phénomène complémentaire, qui est le cumul des mandats et leurs indemnités potentielles.

On peut aussi observer qu'il existe en France 1 260 mandats environ qui offrent des indemnités supérieures à 5 000 euros mensuels nets, soit un montant largement supérieur au salaire moyen, mais inférieur au salaire moyen des cadres supérieurs. Cela signifie que la comparaison ne permet pas de régler la question du bon niveau d'indemnisation, car tout dépend de la catégorie prise en référence. Il s'agit néanmoins d'une démarche intéressante dans la mesure où elle permet de situer la place des indemnités de mandat dans l'échelle des rémunérations d'une société donnée. Elle informe aussi sur l'importance et le prestige accordés au travail politique et à l'exercice des mandats, si l'on considère que les revenus octroyés aux élus sont, dans chaque société – et la comparaison internationale est ici très utile –, le reflet de ce que les sociologues appellent la valeur sociale de la profession ou de la fonction concernée.

Une manière de décaler quelque peu la perspective est d'examiner le point de vue des premiers intéressés, des élus eux-mêmes. C'est ce que nous avons fait, non sur le mode d'un recueil d'opinions, mais en examinant les arbitrages que les élus sont conduits à effectuer entre exercice des mandats et exercice d'une activité professionnelle : comment cette question se pose-t-elle à eux ? À quels niveaux de rémunération émerge-t-elle ? Comment arbitrent-ils : cumul, retrait partiel de l'emploi, interruption pour se consacrer pleinement à la politique et ainsi vivre de ses mandats, etc. ? En se demandant à quel moment cette question est envisagée, et quels aménagements sont réalisés, on peut appréhender quel est le niveau d'indemnisation acceptable pour les élus eux-mêmes. On le saisit par des décisions et des actes qu'ils posent, et non au niveau plus évanescents des représentations sociales ou des préférences.

Le premier constat que l'on peut dresser est que le niveau d'indemnisation acceptable, c'est-à-dire celui qui déclenche une réduction sensible de l'activité professionnelle ou son interruption, est extrêmement dispersé, et varie avec le niveau des revenus profes-

sionnels. Éviter la perte de revenu ou la limiter est une composante majeure des arbitrages : interrompre son emploi pour vivre exclusivement de ses mandats suppose de s'y retrouver en termes financiers, ce qui est apprécié de différentes manières. Ainsi, une baisse limitée de revenus n'empêche pas telle élue rencontrée de cesser son activité professionnelle : « Finalement, je perds 300 euros, ça me va. » D'autres lâchent leur emploi quand ils ont un gain significatif de 1000, 1500 ou 2000 euros par mois, mais pas avant.

D'autres éléments interviennent, qui complexifient ces arbitrages. Ainsi, les possibilités de cumuler emploi et mandat sont variables. On sait que la loi prévoit des cas d'incompatibilité, assez limités au demeurant. De manière plus générale, le statut de l'emploi occupé a des effets différenciateurs. C'est le cas sur les conditions de retour éventuel vers cet emploi, avec un avantage pour les fonctionnaires qui peuvent obtenir une disponibilité et n'ont pas besoin de démissionner et de rompre ainsi tout lien avec leur poste antérieur. Au regard du temps partiel, les fonctionnaires ont la faculté de recourir à cette réduction de leur temps de travail, alors que ce n'est pas toujours si aisé pour les salariés du secteur privé, notamment pour ceux qui ont des fonctions d'encadrement, et que les professions libérales sont renvoyées à leurs propres décisions et à leur évaluation des risques sur la pérennité de leur activité. Selon les statuts et, plus largement, les situations professionnelles, les conditions de passage vers l'exercice de mandats à temps plein sont donc inégales.

Il faut ajouter encore que l'appréciation des revenus ne peut être limitée à l'échelle individuelle. La prise en compte de la dimension familiale accroît l'hétérogénéité des situations des élus, qui peuvent être ou non principaux pourvoyeurs des revenus de leur ménage, avoir ou non un conjoint qui travaille, avoir des charges, des dettes, du patrimoine en volume très variés. Ces composantes de la situation financière du ménage influent sur les manières d'évaluer le niveau des indemnités de mandat.

Les perspectives que les élus investissent dans leurs mandats et les projections d'avenir qu'ils envisagent, plus ou moins clairement selon les cas, comptent aussi. Pour certains, l'exercice de mandats corres-

pond à un engagement à côté de l'activité professionnelle, en plus de celle-ci, ce qui conduit à considérer l'indemnisation comme un revenu complémentaire, voire accessoire. D'autres pointent le poids des responsabilités exercées et le temps qu'ils y consacrent, et soulignent la nécessité de se dégager de ses activités professionnelles à partir de certains niveaux de charges. Dès lors, le niveau de compensation financière n'est pas anodin, même s'ils n'envisagent pas de consacrer toute leur vie aux fonctions d'élu. D'autres encore voient dans celles-ci une carrière possible, impliquant des engagements croissants, dont l'indemnisation devient une composante centrale car elle est *de facto* l'équivalent du revenu d'un travail conçu sur le modèle d'une carrière quasi salariale. Il existe donc des modèles contrastés dans les façons de s'approprier les mandats, et c'est un point d'importance qui conduit à d'autres questions : certains modèles sont-ils plus fréquents dans telle ou telle strate de mandats, certains sont-ils socialement plus acceptables que d'autres ?

Dans ce troisième point, on insistera sur la nécessité de considérer les revenus de la politique dans le temps, ce qui permet de prendre en compte une propriété centrale, à savoir le fait qu'ils ne sont pas constants. En effet, les mandats se gagnent et se perdent, et le niveau des indemnités perçues fluctue avec les succès et les défaites électorales. Ces fluctuations signifient donc gains ou pertes, accroissement ou diminution des revenus perçus. Souligner ce point, c'est aussi dire que vivre de la politique ne peut pas s'entendre uniquement comme « vivre aujourd'hui de la politique » ; car c'est aussi vivre demain de la politique ! À partir de là, on incorpore dans l'analyse les incertitudes électorales. Celles-ci sont très inégales selon les types de mandats, selon les parcours des élus, selon les conjonctures politiques. Mais elles conduisent à prendre au sérieux des questions comme : pourrai-je demain, ou dans tant d'années, vivre de la politique ? Puis-je effectuer mon parcours en vivant de la politique ?

Ces parcours des élus sont souvent considérés de manière stéréotypée, dans le sens où les représentations sociales sont déformées au prisme des élus les plus visibles, les plus médiatisés, les plus centraux. Dès lors, ils apparaissent comme plutôt stables et continus, souvent marqués par une progression et

une ascension, ou encore associés à une certaine sécurité ou irréversibilité. C'est ce que l'on peut appeler le prisme de la centralité, qui déforme la réalité. En menant l'enquête auprès d'élus qui vivent exclusivement de la politique, mais depuis relativement peu de temps, et qui n'occupent pas les positions les plus centrales et prestigieuses dans le champ politique, on est amené à pointer d'autres propriétés de leur parcours. Quand on les retrace, on observe certes une grande variété mais, au-delà, quelques propriétés saillantes se dégagent : la lenteur des débuts, la récurrence des défaites, le temps long avant de pouvoir vivre de la politique, les accidents de parcours avec leurs effets directs sur les rémunérations.

Vivre de la politique ne doit pas être considéré comme une situation instantanée, cela s'inscrit dans des parcours d'engagement politique qui ont souvent commencé précocement. Et l'amorçage du parcours d'élu est fréquemment lent, dans le sens où il est marqué par l'accès à des premiers mandats sans indemnités, ou très faiblement indemnisés, ce qui n'empêche pas de consacrer beaucoup de temps au travail politique. Les périodes antérieures à la professionnalisation politique ont des profondeurs variables selon les individus, mais elles sont marquées par des dépenses temporelles importantes, faisant écho au dévouement évoqué plus haut. C'est souvent progressivement que la question des arbitrages entre emploi et mandat, revenus professionnels et indemnités, se pose, avec le cumul de plusieurs mandats locaux ou avec l'accès à des mandats procurant des indemnités croissantes, dans un exécutif, par exemple. Ces parcours peuvent aussi être marqués par des accidents de carrière, comme des défaites électorales, qui peuvent déstabiliser les revenus et les situations économiques personnelles ou domestiques.

Cela conduit à souligner une dimension centrale de ce que signifie vivre de la politique : comme dans le cas d'un CDD, le mandat est une activité et un engagement qui ont un terme, fixé par le calendrier

électoral. C'est en tant que telle une source d'incertitude qui, si elle est très variable selon les situations, est néanmoins structurelle, la perte d'un mandat étant une composante des parcours d'élus et une source d'instabilité de leurs revenus. Aussi, l'indemnisation des élus doit être pensée en référence à leurs parcours, parce qu'elle est indexée sur un niveau de risque qui, s'il est variable, est consubstantiel aux mandats. Ensuite, il faut aller plus loin. En effet, compte tenu des accidents de parcours que des élus, y compris les élus parlementaires, peuvent rencontrer, il y aurait intérêt à inscrire la question de leur rémunération dans un cadre beaucoup plus large, qui est celui du droit du travail. En formulant les choses ainsi, on veut signifier que ce cadre doit prendre en compte l'accompagnement des mobilités professionnelles, en particulier des mobilités entre mandat et autre position professionnelle, mais aussi la formation, la reconnaissance des compétences.

Finalement, cela conduit à faire retour sur la notion de professionnalisation, si souvent associée au fait de vivre de la politique. De mon point de vue, la professionnalisation, ce n'est pas faire de la politique ou des mandats son métier, sa carrière, sa situation professionnelle, ses moyens de vivre pour toujours ! La professionnalisation, ce n'est pas seulement une question de caractéristiques des parcours ou carrières des élus. Ce sont plutôt des dispositifs qui devraient permettre d'insérer les séquences politiques – exercer des mandats – dans une carrière professionnelle qui soit lissée, c'est-à-dire dans laquelle les accidents de parcours ne soient pas si brutaux que l'on cherche absolument à conserver son mandat simplement en raison de la difficulté à en sortir pour faire autre chose. Donc, la professionnalisation doit se voir aussi à l'échelle de dispositifs d'encadrement et de gestion des parcours, plutôt qu'à l'échelle d'une sorte d'installation dans des mandats et dans des positions politiques.

Se vouer à la politique sans complètement en vivre. Les adjoints au maire et leurs rémunérations

Rémi Lefebvre

Depuis quelques années, j'ai engagé des recherches sur la professionnalisation politique « en train de se faire ». Il ne s'agit pas de travailler sur des professionnels qui vivent de et pour la politique mais, dans une perspective processuelle, sur des acteurs se trouvant dans des situations intermédiaires. J'ai enquêté précédemment sur des assistants d'élus qui eux-mêmes étaient des élus, donc pris entre leur position professionnelle d'assistants et celle d'élus modestes¹. Dans le cadre de l'ANR ELUAR, je travaille sur les situations d'élus qui ont une activité professionnelle, et j'analyse donc la conciliation souvent complexe des deux activités. Je m'intéresse ici à une sous-population de l'enquête, celle des adjoints. Ce travail est en cours, donc inabouti. Les adjoints ont été peu analysés par la science politique. On peut néanmoins s'appuyer sur les travaux de Michel Koebel, Éric Kerrouche ou Olivier Borraz.

