



**HAL**  
open science

## Vivre de la politique. Rémunération des élus et indemnisation des mandats

Didier Demazière, Rémy Le Saout

### ► To cite this version:

Didier Demazière, Rémy Le Saout. Vivre de la politique. Rémunération des élus et indemnisation des mandats. *Revue Française de Science Politique*, 2021, 71 (1), pp.7-28. 10.3917/rfsp.711.0007 . hal-03300493

**HAL Id: hal-03300493**

**<https://hal.science/hal-03300493v1>**

Submitted on 27 Jul 2021

**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.

## **Vivre de la politique Rémunération des élus et indemnisation des mandats**

**Didier Demazière  
Rémy Le Saout**

Publié dans :  
*Revue Française de Science Politique*, 2021, 71(1), 7-28

L'argent et la politique forment une dyade qui suscite maintes enquêtes médiatiques, investigations judiciaires, discussions ordinaires aussi. Son actualité est scandée par la répétition des affaires et sa visibilité prend la forme de révélations, renvoyant la question de l'argent en politique du côté des malversations, scandales, corruptions, détournements de fonds, enrichissements personnels et autres illégalismes ou pratiques illicites. La constance de ces dévoilements médiatiques contraste avec le faible intérêt des chercheurs en sciences sociales pour les relations entre argent et politique. Quand elles existent, les recherches qui explorent les fondements économiques des activités politiques s'intéressent prioritairement à la réglementation et aux évolutions de ce cadre normatif<sup>1</sup>, aux sources de financement des partis politiques ou des candidats et aux caractéristiques des contributeurs<sup>2</sup>. Pourtant la rémunération des activités politiques, et spécifiquement l'indemnisation des élus, sont des questions centrales, comme l'a souligné Max Weber. En effet, la distinction qu'il a introduite entre celui qui vit « pour » et celui qui vit « de » la politique a pour base « un aspect extrêmement important de la condition de l'homme politique, à savoir l'aspect économique »<sup>3</sup>. C'est dans la continuité de cette perspective wébérienne que s'inscrit ce numéro thématique, consacré à l'indemnisation des mandats et aux revenus des élus.

Dans sa forme idéal-typique, « vivre de la politique » signifie tirer de celle-ci « une source permanente de revenus » et en faire une « occupation principale »<sup>4</sup>. On sait que cette situation n'est pas réservée aux seuls élus, mais concerne aussi les assistants, collaborateurs, auxiliaires, conseillers, membres de cabinet qui travaillent « dans l'ombre des élus »<sup>5</sup>. Nous avons résolument mis de côté ces entourages. Notre projet n'est pas d'esquisser une étude de la stratification des revenus dans le champ politique ou une analyse des carrières salariales dans le monde politique<sup>6</sup>. Il est de considérer une catégorie spécifique – celles des élus – pour examiner la variété des conditions dans lesquelles elle est rémunérée. En analysant les mandats comme des positions indemnisées cette approche enrichit une sociologie des élus qui a négligé la question des revenus. Une série de questions peuvent alors être formulées :

---

<sup>1</sup> Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997 ; Abel François, Eric Phélippeau, *Le financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin, 2015 ; Eric Phélippeau, *L'argent de la politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

<sup>2</sup> Abel François, Nicolas Sauger, « Groupes d'intérêts et financement de la vie politique en France. Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », *Revue française de science politique*, 56(2), 2006, p. 227-254 ; Eric Phélippeau, Pascal Ragouet, « Argent et politique : Une relecture sociologique des comptes financiers des législatives de mars 1993 », *Revue française de sociologie*, 48(3), 2007, p. 519-554 ; Julia Cagé, *Le prix de la démocratie*, Paris, Fayard, 2018.

<sup>3</sup> Max Weber, « Le métier et la vocation d'homme politique », dans Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 (1919), p. 109-201, cité p. 124.

<sup>4</sup> Ibidem, cité p. 123-124.

