Une norme disputée. L'indemnité parlementaire en France (1789-1914)

Frédéric Monier, Christophe Portalez

▶ **To cite this version:**

Frédéric Monier, Christophe Portalez. Une norme disputée. L'indemnité parlementaire en France (1789-1914). Cahiers Jaurès, 2020, L'argent des politiques : rémunération des élus et financement des partis en Europe, 1-2 (235-236), pp.15-36. hal-03009470

HAL Id: hal-03009470
https://hal.science/hal-03009470

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.

Une norme disputée : l'indemnité parlementaire en France (1789-1914)

Frédéric Monier et Christophe Portalez
(centre N. Elias, UMR CNRS 8562)

La France est l'un des premiers pays européens à créer, en septembre 1789, une indemnité pour les députés à l'Assemblée nationale constituante. En dépit de cette précocité, cette histoire a été à peine étudiée[1]. Pourtant, les rares recherches sur la fortune des députés, ainsi pour les parlementaires de la III[e] République, montrent que la question, complexe, mérite un examen attentif[2]. On souhaite ici ouvrir des perspectives de travail et proposer quelques hypothèses, à partir des premiers résultats d'une enquête sur l'indemnisation stricto sensu et sur des avantages matériels connexes[3]. Eux non plus n'ont pas été étudiés historiquement[4].

Selon des travaux récents, l'indemnisation des élus, entre la Révolution française et la Grande Guerre, constitue une nouvelle norme démocratique[5]. La création d'une indemnité pour les députés en 1789, fruit des bouleversements de l'été, est une conséquence de l'affirmation des projets révolutionnaires. Le principe de cette indemnisation reste en débat entre les révolutionnaires et leurs adversaires bien après 1799. Si la Charte de 1814 reste muette sur ce sujet, l'indemnité est incompatible avec le vote censitaire et capacitaire. La deuxième République rétablit l'indemnité en février 1848 et renoue avec sa devancière. Ce mouvement d'alternance et de contradiction s'exacerbe et prend fin en 1852 : alors que le nouveau régime impérial abroge l'indemnité

---

[1] Alphonse Aulard, « L'indemnité législative sous la Révolution », *La Révolution française*, t. 79 (1926), p.193-207 ; Philippe Bourdin, "Démocratie tronquée, Convention transparente. Les Deux Tiers au crible des déclarations individuelles d'état civil et de patrimoine", *Annales historiques de la Révolution française [AHRF]*, 381, 2015, pp. 155-187 ; Catherine Dubief, *L'histoire de l'indemnité parlementaire en France*, université Paris II, mémoire de DES, 1973, 118 ff. ; René Garmy, « Robespierre et l'indemnité parlementaire », *AHRF*, 169, 1962, p.257-287 ; Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les « quinze mille », le mandat et le métier », *Politix*, 5/20, 1992, p.7-34 ; Jules M. Priou, « L'indemnité législative », *Revue des deux mondes*, octobre 1972, p.80 suiv.; André Sauvageot, « L'indemnité parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, n°580, 1948 (juillet-décembre), p.46-56.

[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] Une première version de ce travail, consacrée aux années 1789-1848, a été présentée par F. Monier au workshop de l'université de Huelva, 10-11 mai 2018, « Una visión comparada en Historia Cultural de la corrupción política : Europa siglos XIX y XX", sous le titre: "El dinero de los diputados: remuneración, profesionalización y corrupción en Francia (1789-1848)"

[4] Aurélien Baudu, « la situation matérielle des anciens députés et sénateurs : un « privilège » parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/4, n° 80, p.697-723, ici p.700, 704, *passim* ; Marie-Ange Grégory, « La négociation d'avantages pécuniaires : un objet fédérateur, propice à la mobilisation des élus », *working paper*, Congrès AFSP 2017, section thématique « les élus et l'argent ».

[5] Romain Rambaud et Julien Bonnivard, « Histoire du droit des indemnités des élus : de l'hypothèse d'un droit corporatif inégalitaire à celle d'une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique », *working paper*, Congrès AFSP 2017, section thématique « les élus et l'argent ».

parlementaire dans un premier temps, il la rétablit moins d'un an plus tard. Elle n'est plus remise en cause par la suite, et se trouve même confortée, après les années 1870, par la genèse d'une série d'avantages matériels connexes.

Pourtant, la rémunération des élus connaît des limites. La démocratie communale républicaine, dans la loi de 1884, exclut toute indemnité pour les conseillers municipaux. Il en va de même pour les autres mandats locaux. Il faut en réalité attendre les années 1899-1912 pour que la question se pose à nouveau. C'est même l'un des grands débats républicains de ce temps, comme le montrent les études et essais qui lui sont consacrés. L'augmentation, par la Chambre des députés en novembre 1906, du montant de l'indemnité parlementaire à quinze mille francs suscite des polémiques houleuses. D'autres débats concernent les mandats locaux : le dédommagement des conseillers généraux est reconnu dans la loi de finances du 27 février 1912. La pratique républicaine du métier politique, qui implique souvent des cumuls de mandats, soulève des résistances[6]. À la veille de la Grande Guerre, cette conception de la politique comme métier, officiellement indemnisé et non rémunéré, prévaut dans un cadre démocratique et libéral.

En ce sens, l'indemnité financière constitue bien une marque distinctive de la pratique républicaine du gouvernement. Mais elle ne se réduit pas à cela. En effet, il ne faudrait ni sous-estimer le lien entre indemnité parlementaire et régime autoritaire, qui reste à éclairer pour le Second Empire, ni méconnaître la force des oppositions au traitement des élus en République, jusque dans les années 1900.

« Les 18 francs » : la genèse d'une norme pendant la Révolution française

À l'été 1789, les députés de l'Assemblée nationale se confrontent à un problème urgent : l'indemnisation de leurs frais qui, à quelques exceptions près, ne sont pas pris en charge par leurs commettants. Or ces frais sont particulièrement lourds pour de nombreux députés du Tiers État ainsi que pour les députés du bas-clergé.

Les traces documentaires de ce règlement sont très peu nombreuses. Le duc de la Rochefoucauld Liancourt propose le 12 août 1789 au nom du comité des finances de l'Assemblée, de créer un « traitement des députés » et aussi de leur verser une indemnité pour les frais de voyage[7]. Il n'y a pas de véritable débat : « je regrette que l'on n'ait pas délibéré sur la motion de M. le duc de Liancourt », écrit Le Hodey[8]. Ce projet, adopté le 1er septembre, évoque le « remboursement » des

[6] Guillaume Marrel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France, du milieu du XIXe au milieu du XXe siècle*, Thèse, Université de Grenoble II, 2003.

