



HAL
open science

L'argent en politique : Rémunération des élus et financements des partis en Europe

Frédéric Monier

► **To cite this version:**

Frédéric Monier. L'argent en politique : Rémunération des élus et financements des partis en Europe. Cahiers Jaurès, 2020, L'argent des politiques : rémunération des élus et financement des partis en Europe, 1-2 (235-236), pp.3-13. hal-03009178

HAL Id: hal-03009178

<https://hal.science/hal-03009178v1>

Submitted on 17 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'argent en politique :
Rémunération des élus et financement des partis en Europe

FREDERIC MONIER
(CENTRE N. ELIAS, UMR CNRS 8526)

Résumé

L'introduction à ce dossier thématique sur la rémunération des élus constate que les enquêtes de première main, reposant sur des sources documentaires, font défaut dans la plupart des pays européens. La question, plus complexe que ce que l'on imagine, éclaire le rapport entre politique et argent, entre rémunération et projets démocratiques. Différentes configurations apparaissent. Dans le cas français, l'indemnité parlementaire créée en 1789, souvent caractérisée comme une norme démocratique, mérite une étude attentive, y compris en scrutant la genèse d'avantages matériels liés au mandat. Par contraste, la situation en Espagne est marquée par la prégnance d'une vision libérale et conservatrice de la fonction de député comme honneur. L'évolution vers une vis, amorcée au tout début du XIX^e siècle, ensuite battue en brèche, ne put s'affirmer qu'avec la seconde République, après 1931. Enfin, l'étude du cas roumain montre une configuration différente : la rémunération des députés, instituée en 1866, n'y visait ni une plus grande ouverture des formes de sélection du personnel politique, ni la professionnalisation des acteurs. Il s'agissait plutôt d'un ressort financier « systémique ».

Introduction

Sous l'intitulé « L'argent en politique », le dossier thématique publié dans *Les Cahiers Jaurès* concerne la question spécifique de la rémunération (ou pas) des élus, ainsi que le financement des partis et des campagnes électorales en Europe, du début du XIX^e siècle à la première moitié du XX^e siècle.

Ce dossier, fruit d'un travail réalisé dans le cadre d'un programme de recherche collaboratif, n'a d'autre ambition que d'ouvrir des pistes de recherche¹. Bien que la France soit l'un des premiers pays européens à avoir créé, en septembre 1789, une indemnité pour les députés, cette question n'a jamais constitué une préoccupation scientifique majeure pour les historiens et les

¹ Ce dossier s'inscrit dans le cadre du programme ELUAR « les élus et l'argent. Analyse des conditions matérielles d'exercice des mandats électoraux », coordonné par Rémy le Saout (université de Nantes), et soutenu par l'ANR (16-CE26-0013-02).

chercheurs en sciences sociales. En France, certains travaux, qui ouvraient des pistes, sont restés sans suite, comme une étude sur la fortune des parlementaires de la III^e République. Elle montrait que, entre les années 1870 et les années 1910, l'indemnité parlementaire était souvent touchée par des élus qui, déjà âgés, avaient accumulé au préalable revenus et capital². L'histoire politique, dans la lignée des travaux de Jean-Noël Jeanneney et de Jean Garrigues, a étudié de près les relations entre milieux d'affaires et monde politique entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle³. En revanche, la question de la rémunération des élus, - indemnités parlementaires, frais de représentation- est demeurée pour l'essentiel dans un angle mort de la recherche. En somme, si l'on dispose d'études historiques ou sociohistoriques sur le métier politique, celles-ci, à quelques exceptions près⁴, ne dispensent pas de lumières sur les revenus des élus et sur l'argent gagné à exercer des mandats. Cela s'explique, en partie, par des questions de sources documentaires.