La symbolique de l'amateurisme et du bénévolat républicain structure très fortement l'image sociale de ces élus. On ne les perçoit pas comme des professionnels de la politique. Or, un processus de professionnalisation, certes d'inégale intensité ici et là, est à l'œuvre dans cette population d'élus. Cette professionnalisation intervient dans trois sens. Le premier renvoie au temps passé dans le mandat. Je travaille depuis un certain nombre d'années sur les emplois du temps, les agendas d'élus, et l'on observe que, y compris chez les adjoints, le temps occupé à l'activité d'élu tend à progresser. La deuxième dimension est la professionnalisation au sens de « professionnalité » et de compétences. On constate une montée en compétences techniques des man-

datés d'adjoint, très variable évidemment selon la taille des villes. Je m'intéresse ici à des villes moyennes et grandes (à partir de 20 000 habitants). Je laisse de côté les adjoints de communes rurales. Olivier Borraz a montré que l'adjoint était un médiateur spécifique et de plus en plus professionnalisé dans un secteur de la société locale lié à sa délégation. Le troisième processus de professionnalisation, bien documenté par Michel Koebel, est la sélectivité sociale de plus en plus forte des adjoints. Leur niveau social moyen augmente. Ils sont de plus en plus issus des catégories sociales supérieures diplômées. Cette professionnalisation « sociologique » est liée sans doute à la complexification de l'action publique, mais aussi (cela apparaît très clairement dans mes entretiens) à la montée en compétences des services et des fonctionnaires territoriaux, qui exige des élus d'être en mesure de donner le change (sauf à être dépossédés de leur pouvoir). Elle les oblige (me dit-on souvent en entretien), pour ne pas « se faire dominer par les services », à maîtriser la technicité de plus en plus forte des compétences.

C'est donc à une population de semi-professionnels que je m'attache, qui consacre un temps important à son mandat (entre 15 heures et 40 heures par semaine sur mon corpus), est faiblement rémunérée (sur mon corpus, entre 250 euros et 1 500 euros hors réversion aux partis) et concilie donc ce mandat avec une activité professionnelle. Ce qui m'intéresse, ce sont les tensions et bricolages qui résultent de ce cumul d'activités. En quoi la question de l'indemnité révèle-t-elle ces tensions ? Comment vivre et pouvoir se consacrer à la politique avec un niveau d'indemnités assez faible le plus souvent, alors que l'activité d'adjoint demande de plus en plus de temps ? J'ai décidé de ne pas travailler sur les retraités (chez qui le coût personnel de cette conciliation est moins élevé).

Mon approche est qualitative et sensible aux rapports subjectifs à l'argent. Mon analyse se situe dans le cadre d'une analyse interactionniste au sens d'Everett Hughes sur les carrières. Une carrière, c'est à la fois une série de statuts et d'emplois

1. Rémi Lefebvre, « Entre les coulisses et la scène. Trajectoires et stratégies de professionnalisation des auxiliaires politiques au Parti socialiste », in Willy Beauvallet et Sébastien Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2017.

clairement définis, une suite typique de positions et de responsabilités, et une carrière au sens subjectif, c'est-à-dire les changements subjectifs que ces transformations opèrent sur l'individu. Il n'existe pas de rapport intrinsèque à l'argent, il n'est de rapport à l'argent que médié par des trajectoires sociales, par des propriétés sociales, des niveaux de diplôme, des niveaux de patrimoine, du capital symbolique, culturel, etc. Mon parti pris de méthode est clair : des entretiens larges, puisque ce qui m'intéresse, ce n'est pas uniquement le mandat, mais les diverses sphères de vie de l'individu, la vie professionnelle, mais aussi familiale, conjugale, amicale, personnelle, parentale... Il s'agit de comprendre les coûts, mais aussi les rétributions matérielles et symboliques de l'engagement électif, comment ils se pondèrent ou se compensent ; et donc effectivement aussi l'histoire sociale de l'individu, d'où il vient, son niveau d'études, ses aspirations, ses attentes... Ces éléments déterminent la perception de la juste indemnité liée à l'appréciation des sacrifices consentis *dans* et *par* l'activité, en termes de vie professionnelle, familiale, conjugale, amicale, personnelle. De façon synthétique, cinq variables sont mises à contribution dans le cadre de l'enquête.

La première variable, c'est le métier exercé. On retrouve ici des questions assez classiques en science politique : quels sont les métiers plus favorables que d'autres à l'exercice des responsabilités politiques qui rendent possible le cumul d'activité d' élu professionnel, par la flexibilité horaire qu'ils procurent, par les facilités statutaires, par la possibilité de temps partiels... ? En quoi le rapport à l'argent et à l'indemnité est-il fonction du sentiment de sacrifier ou non son activité professionnelle, et des horizons d'attente par rapport à l'investissement professionnel ?

Ce qui se dégage assez nettement, c'est la place croissante des fonctionnaires. Ce phénomène a été très bien documenté par Michel Koebel, plus spécifiquement sur la place des adjoints/fonctionnaires de collectivités territoriales. En effet, la fonction de fonctionnaire territorial permet de concilier temps et technicité. Le coût d'entrée dans le mandat est

alors plus faible, parce que l'on peut faire valoir une expertise liée à son activité. J'observe aussi le déclin des enseignants, parmi les profils d'élus, qui confirme d'autres résultats¹. Tendanciellement, ils sont de moins en moins nombreux à être engagés dans la politique électorale. Cela ne va plus nécessairement de soi, alors que cet engagement revêtait une part d'évidence dans les années 1970 et 1980. Cela tient à un faisceau de raisons : les mutations du métier, son déclassement, le déclin du capital d'autochtonie des enseignants...

Autre profession, les assistants d'élus. Leur nombre en France a considérablement augmenté avec la décentralisation, et c'est souvent aujourd'hui une activité qui permet cette semi-professionnalisation. Sur mon terrain d'enquête, la métropole lilloise, qui était un bastion du Parti socialiste, une filière électorale s'était consolidée, qui passait par des études de sciences politiques, des stages auprès d'élus, le militantisme à l'Union nationale des étudiants de France (Unef) et au Parti socialiste et l'entrée en politique, aux élections municipales par un mandat de conseiller municipal, puis d'adjoint, puis parfois de maire (quand le cursus se déroulait sans encombre). Cette filière s'est effondrée, ce qui oblige à des reconversions intéressantes et cruelles.

Dernière activité repérable dans le corpus, celle de consultant. Je note que des adjoints à la culture, des adjoints aux sports, des adjoints à l'activité économique se spécialisent dans un domaine et, pour continuer leur mandat, deviennent autoentrepreneurs, créent un bureau d'études, deviennent consultants sur la base de leur expertise sectorielle électorale... C'est une autre manière de valoriser leurs compétences d'élus et d'obtenir un dosage optimum entre mandat et activité professionnelle. J'observe peu de professions du privé et, lorsque c'est le cas, le lien est souvent direct entre la compétence professionnelle de l'activité et le mandat (un comptable est adjoint aux finances, par exemple).

La deuxième variable est la trajectoire sociale, les ressources économiques, le niveau social, le niveau de diplôme. Le niveau de vie antérieur, le niveau de

1. Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, « Pourquoi les enseignants français tournent-ils aujourd'hui le dos à l'engagement politique ? », in Lorenzo Barrault-Stella, Brigitte Gaiti et Patrick Lehingue (dir.), *La Politique désenchantée ? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019.

vie visé au regard des diplômés sont des éléments importants à prendre en compte. Je pourrais dresser une série de portraits et de profils différents : des élus qui ont du patrimoine et peuvent donc négliger leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement à leurs activités politiques ; des professions libérales pour qui l'indemnité n'est pas du tout un problème. Le niveau de diplôme est un élément essentiel à prendre en compte.

Prenons le cas de cette jeune adjointe d'une grande ville de la métropole lilloise qui a fait Sciences Po puis HEC. Elle devient assistante parlementaire puis adjointe, mais refuse la professionnalisation politique. Elle souhaite avoir un « vrai métier » compte tenu de son niveau d'études et des attentes de ses parents. Elle a beaucoup de mal en entretien à accepter l'idée qu'elle est assistante d'élu et adjointe et que cette situation peut être durable. Ses parents lui reprochent d'être une apparatchik.

La valeur des indemnités au regard du statut social peut par ailleurs être très variable. Un « petit » salarié employé peut juger ses 400 euros d'indemnités en tant qu'adjoint comme une rétribution « considérable ». 400 euros, cela n'a pas du tout la même valeur en fonction de la trajectoire de l'individu.

La troisième variable est le temps passé à l'activité liée au mandat et sa technicité. Il est variable entre 10 à 15 heures et 35 heures sur mon corpus et est fonction de la division du travail avec le maire, de la collégialité de l'équipe, de l'ambition de l'adjoint, de sa compétence au départ, du type de délégation. Certaines activités d'adjoint sont plus chronophages que d'autres. Être adjoint aux sports, à la démocratie participative¹, aux associations, à la culture, cela demande une présence par exemple le week-end. Être adjoint à la voirie, aux finances ou dans d'autres domaines exige plus de travail de dossier que l'on peut faire chez soi, au travail, le soir... La taille de la commune, l'appui ou non des services jouent également.

La quatrième variable, peut-être la plus intéressante, est la situation familiale : vie en couple ou non, niveau de vie du conjoint, célibataire ou pas, sans enfants ou avec, jeunes ou pas. Ces variables sont essentielles. Le cycle de vie et la disponibilité biographique modèlent le rapport à l'engagement. Il faut renvoyer ici à la magnifique thèse de Christelle Gris sur la « maisonnée politique », qui invite à travailler sur le rapport des élus à leur entité familiale². Il convient de prendre en compte les transactions qui peuvent se jouer dans la cellule familiale et la variable de genre. La féminisation du personnel politique municipal, le fait qu'aujourd'hui il y ait autant d'adjoints et que d'adjointes : ces phénomènes ne sont pas neutres.

Enfin, la cinquième variable est la perspective ou non de professionnalisation, c'est-à-dire les horizons d'attente de ces adjoints, leurs ambitions politiques pour l'avenir. Veulent-ils à terme vivre de la politique ? Ressentent-ils cette situation intermédiaire comme transitoire ou s'en accommodent-ils très bien sans chercher à progresser dans la hiérarchie politique (devenir maire, conseiller départemental ou régional...)? Les indemnités intercommunales jouent aussi un rôle essentiel dans la dynamique de professionnalisation. Il y a les adjoints qui sont conseillers communautaires et ceux qui ne le sont pas, ce qui introduit des disparités fortes dans cette population. Ce sont encore largement les maires qui choisissent qui va siéger à l'intercommunalité ou pas, en dépit du fléchage introduit en 2014³. Ils peuvent décider de confier le mandat intercommunal à un élu, en fonction d'un certain nombre de variables qui sont l'horizon d'attente en termes de professionnalisation, le temps passé dans le mandat, la technicité et le caractère stratégique de la délégation d'adjoint... Il faudrait évoquer la situation des jeunes qui aujourd'hui entrent en politique, avec cette filière que j'évoquais tout à l'heure, et qui s'est consolidée, si bien que le poste d'adjoint est devenu une étape dans un processus de professionnalisation

1. Rémi Lefebvre, Guillaume Petit et Julien Talpin, « Les adjoint-e-s à la démocratie participative. Une catégorie d'élu-e-s entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle », *Participations*, 2020 (à paraître).