[7] Alphonse Aulard, « L'indemnité législative », art. cité, p.194

[8] Le Hodey, *L'Assemblée nationale*, tome II, séance du 12 août 1789

« dépenses », et le « traitement » des députés (18 livres par jour) plus les « frais de route » (5 livres par « poste »).

Ce décret est adopté en dérogeant aux règles nouvelles de publicité des décisions politiques. Cela a frappé tous ceux qui se sont penchés sur cette question depuis 1882[9]. « Les députés, écrit Alphonse Aulard en 1926, gardèrent un silence pudique : dans la candeur de leur civisme, ils avaient peur de paraître intéressés, s'ils se donnaient les moyens de vivre »[10]. La volonté de secret est collective[11]. L'Assemblée nationale constituante était alors constituée en bureaux, et plusieurs ont indiqué qu'« il ne convient pas de traiter cette affaire publiquement » : l'un veut éviter toute « discussion publique », l'autre veut « que le décret ne soit pas rendu public »[12].

Les partisans des débats sont minoritaires, tel Mirabeau qui argumente en faveur d'un rapport de salariat entre élu et citoyens : « loin de nous la vile pensée de substituer le mobile de l'intérêt à celui du patriotisme et de payer à prix d'or des services dont le bien public doit être le but et la récompense. Mais l'intérêt du peuple veut que ses représentants soient salariés ; ils ne sont point là pour eux, mais pour leurs commettants, et ce rapport de dépendance ne peut être mieux marqué que par l'obligation de recevoir un salaire »[13]. À l'appui de cette position difficile à justifier dans le contexte, Mirabeau présente un argumentaire placé sous le signe de la lutte contre la corruption.

Le premier argument regarde du côté du système politique britannique, présenté comme un anti-modèle: « Nous ne répéterons point, ce qu'on exagère peut-être, de la vénalité du Parlement britannique, du trafic honteux des suffrages, de la valeur des vertus dont Walpole se glorifiait de connaître l'infâme tarif ». Mirabeau, comme plusieurs de ses contemporains, voit l'origine de cette corruption dans l'abolition « de l'usage de salarier les représentants ». Cette critique est dans l'air du temps : elle coïncide avec celles qui, en Grande-Bretagne même, sont alors dirigées contre la *old corruption* et entendent réformer le Parlement britannique[14].

Le deuxième argument invoqué par Mirabeau répond à une idéologie de la vertu, venue des Lumières[15]. « D'ailleurs, qui est le plus incorruptible, l'homme opulent ou le citoyen pauvre ? Qui des deux voit-on ramper dans les Cours, qui mendie avec insolence, reçoit avec orgueil et regarde

---

9 Émile Laurent, *L'indemnité législative en France et à l'étranger*, Paris, Quantin, 1882, p.5.

10 Alphonse Aulard, « L'indemnité législative », art. cité., p.199.

11 Archives nationales [AN], C. 31, d.254, cité par René Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cité, p.267.

12 AN, C. 83, d. 813[13] et C. 27, d. 194-198, cité par René Garmy, *ibid.*, p.264.

13 Comte de Mirabeau, *Courrier de Provence. Pour servir de suite aux lettres du comte de Mirabeau à ses commettants*, 1789, n° XXVII, pp.1-4.

14 William Doyle, « Changing Notions of Public Corruption, c. 1770-c.1850 », dans E. Kreike et W. Chester Jordan (dir.), *Corrupt Histories,* Rochester, University of Rochester Press, 2004; Philip Harling, « Parliament, the state, and 'Old Corruption': conceptualizing reform, c. 1790–1832 », dans A. Burns et J. Innes (dir.), *Rethinking the Age of Reform. Britain 1780–1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 98–113; William Rubinstein, « The end of 'old corruption' in Britain, 1780-1860 », *Past and Present*, 101, 1983, pp. 55-86.

15 Marisa Linton, *The politics of virtue in Enlightenment France*, Basingstoke, Palgrave, 2001; Ronan Chalmin, *Lumières et corruption*, Paris, H. Champion, 2010.

une faveur obtenue comme le droit d'en obtenir une nouvelle ? »[16] En d'autres termes, le salariat des députés est le seul moyen de permettre à des citoyens pauvres, seuls véritablement vertueux, de devenir des représentants du peuple.

On trouve ces arguments dans d'autres publications[17]. Les argumentaires sont très proches de celui de Mirabeau. « Il est de toute justice que nous payons nos députés : si nous ne les payons pas, ils seront exposés à se vendre et à nous vendre »[18].

Des visions des choses antagonistes existent, s'efforçant de susciter l'indignation face au salaire des députés. Cela devient l'enjeu d'une lutte de moralité, entre les révolutionnaires et les partisans de l'ordre ancien. Une chanson royaliste de 1792 l'exprime, et constitue l'une des premières manifestations contemporaines de l'anti parlementarisme:

> Pour les dix-huit francs qu'on lui donne ;
> Plus d'un député déraisonne
> A tous moments ;
> Dans ce Sénat que va-t-il faire ?
> Il va gagner à l'ordinaire
> Ses dix-huit francs[19].

L'attaque se retrouve dans des libelles, sous la forme d'un slogan : *rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp*[20]. Les années passant, il est également employé par la gauche révolutionnaire: *Brissot, Pétion, Buzot, Louvet, Gensonne […] enfin toute la bande du marais qui voulez que la Convention nationale aille tenir ses séances à Versailles, rendez-nous nos dix-huit francs et foutez-nous le camp bien vite… ou gare le tribunal criminel révolutionnaire, et l'aimable guillotine*[21].

Les révolutionnaires de 1789 inventent, dans un secret relatif, la politique rémunérée et créent une scène publique agitée de débats contradictoires. Aux partisans du salaire des députés, qui assimilent le traitement à une garantie de vertu, s'opposent des critiques, qui voient dans les dix-huit francs le symbole d'un système mortifère, selon les royalistes, ou déjà perverti, selon une partie de la gauche révolutionnaire.

Ces clivages s'imbriquent dans les oppositions au sujet de la politique comme métier. En avril 1791, Robespierre déclare que « le plus dangereux de tous les pièges que l'on peut tendre au patriotisme,

---

[16] Comte de Mirabeau, *Courrier de Provence, op. cit.*, pour cette citation et la suivante.

[17] *Le Moniteur*, 25 novembre 1789, p.226.

