

# LA REMUNERATION DU TRAVAIL POLITIQUE

Jeudi 19 septembre 2019  
SENAT- ANR Eluar

**Accueil 9 h. 15**

**Présentation du colloque par Eric Kerrouche et Rémy Le Saout**

---

*Première table ronde* (10h-12 h.)

**La rémunération du travail politique en Europe**

Président Jean-Marie Bockel (sénateur du Haut-Rhin)

**- Eric Kerrouche (Sénateur des Landes) – Quelques réflexions sur la professionnalisation des mandats.**

Dans la représentation collective, l'élu est un amateur, un bénévole qui ressent occasionnellement l'obligation de s'impliquer en politique. Cela répond à une certaine idée de l'activité politique, dans laquelle ce qui est politique est décrié, et où ce sont les qualités « non-politiques » qui comptent, comme la capacité d'expertise ou le fait d'être bien intentionné. La notion et le processus de professionnalisation des mandats seront interrogés, notamment grâce à une comparaison entre les profils et conditions matérielles d'exercice des mandats des parlementaires français et allemands, mais aussi par une réflexion sur les tendances européennes au niveau local, avec enfin un focus sur la France.

**-Pierre-Michel Vauthelin (Responsable Cellule "Droit comparé" au Sénat) – Le régime juridique de la rémunération des élus communaux.**

Sur la base de séries d'études sur le sujet préparées par la division de législation comparée du Sénat en 1998, 2004 et 2018 (examen des sources juridiques en langue originale et informations recueillies auprès des services des parlements étrangers), il s'agira de présenter un panorama de la rémunération des élus communaux en Europe. L'échantillon porte sur 11 Etats : Allemagne, Angleterre, Autriche, Danemark, Ecosse, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, qui seront comparés en fonction de l'autorité compétente pour définir les rémunérations des élus locaux.

**- Patrizia Magaro (Université de Gênes) – La rémunération des parlementaires en Italie.**

Il s'agira d'exposer les spécificités de l'organisation politique et de la rémunération des élus en Italie, et plus particulièrement d'aborder le sujet de la rémunération des parlementaires. En effet, si l'indemnité parlementaire de base (la rémunération mensuelle de la fonction parlementaire) et l'indemnité journalière ne détonnent pas par rapport à la moyenne européenne, il faut leur adjoindre d'autres remboursements de frais, faisant des parlementaires italiens les mieux payés d'Europe.

**- Karim Lasseb (Université de Lausanne) – La rémunération du travail politique en Suisse. Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps.**

La rémunération des mandats politiques helvétiques devient un enjeu de plus en plus central dans les petites communes où l'on peine à recruter des élus locaux à titre bénévole. Dans les grandes communes au contraire, cette question a fait l'objet de débats et de controverses ces 20 dernières années, qui se sont accompagnés de votations populaires pour limiter les traitements des élus. Alors que les conditions matérielles d'existence des élus relèvent d'un enjeu démocratique central dans l'accès aux charges, les chercheurs suisses se sont encore peu intéressés à ces questions. Il s'agira alors de survoler les principales caractéristiques du système politique suisse qui conditionnent l'indemnisation des mandats que sont son fédéralisme, ses instruments de la démocratie directe et son système de milice. Puis nous présenterons dans un second temps les modes de rémunération des fonctions électives en soulignant la difficulté d'étudier et de comparer ces rétributions notamment sur le plan local.

**Discutant** : Romain Rambaud (Université Grenoble-Alpes - CRJ)

---

*Deuxième table ronde* (13 h30 - 15 h30 )

**L'histoire de la rémunération du travail politique en France**

Présidente Marie-Françoise Perol-Dumont (sénatrice de la Haute-Vienne)

**- Frédéric Monier (Université d'Avignon - Centre Norbert Elias) – Une norme démocratique ? L'indemnité des élus en débats, de la Révolution française à la Grande Guerre**

La France est l'un des premiers pays européens à créer, en septembre 1789, une indemnité pour les députés à l'Assemblée nationale constituante, et donc à ouvrir la voie à la professionnalisation de la politique. Pourtant, cette innovation ne va pas de soi: l'indemnité parlemen-

taire est remise en cause à plusieurs reprises dans la première moitié du XIXe siècle. Après 1852, elle reste très discutée, et le principe de la rémunération n'est pas étendu aux mandats locaux avant la veille de la Grande Guerre. Cette histoire invite à se pencher sur les raisons de ces refus, ainsi que sur les réponses apportées par les partisans de cette nouvelle norme démocratique.

### **- Rémy Le Saout (Université de Nantes - CENS) – Les mesures relatives à l'indemnité des élus dans l'entre-deux-guerres**

La communication propose de rendre compte des réformes ou mesures qui, dans l'entre-deux-guerres, ont contribué aux financements des mandats électifs. La présentation concerne les parlementaires, les élus municipaux et les conseillers généraux. S'il s'agit de prendre en compte les dispositions qui ont effectivement été adoptées, celles qui ont été empêchées, notamment pour le niveau municipal, seront également abordées. Conjointement, il conviendra de présenter synthétiquement les principaux enjeux et tensions qui ont contribué, au début des années 1940, à produire la situation normative suivante : des parlementaires qui disposent d'un mécanisme d'autorégulation de leur indemnité, des exécutifs municipaux qui facultativement peuvent prétendre à des remboursements de frais de mandats et à une indemnité de fonction, et enfin, des conseillers généraux qui avant que leur institution soit supprimée peuvent se faire rembourser certains frais associés à l'exercice de leur mandat.