2. Christelle Gris, « La Maisonnée politique. La contribution des conjointes d'élus à la carrière électorale », thèse de doctorat en sociologie, Université Panthéon-Sorbonne, 2016.

3. Depuis 2014, les électeurs votent à partir de liste où les candidats ayant vocation à siéger dans les instances communautaires sont fléchés.

assez bien identifié, qui conduit à vivre pour et de la politique.

Pour conclure, je propose un pas de côté. Ce qui me frappe, dans les entretiens que j'ai réalisés avec des adjoints, c'est cette idée très présente que leur situation est difficile, qu'ils consentent beaucoup de sacrifices liés à leur mandat, et qu'ils n'ont pas le droit de se plaindre. Et ce, parce que la défiance à l'égard des élus est générale. « Les citoyens pensent qu'on gagne beaucoup, ils pensent qu'on gagne beaucoup plus que nos indemnités effectives. » J'observe un décalage entre le sentiment d'une vie difficile et une perception, dominante chez les citoyens, selon laquelle les élus, même de second rang, sont privilégiés. Cette dissonance, ce décalage sont source de souffrance et d'incompréhension. Cette perception extérieure et tenace renforce les coûts subjectifs du mandat. On observe parfois une forme de misère de position, de déclassement assez prégnant chez ce type d'élus.

L'impact des gratifications financières sur les choix de carrière des élus et les retraits de la vie politique

Louise Dalibert

Dans l'opinion publique, l'idée selon laquelle les élus gagnent très bien (voire trop bien) leur vie est courante. La gratification financière des mandats constituerait même l'un des éléments moteurs de l'engagement dans une carrière et, par conséquent, l'une des raisons pour lesquelles il est si difficile de quitter la politique. Dans quelle mesure les rétributions financières des mandats influent-elles sur les choix de carrière des élus et les décisions de sortie de la vie politique ? Il s'agit d'appréhender la rétribution économique des mandats à partir des retraits de l'Assemblée et de la vie politique. Évidemment, ces décisions de sortie dépendent de nombreux facteurs, cependant on voudrait évoquer plus spécifiquement le facteur économique afin d'essayer, dans une démarche heuristique, de l'isoler. Ce texte s'appuie premièrement sur les travaux américains qui se sont penchés sur les retraits du Congrès et, deuxièmement, sur une enquête quantitative et qualitative portant sur les députés français ayant siégé à l'Assemblée nationale entre 1997 et 2017.

Si la littérature francophone n'a que peu produit sur les retraits de la vie politique, il en va différemment de la littérature nord-américaine qui, à partir de la fin des années 1970, s'est intéressée aux retraits volontaires du Congrès. Les études américaines s'appuient essentiellement sur des modèles économiques visant à déterminer les variables les plus prédictives des retraits. Trois pistes principales en ressortent : les décisions de départ résultent de calculs rationnels des acteurs concernant leurs perspectives de progression de carrière, leurs chances d'être réélu et des « considérations financières¹ ». Il convient de s'intéresser à cette dernière piste, qui a établi principalement

1. John R. Hibbing et Michael K. Moore, « Is Serving in Congress Fun Again? Voluntary Retirements from the House since the 1970s », *American Journal of Political Science*, vol. 36, n° 3, août 1992, pp. 824-828.

deux enseignements. Premièrement, les périodes de fort renouvellement du Congrès coïncident avec des évolutions de l'encadrement des rétributions financières du mandat parlementaire. Deuxièmement, le montant de l'indemnité parlementaire a un impact sur les décisions de retrait.

Les deux périodes où les retraits volontaires du Congrès ont été les plus importants (le milieu des années 1970 et le scrutin de 1992) ont été précédées par une modification de la législation relative aux rétributions financières. Ainsi, au début des années 1970, plusieurs réformes institutionnelles de la Chambre des représentants ont été adoptées, parmi lesquelles un texte relatif à la transparence de la vie publique et un autre modifiant le système de retraite parlementaire, qui se traduit par une hausse significative du montant des pensions. John R. Hibbing suggère un lien de causalité entre la réforme et la hausse des départs à la retraite à cette période.

Le lien entre « considérations financières » et hausse des départs volontaires a été scruté plus finement par les chercheurs pour le scrutin de 1992 du fait de l'entrée en vigueur (en 1989) d'une loi comprenant différentes dispositions affectant les rétributions financières du Congrès. D'abord, les auteurs montrent que la fin des « parachutes dorés » a motivé un certain nombre de parlementaires à ne pas candidater à leur réélection¹. En effet, jusqu'ici, les députés pouvaient, à leur retraite, convertir leurs excédents de campagne en gains personnels. Or, l'élection de 1992 constitue la dernière possibilité pour eux de le faire. Le texte de 1989 porte également sur la transparence de la vie publique et interdit aux députés de percevoir des honoraires de lobbys en compléments de revenus (ces sommes étaient plafonnées à 27000 dollars). En échange de ce « sacrifice », le salaire des députés est augmenté dans le but de compenser cette perte de revenus.

Selon Hall et van Houweling, la principale raison pour laquelle les départs ont été si importants en 1992, c'est que cette augmentation de salaire s'est immédiatement répercutée sur le montant des pensions de retraite. Prendre sa retraite en 1992 permettait une augmentation de 45 % du montant de la pension par rapport à 1990².

L'évolution du salaire des députés joue également un rôle important dans les décisions de sortie. Premièrement, lorsqu'une revalorisation de l'indemnité parlementaire est votée, les députés ont tendance à se représenter à leur succession (comme dans les années 1960) ; à l'inverse, quand l'indemnité tarde à être revalorisée, les départs volontaires augmentent (comme dans les années 1970)³. Deuxièmement, l'évolution du salaire réel en dollars constants joue également un rôle. Plus le salaire réel est élevé et moins les parlementaires prennent leur retraite ; à l'inverse, plus il stagne et se dévalorise, et plus les retraits augmentent. Les chercheurs américains s'intéressent également aux raisons qui poussent les parlementaires à quitter le Congrès. Ils considèrent que, lorsque le salaire de ces derniers est en berne, les députés sont tentés de quitter la politique pour se tourner vers le secteur privé, susceptible de leur octroyer des revenus plus importants⁴. Les ex-membres du Congrès seraient ainsi devenus des « produits très recherchés » par les employeurs du privé pour différentes raisons : du fait de leur expertise dans un domaine précis de politique publique, de leur connaissance des rouages administratifs, de leur notabilité, de leur carnet d'adresses et de leur facilité d'accès aux lieux de pouvoir. Néanmoins, aucune étude ne s'est intéressée en profondeur à ces « reconversions lucratives ».

Enfin, cette diminution du salaire réel aurait des conséquences directes sur la composition sociologique du personnel politique américain. En effet, si

1. Timothy Groseclose et Keith Krehbiel, « Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102d House », *American Journal of Political Science*, vol. 38, n° 1, février 1994, pp. 75-99.

2. Richard L. Hall et Robert P. van Houweling, « Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the US House », *American Political Science Review*, vol. 89, n° 1, mars 1995, pp. 121-136.

3. John R. Hibbing, « Voluntary Retirements from the House in the Twentieth Century », *The Journal of Politics*, vol. 44, n° 4, novembre 1982, pp. 1020-1034 ; Paul Brace, « A Probabilistic Approach to Retirement from the US Congress », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 10, n° 1, février 1985, pp. 107-123.

4. John R. Hibbing, « Voluntary Retirement from the US House: The Costs of Congressional Service », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 7, n° 1, février 1982, pp. 57-74.

la tendance venait à se poursuivre, les sortants seraient remplacés par de nouveaux membres moins soucieux de la gratification financière, et la Chambre pourrait alors se composer d'individus provenant de milieux sociaux plus modestes¹. Ainsi, pour les chercheurs américains, le Congrès doit rémunérer correctement ses membres afin d'encourager les « bons parlementaires » à ne pas se détourner des fonctions publiques.

En France, les législatives de 2017 ont provoqué le renouvellement le plus important (75 %) qu'a connu l'Assemblée nationale durant la V^e République. Ce turn-over est couramment attribué au succès de LREM, qui a permis à de nombreux novices d'accéder au Palais-Bourbon et qui a, dans le même temps, signé la défaite de nombreux députés sortants. Pourtant, l'avènement d'Emmanuel Macron agit quelque peu en trompe-l'œil. En effet, si le nombre de députés battus a augmenté (35 % en 2017 contre 25,6 % en 2002 et 22,1 % en 2012), en 2017, 40 % des sortants ont fait le choix de ne pas se représenter à leur succession (ils n'étaient que 16,3 % en 2002, 14,9 % en 2007 et 20,4 % en 2012). Ce chiffre est tout simplement inédit. Il convient de s'intéresser à cette vague de retraits volontaires de l'Assemblée à l'aune de l'évolution de l'encadrement des rétributions financières des mandats électifs.

La principale explication à ce chiffre inédit tient à la loi relative au non-cumul des mandats entrée en vigueur en 2017 (il n'est désormais plus possible de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local). Sur les 40 % de sortants qui ne se représentent pas, 15 % ont pris leur retraite et 25 % ont privilégié un autre mandat (dans 90 % des cas, il s'agissait de mandats locaux). Il faut alors différencier deux cas de figure : premièrement, des députés qui se trouvent plutôt en fin de carrière et ont opté pour le local (essentiellement leur mairie), ce qui leur a permis de quitter progressivement la politique ; deuxièmement (et la nouveauté réside ici) des députés qui, en milieu de carrière, ont préféré leurs mandats locaux à la députation. Du fait de ces évolutions, on peut légitimement faire l'hypo-

thèse d'une certaine démonétisation du mandat parlementaire : il s'agit d'insister ici sur la diminution de son attractivité économique.

La spécificité française du cumul des mandats permet de s'intéresser à un phénomène qui n'existe pas aux États-Unis (ou différemment) : les choix de carrière des acteurs politiques et leurs effets sur les *cursus honorum*² traditionnels. La hauteur des rémunérations des mandats a longtemps coïncidé avec un cursus ascendant. L'individu commençait sa carrière par un mandat local avant d'être élu parlementaire, voire d'être nommé ministre au gouvernement. Les indemnités de ces mandats (du « plus petit » au « plus prestigieux ») croissaient ; la hiérarchie sous-tendue du *cursus honorum* se répercutait sur les indemnités électives. Mais la loi sur le non-cumul des mandats et la logique de concentration des exécutifs locaux (nouvelles régions, développement de l'intercommunalité et, dans une moindre mesure, communes nouvelles) sont venues rebattre les cartes. En effet, un cinquième des députés ont fait le choix de « gros » mandats locaux et tendent, sinon à inverser, du moins à diversifier les types de carrières. Ainsi, Xavier Bertrand, Valérie Pécresse ou encore Stéphane Le Foll inaugurent (du moins dans son ampleur) un nouveau type de cursus qui consiste à utiliser son mandat parlementaire comme tremplin vers des responsabilités exécutives locales. Et cette tendance ne concerne pas uniquement le personnel politique le plus exposé médiatiquement, on trouve également un grand nombre d'anciens députés-maires de villes moyennes ou de communes rurales qui ont privilégié leurs exécutifs locaux.