On est tenté de dresser un constat similaire pour d'autres pays européens. Sans doute, des études consacrées à des thèmes comme le personnel politique ou les élections abordent-elles, ponctuellement, ces questions de rémunération et d'argent dans des analyses sur la représentation politique au XIX^e siècle⁵. En revanche, on serait bien en peine de trouver des ouvrages qui considèrent cela comme un sujet à part entière. Cette remarque vaut d'ailleurs pour les travaux de sociologie politique à visée historique, telle la somme, éditée par Heinrich Best et Maurizio Cotta, sur les parlementaires de onze pays européens entre 1848 et 2000⁶.

Il existe, peut-être, un lien entre la quasi-absence de recherches de première main en histoire et le succès de la théorie wébérienne. On connaît la thèse si souvent citée de Max Weber sur l'opposition entre deux idéaux-types : la politique des honneurs exercée à titre gracieux par des notables, et la politique comme métier, exercée par des professionnels rémunérés. Tout en prenant soin de préciser que cette opposition « n'a absolument rien d'exclusif », Weber trace une alternative dans sa conférence de 1919 sur « le métier et la vocation d'homme politique ».

« Ou bien l'on exerce « honorifiquement » l'activité politique, et dans ce cas elle ne peut être menée que par des personnes qui sont, comme on dit, « indépendantes », c'est-à-dire par

² Anne-Marie SOHN, « La fortune : une approche originale du personnel politique et de son engagement », dans Jean-Marie MAYEUR, Jean-Pierre CHALINE et Alain CORBIN (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 214-216.

³ Jean-Noël JEANNENEY, *L'Argent caché : milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1981 ; Jean GARRIGUES, *La République des hommes d'affaires 1870-1900*, Paris, Aubier, 1997.

⁴ Éric PHELIPPEAU, *L'invention de l'homme politique moderne : Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002, p. 216-217, *passim*.

⁵ Maria SIERRA, María Antonia PEÑA et Rafael ZURITA, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

⁶ Heinrich BEST et Maurizio COTTA (dir.), *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford UP, 2000.

des personnes qui jouissent d'une fortune personnelle, avant tout des rentiers. Ou bien l'on ouvre les avenues du pouvoir à des personnes sans fortune et, dans ce cas, l'activité politique exige rémunération »⁷.

Cette notion de profession a fourni un cadre de référence durable pour de nombreuses analyses sociologiques, tout au long du XX^e siècle. Que l'on songe, par exemple, à une préface que Raymond Aron donna en 1963 à une traduction française de *Le savant et le politique*, préface dans laquelle il caractérisait la situation politique de la France de la fin des années 1950 à l'aune des catégories inventées dans l'Allemagne de 1919, ainsi pour l'opposition entre « partis de notables » et « partis de masses »⁸. Quitte à schématiser un peu, on pourrait dire que le succès même de la théorie wébérienne a peut-être découragé les travaux non seulement en histoire, mais aussi dans les sciences sociales. Dans les années 1970-1980, un courant de recherche s'est souvent concentré sur « les effets de la monopolisation progressive, par certains groupes sociaux, d'activités proprement politiques »⁹, plutôt que sur « l'aspect économique », comme le nommait Weber. Ce choix explique l'attention portée, en France, sur une période : la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, lorsque la « monopolisation de fonctions électives favorise la naissance d'une classe de professionnels de la politique »¹⁰. Pour le dire autrement, la sociologie de la profession politique en France s'est davantage penchée sur la détention de savoirs que sur l'obtention d'avantages financiers : elle a plus réfléchi à la genèse et à la fermeture d'un champ politique qu'aux rémunérations et à la régulation d'un groupe professionnel.

Que l'on impute, ou pas, à la fortune durable de la théorie wébérienne le déficit d'études historiques et sociologiques sur ce sujet, des questions importantes restent ouvertes. Au-delà de l'indemnité des élus, l'enjeu est de saisir un certain nombre de normes légales, sur les incompatibilités par exemple, mais aussi de pratiques financières, qui prennent la forme d'avantages matériels divers et entourent l'exercice de mandats. Tout cela contribue à définir un statut d'homme politique, qui va au-delà de la grande variété des conditions sociales individuelles. Cela éclaire aussi des comportements, des stratégies collectives – le cumul des mandats –, des représentations culturelles – les antiparlementarismes – et des débats, parfois très animés.