### **- Sébastien Ségas (Université Rennes 2 - Arènes) – Un calme apparent ? Scandalisation et médiation corporatiste autour des questions de rémunération du travail politique entre 1944 et 1990**

Du point de vue de la rémunération du travail politique, la période qui court entre le milieu des années 1940 et 1990, est marquée, comme la période précédente, étudiée par Rémy Le Saout, par une grande stabilité législative. Du côté des élus nationaux, les principales innovations et évolutions concernent moins la rétribution des parlementaires eux-mêmes que celle de leurs collaborateurs (d'abord essentiellement de simples secrétaires puis, à partir des années 1970, des assistants plus qualifiés). L'encadrement normatif de la rémunération des élus locaux, quant à lui, n'évolue significativement qu'en tout début de période. L'ordonnance du 26 juillet 1944 consacre le principe, déjà acté sous Vichy, d'indemnités de fonction pour les maires et les adjoints, indemnités dont les montants maxima, à partir de la loi du 24 juillet 1952, sont fixés par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique. Cependant aucune loi ne vient ensuite modifier ce cadre légal avant le début des années 1990.

Il ne faudrait pas pour autant en conclure que la question de la rémunération du travail politique est absente de l'agenda parlementaire et, plus largement, politique tout au long de cette période. Au contraire, la question ressurgit régulièrement à la faveur de deux moteurs principaux : des processus de scandalisation (Lascoumes, 2016) qui viennent dénoncer des atteintes à la norme du désintéressement que les élus sont censés incarner (norme qu'ils revendiquent d'ailleurs largement) et des processus, souvent beaucoup plus discrets, de médiation corporatiste au cours desquels les associations d'élus locaux (AMF, Association des Présidents de Conseils Généraux de France, etc.) et leurs relais parlementaires, notamment au Sénat, tentent, dans un dialogue constant avec le gouvernement (et notamment le Ministère de l'Intérieur), de faire évoluer les conditions matérielles de l'exercice du mandat local, tout en affichant leur attachement au principe de « gratuité » des fonctions électives locales et le rejet de la « fonctionnarisation ».

Dans le temps court qui m'est imparti (15 minutes), je me contenterai, après avoir brossé un panorama général rapide de la période, de développer un exemple particulier : celui du débat, en 1979-1980 autour de la rémunération des conseils généraux. Celui-ci a le mérite de montrer comment les logiques de scandalisation et de médiation corporatiste peuvent s'articuler : c'est en effet une série d'articles de presses en 1979 dénonçant les niveaux de rémunération dans certains départements qui pousse l'Association des Présidents de Conseil Généraux de France à porter une demande de codification et de régulation plus poussée des indemnités à destination des conseillers généraux. L'analyse des archives de la DGCL montre bien comment les propositions de l'association, relayées au Sénat, sont négociées et co-construites avec le ministère de l'Intérieur autour de certaines lignes directrices (affichage du principe de gratuité, pas de référence à un quelconque « statut » du conseiller général, respect de la « liberté » des collectivités locales). La défiance du ministère de l'Intérieur face à l'émergence d'un nouvel acteur (l'Association des Conseillers Généraux de France), au positionnement beaucoup plus offensif, éclaire par contraste la proximité et les relations d'échange entre le ministère et l'Association des Présidents de Conseils Généraux de France (ancêtre de l'ADF).

**- Patrick Lehingue, Sébastien Vignon (Université d'Amiens - CURAPP) – La codification d'un « statut » de l'élu local et la crise de la représentation : comparaison de deux conjonctures (1992 ; 2019)**

Notre intervention vise à mettre en miroir deux processus de codification : celui opéré au début des années 90 et qui a finalement abouti à la loi du 03/02/1992 relative « aux conditions d'exercice des mandats locaux », et aujourd'hui même, les discussions autour du projet de loi

« engagement et proximité » devant permettre pour l'essentiel de compléter, d'approfondir et d'actualiser ce socle législatif de 1992. Modestement, cette mise en miroir consistera à lister les analogies entre ces deux processus de codification, à en préciser et à détailler certaines pour faire apparaître quelques différences à vingt ans d'intervalle.

**Discutant :** Eric Kerrouche, sénateur des Landes

---

*Troisième table ronde* (16 h./17 h. 30.)