La logique de concentration des mandats locaux a créé des postes qui permettent de gagner autant (voire parfois plus) qu'un parlementaire. Pour ne donner que quelques exemples : un président de région gagne 5 612 euros bruts par mois, l'indemnité d'un maire d'une ville de plus de 50 000 habitants peut s'élever jusqu'à 4 182 euros et celle d'une ville de plus de 100 000 habitants atteindre 5 512 euros. Il faut potentiellement ajouter à ces sommes les revenus de

1. Paul Brace, *art. cit.*

2. *Le cursus honorum* renvoie aux filières et aux parcours d'accès aux positions de pouvoir politique.

président ou de vice-président d'intercommunalité, qui conduisent parfois ces élus à atteindre le plafond de l'écrêtement. De plus, si le cumul d'un mandat parlementaire avec celui d'un exécutif local est désormais interdit, la législation est plus flexible en ce qui concerne les mandats locaux. Du fait de ces évolutions, la différence qui a longtemps prévalu entre l'indemnisation des mandats locaux et celle du mandat parlementaire s'est considérablement réduite. Surtout, la codification des mandats locaux et la revalorisation progressive de leurs indemnités participent également à modifier les perceptions des acteurs, à rehausser les responsabilités exécutives locales dans les carrières.

À l'inverse des mandats locaux, la rémunération parlementaire a fait l'objet d'un encadrement accru depuis une dizaine d'années, allant plutôt dans le sens de sa dévalorisation. Un député français touche une rémunération nette de 5 715 euros. Jusqu'en 2018, venait s'y ajouter l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), visant à couvrir des frais spécifiques (achat ou location d'un local en circonscription, frais d'hébergement à Paris, etc.), qui s'élevait à 5 311 euros mensuels. Les députés n'avaient aucune obligation de rendre des comptes sur l'usage qu'ils faisaient de l'IRFM. Son opacité était couramment critiquée. Elle a d'ailleurs été réformée à la suite de la polémique des permanences parlementaires survenue en 2017¹ et a été remplacée par un mécanisme assez similaire dans l'objectif, mais désormais contrôlé : les députés bénéficient d'une avance de frais de mandat (5 373 euros) et sont remboursés de leurs dépenses sur justificatifs.

Quant au système de retraite des parlementaires, il est aujourd'hui moins avantageux qu'il ne l'a été. Depuis la réforme de 2010, la durée de cotisation pour obtenir une retraite à taux plein et l'âge minimal requis pour toucher la pension n'ont cessé d'être reculés (celui-ci est passé de 50 à 55 ans, puis à 60 ans, et il est actuellement fixé à 62 ans). En 2017, le régime spécial de retraite des députés a été abrogé, l'allocation de fin de mandat a été alignée sur le régime de droit commun (allocations chômage)

et le système de retraite complémentaire (très profitable) a été supprimé.

De plus, la loi sur le non-cumul des mandats a bouleversé les économies d'échelle que permettait le statut de député-président d'une collectivité locale. Avant cette loi, de nombreux parlementaires cumulaient avec un exécutif local. L'IRFM constituait donc pour eux, en quelque sorte, un complément de revenus. Ils n'avaient pas besoin de permanence ou de voiture de fonction (déjà accessibles *via* leur mandat local).

Plus globalement, l'heure est à l'impératif de transparence en ce qui concerne les questions d'argent. Depuis les années 2000, différents textes s'inscrivent dans cette dynamique, qui connaît une accélération à chaque nouvelle affaire d'ampleur (Cahuzac ou Fillon). Par exemple, la loi sur la transparence de la vie publique adoptée en 2013 a instauré la Haute Autorité sur la transparence financière de la vie publique (HATVP) chargée de recueillir les déclarations d'intérêts des élus.

Enfin, il est intéressant de scruter les activités professionnelles des anciens députés. Parmi ceux qui exercent aujourd'hui un nouvel emploi (40,4 %), ont été différenciées les « reconversions parapolitiques » (47,5 %) – elles concernent les ex-députés dont la nouvelle activité est en lien avec le monde politique (collaborateurs, haute fonction publique d'État et présidences d'organismes parapublics) ; les « reconversions lucratives » (30,6 %) – cela signifie qu'ils évoluent désormais dans le monde des affaires et du conseil (chefs d'entreprise, avocats d'affaires, consultants ou cadres d'un grand groupe) ; et enfin les « autres reconversions » (21,9 %), celles des anciens élus qui ont repris une activité professionnelle hors de la politique et du monde du business.

Sur la période, les reconversions lucratives ont connu une progression fulgurante : 9 cas entre 1997 et 2002, 5 entre 2003 et 2007, 17 entre 2008 et 2012, pour atteindre 51 cas entre 2013 et 2017. Ces données tendent à corroborer l'hypothèse de Hibbing : lorsque la rétribution financière du

1. La pratique était simple : après avoir acheté sa permanence grâce à l'IRFM, l'ex-parlementaire revendait ce bien immobilier et empochait alors l'argent de la transaction. Cette pratique d'enrichissement personnel était légale jusqu'en 2015, elle était même encouragée par l'Assemblée, qui proposait des emprunts à taux réduits aux élus.

mandat stagne ou diminue, une partie des élus tendent à se détourner de la politique pour privilégier des positions plus rémunératrices dans le secteur privé. Évidemment, les acteurs politiques assument rarement leur bifurcation comme étant motivée par le facteur financier, ils insistent avant tout sur leur volonté de « changer de vie » ou bien sur le fait qu'il est courant aujourd'hui de ne pas exercer le même métier toute son existence.

Pour conclure, les décisions de retrait ne peuvent être lues sous le seul prisme de la gratification

financière. Les rétributions symboliques liées au statut de personnalité publique, les perspectives de carrière et la satisfaction liée au mandat sont autant d'autres rétributions majeures octroyées par le métier politique qui permettent d'expliquer les décisions d'exit ou de poursuite de la carrière politique. Néanmoins, si les « considérations financières » ne constituent pas l'unique facteur influant sur les choix de carrière des acteurs politiques, elles y participent assurément.

Les conditions de la professionnalisation politique en France, Suisse et Italie

Du national au local : quelques réflexions sur la professionnalisation des mandats et leurs rémunérations

Éric Kerrouche

Il y a une difficulté structurelle à mettre en perspective la relation entre politique et profession, tout simplement parce qu'il existe, en Europe notamment, une représentation dominante articulée autour de la notion de politicien amateur. Cette dernière est fortement valorisée dans les représentations collectives, au point que, notamment au niveau local, l'élu reste celui qui « donne » une partie de son temps pour la gestion de la collectivité. Cette vision entre en pleine contradiction avec les perspectives de professionnalisation qui se dessinent depuis la fin du XIX^e siècle pour les parlementaires, et depuis la seconde partie du XX^e siècle pour les élus locaux. Sans revenir de manière exhaustive sur les importantes réflexions théoriques de Jens Borchert en matière de professionnalisation, on peut dire que cette dernière implique, de manière synthétique, deux aspects. Le premier concerne la dimension légale. Pour le dire autrement, il s'agit ici de l'ensemble des règles qui entourent le mandat et, quand on parle de statut, cela comprend trois « moments » : l'accès, l'exercice et, enfin, la sortie du mandat. Il existe par ailleurs une dimension plus sociologique, qui comprend les « prérequis » de l'engagement. Cette dimension englobe des aspects aussi variés que les

aspects biographiques (opportunités, bifurcation de carrière), la socialisation personnelle, professionnelle, voire partisane, l'hérédité élective ou encore la capacité à adopter de nouveaux comportements. Ces éléments sociologiques s'entremêlent avec la dimension juridique, sachant que les normes applicables en matière de statut – qui sont définies par les élus eux-mêmes, ce qui constitue une spécificité par rapport à d'autres activités – n'évoluent pas de la même façon et au même moment quelle que soit l'époque, comme le montrent d'autres chapitres de cet ouvrage.

L'une des façons d'aborder la thématique de la professionnalisation de l'activité politique consiste à envisager les indicateurs de celle-ci, parmi lesquels figure la rémunération. En procédant de la sorte, il est possible de constater, en Europe et en France, un glissement progressif mais évident vers la professionnalisation des fonctions électives, marqué notamment par une augmentation des moyens financiers accordés aux élus. Si cette tendance est avant tout repérable au niveau national, elle se diffuse depuis quelques décennies au niveau local. Ces deux points seront envisagés successivement.

Le niveau national comme matrice de la professionnalisation : les exemples allemand et français

La reprise d'une comparaison franco-allemande permet de rendre compte des évolutions et des convergences en ce qui concerne les moyens alloués aux parlementaires¹. Cette tendance est manifeste pour la plupart des démocraties occidentales. Pour

1. Oscar W. Gabriel, Éric Kerrouche et Suzanne S. Schüttemeyer (dir.), *Political Representation in France and Germany: Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Cham (Suisse), Palgrave, 2018.

résumer, une double évolution se dessine. La première ne concerne pas la rémunération de l'élu en tant que telle, mais les moyens qui lui sont donnés pour rémunérer une équipe autour de lui. Actuellement, en France, l'enveloppe dédiée aux collaborateurs s'élève à 10 580 euros pour les députés (8 400 euros pour les sénateurs), ce qui permet de recruter un maximum de cinq collaborateurs contre un seulement dans les années 1970. De la même façon, en Allemagne, les fonds alloués pour financer l'équipe parlementaire sont passés de 1 500 euros en 1969 à 15 000 euros en 2012... En 1969, le Bundestag comptait 398 assistants, cinquante ans plus tard, on est pratiquement à 7 000 (contre un peu plus de 2 000 en France à l'Assemblée nationale en 2017). De part et d'autre de la frontière, l'évolution s'est faite par étapes, mais elle marque une transformation du rôle et l'accentuation de la professionnalisation du mandat national.

Le processus est comparable en ce qui concerne la rémunération des parlementaires en tant que telle. En France, celle-ci – en euros constants – était de 3 500 euros pour un député dans les années 1980, elle s'élève à 7 240 euros (bruts) en 2019¹. En Allemagne, la rémunération d'un député est de 8 250 euros bruts. Ces rémunérations sont complétées par des frais de représentation. La France est passée au 1^{er} janvier 2018 d'une indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) à une avance de frais de mandat (AFM), système plus transparent que le précédent. Cette indemnité couvre les frais liés à l'exercice du mandat (location de la permanence, frais de déplacement, de communication...). Son montant s'élève à 5 373 euros par mois en France et à 4 000 euros en Allemagne. Ainsi, même si des variations persistent, on remarque une certaine convergence dans les deux pays, qui se traduit par une professionnalisation des conditions d'exercice des mandats nationaux, notamment s'agissant de leur encadrement financier.

Les éléments sociographiques ne seront qu'effleurés ici, mais la tendance globale est connue. Le niveau de formation des parlementaires est de plus en plus élevé et tend à s'imposer comme un pré-

requis pour l'accès aux fonctions politiques. En 1968, déjà, 67,5 % des députés français avaient un diplôme universitaire. En 1982, on était passé à 82 %. En Allemagne, à la fin des années 1960, 45 % des membres du Bundestag avaient un diplôme universitaire. Dans la période récente, ce sont quatre cinquièmes des députés allemands qui sont passés par l'université. Dans les deux cas, ce niveau de diplôme est sans commune mesure avec celui du reste de la population.