⁷ Max WEBER, « Le métier et la vocation d'homme politique », *Le savant et le politique* [1919], Paris, Plon, 2001, pp. 137-140.

⁸ Raymond ARON, « Introduction » à M. Weber, *Le savant et le politique*, Paris, UGE, 1963.

⁹ Jean-Louis BRIQUET, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994, 28, p. 17.

¹⁰ É. PHELIPPEAU, *L'invention de l'homme politique moderne*, op. cit., p. 214.

Si la question de la rémunération – ou pas – des élus a une importance, c'est enfin pour une autre raison. Elle pèse sur l'existence des partis politiques, sur leurs formes d'organisation et sur leur vie matérielle. Le cas des socialistes français est assez bien documenté par les recherches et en constitue un exemple clair. La « cotisation obligatoire » au parti, donc le prélèvement d'une partie de l'indemnité parlementaire au profit du parti socialiste unifié en 1905, définit un certain type d'organisation partisane¹¹. Avant 1914, les demandes de « sanctions » contre « les députés qui ne paient pas leurs cotisations, au moins ceux qui systématiquement se mettent en défaut », constitue une question récurrente dans les congrès¹². Cette cotisation au parti s'inscrit dans un répertoire plus large de pratiques financières au sein du mouvement ouvrier, autrement dit des « économies morales de l'argent », dont des travaux récents invitent à réévaluer l'importance¹³.

Face à ces questions, on comprend qu'écrire une histoire de « l'aspect économique » de la profession parlementaire ne saurait se borner à illustrer ou discuter un modèle général (wébérien). Compte tenu non seulement du déficit d'études de première main, mais aussi de l'état des débats, il serait risqué de chercher des éléments de réponse en n'examinant qu'un seul cas, celui de la France. Prendre en compte plusieurs exemples nationaux permet de jeter quelques lumières sur un processus complexe, car en matière de (non) rémunération des élus, les expériences au XIX^e siècle furent peut-être moins uniformes que ce que l'on pourrait croire. Ainsi, aux Pays-Bas, la constitution de 1815 créa une compensation financière – *schadeloosstelling* – de 2 500 *guilders* par an, gratification qui fut abaissée à 2 000 *guilders* par an dans la constitution, d'inspiration libérale, adoptée en 1848¹⁴. Le mouvement est donc inverse de ce qui s'observe en France à la même époque : la royauté revenue en 1815 y abrogea toute indemnisation pour les parlementaires, et le changement de régime en 1830 ne mit pas un terme à cette prescription. L'indemnisation des députés ne fut envisagée qu'après la proclamation de la deuxième République, en février 1848, dans le cadre de la convocation des premières élections au suffrage universel masculin. Peut-on parler d'une diversité relative des expériences nationales ?

¹¹ Cf. Alain BERGOUNIOUX et Gérard GRUNBERG, *L'ambition et le remords. Les socialistes français et le pouvoir (1905-2005)*, Paris, Fayard, p. 48.

¹² Intervention de Sixte-Quenin au nom de la fédération des Bouches-du-Rhône, *3^e congrès national tenu à Limoges les 1^{er}, 2, 3 et 4 novembre 1906, compte rendu analytique, au siège du Conseil national*, p. 34, publié dans V. CHAMBARLHAC et alii (éd.), *L'entreprise socialiste, Histoire documentaire du parti socialiste*, t.1 ; 1905-1920, Dijon, EUD, p. 54.

¹³ Nicolas DELALANDE, *La lutte et l'entraide : l'âge des solidarités ouvrières*, Paris, Seuil, 2019.

¹⁴ Toon KERKHOFF, Ronald KROEZE, Pieter WAGENAAR, Michel HOENDERBOOM, *A history of Dutch corruption and public morality, 1648-1940*, Cambridge, Cambridge scholars, à paraître, p. 186.