[18] *Les révolutions de Paris*, 5-12 décembre 1789, pp.18-20, cité par R. Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cié, p.271-272.

[19] « Les dix-huit francs : vaudeville constitutionnel », *La constitution en vaudevilles, almanach civique pour l'année 1792*, par M. Marchant, à Paris, chez les libraires royalistes, 1792.

[20] *Rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp. Adresse à l'Assemblée dite nationale*, (slnd, 8 p.) ; *Pour la seconde fois, rendez-nous nos dix-huit francs, et f… nous le camp. Adresse aux jacobites* (slnd, 8p.) ; *Pour la troisième fois. Rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp* (slnd, 7p., 1790, consultable sur archives.org.) ; *Plus de dix-huit francs, nous voulons un Louis,* à Maastricht, de l'imprimerie du bon ordre, 1793.

[21] *Brissot, Pétion, Buzot, Louvet, Gensonne […] enfin toute la bande du marais,* Paris, sd.

la plus funeste manière de trahir le peuple en le livrant à l'aristocratie des riches, c'est sans contredit d'accréditer cette absurde doctrine qu'il est honteux de n'être pas assez riche pour vivre en servant la Patrie sans indemnité […][22]. » Mais il rejette aussi le fait qu'un mandat d'élu puisse constituer « un état lucratif, un vil métier ». Dans le débat du 16 mai 1791 sur la rééligibilité des législateurs, il exhorte ses collègues à renoncer d'eux-mêmes à un nouveau mandat[23].

Selon des recherches récentes, après Thermidor, la naissance d'un métier politique rémunéré va de pair avec la surveillance de la fortune des députés. Les décrets des deux tiers en août 1795 « imposent […] que deux tiers des futurs représentants soient choisis parmi les conventionnels », ce qui suscite de fortes attaques[24]. Afin de couper court, - en vain-, à ces critiques, les conventionnels inventent un autre dispositif, censé démontrer leur moralité. En septembre 1795, est adopté un décret selon lequel : « chaque représentant du peuple sera tenu […] de déposer au comité des Décrets, la déclaration […] de la fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et de celle qu'il possède actuellement ». La Révolution française ne se contente donc pas d'inventer, dès 1789, la politique rémunérée dans sa forme contemporaine. Dans sa version « bourgeoise », elle reconnaît aussi l'existence d'un métier ou d'une carrière politique, avec l'institution de formes de contrôle de la fortune des élus au prix de la divulgation d'informations privées. Ces débats sont hantés par le spectre de la corruption, ce « vol du peuple[25]».

Face à « la corruption électorale et parlementaire » : la victoire ambiguë de l'indemnité législative (1836-1866)

Ces questions retrouvent une place importante entre la fin des années 1830 et le Second Empire. Incompatible avec le système de vote censitaire et capacitaire, l'indemnité parlementaire n'est explicitement abrogée que dans la loi électorale du 5 février 1817, dite loi Lainé : « les députés à la Chambre ne reçoivent ni traitement ni indemnité » (article 19). Cette disposition, reconduite après 1830 dans la loi électorale du 19 avril 1831 (art. 67), s'inscrit dans un système de valeurs publiques différent de celui des révolutionnaires français, mais aussi de celui de l'Ancien régime. Les députés ne sont pas tous des notables au sens de Max Weber, soit des « personnes qui jouissent d'une fortune personnelle, avant tout des rentiers »[26]. Pour preuve, le nombre de députés-fonctionnaires

[22] Maximilien Robespierre, *Principes de l'organisation des jurés et réfutation du système proposé par M. Duport*, Paris, imprimerie nationale, sd., 28p. Cité par René Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cité, p.281-282.
[23] Maximilien Robespierre, *Œuvres*, Tome VII, *Discours*, 2e partie, Paris, société des études robespierristes, 1952, pp. 384-386 et pp.404-405, 408-409.
[24] Philippe Bourdin, « Démocratie tronquée, Convention transparente », art. cité, pp.155-187.
[25] *Le Moniteur universel*, 8 vendémiaire an IV (30 septembre 1795). Compte rendu de la séance du 4 vendémiaire à la Convention ; cité par P. Bourdin, *ibid.*
[26] Max Weber, « Le métier et la vocation d'homme politique », *Le savant et le politique*, [1919], Paris, Plon, 2001, pp.137-140.

ne cesse d'augmenter[27]. Entre 1815 et 1830, ils « dépassent rarement 30% des effectifs parlementaires »[28]. Par contre, « ils forment plus de 50% des députés sous Louis-Philippe ». Les années passant, le gouvernement, afin de former des majorités, a davantage besoin de fonctionnaires-députés. Tenus en suspicion par l'opposition, ils font l'objet de nombreux débats à partir des années 1830. En 1836, Glais-Bizoin, qui siège à l'extrême-gauche, en profite pour demander la création d'un traitement pour tous.

« L'honorable M. Gauguier propose de retrancher le traitement aux fonctionnaires-députés. Eh bien ! quant à moi, je préférerais qu'on donnât à chacun de nous une bonne et loyale rétribution. (*Mouvements et bruits divers*). S'il y a une vérité bien démontrée, c'est que les fonctions les plus chères pour le pays sont les fonctions gratuites »[29].

Les discussions se font beaucoup plus tendues à partir de 1845-1846, lorsque les critiques visent « la corruption parlementaire »[30], surtout les fonctionnaires candidats officiels à la députation[31] et les députés qui, une fois élus, sollicitent un emploi auprès du gouvernement. Selon Adolphe Thiers, le « règne des opinions » a fait « place au règne des intérêts»[32].

Différents acteurs veulent instruire un procès en moralité, au nom de la lutte contre un « système de corruption rémunératrice[33]». Des libéraux comme Duvergier de Hauranne plaident pour une « réforme qui réduise considérablement le nombre des fonctionnaires et qui enlève à la corruption parlementaire ses moyens les plus puissants »[34]. Mais le rétablissement d'une indemnité pour les députés n'est pas à l'ordre du jour selon eux, pas plus que le suffrage universel. Les républicains revendiquent eux l'abolition du cens. Cela, écrit Urbain Feytaud, « nous conduit à demander l'indemnité pour les élus, et cette indemnité elle-même nous amène à consacrer en principe l'incompatibilité des fonctions publiques salariées avec le mandat de député »[35].

Au terme de la révolution de février 1848 en France, le gouvernement provisoire, tout en proclamant la République, convoque, par décret publié le 5 mars, les assemblées électorales.