<sup>5</sup> Pour un aperçu récent de ces entourages : Willy Beauvallet, Sébastien Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2017.

<sup>6</sup> Pour pertinentes qu'elles sont, ces entreprises nous apparaissent hors de portée tant sont lacunaires les données et sources sur les rémunérations, rendant difficile une véritable sociologie économique du marché du travail politique.

Comment l'attribution des indemnités de mandats est-elle fixée, et comment ces cadrages configurent-ils des conditions différenciées d'élus ? Comment des élus en viennent-ils à vivre de leur(s) mandat(s) ou à cesser d'en vivre, et selon quels paramètres ces situations varient-elles ? Comment l'exercice de mandat(s) peut devenir une source exclusive de revenu et comment saisir ce caractère exclusif ? Quelles sont les évolutions de l'indemnisation des mandats au cours du temps et avec quelles conséquences sur les parcours des élus ? Comment les indemnités de mandats s'articulent-elles avec d'autres sources de revenus, et comment s'inscrivent-elles dans les économies personnelles et domestiques, etc. ?

Ces pistes de recherche ont été peu explorées, et la rémunération des élus est restée un objet relativement délaissé en France comme à l'étranger. Ainsi, le politiste anglais Christopher Hood, notait, il y a une trentaine d'années, que dans les pays anglo-saxons : « La discussion académique sur les récompenses des hommes politiques est plutôt clairsemée, limitée aux spécialistes du Parlement, principalement axée sur l'analyse des évolutions et grandes tendances, et largement déconnectée des préoccupations analytiques centrales de la science politique »<sup>7</sup>. Dans le cas français, la référence à l'approche wébérienne de la professionnalisation politique est largement mobilisée<sup>8</sup>, mais elle n'a pas conduit à un programme de recherche spécifique sur la rémunération des fonctions électives. Aussi les fondements matériels de l'activité politique restent à l'arrière-plan des analyses des carrières politiques et des processus de professionnalisation, comme si, ainsi que l'indiquait il y a également une trentaine d'années Alain Garrigou, l'indemnisation des mandats restait un objet « inconvenant »<sup>9</sup>. A contrario, la placer au cœur de l'analyse expose à des risques : celui d'un réductionnisme matérialiste qui rabattrait les engagements politiques sur une dimension financière ; ou encore celui d'un utilitarisme calculateur qui feraient des élus des agents opportunistes cherchant à optimiser leurs gains pécuniaires à travers leurs mandats. Nous verrons d'ailleurs que le modèle du choix rationnel et de la recherche de rente est prégnant dans la production académique internationale sur les rémunérations des élus<sup>10</sup>.

Le projet de ce numéro thématique est d'interroger ce que signifie vivre de la politique en centrant le regard sur les revenus découlant des mandats électifs<sup>11</sup>. Cela exige de caractériser, l'expression si commune qu'est « vivre de la politique ». Celle-ci renvoie, dans une perspective historique, à l'émergence d'une nouvelle manière de faire de la politique, qui devient une activité principale voire exclusive et qui est rémunérée. Elle est ainsi le fondement d'une professionnalisation politique, entendue comme la possibilité de faire de la politique en professionnel, rétribué pour cela. Elle désigne alors un état – le fait de retirer ses revenus de ses mandats – et un statut – être professionnel de la politique. Elle procède d'une distinction nette entre celles et ceux qui vivent de leurs mandats et les autres. Pour autant, les critères opératoires manquent pour spécifier cet état. Certes le montant des indemnités est

---

<sup>7</sup> Christopher Hood, « Looking after number one? Politicians' rewards and the economics of politics », *Political Studies*, 40(2), 1992, p. 207-226, cité p 207.

<sup>8</sup> Voir par exemple, parmi des travaux déjà anciens : Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973 ; Pierre Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36/37, 1981, p. 3-24 ; Philippe Garraud, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

<sup>9</sup> Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les 'Quinze mille', le mandat et le métier », *Politix*, 20, 1992, p. 7-34, cité p 10.