**Vivre aujourd'hui de la politique –**

Président Henri Cabanel (sénateur de l'Hérault)

**- Didier Demazière (Science po Paris - CSO) - Que signifie vivre de la politique ? Trois éclairages.**

Cette intervention sera centrée sur les élus, pour qui vivre de la politique signifie vivre de ses indemnités de mandats. Trois questions successives seront traitées : d'où vient cette expression et en quoi est-elle le signe d'une conquête démocratique ; comment considérer le niveau d'indemnisation acceptable pour vivre de la politique et en quoi il résulte d'arbitrages inscrits dans des situations personnelles hétérogènes ; comment articuler cet état dans le temps des parcours individuels, et en quoi cette perspective longitudinale fait surgir les enjeux d'incertitude caractérisant les positions électives.

**- Louise Dalibert (Université de Nantes - DCS) – L'impact des gratifications financières sur les choix de carrière et les retraits de la vie politique**

Il s'agit d'analyser l'impact des gratifications financières et de leur évolution dans les sorties du mandat parlementaire et de la vie politique. Si la dimension financière n'est pas l'unique facteur explicatif des décisions de retrait des acteurs politiques, nous suggérons qu'elle y joue néanmoins un rôle non-négligeable. Ainsi, nous voudrions montrer que le mandat parlementaire tend à devenir moins attrayant au fil du temps, notamment du fait des évolutions récentes de ses rétributions financières (réforme de l'IRFM, non-cumul des mandats et fin des économies d'échelle, réforme du système de retraite, suppression de la réserve parlementaire). De plus, l'augmentation des sorties de la vie politique (subies ou volontaires) observée ces dernières années se traduit notamment par un phénomène relativement nouveau (du moins dans son ampleur) : les « reconversions lucratives » des anciens élus (de la politique vers le secteur

privé lucratif). Ainsi, la perspective de quitter la vie politique pour occuper un nouvel emploi (davantage rémunérateur) ne relève plus de l'exception et tend à devenir un phénomène de plus en plus banal.

**- Stéphane Cadiou, Lucie Vacher (Université de Saint-Etienne – Laboratoire Triangle) –  
La politique sous surveillance**

Cette intervention propose d'inverser le regard en s'intéressant à ceux qui dénoncent ou rendent publiques des atteintes à la probité. Si la rémunération des activités politiques a donné lieu à une accumulation de dispositifs et de réglementations, doit-on convenir pour autant que la surveillance des usages de l'argent en politique en est facilitée ? Rien n'est moins sûr. C'est dans cette optique que se sont déployés des travaux de recherche dans le cadre de l'ANR ELUAR autour des opérations de contrôle, ainsi que des acteurs investis dans ce travail de moralisation de la vie politique.

Deux constats peuvent ici servir de point de départ. D'un côté, la « moralisation » est devenue une cause d'engagement endossée par des acteurs très différents, individuels ou collectifs, et ce à différentes échelles (du local à l'international comme *Transparency International*), qui tendent à faire valoir une véritable expertise. D'un autre côté, les contraintes pour rendre publiques des atteintes à la probité sont particulièrement élevées, nécessitant des ressources importantes (notamment financières, juridiques, médiatiques, etc.).

Nous tenterons ici de rendre compte de manière synthétique de ces orientations scientifiques en revenant successivement sur deux opérations de recherche. La première a consisté à suivre de près deux « affaires » locales d'irrégularités pour voir comment s'y prennent les dénonciateurs et comment ils manient le droit. La seconde opération a consisté à suivre le travail d'une association, *Anticor*, mobilisée pour dénoncer des atteintes à la probité en matière d'usage de l'argent public et pour tenter d'infléchir la réglementation en la matière.

**-Rémi Lefebvre (Université Lille 2 - CERAPS) – Se vouer à la politique sans complètement en vivre. Les adjoints au maire et leurs rémunérations**

La communication propose de s'intéresser à une catégorie d'élus, dit « semi-professionnels », qui consacrent une partie importante de leur temps (vingt heures par semaines) à leur mandat sans en vivre pleinement (ils gardent une activité principale et ne sont donc pas économiquement dépendants aux mandats ou partiellement, on ne s'intéresse pas ici aux élus retraités). L'enquête est basée sur un corpus de 32 entretiens avec des adjoints de grandes villes ou de villes moyennes investis dans leurs mandats (les travaux d'Olivier Borraz ont analysé la tech-

nicisation croissante des fonctions d'adjoints). Il s'agit d'analyser l'engagement électif comme une carrière au sens interactionniste du terme. Comment s'articulent les diverses sphères de vie de l'élu (professionnelle, politique, familiale, conjugale) ? Comment ces interactions déterminent ou pas des formes de disponibilité, des ressources ou contraintes, des sentiments de sacrifices ? Quelles professions autorisent ce type de cumul par leur flexibilité horaires (enseignants, consultants, fonctionnaires territoriaux, assistant d'élus, professions libérales...) ou inversement le rendent particulièrement complexe et source de tensions ? En quoi les perceptions subjectives des sacrifices personnels consentis sont fonction des propriétés sociales des acteurs, de leur trajectoire sociale, de leurs niveaux d'études et aussi de leurs horizons d'attente (leur position intermédiaire peut être vécue comme un état transitoire vers une professionnalisation politique entière) ?

**Discutant** : Rémy Le Saout (Université de Nantes, CENS)