---

[27] François Julien-Laferrière, *Les députés fonctionnaires sous la monarchie de juillet*, Paris, PUF, 1970.

[28] Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999, p.205.

[29] Chambre des députés, séance du 16 juin 1836, *Moniteur universel*, 17 juin 1836, échange rapporté par Émile Laurent, *L'indemnité législative en France et à l'étranger*, *op. cit.*, p.23-24.

[30] Jo B. Margadant, « Gender, Vice, and the Political Imaginary in Post revolutionary France: reinterpreting the failure of the July Monarchy (1830-1848) », *American Historical Review*, 104, 1999, p. 1461-1496 ; William Fortescue, "Morality and Monarchy. Corruption and the Fall of the Regime of Louis-Philippe in 1848", *French History,* 2002, n°16, p.83-100 ; Christian Ebhardt, « In Search of a Political Office. Railway Directors and Electoral Corruption in Britain and France, 1820-1870 », *Journal of Modern European History,* vol. 11, n° 1, 2013, p. 72–87.

[31] Christophe Voilliot, *La candidature officielle. Une pratique d'État de la Restauration à la Troisième République,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

[32] Adolphe Thiers à la Chambre des députés, séance du 17 mars 1846, *Moniteur universel*, 18 mars 1846, p.673, cité par Christophe Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard-Julliard, 1980, p.249.

[33] Timon [Cormenin], *Ordre du jour sur la corruption électorale et parlementaire*, Paris, Pagnerre, 1846 (7^e édition), p.27.

[34] Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1847, p.169.

[35] Urbain Feytaud, *Projet de réforme électorale et parlementaire*, Paris, impr. De B. Henry, 1848, p.32-33.

L'article 10 de ce décret stipule que « chaque représentant du peuple recevra une indemnité de 25 francs par jour durant la durée de la session ».

Certains des arguments échangés en 1789 refont surface au milieu des années 1840. Ainsi, le régime de la monarchie de Juillet est-il critiqué comme trop proche du britannique, et du « fatal système de l'intervention à l'anglaise »[36]. Le parlementarisme anglais, d'ailleurs en train de se réformer lui aussi, fait encore figure de repoussoir pour certains. Cela ne doit pourtant pas masquer les discontinuités politiques entre 1789 et 1848. En 1848, l'indemnité, corollaire logique de l'instauration du suffrage universel masculin, est revendiquée.

Au-delà de son existence même, son niveau et ses modalités font débat. Ainsi, le 6 juin 1849 plusieurs représentants dont le légitimiste Victor Pidoux déposent une motion demandant sa baisse à 6 000 francs par an. Une autre motion, déposée peu après par le député monarchiste Cuverville, propose la même chose, avec la privation de l'indemnité en cas de congé excédant un mois. Le député Noblet, quant à lui, propose de réduire l'indemnité à 6 480 francs par an, soit 18 francs par jour, réduite de moitié en cas de congé. Ces propositions proviennent toutes de conservateurs, inquiets du déséquilibre du budget de l'État. Ils ont des profils socio-économiques plus aisés que de nombreux élus républicains, et seraient donc moins touchés par une baisse éventuelle de l'indemnité. Ces trois propositions sont repoussées.

Ce débat a lieu y compris parmi des élites provinciales. En 1849, le conseiller général Eugène Lamarque, propriétaire aisé et maire sous la monarchie de Juillet de la commune de Sabazan, réalise un rapport au conseil général du Gers, suite à la proposition de son collègue M. de Panat d'émettre un vœu adressé à la Chambre. Il y demandait de réduire l'indemnité parlementaire à 6 000 francs pour des raisons de finances publiques. On perçoit l'inquiétude de ces élites face au déséquilibre budgétaire et, même s'ils ne sont pas cités, face aux dépenses des républicains et à l'impôt des quarante-cinq centimes[37]. Lamarque rappelle les débats qui ont eu lieu au sein du conseil général, notamment le fait que l'indemnité de 9 000 francs permet « d'assurer la haute position des représentants et les fortifier contre les recherches serviles des pouvoirs[38] ». Il sous-entend ensuite que les députés sous les monarchies censitaires n'étaient pas insensibles aux « cassettes des princes, aux places et aux spéculations les plus productives » du fait de l'absence d'indemnité. Il conclut en proposant de repousser le vœu de M. de Panat. Finalement, un amendement est adopté au sein de ce conseil général pour qu'un vœu d'une réduction de l'indemnité parlementaire, effective le temps que l'équilibre financier du budget soit rétabli, soit envoyé à la Chambre.

---

[36] Timon, *Ordre du jour, op. cit.*, p.9.

[37] Voir Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôts, consentement et résistances de 1789 à nos jours,* Paris, Seuil, 2011.

[38] *Rapport fait par Eugène Lamarque, conseil général du Gers, 2 septembre 1849*, Auch, Impr. De J. Foix, 1849.

Même lors du coup d'État du 2 décembre 1851 qui met fin à la deuxième République, la question de l'indemnité parlementaire est évoquée, autour du représentant Baudin[39]. Après les pages célèbres laissées par des témoins[40], les travaux sur ce sujet en ont éclairé les multiples dimensions[41].
Le lien fort entre le député républicain, la résistance au coup d'État et l'indemnité parlementaire – les « 25 francs »- pèse longtemps sur la configuration des débats. Dans la constitution de l'Empire du 14 janvier 1852, l'article 37 indique que les représentants ne touchent aucune allocation. Il s'agit, au nom des critiques contre la corruption parlementaire développées par Morny, Persigny et d'autres, de justifier le retour à un statu quo ante. Mais le 25 décembre 1852 un sénatus-consulte instaure une indemnité de 2 500 francs par mois de session pour les membres de la Chambre[42]. Cette mesure de décembre 1852 ouvre la voie à un processus où l'indemnité des membres du corps législatif est confortée dans son principe, et réévaluée à la hausse. En 1858, 1 957 500 francs sont budgétés pour les indemnités de 261 députés, soit 7 500 francs chacun. Le 18 juillet 1866, l'indemnité des députés est fixée à 12 500 francs par un sénatus-consulte pour chaque session ordinaire, quelle que soit sa durée[43]. Le président de la Chambre touche quant à lui 100 000 francs de traitement, et les questeurs 20 000 francs[44].