Si l'on dresse une esquisse pour l'Europe de la fin du XIX^e siècle, en suivant les indications du *Statesman's yearbook* de 1882¹⁵, les pays où les parlementaires, plus souvent les députés, perçoivent une indemnisation ou bien une rétribution sont les Pays-Bas on l'a vu, mais aussi la Belgique (où les députés ne résidant pas à Bruxelles touchent 430 francs par mois pendant la durée de la session¹⁶), le Danemark (où les membres des deux Chambres « reçoivent un paiement pour leurs services, au même taux »¹⁷), la France, le Portugal (avec une indemnité journalière aux députés pendant la durée de la session parlementaire¹⁸), la Roumanie (pour les membres de la Chambre basse), la Suède (une indemnité pendant la durée de la session parlementaire versée aux députés à la Chambre basse)¹⁹ et la Norvège (avec une indemnité journalière pendant la durée de la session aux membres des deux organes composant le Parlement)²⁰. En revanche, dans l'empire allemand, dans la double monarchie austro-hongroise, en Grande-Bretagne, en Italie²¹ et en Espagne, les députés aux chambres basses ne perçoivent aucune indemnité.

Il y a donc une diversité relative des pratiques selon les pays. Même si la question appartient à l'avenir des recherches, on peut penser que cela s'observe aussi en matière de débats publics sur l'argent des hommes politiques. Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, les controverses sur la réforme électorale, la fin de la « vieille corruption » et l'argent en politique furent récurrentes et intenses au XIX^e siècle. Dans d'autres pays, comme l'Espagne, il semble au contraire que, à de rares exceptions près, l'argent des parlementaires ne constitua pas un véritable sujet de discussion.

Ce sont ces disparités entre pays européens, ou ces caractères spécifiques des différentes expériences nationales, que ce dossier thématique veut faire apparaître, en présentant des études non seulement sur le cas français, mais aussi sur l'Espagne et la Roumanie, avec une focale resserrée sur la fin du XIX^e siècle.

En France, la genèse puis le devenir de l'indemnité parlementaire sont, semble-t-il, directement liés à l'histoire des régimes politiques que connaît le pays à partir de 1789. Les liens entre projets révolutionnaires, puis républicains, et reconnaissance de l'indemnité parlementaire paraissent évidents : créée en 1789, contestée par les royalistes, supprimée *de*

¹⁵ Frederick MARTIN, *The statesman's year-book: statistical and historical annual of the states of the civilized world for the year 1882*, London, Mc Millan and C°, 1882.

¹⁶ *Ibidem*, p. 29.

¹⁷ *Ibid.*, p. 43.

¹⁸ *Ibid.*, p. 346.

¹⁹ *Ibid.*, p. 425.

²⁰ *Ibid.*, p. 436

²¹ *Ibid.*, p. 297.

facto par le premier Empire, niée, – on l’a dit – dans son principe par les monarchies censitaires, cette indemnité n’est rétablie que par la seconde République en février 1848. Après la mort du député Baudin en résistance au coup d’état de décembre 1851, le second Empire abroge l’indemnité parlementaire. Cette histoire, ainsi raccourcie, peut laisser penser que la rétribution de l’activité d’élu est une norme républicaine : en réalité, comme veut le montrer le premier article de ce dossier, les choses sont plus complexes. Dès la Révolution française, la reconnaissance du traitement des députés ne vaut pas nécessairement *quitus* donné à la création d’une profession politique, que Robespierre refuse. Des réticences républicaines s’expriment pendant longtemps : la démocratie communale créée par la loi de 1884 réprouve l’indemnisation des conseillers municipaux et tolère, du bout des lèvres, le remboursement des frais du maire. Par ailleurs, la République n’a pas le monopole de l’indemnité parlementaire : le second Empire l’abroge en janvier 1852, avant de la rétablir en décembre de la même année, puis de la conforter. En somme, il vaut la peine de se replonger dans les débats publics que cette question soulève sur le long terme en France, y compris au début du XX^e siècle, afin de saisir ce qui est en jeu dans la rémunération des élus.