Ce niveau se lit indirectement dans le recrutement professionnel des députés. Dans les deux pays, là encore, certaines catégories sont surreprésentées : professions intellectuelles supérieures, fonctionnaires, dirigeants du privé, même si la diversité est un petit peu plus marquée en Allemagne. Paradoxalement, le bouleversement politique de 2017 en France n'a pas modifié cette situation, au contraire : le profil professionnel et social des élus cette année-là est le plus élitiste de toute la V^e République².

Deux observations complémentaires s'imposent. Cette évolution s'est faite au détriment d'autres catégories, notamment celle des ouvriers, qui ont pratiquement disparu de chacun des parlements. Enfin, on constate une progression de la part des députés qui n'ont pas eu d'autre fonction que la politique. On estime que cela concerne un député sur dix en Allemagne. Ce taux monte à 40 % chez les Verts allemands et à 25 % dans les partis de gauche.

Pour conclure sur la question de la rémunération de la fonction de parlementaire, il faut lire celle-ci comme une contrepartie de la professionnalisation de l'activité parlementaire en tant que telle, soit une activité qui exclut de plus en plus la possibilité d'exercer une autre fonction, quand cette option n'est pas tout simplement interdite. Ainsi, près de 81 % des députés allemands participant à notre enquête en 2014 déclaraient travailler plus de 12 heures par jour lorsqu'ils étaient au Bundestag, symbole de l'investissement dans le mandat. Cette professionnalisation n'est pas pour autant nécessairement synonyme de carrière. En 2007, le temps d'exercice moyen d'un

1. Cette somme résulte de l'addition de trois composantes : l'indemnité de base – fixée par référence au traitement des hauts fonctionnaires – s'élève à 5 623,23 euros ; l'indemnité de résidence, à 168,70 euros, et enfin l'indemnité de fonction, à 1 447,98 euros.

2. Luc Rouban, *Le Paradoxe du macronisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2018.

mandat de député en France était d'à peu près douze ans, avec un écart type substantiel d'environ neuf ans. 60 % des députés avaient effectué deux mandats, et 9 % n'avaient jamais effectué plus de cinq mandats. Reste que, jusqu'en 2017, date de la fin du cumul entre mandat parlementaire et exécutif local, il était possible de continuer à exister sur la scène politique locale en gardant un exécutif qui permettait éventuellement de rebondir ultérieurement. Un regard de l'autre côté du Rhin montre qu'un membre du Bundestag effectue en moyenne deux mandats et demi, environ dix ans. En d'autres termes, si c'est un temps professionnel assez long, ce n'est pas une carrière. En conséquence, les Allemands sont particulièrement attentifs à leur profession parce qu'ils savent qu'ils y retourneront. Néanmoins, malgré cette différence structurelle, ils ont davantage tendance à se considérer comme des politiciens professionnels que les Français, alors même que les possibilités de cumul, massivement utilisées, font souvent d'eux des élus à plein temps.

La diffusion de la professionnalisation dans la sphère locale

Abordons maintenant la question de la professionnalisation locale. Si l'on excepte le cadre particulier du cumul, dont les effets sont appelés à s'atténuer en France depuis l'application en 2017 de la loi de 2014, certaines convergences sont observables en Europe. Il existe, d'abord, une dichotomie de plus en plus prononcée entre les exécutifs, d'une part, et les « simples » conseillers, d'autre part. Ce mouvement a notamment été accentué par la diffusion soutenue de l'élection directe ou quasi directe des exécutifs, singulièrement celle des maires¹. Partant, les systèmes de rémunération de ces exécutifs ont évolué, qu'ils soient fondés sur un pourcentage du traitement du président de la République comme au Portugal, une référence aux juges de la Cour constitutionnelle (Allemagne), ou au traitement des hauts fonctionnaires, comme on l'a vu pour la France. On peut distinguer trois groupes de pays :

– ceux dans lesquels les exécutifs deviennent des professionnels, la fonction étant exercée à plein

temps pendant la durée du mandat. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne ;

– les pays dans lesquels les élus sont assimilés à des fonctionnaires durant l'exercice du mandat, comme la Pologne, la Slovaquie ou la République tchèque ;

– ceux dans lesquels la logique indemnitaire domine, comme c'est toujours le cas en France.

Par rapport à ce qui a été mis en évidence s'agissant des parlementaires, on peut remarquer que, de façon générale, d'une part la qualification des maires est également assez importante partout en Europe ; et que, d'autre part, l'ancienneté dans le mandat est extrêmement forte. Ainsi, en France, en 2014, 49 % des maires étaient élus depuis plus de vingt ans. Pour le dire autrement, des carrières locales longues se dessinent au niveau local, quand bien même il s'agirait de carrières itératives marquées par un passage de poste en poste de simple conseiller à maire.

Si l'on se concentre un peu plus sur le cas français, on retrouve quelques évolutions majeures. En premier lieu, la césure entre exécutifs (maires et adjoints) et conseillers municipaux se vérifie. Les premiers s'impliquent plus que les seconds dans leur mandat, en raison de la technicisation de la gouvernance locale. Ensuite, on constate localement la même tendance que celle qui se dessine au niveau national, à savoir un déséquilibre dans la distribution sociale des élus locaux, encore plus accentué chez les maires : si les agriculteurs exploitants sont toujours présents en nombre, eu égard à la distribution des communes françaises, la surreprésentation des cadres et des professions intellectuelles supérieures est également visible, tout autant que son corollaire, à savoir la quasi-disparition des employés et des ouvriers. Enfin, et particulièrement pour le poste de maire, la proportion de retraités est importante. Si leur présence à ces fonctions n'est pas une difficulté en soi, il faut la lire comme un révélateur de l'investissement demandé par le mandat. Ce dernier implique une disponibilité forte qui peut le rendre incompatible avec l'exercice d'une activité professionnelle « normale ». Dans les faits, l'investissement en heures

1. Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, *Les Élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La Documentation française, 2006.

évolue en fonction de la strate démographique et du rôle de l'élu. Il est plus important dans les communes les plus peuplées et, en outre, il est nettement plus élevé pour les exécutifs, adjoints et, surtout, maires, que pour les conseillers municipaux. Un maire sur deux déclare donner plus de 35 heures de son temps par semaine à sa fonction élective. Ce volume de travail est incompatible avec l'exercice d'une autre activité, alors même que le mandat n'est toujours pas considéré comme une profession en France¹.

Deux éléments complémentaires doivent être mentionnés. Il s'agit, en premier lieu, de la relative raréfaction des rôles exécutifs. Alors que le marché des postes politiques a longtemps été en expansion, cette tendance s'est inversée depuis quelques années en raison de la conjonction de trois éléments. Il y a eu, d'abord, la disparition de 2 508 communes, et leur regroupement dans 774 communes nouvelles, de sorte que 800 postes de maire ont été perdus. Cela signifie que, en dépit de la création automatique de maires délégués, il y a un solde négatif de maires. Deuxième élément, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a été divisé par deux. Il a culminé à 2 611 en 2010, pour tomber au 1^{er} janvier 2019 à 1 258. Très concrètement, cela signifie que 52 % des présidences d'EPCI ont disparu, et que le pouvoir se concentre dans moins de mains disposant de plus de responsabilités sur des périmètres plus larges. Enfin, dernier élément, en vingt ans, la moitié des syndicats de coopération (syndicats intercommunaux à vocation unique, syndicats intercommunaux à vocation multiple...) ont disparu. On est passé pratiquement de 18 000 à moins de 9 000. Cela signifie que, toutes choses égales par ailleurs, on compte moins d'exécutifs. La concentration sur ces derniers produit forcément une pression supplémentaire sur des postes qui exigent de plus en plus de temps.

Ensuite, dernier point, celui de la rémunération en tant que telle. Cette dernière varie considérablement. Ainsi, il a pu être démontré que les 18 383 communes de moins de 500 habitants ne disposent pas

des ressources financières nécessaires pour indemniser à taux plein les élus qui pourraient l'être, ou alors que ces sommes, quand elles existent, sont utilisées par le conseil municipal pour d'autres dépenses². Par ailleurs, pour donner un autre ordre de grandeur, en 2018, le salaire moyen brut en France s'élève à 2 988 euros. Dans les faits, seuls 462 maires en France ont une indemnité brute supérieure au salaire moyen brut. Si l'on prend en compte les maires de la strate de 10 000 à 20 000 habitants, dont l'indemnité brute représente presque 85 % du salaire moyen, le chiffre monte à 994 maires. Par ailleurs, seuls les adjoints de 40 communes de plus de 100 000 habitants, soit environ 720 personnes, ont une indemnité qui approche le salaire brut moyen. Bien entendu, des rémunérations complémentaires de président ou de vice-président d'EPCI peuvent s'ajouter à ces indemnités. Si cette possibilité se vérifie particulièrement pour les maires, elle est plus rare s'agissant des adjoints.

Pour conclure brièvement, si la professionnalisation est un fait pour les parlementaires, quand bien même ils ne l'accepteraient pas, elle ne dessine pas forcément une carrière. Si, en France, les possibilités de cumul limitées qui demeurent permettent toujours pour certains de conserver un parachute local en cas d'élimination au sein de l'arène nationale, la situation matérielle change de façon drastique et ne permet plus, la plupart du temps, de vivre de la politique. Localement, les choses sont plus complexes. Si l'on excepte quelques postes – dans les grandes communes et/ou métropoles, régions et départements –, le volume des élus pouvant vivre uniquement de leur mandat reste assez limité. Reste que, au regard des responsabilités qui tendent à croître et à se concentrer, un dépassement de la rhétorique de l'amateurisme républicain et une réelle remise à plat du statut dans le sens d'une plus grande professionnalisation seraient nécessaires.

1. Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte, *Profession : élu.e local.e. La fin d'un mythe républicain, pour un renouveau démocratique*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020.

2. *Ibid.*

La rémunération du travail politique dans un contexte fédéral : le cas de la Suisse

Karim Lasseb

Pourquoi s'intéresser au système de rémunération des élus en Suisse ? Comme cela semble être le cas ailleurs en Europe, c'est un sujet qui suscite des débats et certaines controverses ces dernières années, avec la multiplication d'articles de presse. Mais ce que l'on relève, c'est que les politologues et les historiens suisses se sont encore très peu intéressés à cette thématique, ou uniquement sur le plan national. Il existe donc de grosses lacunes à combler dans ce domaine de recherche.

Pour comprendre le système de rémunération des mandats politiques, notre texte est découpé en deux parties. Une première vise à rappeler les principales caractéristiques du système politique suisse, puisqu'il cadre en quelque sorte le système de rémunération. Une seconde partie se penche sur la rémunération des mandats politiques aux trois niveaux de l'État fédéral.

La Suisse est un État fédéral depuis 1848, composé de 26 cantons, qui ont chacun une Constitution propre, avec des communes qui conservent elles aussi une certaine autonomie politique et fiscale. On retrouve par exemple un parlement et un gouvernement aux trois niveaux de l'État, sauf dans les communes de moins de 1000 habitants, qui représentent 80 % d'entre elles et sont pourvues d'assemblées délibératives.

La deuxième caractéristique du système politique suisse est le principe de milice, qui joue un rôle important dans la culture politique helvétique et fait relativement consensus. Il tient de l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques, à titres extra-professionnel et bénévole.