Le triomphe d'une politique républicaine ? Force et limites d'une pratique, 1871-1899

Au début de la Troisième République, en vertu de l'article 5 du décret du 29 janvier 1871, qui renvoie à la loi électorale de 1849, l'indemnité parlementaire est fixée à 9 000 francs. Mais en réalité existent toujours des résistances à son principe, qui se révèlent lors du vote des lois constitutionnelles. Le 26 juillet 1875 à la Chambre, un vif débat s'engage sur la nécessité d'une indemnité pour les sénateurs. À propos de l'article 26 où est inscrit que « les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés », deux amendements sont déposés, l'un par Lefebvre Pontalis, l'autre par Louis de Saint-Pierre. Proposant tous deux la gratuité de la fonction, ils sont fusionnés en un seul[45]. Lors des débats, le conservateur Louis de Saint-Pierre fait référence aux membres de l'Aréopage athénien et aux sénateurs romains, non rémunérés, modèles pour lui d'hommes vertueux. Il les oppose, de son point de vue critique de

[39] Alain Garrigou, *Mourir pour des idées : La vie posthume d'Alphonse Baudin*, Paris, Les Belles Lettres, 2010.
[40] Victor Hugo, *Histoire d'un crime : récit d'un témoin*, Paris, 1877, II, 3 : « la barricade Saint-Antoine », en ligne sur http://www.groupugo.univ-paris-diderot.fr/Histoire_crime/Default.htm
[41] Jacques-Olivier Boudon, « Baudin et la barricade du 3 décembre 1851 : histoire et représentation de l'Empire à la République », dans Alain Corbin et Jean-Marie Mayeur (dir.), *La barricade*, Paris, publications de la Sorbonne, p.235-249.
[42] Guy Antonetti, Fabien Cardoni, Matthieu de Oliveira (dir.), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire,* Paris, EGPDE, 2008.
[43] Éric Anceau, *Les députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX^e siècle,* Paris, Honoré Champion, p.34.
[44] A.N., C II 362, Budget de l'exercice 1858 de la Chambre.
[45] *Annales de l'Assemblée Nationale. Compte-rendu in extenso des débats, séance du 26 juillet 1875*, Paris, Impr. et libr. du Journal officiel, 1875.

député royaliste, à la Première République française. Et de citer en exemple les pays européens où les fonctions de parlementaires ne sont pas rétribuées. Jugeant qu'en France « la révolution est devenue une carrière », il déclare que l'indemnité parlementaire attire les sophistes aux élections, ce qui entraine une interruption. Le dernier argument de Saint-Pierre est qu'ouvrir l'indemnité aux parlementaires créerait une ruineuse « liste civile de la République », c'est-à-dire la rétribution de tous les mandats électifs y compris des plus modestes : il faut prendre gare « de faire de la jeune République du 25 février une vaste carrière ouverte à toutes les ambitions malsaines, aux basses convoitises, aux cupidités sans frein ! » Le conservateur Hervé de Saisy lui répond brièvement en affirmant que la gratuité des mandats « exclurait de la participation au droit représentatif la portion la plus considérable de la nation, qu'elle écarterait notamment de nos Assemblées les citoyens pauvres ou ne possédant qu'une moyenne fortune ». L'amendement de Saint-Pierre est repoussé par 364 voix contre 232, preuve que le principe de l'indemnité parlementaire reste contesté notamment dans les rangs royalistes, largement majoritaires.

Le 30 novembre 1875, c'est l'article instaurant l'indemnité pour les députés qui est examiné. Saint-Pierre conteste de nouveau cette gratuité, mais n'est pas suivi[46]. De nouveau, il est fait référence aux 9 000 francs instaurés par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849. Cela même si certains députés, comme Dépasse des Côtes-du-Nord, affirment que l'indemnité devrait être abaissée à 6 000 francs : les sessions parlementaires ne devraient pas dépasser cinq mois selon les lois constitutionnelles, alors qu'elles étaient permanentes sous la Deuxième République. Cette dynamique et les débats autour de l'indemnité parlementaire montrent que « le droit de l'indemnisation des élus n'est pas issu d'un processus linéaire suivant un seul objectif (celui d'égalité et/ou de démocratie) mais [qu'] il est le produit de processus plus complexes[47] ».

La reconnaissance, non sans heurts, de l'indemnité dans les années 1870 connaît des limites, spécialement le principe, hérité, des mandats électifs locaux gratuits. Selon la loi du 14 avril 1871, « les fonctions de maire, d'adjoints, et de conseillers municipaux sont essentiellement gratuites » (art. 19), ce qui s'inscrit dans le fil des normes antérieures, en dernière instance la loi du 21 mars 1831 (art. 1). Il en va de même pour le mandat de conseiller général, dont une majorité de députés obtient qu'elle soit gratuite, au terme de plusieurs débats à l'été 1871 (les 24 juillet, 9 et 10 août). Cet état de choses ne change pas, même une fois la République gouvernée par des majorités républicaines. La loi du 5 avril 1884 sur les communes affirme la gratuité de ces mandats, tout en ouvrant la possibilité pour les communes intéressées de rembourser des frais liés à l'exercice de la charge de maire. « Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles

[46] *Annales de l'Assemblée Nationale. Compte-rendu in extenso des débats,* séance du 30 novembre 1875, Paris, Impr. et libr. du Journal officiel, 1875.

[47] Romain Rambaud et Julien Bonnivard, « Histoire du droit des indemnités des élus », article cité.

donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation » (art. 74). La pratique était admise, même si la législation est nouvelle, souligne un commentateur[48]. Les radicaux et les républicains d'extrême-gauche, favorables à une rétribution, sont en minorité : un amendement en ce sens proposé par Tony Révillon recueille 124 voix contre 346. Un autre amendement, proposé par le socialiste Paul Brousse en faveur de la gratuité des mandats municipaux, mais assortie d'une possibilité de dédommager « les dépenses et la perte de travail », est lui aussi rejeté. Dans le fond, une majorité de députés se retrouve autour d'une conception de la vie municipale où « les communes ne relèvent pas de l'État », et où leur gestion, apolitique, est assurée par « les services désintéressés des notables qui sollicitent et qui reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la cité »[49].

Dans cette première configuration républicaine, la politique rémunérée est l'affaire exclusive des parlementaires. Tout se passe comme si l'on avait affaire à un système en tension, qui organise la coexistence des deux types idéaux de Max Weber : la politique des notables et des honneurs au plan local et le métier politique au plan national. Pourtant, les enquêtes historiques sur la sociologie des maires ont montré que « le nombre des maires 'propriétaires' (présumés oisifs) et rentiers », ou encore appartenant aux professions libérales, « s'abaisse rapidement à la fin du XIX^{e} siècle »[50]. Le discours normatif – sur la gratuité des mandats locaux- semble de plus en plus en décalage avec la réalité politique et sociale.

Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que les parlementaires, maîtrisant le budget propre des assemblées, développent dans les années 1870-1900 des instruments spécifiques d'aide: prise en charge de frais funéraires, certes décidée dès le 14 septembre 1814, et confirmée le 19 mars 1878, abonnement aux chemins de fer, ou celui à la buvette de la Chambre. On pense, de même, aux fonds de secours et aux pensions des anciens députés créées en décembre 1904 : leur mise en place est retracée dans un autre article de ce numéro. Ces nouveaux instruments témoignent des mutations de l'État social qui s'opèrent alors, et dont les parlementaires sont des acteurs de premier plan.

Ces évolutions ont lieu au moment où, sur fond de scandales politico-financiers, le lien entre le monde politique et l'argent est un thème mobilisateur pour de nouvelles familles politiques, comme

---

[48] Albert Faivre, *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte complet*, préface de Ch. Floquet, Paris, Derveaux, 1886, p.35-36

[49] *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Duvergier, Paris, Larose, 1884 (t. 84), p.122, note.

[50] Maurice Agulhon, Jean-Louis Robert, William Serman, « Un sondage national : 1600 maires en 13 arrondissements », dans M. Agulhon, L. Girard et *al.*, (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p.42.

les antisémites et nationalistes ou, fort différemment, pour les socialistes. En dépit de leurs oppositions, leurs critiques contre une République dite vénale leur assurent une place significative dans l'espace public. Lors du scandale de Panama, Paul Déroulède évoque à la Chambre comme cause de la corruption le fait que les députés sont « appauvris » par l'abandon de leur carrière antérieure, jugeant que c'est une « bien dangereuse et bien funeste économie que de trop peu et de trop mal payer ses serviteurs ». Il propose « moitié moins de députés, moitié plus de salaire[51] ». Comme l'ont noté Pierre Guiral et Guy Thuillier, il n'était pas aisé de vivre à Paris avec sa seule indemnité de 9 000 francs, sauf à faire des prodiges d'économie ou, justement, à « faire des affaires[52] ».

Dès 1899, au moment de la discussion de la loi de finances, la Chambre se trouve saisie d'un amendement tendant à élever les crédits de la Chambre afin d'élever l'indemnité parlementaire à 15 000 francs[53]. L'abbé Lémire demande parallèlement la nomination d'une commission chargée d'examiner la baisse du nombre de parlementaires. Convaincu que l'indemnité parlementaire est trop faible pour les députés chargés de famille ou n'ayant pas de fortune personnelle, il explique que de son point de vue en démocratie tous les citoyens, y compris les plus pauvres, doivent pouvoir représenter leurs concitoyens. Selon lui, l'indemnité doit être réévaluée par rapport à 1849, à cause de la cherté de la vie. Sa proposition est néanmoins repoussée, alors qu'une motion préjudicielle déposée par un groupe de députés pour proposer la nomination d'une commission chargée d'examiner comment opérer cette hausse de l'indemnité sans imposer aucune nouvelle charge aux contribuables est finalement retirée. La proposition d'élever l'indemnité parlementaire à 15 000 francs est repoussée, tout comme celle, déposée par M. Breton, de l'élever à 12 000 francs.

Quelle reconnaissance pour la politique indemnisée (1906-1912) ?

Le débat est relancé en 1906 par le député de l'Oise Baudon. Il dépose une proposition similaire à celle de 1899, défendant l'idée qu'une meilleure indemnité permettrait de renforcer l'indépendance des élus[54]. L'urgence est votée pour cette proposition, adoptée en peu de temps[55]. L'opinion publique réagit fort mal à cette hausse, celle-ci étant instrumentalisée notamment par la presse nationaliste et antiparlementaire comme l'a montré Alain Garrigou[56]. Les députés sont stigmatisés

[51] *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés,* [désormais *JODCD*] séance du 23 décembre 1892, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1893.
[52] Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980, p.83.
[53] *JODCD, séance du* 25 mars 1899.
[54] Jaaidane Touria, « Économie de la représentation nationale et rémunération des parlementaires français », *Revue d'économie politique*, 2017/5 (Vol. 127), p. 913-956.
[55] Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire,* Paris, 1919.
[56] Alain Garrigou, « Vivre de la politique », art. cité

comme des « Quinze Millistes » ou « QM »[57]. Comme l'écrit quelques années plus tard le juriste Jean Séchet, « (…) il était en effet vrai que l'allocation journalière de 25 francs devait à peine suffire pour mener une vie décente et libérée des soucis matériels aux législateurs sans fortune ; mais on ne comprit pas la rapidité de la procédure employée[58] ».

Preuve du trouble qui existe y compris dans les rangs parlementaires, le 26 novembre 1906, 4 jours après le vote définitif, le député Quilbeuf dépose une proposition de loi pour repousser la hausse à l'année suivante[59]. Le 30 novembre, le député conservateur Pugliesi-Conti s'élève à la Chambre « contre la procédure de vote qui vient d'augmenter notre indemnité parlementaire », sans contester celle-ci mais bien le fait que les députés aient voté leur indemnité sans en avoir référé à leurs électeurs. Sa propre légitimité est attaquée par le républicain Jules Coutant, qui l'interrompt en indiquant que Pugliesi-Conti touche une indemnité de 6 000 francs comme conseiller municipal de Paris[60]. Pugliesi-Conti cherche à utiliser les déclarations des députés socialistes en 1899 contre la hausse de l'indemnité parlementaire, et critique la procédure. Comme l'a noté Yves Billard, « les arguments avancés alors par les adversaires des « quinze mille » témoignent bien d'une conception de la politique héritée du « temps des notables » : une activité à réserver à des hommes dévoués, intègres, prêts à perdre de l'argent pour leurs concitoyens et non, certes, à en gagner[61] ».

Lorsque le député Defumade prend la parole pour critiquer la hausse de l'indemnité pour raisons budgétaires et rappeler les faibles traitements des petits fonctionnaires, des socialistes comme Alexandre Zévaès rappellent que celui-ci est millionnaire. L'ouvrier métallurgiste Albert-Poulain qui prend la parole ensuite se donne une légitimité pour s'exprimer à ce propos car ayant des revenus modestes et aucune fortune personnelle. S'il se dit surpris par la rapidité et par le déroulement du vote, il ne condamne pas la hausse de l'indemnité, néanmoins conscient du signal donné aux classes populaires qui ne profitent pas de grandes lois sociales.