De ce point de vue, l’étude que Christophe Portalez consacre à la mise en place de fonds de secours et à la création de la caisse des pensions des députés au début du XX^e siècle apporte beaucoup d’éléments inédits, non pas sur l’indemnité *stricto sensu*, mais sur des avantages matériels et financiers qui contribuent à redéfinir la condition parlementaire, entre les années 1890 et la Grande Guerre. Le fonds de secours, mis en place entre 1899 et 1901, bénéficie à des anciens députés ou, plus souvent, à des membres de leurs familles : le dispositif, inscrit dans l’économie générale de l’assistance légale en République, concerne cette fois des élites. Cette pratique nouvelle témoigne de deux phénomènes bien connus : les mues de l’État social d’un côté, et la forte évolution sociologique des parlementaires français de l’autre. La création d’une caisse des pensions des députés de décembre 1904 à février 1905 confirme le sens à donner à ce tournant général. Il est bien question, dans les débats, de « députés pauvres », mais aussi des liens entre la pension des anciens députés et la création des retraites ouvrières et paysannes. En d’autres termes, l’évolution du statut de parlementaire en France au début du XX^e siècle s’inscrit à la croisée de plusieurs processus : une démocratisation, au sens d’ouverture relative des élites politiques à des nouveaux venus plus modestes, mais aussi une transformation difficile de l’état social républicain, et enfin l’affirmation d’une conception particulière du métier politique, qui ne correspond plus vraiment à celle qui a été fixée dans les années 1875-1884. Or cette évolution complexe, qui provoque en France de nombreuses critiques et attise

de vraies résistances collectives, semble en fait très spécifique, lorsqu'on la replace dans un ensemble européen plus vaste.

Le cas roumain, analysé par Alexandra Ionascu, présente, par rapport au cas français, quelques caractères remarquables. La « construction politique de la nation » roumaine, à partir du milieu du XIX^e siècle²², va de pair avec la création d'un régime censitaire, qui confie, sous la houlette du monarque, le pouvoir à deux assemblées : une chambre basse, celle des députés, où les élus sont indemnisés en vertu de la constitution de 1866, et une chambre haute – le Sénat – dont les membres ne perçoivent aucune rétribution financière avant les réformes de 1884. Il y a bien une tendance à l'affirmation du droit à la rétribution, qui se traduit, avec l'entrée dans le XX^e siècle, par une augmentation des prestations financières. Aux premières rétributions, sous la forme d'indemnités journalières, versées en fonction de la durée des sessions et de la présence, s'ajoutent progressivement des indemnités mensuelles, dont l'importance s'accroît entre les deux guerres mondiales. Pourtant, comme le montre Alexandra Ionascu, il serait erroné d'interpréter cette évolution générale comme la conséquence d'une démocratisation tendancielle, et du passage d'un vote censitaire au suffrage universel après 1918. On peut même, à l'inverse, considérer cette norme comme un instrument aux mains de groupes sociaux élitistes, en vue de confisquer le pouvoir au profit de deux partis qui alternent seuls au pouvoir et animent le système, y compris après la victoire de 1918, l'introduction du suffrage universel masculin et l'agrandissement du territoire roumain.

Au-delà du cas roumain, il s'agit d'une hypothèse de travail sur un ensemble de régimes politiques libéraux et élitistes qui, dans l'Europe du XIX^e et du début du XX^e siècle, peuvent se caractériser comme « rotativistes »²³. Si le terme est, d'habitude, réservé au seul Portugal, un sens plus général lui est donné dans des travaux récents : des systèmes politiques censitaires, refusant l'intégration des masses, organisés autour de deux partis qui alternent au pouvoir, caractéristiques de l'Europe du Sud (Portugal, Italie, Espagne, Roumanie). Le cas espagnol, présenté par Gemma Rubi et Quinti Casals, permet d'affiner cette hypothèse de travail sur la place de l'argent dans ces systèmes. Si le premier libéralisme espagnol, bâti en 1812 à Cadix, crée un système représentatif qui prévoit l'indemnisation des députés aux Cortès, cela ne dure pas. Les courants politiques dominants, monarchiques et d'un libéralisme très conservateur,

²² Silvia MARTON, *La construction politique de la nation : la nation dans les débats politiques du parlement de la Roumanie, 1866-1871*, Iasi, Institutul european, 2009.