Pour la Suisse, c'est un terme emprunté à l'armée, laquelle n'est pas une armée de professionnels, et qui oblige les hommes suisses de plus de 18 ans à effectuer un service militaire obligatoire. Ce terme de « milice » a ensuite été transposé au système politique, où le même principe prévaut, sans toutefois l'obligation de servir, mais avec l'idée que les mandats politiques doivent rester une activité bénévole et non professionnelle. Cette idée de système politique de milice n'est inscrite nulle part dans la Constitution, mais elle est présentée comme un pilier culturel du système politique suisse. Cela soulève de plus en plus de problèmes, en raison de la difficulté grandissante de concilier un mandat politique honorifique à côté d'une profession, alors que les charges deviennent toujours plus contraignantes à assumer, tant au niveau national que sur le plan local.

La troisième particularité du système politique suisse relève des instruments de démocratie directe, qui ont en partie freiné la professionnalisation des mandats politiques. Ces instruments permettent à une partie du corps électoral d'intervenir dans le jeu politique en soumettant un objet à votation populaire. Très schématiquement, il existe deux grands instruments : l'initiative populaire, qui permet à une fraction des électeurs – environ 1 à 2 % – de demander un changement de la Constitution ; le référendum facultatif, où 50 000 citoyens peuvent demander qu'une loi qui serait passée au Parlement soit soumise à votation populaire. Ces instruments de démocratie directe ont la particularité d'exister aux trois niveaux de l'État fédéral. Et ce principe et ce mode de fonctionnement conditionnent, bien évidemment, le système de rémunération.

Au niveau fédéral, l'exécutif est le Conseil fédéral, composé de sept membres à pouvoir égal, élus par le Parlement. Il remplit sa fonction à temps plein et est rémunéré depuis la formation de l'État fédéral en 1848. Les rémunérations de l'exécutif figurent dans une loi fédérale et les montants sont votés par le Parlement. Ils correspondent à 447 834 francs bruts annuels imposables¹, ce qui signifie que les

1. Ce qui correspond à 5,3 fois le salaire médian annuel brut, qui est de 84 526 francs selon l'Office fédéral de la statistique.

conseillers fédéraux doivent remplir une déclaration d'impôts. Ces montants peuvent sembler importants, mais il est essentiel de garder à l'esprit le coût de la vie, qui en Suisse est élevé. À cette somme de 447 834 francs s'ajoutent 30 000 francs pour la couverture des frais et une indemnité pour le président du gouvernement de 12 000 francs¹. Les conseillers fédéraux bénéficient aussi du remboursement des frais de téléphonie, d'un abonnement de transports publics et d'une voiture de fonction. En cas de non-réélection, de démission ou de fin de mandat, une rente à vie qui correspond à 50 % du revenu d'un conseiller fédéral en fonction leur est versée, à la seule condition qu'ils aient été en fonction durant au moins quatre ans.

Le Parlement fédéral compte au total 246 élus. Il a la spécificité de connaître une professionnalisation tardive et inachevée. Contrairement à leurs confrères des pays occidentaux, les parlementaires suisses ont été tardivement rémunérés, notamment en raison du principe de milice évoqué plus haut. En effet, depuis la création de l'État fédéral en 1848 et jusque dans les années 1960, les élus ne recevaient que des jetons de présence, pour les séances plénières et les commissions. Ce n'est qu'à la fin des années 1960 qu'ils ont commencé à percevoir une rémunération annuelle, qui restait très modeste et ne permettait pas d'en vivre.

Les tentatives de professionnalisation du mandat qu'ont essayé d'adopter les parlementaires ont par ailleurs été attaquées par référendum en 1961, à la suite d'une loi qui visait à augmenter l'indemnité de présence, ainsi qu'en 1992, à la suite d'une loi de réforme du Parlement où l'on voulait augmenter les rémunérations des parlementaires et leur permettre d'engager un collaborateur personnel à plein temps. 70 % des votants s'y sont opposés. Il est toutefois aujourd'hui possible de vivre du mandat, grâce à la loi du 18 mars 1988 et à son ordonnance d'application qui a été au fil du temps révisée et adoptée par les parlementaires eux-mêmes.

Mais on peut dire que ce n'est vraiment qu'à partir des années 2000 que les montants permettent de vivre en se consacrant au mandat à 100 %. Les mon-

tants sont les suivants. La rémunération est composée d'une part fixe de 59 000 francs, qui comprend une indemnité annuelle de 26 000 francs pour la préparation des travaux, et de 33 000 francs pour les dépenses de personnel et de matériel, pour un taux d'activité qu'on estime à plus ou moins 50-60 % en moyenne. La part variable inclut entre autres des indemnités de déplacement, frais de repas, de nuitées, et peut atteindre un maximum de 146 000 francs pour la Chambre basse, à savoir le Conseil national, et de 174 000 francs pour la Chambre haute, s'agissant des élus qui s'engageraient à plein temps. Avec les 33 000 francs pour dépenses de personnel, des parlementaires essaient de se regrouper pour s'offrir un assistant parlementaire à trois ou quatre. Il n'existe toutefois pas de rente à la fin de leur mandat, mais des mesures d'aide à la réinsertion. Certains partis politiques imposent même à leurs élus de reverser une partie des montants touchés *via* leur mandat.

Si l'on descend à présent d'un échelon, au niveau des cantons, à savoir les États fédérés, et plus particulièrement des gouvernements de ces États fédérés, ceux-ci comptent entre cinq et sept membres, élus au suffrage universel direct et au mode de scrutin majoritaire, sauf dans le canton du Tessin, où ils le sont à la proportionnelle. La durée de leur mandat varie entre quatre et cinq ans, sauf dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, où elle est d'une année. Dans les cantons, ce sont essentiellement les parlements cantonaux qui votent la rémunération des gouvernements cantonaux. Les États fédéraux sont en ce sens relativement libres de choisir à la fois leur organisation politique et le niveau de rémunération à appliquer. Les mandats sont presque tous professionnalisés et à temps plein depuis les années 1940-1950, sauf dans le petit canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui compte 16 000 habitants, et où le mandat est à 50 %. Les montants varient entre les cantons, mais il n'existe pas de lien entre taille démographique d'un canton et rémunération des mandats. Un canton très peuplé comme celui de Vaud, qui compte un peu plus de 800 000 habitants, se trouve en milieu de classement ; le canton du Valais, qui compte 340 000 habitants, se situe plutôt au niveau supérieur

1. Le franc suisse et l'euro sont à peu près à parité de valeur.

pour la rémunération de son exécutif. Ce que l'on remarque cependant, c'est une tendance générale à fixer la rémunération entre 230 000 francs et 336 000 francs. Ajoutons qu'il existe, dans certains cantons comme au niveau fédéral, des rentes à vie qui représentent un pourcentage du salaire en fonction, en général 50 % ou 60 %. Mais elles font actuellement l'objet de discussions au niveau parlementaire. Les parlements de la Suisse francophone en particulier légifèrent pour y mettre fin et appliquer un régime de retraite similaire à celui des fonctionnaires cantonaux.

S'agissant des parlements cantonaux, le nombre de députés qui forment le législatif est de 50 à 180. Ils sont élus au suffrage universel direct, pour un mandat qui dure entre quatre et cinq ans. Le principe de milice régit aussi l'activité de ces parlements, c'est-à-dire que les élus ne tirent pas leur revenu principal de leur mandat politique et continuent à exercer leurs fonctions de députés à titre accessoire, bien que les séances aient lieu en journée. La rémunération des députés est une indemnité qui varie elle aussi d'un canton à l'autre, mais reste insuffisante pour vivre, aussi leur est-il impossible de se consacrer à plein temps à leur mandat.

Les indemnités versées aux élus sont difficiles à comparer car les modalités divergent. Certains parlements défraient à la demi-journée, à la séance, ou accordent une somme fixe annuelle et le remboursement de frais informatiques. Mais les jetons de présence des députés équivalent en moyenne à 160 francs par séance. Le montant augmente si l'élu préside une commission ou le législatif. Le nombre de séances est variable selon les cantons, mais au moins une séance a lieu par mois.

Pour le dernier niveau de l'État fédéral, les communes forment une grande mosaïque, avec 2 212 communes en 2019, ce qui implique des modalités différentes d'indemnisation des élus locaux. Les Constitutions et lois cantonales laissent les communes relativement libres de choisir leurs autorités et leur administration. Ce sont en principe les législatifs communaux qui votent les rémunérations, sur proposition de l'exécutif. Certains cantons sont un peu plus directifs que d'autres, en imposant des minimums, mais c'est principalement aux communes de déterminer le nombre

de membres de leur exécutif et de leur législatif, ainsi que la méthode de rétribution.

Pour aborder la rémunération dans les communes, il faut distinguer petites et grandes communes, qui ne sont pas soumises aux mêmes problématiques. Dans les petites communes, le nombre d'élus varie entre trois et trente pour la plus grande et, pour l'essentiel de ces communes, les mandats sont à temps partiel et de plus en plus difficiles à assumer, en particulier à cause de la complexité croissante des tâches et des enjeux, qui rend le mandat difficile à concilier avec une profession. On parle même de crise de la vocation pour certaines régions. Dans les grandes communes, en revanche, plus particulièrement, celles de plus de 100 000 habitants pour la Suisse, le mandat est généralement à temps plein depuis le début du XX^e siècle, et aucun parti ne conteste ce principe. Les élus le sont au suffrage universel direct, et la grande majorité des exécutifs des grandes villes comptent entre cinq et neuf membres. Le mandat est donc professionnalisé, avec une activité exercée à plein temps, et cette rémunération se situe entre 222000 et 262000 francs. Le maire reçoit en principe une rémunération légèrement supérieure pour sa fonction, qui est avant tout symbolique. Ces vingt dernières années, ces montants ont par ailleurs fait l'objet de votations populaires qui ont été acceptées par le corps électoral et visaient à plafonner le niveau de rémunération. Des discussions ont également lieu ces derniers temps autour des rentes à vie versées aux élus à la fin de leur mandat dans certaines grandes villes comme Genève et Lausanne, qui visent à réformer ce système. Car, à la fin d'un mandat à l'exécutif d'une grande ville, les membres pouvaient toucher jusqu'à 50 % de leur rémunération.

Pour terminer, le nombre d'élus des législatifs communaux varie aussi selon les communes et en fonction de la population. Dans les grandes villes, il oscille entre 80 et 125 conseillers communaux. Dans l'essentiel des législatifs des grandes villes suisses, les séances ont lieu une à quatre fois par mois, en fonction des dossiers à traiter, et se déroulent en début de soirée, afin de préserver le caractère de milice du mandat. Ces législatifs sont indemnisés par des jetons de présence versés à l'élu, d'un montant compris entre 80 et 130 francs par séance. Un dédommagement du même ordre de grandeur

est prévu pour les commissions. Les montants varient selon les communes, qui sont libres de les fixer. Dans les petites communes, certains élus ne touchent même aucune rétribution financière, mais uniquement une rétribution en nature, comme des bouteilles de vin, ce qui illustre la diversité possible et le caractère peu uniformisé des modes de rémunération du système politique suisse.

Pour conclure, on peut rappeler à quel point le système de rémunération des mandats politiques suisses est difficile à appréhender, en grande partie à cause du fédéralisme, qui donne une grande liberté aux États fédérés et aux communes dans le choix de l'organisation de leur autorité et de leur rémunération. Nous avons par ailleurs pu relever que le système de rémunération des élus helvétiques et la professionnalisation des mandats sont fortement conditionnés par la politique du système de milice et les instruments de la démocratie directe, qui ont entre autres retardé la professionnalisation du Parlement fédéral et le singularisent.