Cette augmentation devient un enjeu pour les socialistes, comme le montrent les deux textes de Jaurès de novembre 1906 publiés dans ce numéro.

Au début du mois de décembre 1908, le nouvellement élu député de la Drôme Archimbaud, simple marchand de bois élu suite à l'invalidation de son fils qui avait fait de l'indemnité un cheval de bataille lors de son élection, demande l'urgence pour sa proposition de ramener l'indemnité à 9000 francs. Les réactions à la motion Archimbaud et à son idée de référendum sont très hostiles, Jaurès prenant la parole déclare par exemple que cette motion « ne mérite pas l'honneur d'être discutée ».

---

[57] Jean Garrigues, *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours,* Paris, A. Colin, p.292.
[58] Jean Séchet, *De l'indemnité parlementaire et autre avantages accessoires,* Thèse, université de Poitiers, 1909, p.46.
[59] *JODCD,* 26 novembre 1906.
[60] *JODCD,* 30 novembre 1906. Sur les cumuls, voir Sébastien Brameret, « Le cumul des rémunérations des élus : cartographie des possibles », *14e Congrès de l'AFSP*, 2017, Montpellier. (https://www.afsp.info/congres/editions-precedentes/congres-2017/).
[61] Yves Billard, *Le métier de la politique sous la IIIe République,* Perpignan, Presses Universitaires de Perpignan, p.17.

La question de l'indemnité revient encore à la Chambre avec un discours de Clemenceau pour la défendre en juillet 1909, ou de l'abbé Lémire trois mois plus tard.

Ces débats sont très suivis. Ce thème, très présent dans la presse, est aussi l'objet de conférences dans le pays[62], de chansons[63] et de scènes humoristiques, comme une « scène comique » enregistrée en 1906 par Pontis sur un zonophone (disque de 78 tours), intitulée « l'indemnité parlementaire[64] ». Il y met en scène un député revenant dans sa circonscription à l'occasion de nouvelles élections et faisant un discours sur son mandat passé.

> Le député : « Mais nous avons réalisé une réforme profonde, dont la démocratie a le droit de s'enorgueillir, nous avons porté l'indemnité parlementaire à 15000 francs ! *(Huées et cris de la foule des électeurs)*. Mais comment malheureux, vous ne comprenez pas qu'un député maigre est la honte d'un arrondissement, c'est pourquoi je me suis dis, arrondissons-nous, prenons du ventre pour représenter dignement mes électeurs.
> Un citoyen : Tu as du ventre, mais tu as surtout du culot *(rires de la foule)*.
> Le député : Juste Ciel, ingratitude populaire ! Mais si j'ai voté pour les 15000 francs, j'avais une autre raison encore !
> Un citoyen : Mais dis laquelle ?
> Le député : Je voulais avoir les moyens de vous offrir l'apéritif ! *(Cris de bravo, vivats de la foule)* »

Cette hausse est même l'objet de poésies politiques, comme « la guerre aux 15000 francs », de J. Valtaud, antiparlementaire et antidreyfusard.

> « Pour tromper l'électeur ces charlatans stupides,
> Lui promettent beaucoup sans jamais rien lui donner
> Et l'argent s'en va à tous ces traitres cupides,
> Qui, après être élus, vont se le partager
>
> Et la France est aux mains de toute cette clique,
> Qui prend six mille francs sans droit et sans mandat.
> Et qui se vote avec, pendant la République,
> Les secours d'une rente au service de l'État[65] »

C'est aussi un enjeu électoral. Le parti radical et radical-socialiste édite une petite brochure à l'occasion des élections de 1910, pour répondre aux accusations de ses adversaires notamment de droite[66]. Après un rapide historique, fort critique contre les conservateurs, il y a une justification des votes des députés radicaux en 1906 en faveur de la hausse de l'indemnité, et des fac-similés de discours d'élus favorables à celle-ci.

La proposition de hausse de 1899, son vote sept ans plus tard, et les débats publics qu'elle entraine forment le sujet de plusieurs thèses de doctorat de droit. C'est un réel foisonnement, avec les travaux de Fernand Gloria, *De l'indemnité parlementaire*[67] *;* de Jean Sechet, *De l'indemnité parlementaire et*

---

[62] Jacques Chaussier, *L'impôt sur le revenu, l'indemnité parlementaire, conférence faite à Saint Martin en Bresse le 12 avril 1908,* Châlons-sur-Saône, Imprimerie du progrès de Saône-et-Loire, 1908.

[63] *Les Quinze mille francs, chant populaire et satirique*, paroles H. Lavie, air : *En revenant de la revue*, 1908, cité par Jean-François « Maxou » Heintzen, « « Regardez-les donc sauter, c'est nos députés ! »L'antiparlementarisme en chansons, 1880-1934 », *Siècles* [Online], 32, 2010.

[64] Pontis, « l'indemnité parlementaire – scène comique », enregistré sur zonophone, Paris, sd.

[65] J. Valtaud, *La guerre aux 15000 francs,* Angoulême, libraire Despujols, 1907.

[66] Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste, *L'indemnité parlementaire. Son historique, opinions sur les 15000,* Paris, 1910.

[67] Fernand Gloria, *De l'indemnité parlementaire,* thèse pour le doctorat en droit, université de Caen, 1902.

autre avantages accessoires ; d'André Baron, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*[68]; de Raoul Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel*[69] ; d'André Meyer, *De l'indemnité parlementaire*[70] et de Charles Navoni, *De l'indemnité parlementaire*[71].

La plupart sont construites sur le même schéma. L'introduction évoque le trouble qu'a créé la hausse de l'indemnité dans l'opinion publique, point de départ de ces travaux. Après un rappel historique, sont commentés de façon plus ou moins approfondie les débats politiques, certains comme Jean Séchet apportant même des objections personnelles aux partisans de la hausse ou de la baisse de l'indemnité[72], d'autres comme Raoul Teissié-Sollier présentant les réactions de l'opinion publique[73]. Suivent des chapitres sur le régime juridique de l'indemnité, et parfois une comparaison entre différents pays européens et américains[74].