²³ Sur le système rotativiste, voir en français Jean-François ROCCHI, « La démocratie parlementaire confisquée en Europe du Sud au XIX^e siècle. Trois études de cas d'alternance limitée dans des pays en transition (Espagne, Italie, Portugal) », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 99, n° 3, 2014, pp. 607-640 ; une étude fouillée en catalan par Gemma RUBI I CASALS, « Liberalisme oligarquic, caciquisme i democratitzacio política entre 1876 i 1923 : el cas català », *Catalan historical review*, 12, 2019, pp. 177-188.

érigent des systèmes censitaires qui proscrivent la rémunération des parlementaires. Comme dans la plupart des pays d'Europe, cette proscription est justifiée par un idéal d'autonomie des députés, tant financière que morale. Du coup, cette exigence conduit à des débats récurrents sur les incompatibilités entre mandat politique et profession, débats innervés par une obsession pour la séparation entre emploi public et fonction politique. Cette configuration a persisté très tard, par rapport à d'autres pays européens, puisque la rémunération des députés n'a été finalement introduite qu'avec la seconde République espagnole, entre 1931 et 1934. Gemma Rubi et Quinti Casals l'expliquent en pointant deux phénomènes : le premier est que les députés, en l'absence de rémunération officielle de leur activité politique, vivaient effectivement de la politique, mais par des biais détournés, ceux de la micro politique et du trafic d'influence. Le second est que, dans ce système où les ressources étaient captées au profit d'une minorité, la rémunération des élus était une cause faible, portée à peu de choses près par les républicains, ou ceux qui en étaient proches. Le règlement des incompatibilités, et les arrangements pratiques avec les normes légales successives, ont focalisé l'attention publique, bien plus longtemps qu'en France, où la question, certes centrale dans les années 1830-1848, est passée ensuite au second plan.

L'histoire de la rémunération des élus gagne donc à éclairer les singularités nationales. Elle fait aussi apparaître des systèmes existant dans plusieurs pays, voire des tendances générales à l'échelle de l'Europe. Celles-ci sont perceptibles dès 1800, et sont visibles avec plus de netteté au début du XX^e siècle. Entre les années 1900 et les années 1930, la question de la rémunération des élus ne cesse de se poser dans différents pays. Jusqu'en 1906, il n'existe en Allemagne aucune compensation financière pour l'exercice d'un mandat au *Reichstag*. La constitution de l'empire allemand a expressément prévu cela, « afin de prévenir l'émergence de politiciens professionnels »²⁴. L'Allemagne n'est pas le seul pays européen où un changement s'amorce à compter des années 1900 : en Grande-Bretagne, c'est à partir de 1911 que les députés aux Communes perçoivent une indemnité. Le processus semble s'intensifier après la Grande Guerre, en raison des bouleversements économiques et monétaires. En 1918, la compensation financière pour les députés néerlandais augmente et est fixée à 5 000 *guilders* par an. En France, les années vingt et trente ouvrent une phase de débats récurrents, sur des demandes d'augmentation justifiées par le coût de la vie, jusqu'à ce qu'une solution pérenne soit trouvée

²⁴ Heinrich BEST, Christopher HAUSMAN et Karl SCHMITT, « Challenges, failures, and final success : the winding path of German parliamentary leadership groups towards a structurally integrated elite 1848-1999 », dans H. BEST et M. COTTA (dir.), *Parliamentary representatives in Europe...*, *op. cit.*, pp. 144-145. L'indemnité prévue en 1906 est de 3000 marks par an

en 1938. En Espagne, avec la chute de la dictature de Primo de Rivera en 1931 et la création de la seconde République espagnole, les normes d'indemnisation des députés aux *Cortes* sont fixées, au terme de vrais débats publics. On peut admettre que, dans cette histoire ouverte vers 1800, les années 1880-1930 constituent un moment-clé.