La rémunération des parlementaires en Italie

Patrizia Magarò

L'Italie est le pays d'Europe qui compte le plus grand nombre de parlementaires, si l'on exclut le Royaume-Uni. Ce dernier est en effet un cas spécial, en raison de la présence de la Chambre des lords, qui n'a pas de caractère électif. Toutefois, si l'on considère le rapport entre nombre de sièges et population, l'Italie n'occupe que la sixième position, après l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, la France et la Pologne. Aussi, la vraie originalité italienne dans le panorama comparé réside dans la nature de son système bicaméral.

Le Parlement est organisé en deux Chambres – la Chambre des députés de 630 membres et le Sénat, avec 315 sénateurs – qui disposent des mêmes pouvoirs, sur le plan de la législation, du contrôle, du rapport de confiance avec le gouvernement, etc. (avec vraiment peu de différences concernant les modalités d'élection). Il s'agit donc d'un bicaméralisme parfait, avec deux Chambres jumelles, au point qu'on pourrait même parler d'une forme de « monocaméralisme imparfait », un système qui a fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme (la dernière datant de 2016), sans succès.

Une autre spécificité italienne tient à la structure de la rémunération des parlementaires. La recherche comparative montre que l'indemnité parlementaire de base (la véritable rémunération pour le travail accompli) est conforme à la moyenne européenne. C'est plutôt le montant total de l'indemnisation des élus nationaux qui est résolument plus élevé que dans les autres pays.

Au cours de la période prérépublicaine, la question de la rémunération des élus était abordée en fonction de la conception dominante de la fonction parlementaire dans les systèmes politiques libéraux du XIX^e siècle. Étant donné que le suffrage censitaire favorisait l'élection des représentants d'une élite économiquement aisée, il était convenu que les élus devaient se consacrer bénévolement à la vie

publique. Le Statut de 1848, qui s'inspirait des Constitutions françaises de 1814 et 1830, excluait toute forme de rémunération. Une indemnité modeste a toutefois été reconnue à partir de 1912, parallèlement à l'élargissement du droit de vote.

Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, lors du débat dans l'Assemblée constituante, chargée de rédiger le texte de la Constitution républicaine, que la gratuité du mandat législatif a été rejetée. L'article 1 de la Constitution de 1948 affirme d'ailleurs que « l'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail ». Dans le nouveau système démocratique et multiclassé, l'indemnisation est considérée comme une condition préalable nécessaire pour garantir aux parlementaires l'indépendance économique et l'exercice du mandat avec dignité. L'article 69 de la Constitution établit ainsi que « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi ». Cette loi est adoptée en 1948, puis abrogée en 1965 pour être remplacée par une autre loi qui conserve et confirme la structure duale initiale de l'indemnité parlementaire (selon un modèle étendu par la suite aux collectivités territoriales). L'indemnité est en effet organisée dès l'origine en deux catégories distinctes : l'indemnité réelle (la rémunération mensuelle de la fonction parlementaire) et l'indemnité journalière, correspondant au remboursement des frais.

Aujourd'hui, le montant net mensuel perçu par un député ou un sénateur (qui ne peut dépasser l'indemnité du premier président de la Cour de cassation) s'élève à environ 5 000 euros nets (après des réductions en 2006 et en 2012), auxquels s'ajoutent d'éventuelles indemnités spécifiques pour ceux qui occupent une fonction comme celle de président d'Assemblée, de membre du bureau de la présidence, de président ou vice-président de commission. La loi de 1965 prévoit également une indemnité journalière au titre de « frais de séjour à Rome », siége du Parlement, dont le montant, fixé par les bureaux de la présidence des deux Chambres, curieusement sans distinction entre parlementaires résidents et non résidents dans la capitale, a été régulièrement révisé pour tenir compte du coût de la vie. Elle s'élève à 3 500 euros en 2018 dans les deux Chambres.

On observe que, compte tenu des différents régimes fiscaux, le montant des indemnités (l'indemnité

réelle et l'indemnité journalière) des députés et des sénateurs italiens est à peu près conforme à celui observé dans les autres Parlements européens. Cependant, il convient de souligner qu'en vertu de l'exercice du pouvoir d'autorégulation des Chambres, les modalités de financement de l'activité parlementaire ont connu une évolution plus complexe. Par l'intermédiaire d'interventions successives des bureaux des présidences (donc non par une loi), des sommes supplémentaires ont été introduites, au titre de remboursement de frais, dont le montant n'est pas toujours facile à reconstituer. On emploie donc aujourd'hui, un peu improprement, le terme d'« indemnité parlementaire » pour désigner non seulement l'indemnité de base et l'indemnité journalière mais, dans une acception plus large, toute une série de montants, biens, services et prestations accordés aux parlementaires. Il s'agit de remboursements forfaitaires des dépenses liées à l'exercice du mandat (dont une partie seulement doit faire l'objet de justificatifs), des frais de transport et de voyage (même si les parlementaires bénéficient déjà de cartes pour circuler sur le territoire national jusqu'à dix ans après la fin du mandat), des dépenses téléphoniques...

Grâce à l'ensemble de ces indemnités, la rémunération mensuelle des parlementaires italiens a considérablement augmenté au fil du temps et peut être estimée aujourd'hui à un montant situé entre 13 000 et 14 000 euros (sans compter les indemnités éventuelles de fonctions, dont les montants ne sont pas rendus publics). C'est presque dix fois plus que le salaire moyen en Italie, qui est d'environ 1 500 euros nets par mois. Ce sont précisément ces émoluments, non prévus par la loi de 1965, qui ont fait l'objet ces dernières années d'une révision de la part des Chambres et qui ont été réduits légèrement, dans un contexte fortement marqué par les effets de la crise économique et par la nécessité de contenir les dépenses publiques.

Il s'agissait également d'une réponse à la perception croissante que les citoyens se détachaient des institutions nationales et qu'il y avait une désaffection envers la classe politique « traditionnelle », dont on jugeait qu'elle bénéficiait de privilèges injustifiés. Un sentiment « antipolitique » généralisé et le déclin des partis traditionnels ont contribué à la

consolidation de nouveaux mouvements national-populistes, qui réclament des formes plus directes de participation et soutiennent des interventions visant à rendre le travail des élus moins coûteux pour la collectivité. Au cours de la dernière décennie, les partis traditionnels ont ainsi promu une pluralité de réformes visant à limiter les « coûts de la politique » et du fonctionnement des institutions représentatives aux différents niveaux territoriaux de gouvernement. S'inscrivent ainsi dans ce contexte la réforme très problématique des provinces et la création des villes métropolitaines en 2014, à l'issue de laquelle les représentants de ces collectivités ne sont plus élus directement et ne perçoivent plus aucune indemnité.

Les mouvements populistes qui se sont affirmés plus récemment ont abordé le thème des coûts de la politique d'une façon différente, en visant la réduction des rémunérations des parlementaires nationaux (et même de leur nombre, puisqu'une loi de révision constitutionnelle ayant pour but de diminuer de plus de 300 sièges le Parlement est en train d'être définitivement approuvée¹). Cet objectif a toujours constitué l'un des leitmotivs du Mouvement 5 étoiles (M5S), le « non-parti » (fondé en 2009 par le comédien Beppe Grillo et l'entrepreneur web Gianroberto Casaleggio). Le M5S a remporté la majorité relative (32,68 %) lors des élections nationales du 4 mars 2018 et a formé un exécutif de coalition, avec le parti de la Ligue, qui a démissionné en août 2019 lors de la crise extra-parlementaire (ou pseudo-parlementaire) la plus surprenante de l'histoire républicaine italienne, pour former par la suite une autre coalition de gouvernement avec le Parti démocrate.

Dans ce contexte, l'une des premières initiatives du M5S après la formation du gouvernement en 2018 a été la réforme des pensions accordées aux parlementaires qui avaient achevé leur mandat avant 2012, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur d'une réforme importante qui avait abrogé, toujours moyennant des délibérations internes des deux Chambres, les « rentes » (en italien *vitalizi*), calculées sur la base d'un système plus favorable que

l'actuel et dont le montant était au final relativement élevé. La Chambre des députés et le Sénat ont délibéré en 2018 afin de réduire ces rentes – versées à plus de 2 700 parlementaires – d'environ 44 %.

Plusieurs recours ont été présentés au conseil de juridiction des Chambres. À ce propos, il convient de souligner qu'en Italie, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays – y compris en France –, les règlements parlementaires et, bien sûr, toute délibération interne des Chambres sont soustraits de la juridiction ordinaire, administrative et constitutionnelle. Ce sont donc les organes internes du Parlement qui doivent se prononcer sur la question. La Cour de cassation a récemment déclaré inadmissible un recours présenté pour faire reconnaître la juridiction du juge ordinaire ou, subsidiairement, du juge administratif au sujet des rentes (et des pensions) des parlementaires. Elle a affirmé qu'il n'existe pas de juge compétent pour résoudre un tel contentieux : le seul juge reste le Parlement, en vertu du principe de non-justiciabilité des actes internes des Assemblées législatives nationales.

Cette question continue néanmoins à soulever des doutes sur le plan juridique, puisque la réforme (qu'en vertu d'un accord, même les régions ont été forcées de transposer sur le plan territorial) concerne, d'une façon définitive, des « droits acquis » en créant ainsi un précédent qui ne manque pas d'inquiéter. Enfin, il convient de rappeler qu'il n'existe pas en Italie de mécanisme de supervision et de contrôle des indemnités parlementaires, comme c'est le cas dans d'autres pays européens, où par exemple des agences indépendantes sont chargées de fixer les rémunérations des élus et de contrôler leurs dépenses.

Le principal problème aujourd'hui est aussi l'absence de volonté réelle de traiter de manière objective et systématique la question de la rémunération des élus (à tous les niveaux de gouvernement) sans céder à la rhétorique de l'antipolitisme ou tomber dans la démagogie. Il est clair que la participation aux processus de prise de décision collective, l'élaboration des politiques publiques, le rôle de contrôle ont besoin de structures, d'analyses,

1. La réforme a été approuvée le 8 octobre 2019 mais la réduction du nombre de députés de 945 à 600 ne sera effective que si elle est approuvée par référendum.

de procédures : c'est le coût de la « politique » qui justifie les frais, même élevés, concernant les élus. Cela devrait en outre s'accompagner d'un système de sélection rigoureuse du personnel politique, fondé sur la compétence et sur une formation spécifique : ces tâches étaient auparavant confiées aux partis traditionnels, qui étaient solidement organisés, structurés et soutenus par un financement public. Ce système n'existe plus depuis la fin de la « Première République », dans la première moitié des années 1990.

À la personnalisation croissante des nouveaux partis italiens, tant au niveau national que local, au militantisme désormais réduit et à la faiblesse financière de leur machine organisationnelle, à la fragilisation du rapport avec les corps intermédiaires de la société (tels les syndicats) correspond un changement profond dans les processus de sélection du personnel politique, qui maintenant accède à des responsabilités locales et nationales selon une logique de cooptation par le haut, sans l'apprentissage sur le terrain qui caractérisait le *cursus honorum* des décennies précédentes. Il s'agit d'un aspect qui mériterait une réflexion plus approfondie, d'autant plus que la législature actuelle a établi un record dans l'histoire républicaine, avec environ 65 % des parlementaires qui sont dans leur premier mandat et un tiers des élus qui n'ont jamais exercé de fonction politique (avec des pourcentages dans le Mouvement 5 étoiles quatre fois supérieurs à ceux des autres partis).