Parmi les publications, un article de Charles Gide dans *La Revue politique et parlementaire* en 1907 cherche à prendre du recul. Le fait qu'on parle d'indemnité et non pas de traitement est déjà significatif : « Le traitement c'est un revenu attaché à une certaine fonction et calculé de façon à permettre au fonctionnaire de mener une existence honorable et conforme aux habitudes du milieu social (…) L'indemnité, c'est seulement le remboursement des frais occasionnés par un service rendu, elle n'a pas pour raison d'être de payer le service, mais d'empêcher que ce service ne soit onéreux à celui qui veut bien le rendre[75] ». Puis, rentrant dans une forme de critique du métier parlementaire tel qu'il est pratiqué, Gide écrit que le travail à la Chambre ne représente guère que la moitié de l'année : par « une singulière inversion de la conception de ses devoirs, le député consacre le minimum de temps possible à ses fonctions de législateur. (…) il consacre, en effet, tout son temps à faire les affaires personnelles de ses électeurs parce qu'il sait fort bien qu'au jour du jugement, c'est-à-dire de la réélection, il lui sera tenu compte non des lois qu'il aura votées, mais des services qu'il aura rendus[76]. » De ce fait, il juge que pour ce temps passé l'État n'a nullement à les rémunérer. D'ailleurs, face aux propositions de certains de rémunérer les députés selon leurs revenus avant leurs mandats pour compenser la perte d'une carrière lucrative, Gide est caustique, jugeant qu'il n'y a pas « de route plus sûre et plus courte pour 'arriver' que celle qui passe par le

---

[68] André Baron, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, Paris, Pédone, 1905.

[69] Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel,* thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit de l'université de Paris, 1910.

[70] André Meyer, *De l'indemnité parlementaire,* thèse pour le doctorat, faculté de droit de l'université de Paris, 1908.

[71] Charles Navoni, *De l'indemnité parlementaire,* thèse de doctorat, faculté de droit d'Aix-Université d'Aix-Marseille, 1907.

[72] Jean Séchet, *De l'indemnité parlementaire et autre avantages accessoires,* Thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques) soutenu à l'université de Poitiers, 1909.

[73] Raoul Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel,* Thèse, Paris, Pedone, 1910.

[74] Voir Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914),* Paris, Presses de Sciences Po, 2011

[75] Charles Gide, « L'indemnité parlementaire », *Revue politique et parlementaire,* 10 janvier 1907, p.218.

[76] Sur la place des recommandations et des démarches en faveur des électeurs, voir P. Guiral et G. Thuillier, *La vie quotidienne des députés, op. cit.*

Palais-Bourbon, alors même qu'on n'est pas réélu. » Et de continuer, toujours dans la même optique: « Il serait étrange, en effet, qu'un homme qui a passé tout son temps à obtenir pour ses électeurs, ne pût rien obtenir pour lui-même. Qu'on ne vienne donc pas faire entrer dans le calcul de l'indemnité les soi-disant compensations dues au député pour le préjudice subi. » Face à l'argument que la hausse de l'indemnité parlementaire permettrait de limiter les cas de corruption, Charles Gide commente avec ironie : « à quel taux donc fait-on commencer l'incorruptibilité des députés ? Au-dessous de 15 000 francs, on ne garantit rien, au-dessus ils sont en bronze[77]».

En dépit de ces critiques, entre 1906 et 1914 sont mises en place de nouvelles normes, qui légalisent des pratiques antérieures jusque-là tolérées de dédommagement ou d'indemnisation d'élus locaux. En réaction à un arrêt du conseil d'État du 27 janvier 1911(l'arrêt Richemond), la loi de finances du 27 février 1912 (art. 38) permet aux conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement de percevoir une « indemnité de déplacement » et une « indemnité de séjour » pendant la durée des sessions, la seconde étant transformée peu après (loi du 30 juillet 1913, art. 49) en « indemnité de présence ». De plus, le principe de gratuité des mandats municipaux connaît une sérieuse entorse avec la loi du 8 avril 1914 qui concerne les membres du seul conseil municipal de Paris. Ceux-ci « peuvent recevoir, sur les ressources du budget municipal, une indemnité annuelle ne dépassant pas 6000 francs ; ils ont droit, en outre, au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux ». Sans doute, souligne-t-on la « situation tout à fait exceptionnelle » de la capitale pour légitimer cette mesure. Mais cette loi peut faire figure de brèche ouverte.

En somme, à la veille de la Grande Guerre, une autre conception de l'exercice des mandats politiques comme activité indemnisée s'affirme dans le cadre républicain. Il est possible, en pratique, de faire une carrière d'élu, quitte à employer des stratégies diverses – dont les cumuls - pour réussir en politique.

En brossant cette esquisse, quelques phénomènes récurrents apparaissent. Le premier est le caractère exceptionnel et atypique des prises de décisions parlementaires au sujet de l'indemnisation de la politique. De 1789 à 1914, cela se traduit par une forte tendance à l'évitement de la publicité, lorsqu'il s'agit de créer une indemnité ou d'en revaloriser le montant. Ce penchant pour le secret est flagrant en 1789, et il se retrouve, ensuite, avec des décisions prises à la hâte ou en catimini: il en va ainsi au début de 1848, à la fin de 1852 ou encore fin 1905. Cela témoigne, chez les acteurs, d'un profond embarras et d'une forme d'intériorisation d'un stigmate : celui de la vénalité. Face au risque de passer pour immoraux, les élus de la nation privilégient à plusieurs reprises une stratégie du silence.

[77] Charles Gide, *Ibid.*, p.221

Cette difficulté récurrente est liée – voici le deuxième trait saillant- à une suspicion structurelle à l'égard du désintéressement des hommes politiques. La rémunération des élus bute sur un repoussoir moral: alors que beaucoup d'acteurs critiques y voient une preuve de vénalité, une poignée de partisans le présente comme une panacée contre la corruption parlementaire. La précocité de la création d'une « indemnité législative » et d'un « traitement » ne signifie pas que cette nouvelle norme soit reconnue comme légitime par toute la société française. Des débats récurrents et souvent vifs montrent l'existence de conceptions alternatives de la politique, qui récusent l'alliance entre représentation politique, rémunération financière et métier d'élu. Bien entendu, ces alternatives sont, pour la plupart, incarnées par les royalistes, non seulement sous la Révolution française puis les monarchies censitaires (1815-1848), mais au-delà. Les débats des années 1870 le montrent sans ambiguïtés. Mais d'un autre côté, il existe aussi, et très tôt, des courants politiques démocratiques qui se retrouvent dans la dénonciation d'un métier politique comme « état lucratif », selon le mot de Robespierre, et dans l'exécration d'un système représentatif qui permettrait de s'enrichir en politique. Le poids de la morale révolutionnaire puis républicaine du désintéressement, concurrencée par une morale catholique traditionnelle de notables dévoués au bien public, pèse lourdement sur la création de la politique rémunérée.