<sup>10</sup> Pour une des premières explicitations de ce modèle à propos des engagements en politique et des candidatures aux élections, voir Martin D. Levine, Mark S. Hyde, « Incumbency and the Theory of Political Ambition: A Rational-Choice Model », *The Journal of Politics*, 39(4), 1977, p. 959-983.

<sup>11</sup> Il s'inscrit dans une recherche soutenue par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), dans le cadre du projet ELUAR (les élus et l'argent). Cf. <https://eluar.hypotheses.org/>

réglementé, ce qui permet de dresser un tableau récapitulatif de l'indemnisation des élus<sup>12</sup>. Mais certaines composantes de ces rémunérations restent difficiles à saisir, comme les indemnités de mandats indirects, (présidences de syndicats intercommunaux, de sociétés d'économie mixte, d'offices publics...) ou les rétributions complémentaires, souvent en nature (véhicule de fonction, frais de représentation, etc.), des fonctions exécutives. Surtout, l'unité d'analyse pertinente devrait ici être l'élu et non le mandat, puisque les possibilités de cumul demeurent multiples, notamment en France où cette pratique est particulièrement développée<sup>13</sup>, même si elles ont été récemment limitées<sup>14</sup>. Il est ainsi, en pratique, impossible de dresser un tableau exhaustif des rémunérations effectivement perçues par les élus.

Aussi notre point de départ est de considérer que « vivre de » est une énigme, qui doit faire l'objet d'enquêtes empiriques. Notre hypothèse est que cette expression désigne un phénomène aux frontières floues et fragiles. Vivre de la politique ne doit pas être réduit à un état – correspondant au fait de retirer tous ses revenus de ses mandats – mais doit être considéré comme une situation plus ou moins cristallisée ou incertaine, vécue de manière variable ou fluctuante, inscrite dans des parcours hétérogènes, investie de significations multiples et dépendante de situations sociales variées. Ses frontières sont mobiles au cours du temps, puisqu'à l'échelle des parcours individuels les situations changent au gré d'événements comme les victoires et les défaites électorales ou les arbitrages et arrangements concernant d'autres engagements professionnels. Elles sont aussi relatives car elles sont moins délimitées par un seuil d'indemnisation que par les perceptions et évaluations que les élus font de leurs indemnités (suffisantes ou non, acceptables ou non, etc.) en fonction de multiples paramètres relatifs à leur situation familiale, fortune personnelle, position socioprofessionnelle, rapport à l'argent, projection de carrière, style de vie, etc. Les frontières sont aussi incertaines car le caractère exclusif des revenus provenant des mandats dépend du périmètre d'observation, lequel peut être élargi au-delà des revenus professionnels, en incluant des revenus de placement ou de patrimoine ou encore les revenus du ménage.

Dit autrement, l'indemnisation des mandats est constituée ici comme analyseur de la professionnalisation, c'est-à-dire un point d'entrée pour rendre compte des mécanismes qui amènent à faire de la politique à temps plein et rémunérée, ou non, et des conditions sociales qui rendent possible, ou non ou partiellement, l'installation dans cette situation qui est de vivre de ses mandats. Ce faisant, cette approche permet d'interroger la diversité et l'inégalité

---

<sup>12</sup> Voir en annexe une présentation du montant des indemnités de mandats en France en 2020.

<sup>13</sup> Guillaume Marrel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIXème au milieu du XXème siècle*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 2003.