Il convient en outre de souligner une contradiction apparente s'agissant de la rémunération des élus nationaux. Au cours des dernières années, presque tous les partis ont élaboré des projets de lois visant à réduire la partie fixe de l'indemnité de fonction parlementaire, l'allocation mensuelle versée aux députés et sénateurs pour résider à Rome ou le remboursement des frais, etc. Il semble toutefois peu probable que l'un de ces projets aboutisse. Il faut rappeler que n'importe quelle réduction de la rémunération des parlementaires risque de diminuer les quotas mensuels que les élus versent à leur parti, privant certaines formations politiques d'une source économique devenue vitale après la suppression, en 1994,

du financement public et, en 2012, des remboursements électoraux aux partis et mouvements politiques (à la lumière de nombreuses enquêtes judiciaires sur des affaires de corruption et d'utilisations abusives des remboursements).

Reste pour les partis la possibilité, sous certaines conditions, d'obtenir le deux pour mille de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur l'option précise du contribuable. À cet égard, encore une fois, le climat antipolitique permanent semble être confirmé par le fait que, en 2018, seulement 1 089 817 contribuables sur 41211336 – soit 2,64 % – ont décidé d'allouer le deux pour mille de leur impôt sur le revenu à un parti.

En Italie, tout laisse à penser qu'il est possible de « bien » vivre de la politique. Cela est toutefois vrai seulement pour les élus des niveaux national et régional. L'argument de la rémunération des élus – qui représente en Italie une sorte de tabou pour beaucoup de gens – devrait en réalité être abordé d'une façon plus générale puisque, au niveau des collectivités territoriales, l'engagement politique représente pour la plupart des élus une activité non rétribuée (pour les élus des provinces et des villes métropolitaines) ou mal, avec toutes les conséquences que cela implique. Il est exact que le maire d'une municipalité de plus de 500 000 habitants dispose d'une indemnité mensuelle brute de 7 000 euros, mais il faut considérer que les municipalités italiennes sont très nombreuses (7 954) et fragmentées. 69,47 % d'entre elles comptent moins de 5 000 habitants et – sur la base des catégories fixées par la loi – leurs maires reçoivent une indemnité comprise entre 1 162 euros et 1 952 euros (encore moins s'ils sont employés ou à la retraite). Pour les conseillers municipaux, une seule indemnité de présence aux séances est prévue, ce qui, dans les municipalités jusqu'à 10 000 habitants, équivaut à 16 euros, alors qu'ils assument de nombreuses responsabilités, gèrent les mêmes services et exercent les mêmes compétences que ceux des grandes municipalités. Mais ces différences ne sont pas exclusivement italiennes.

Conclusion

Si l'on regarde en arrière, on constatera avec inquiétude ou amusement que les controverses et les débats sur les indemnités des élus sont aussi vieux que la démocratie. Ils accompagnent un lent mouvement de professionnalisation de la vie politique. Une notion qui demeure suspecte pour certains, mais dont la réalité s'ancre dans l'histoire de notre démocratie.

De plus en plus de personnes vivent de la politique et non plus pour la politique, constatait Max Weber dès 1919 dans sa conférence sur « le métier et la vocation d'homme politique ». Une tendance qui puiserait son origine dans la lutte des monarchies européennes contre le système féodal. Acquis à la cause des rois absolus, des clercs, des lettrés ou des avocats ont alors progressivement intégré l'appareil d'État.

Vint ensuite un tournant majeur : l'émergence des partis de masse qui ont donné naissance à de véritables entrepreneurs politiques et à l'ancrage durable et local du « notable du coin », signe, selon Weber, de l'embourgeoisement de la vie politique. S'est, par la suite, progressivement fait jour ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de la représentation » : corruption, « affaires », jeux partisans, classe politique recroquevillée autour d'une même origine sociale, de formation semblable, trop protégée, trop payée. Il a alors été question de « moderniser » la vie politique : parité, limitation du cumul des mandats, réglementation du financement des partis, accessibilité de l'ENA, création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique...

Mais les élus n'ont pas grand-chose à voir avec les caricatures trop souvent brossées de nos hommes politiques – en particulier les maires et leurs adjoints des 30 000 petites villes que compte notre pays parmi ses quelque 35 000 communes. Ils constituent la première marche de la démocratie dans notre pays. Ils mettent en œuvre des projets d'aménagement, ils sont les animateurs inépuisables de leur commune, ils

donnent une portée concrète à un premier niveau de solidarité. Ils sont ceux que l'on identifie, qu'il est possible d'interpeller dans la rue, ceux que l'on imagine encore chargés de régler tous les problèmes de la vie quotidienne. Assumé la plupart du temps à titre quasiment bénévole, l'engagement de ces élus est synonyme de sacrifices personnels. Son coût humain est important en termes de responsabilité, d'exposition à la violence, de normes à appréhender, de vie familiale perturbée, de compatibilité avec un exercice professionnel. Nombreux ont été les élus locaux à mettre directement leur vie en danger dans la gestion de la crise du Covid-19. La spécialisation des compétences, le haut niveau de responsabilité politique, administrative ou pénale, le temps consacré à l'exercice du mandat font aujourd'hui des élus de véritables professionnels au service de leur territoire mais auxquels, pourtant, on ne reconnaît pas de véritable rémunération.

On ne compte plus désormais les maires démissionnaires. Les vocations s'éliment quand la défiance des citoyens grandit. La reconnaissance d'un statut pour les élus qui verrait évoluer l'indemnité de fonction vers une rémunération plus juste contribuerait à résorber cette crise, voire à susciter de nouvelles vocations. L'enjeu, c'est notre faculté à renouer avec la représentativité de notre démocratie. Et si la première pierre de cette réflexion concerne la rémunération du travail politique, c'est qu'il s'agit avant tout de permettre à toutes et tous de représenter le peuple, sans considération de ressources. Quel que soit son régime juridique, la rémunération constitue un élément incontournable de toute réflexion sur le statut des élus locaux. Le temps consacré au service de la collectivité doit trouver en contrepartie un niveau de rémunération suffisant. Cette indemnisation doit être juste : sans excès, mais sans que l'exercice du mandat se traduise par une dégradation de la sécurité matérielle de ceux qui l'exercent.

Nos concitoyens sont sensibles aux questions liées à la rémunération des élus et plus largement au financement de la vie politique. Mais la crainte d'une réaction négative de l'opinion publique ne peut constituer un frein à notre réflexion.

Au terme de la lecture de cet ouvrage, on comprend qu'une juste rétribution des maires conditionne la survie de notre système politique. La question de l'ouverture des portes de la démocratie au plus grand nombre irrigue les propos tenus dans les différents

chapitres. Ce livre montre que la rémunération est une des clés d'entrée qui pourrait permettre de dépasser les limites que chacune et chacun peuvent se fixer avant de concourir à l'exercice d'un mandat. Si elle n'est pas la seule, elle ne doit pas être mise sous le tapis. Voilà la leçon centrale que l'on pourra retenir de ces travaux. À nous, élus locaux ou nationaux, de porter cette question au sein de nos institutions.

Patrick Kanner

Les auteurs

Émeric Bréhier, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès

Louise Dalibert, doctorante en science politique, Université de Nantes, laboratoire Droit et Changement social – CNRS

Didier Demazière, directeur de recherche CNRS en sociologie, Sciences Po – Centre de sociologie des organisations – CNRS

Patrick Kanner, sénateur du Nord, président du groupe socialiste et républicain du Sénat

Éric Kerrouche, sénateur des Landes, directeur de recherche CNRS en science politique, Centre de recherches politiques de Sciences Po – CNRS

Karim Lasseb, doctorant en science politique, Université de Lausanne, Institut d'études politiques – Observatoire de la vie politique régionale – Observatoire des élites suisses

Rémi Lefebvre, professeur de science politique, Université de Lille, Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales – CNRS

Patrick Lehingue, professeur de science politique, Université de Picardie Jules-Verne, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales – CNRS

Rémy Le Saout, maître de conférences – HDR en sociologie, Université de Nantes, Centre nantais de sociologie – CNRS

Patrizia Magarò, professeure de droit public comparé, Université de Gênes

Frédéric Monier, professeur d'histoire, Université d'Avignon, centre Norbert-Elias – CNRS

Christophe Portalez, professeur agrégé d'histoire, centre Norbert-Elias – CNRS

Sébastien Ségas, maître de conférences en science politique, Université de Rennes 2, Laboratoire Arènes – CNRS

Sébastien Vignon, maître de conférences en science politique, Université de Picardie Jules-Verne, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences – CNRS

Table des matières

- 01 Préface | Émeric Bréhier
- 03 Introduction | Éric Kerrouche et Rémy Le Saout
- 05 Jalons pour une histoire de la rémunération
du travail politique en France
- 05 **Frédéric Monier et Christophe Portalez** | Une norme démocratique ?
L'indemnité des élus en débats, de la Révolution française à la Grande Guerre
- 08 **Rémy Le Saout** | Les mesures relatives à l'indemnité des élus dans
l'entre-deux-guerres : discrétion pour les mandats nationaux,
empêchement pour les mandats locaux
- 10 **Sébastien Ségas** | Un calme apparent ? Scandalisation et médiation corporatiste
autour des questions de rémunération du travail politique entre 1944 et 1990
- 14 **Patrick Lehingue et Sébastien Vignon** | La codification d'un « statut » de l'élu
local et la crise de la représentation : comparaison de deux conjonctures
(1992 et 2019)
- 19 Vivre aujourd'hui de la politique
- 19 **Didier Demazière** | Que signifie vivre de la politique ? Trois éclairages
- 23 **Rémi Lefebvre** | Se vouer à la politique sans complètement en vivre. Les ad-
jointes au maire et leurs rémunérations
- 26 **Louise Dalibert** | L'impact des gratifications financières sur les choix de carrière
des élus et les retraits de la vie politique
- 31 Les conditions de la professionnalisation politique
en France, Suisse et Italie
- 31 **Éric Kerrouche** | Du national au local : quelques réflexions sur
la professionnalisation des mandats et leurs rémunérations
- 35 **Karim Lasseb** | La rémunération du travail politique dans un contexte fédéral :
le cas de la Suisse
- 38 **Patrizia Magarò** | La rémunération des parlementaires en Italie
- 43 Conclusion | Patrick Kanner

Derniers rapports :

12_2019 : Renforcer l'information des Français sur l'Union européenne :
le défi du cycle européen 2019-2024
Rémy Broc, Rémi Lauwerier, Théo Verdier

01_2020 : Pour travailler à l'âge du numérique, défendons la coopérative !
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

02_2020 : Financement de la vie politique en France :
11 propositions pour insuffler de la justice
Émeric Bréhier, Hugo Le Neveu-Dejault

06_2020 : Défendre les droits des personnes intersexes :
pour une évolution ambitieuse du droit et des pratiques
Flora Bolter, Anne-Lise Savart

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org



fondationjeanjaures



@j_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures



Fondation
Jean Jaurès
EDITIONS