Les quatre articles de ce dossier, suivis de deux textes de Jaurès en 1906 – un article pour *L'Humanité* et un discours prononcé à la Chambre – permettent-ils d'échafauder une vue d'ensemble de ce phénomène ? Ce serait largement prématuré, même si, en l'état très parcellaire et encore insuffisant de nos connaissances, trois points saillants apparaissent et méritent d'être relevés.

Le premier est que l'indemnisation de l'activité d'élu ne s'apparente pas nécessairement à une norme démocratique, même si cette indemnisation est toujours liée à l'entrée dans la modernisation politique. Le lien entre rétribution du mandat d'élu et projets démocratiques apparaît de façon criante en France en 1789, quand le processus révolutionnaire accouche, en coulisses, d'un traitement pour les députés. Mais ce n'est pas toujours le cas, comme le montre l'exemple roumain dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Il existe plusieurs configurations selon les pays et les régimes. Peut-on, dès lors, parler d'une corrélation lâche entre rémunération du travail parlementaire et, non pas démocratie, mais régime représentatif libéral ? Là encore, si l'on adopte une perspective comparatiste, à l'échelle du XIX^e siècle européen, il semble difficile de parler d'un modèle global. Même si le cas français montre qu'il existe, dès les années 1790, des projets qui intègrent la rétribution des élus dans des conceptions nouvelles du gouvernement, la réalité européenne est généralement différente et diverse. Selon l'hypothèse présentée ici, la relation structurante entre rétribution des élus, régime représentatif libéral et revendications démocratiques s'établit relativement tard en Europe, entre 1900 et 1930.

Dès lors, un deuxième point saillant vaut d'être noté. À l'échelle de la France, si l'on suit les discours des contemporains à partir de 1789, la rémunération du mandat de parlementaire est justifiée par la lutte contre toute dérive ploutocratique du gouvernement. Mais pourtant cette rétribution est souvent jugée honteuse ou scandaleuse : elle suscite des débats et de l'indignation. Tout se passe comme si les systèmes de valeurs civiques rendaient la rémunération, ou « l'indemnisation » du mandat nécessaire (dans le gouvernement par des élus), mais sans lui assurer pour autant une pleine légitimité morale. On retrouve, encore aujourd'hui, cette façon de voir dans de nombreux débats publics. Et certaines études scientifiques, qui rendent compte des progrès actuels de la professionnalisation politique,

soulignent aussi les problèmes qu'elle engendre et entendent la limiter, ou la corriger, grâce à des propositions de réformes²⁵.

Ce défaut de légitimité morale de la rétribution des élus peut expliquer la diffusion relativement tardive de projets politiques qui en font une condition d'existence de la démocratie libérale. Ce processus – voilà le troisième point saillant – intervient alors que le travail administratif se transforme et que se consolident des bureaucraties. Dans cette configuration, servir son pays comme élu s'apparente, de plus en plus, au fait de servir l'État. Là encore, il importe de revenir sur le legs de la théorie wébérienne, et de prendre quelques distances : en 1919, Weber, qui invente des catégories d'analyse promises à un bel avenir, défend aussi des valeurs politiques dans un contexte troublé de changement de régime sur fond de défaite militaire de l'Allemagne. « Le véritable fonctionnaire – et cette remarque est décisive pour juger notre ancien régime – ne doit pas faire de politique, justement en vertu de sa vocation ». Au regard de cette exhortation, la réalité historique est plus complexe, si l'on s'en tient à l'étude des rémunérations. Une réforme française adoptée en 1938 le laisse entendre : afin de mettre un terme aux polémiques récurrentes sur des augmentations, justifiées par le coût de la vie, de l'indemnité parlementaire, celle-ci est alignée sur les traitements de la haute fonction publique, en l'occurrence les conseillers d'État. Dans la France de l'entre-deux-guerres, les débats sur les traitements des parlementaires prennent fin lorsque les élus de la nation sont assimilés à des magistrats de l'ordre administratif.

²⁵ Julien BOELAERT, Sébastien MICHON, Étienne OLLION, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'agir, 2017.