<sup>14</sup> Depuis 1992, aucun élu, quels que soient ses mandats, ne peut dépasser un plafond de rémunération fixé à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base soit un maximum de 8 434 euros brut mensuel. L'existence de ce plafonnement invite à considérer que les effets financiers de l'application de la loi du 14 février 2014 relative à la limitation du cumul des mandats restent limités. Plus contraignante que les précédentes de 1985 et 2000, cette loi interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Mais un parlementaire peut toujours être conseiller départemental, conseiller régional ou encore cumuler des mandats de conseiller municipal et intercommunal, ce qui lui garantit des indemnités locales. La loi de 2014 interdit également de cumuler plus de deux mandats locaux, mais la non-prise en compte des mandats intercommunaux autorise des agencements rémunérateurs au point que certains élus locaux sont soumis au plafonnement. Avec la réglementation actuelle, un maire peut être aussi président d'une intercommunalité et en même temps conseiller régional, ou selon une autre combinaison, un élu peut être président d'un département, adjoint au maire d'une ville, président d'une intercommunalité et conseiller régional. L'application des dispositions anti-cumul votées en 2014 est récente (elle a impacté les législatives de 2017 et municipales de 2020) ce qui rend délicat la mesure de leurs effets. On peut néanmoins émettre l'hypothèse que ses conséquences majeures se traduisent moins dans une réduction des revenus à un instant t que dans des difficultés plus grandes pour les élus à sécuriser dans la durée leur carrière politique en combinant les mandats locaux et nationaux.

des formes de professionnalisation politique, au sens wébérien le plus classique. Elle interroge celle-ci à partir des mécanismes de rémunération, qui sont laissés en marge des trois définitions principales de la professionnalisation politique (l'appropriation de compétences spécifiques, la sélection sociale et la longévité, l'occupation de positions rémunérées)<sup>15</sup>. Quand l'accent est mis sur les processus d'incorporation de savoir-faire et l'appropriation des rôles et routines d'un métier politique<sup>16</sup>, les rétributions monétaires de cette montée en expertise et compétences ne sont pas analysées, sans doute parce que les règles d'indemnisation des mandats sont indépendantes du travail effectivement produit et sont indexées sur la valeur faciale du mandat. Quand l'analyse de la professionnalisation privilégie les parcours et carrières, l'intérêt est focalisé sur le recrutement politique<sup>17</sup> ou sur les phénomènes de longévité caractéristiques des « career politicians »<sup>18</sup>, mais les positions occupées sont moins informées par les revenus auxquels elles donnent accès que par les perspectives et sécurités qu'elles offrent. Enfin, quand la professionnalisation est définie comme le fait d'occuper une position rémunérée, les analyses portent sur l'éventail de ces positions<sup>19</sup> et leur sécurisation à travers le cumul de mandats<sup>20</sup>, sans pour autant déboucher sur l'étude des propriétés des rémunérations associées à ces positions réputées professionnelles. Aussi, en centrant l'analyse sur l'indemnisation des élus, et en interrogeant ce que vivre de ses mandats signifie, ce numéro thématique entend contribuer à enrichir l'analyse des carrières et de la professionnalisation politique, à partir des processus de rémunération.

Cette approche processuelle invite à ne pas focaliser l'analyse sur les mandats les plus rémunérateurs ou les plus centraux dans un système politique donné et qui offrent les conditions les plus favorables pour vivre de la politique. Pour investiguer cette situation de manière dynamique et dans sa diversité, il convient de situer l'analyse à différentes échelles afin de saisir la variété des positions électives conduisant à la professionnalisation. En effet, la tendance à privilégier les mandats parlementaires conduit à négliger d'autres manières de vivre de la politique, soutenues notamment par les pratiques de cumul des mandats et de circulation entre mandats. Cette option analytique rend plus difficile la comparaison internationale tant l'architecture des systèmes d'emplois politiques, la structuration des

---

<sup>15</sup> Sébastien Michon, Etienne Ollion, « Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives », *Sociologie du travail*, 60(1), 2018, [En ligne].

<sup>16</sup> Philippe Garraud, 1989, *op. cit.* ; Jacques Lagroye, « Être du métier », *Politix*, 28, 1994, p. 5-15 ; Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 28, 1994, p. 16-26 ; Catherine Achin et al., *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica, 2007 ; Didier Demazière, « Les élus locaux débutants. Découverte du travail politique et production des professionnels », dans Didier Demazière, Charles Gadéa (dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 197-207 ; Maud Navarre, « Devenir élu(e), une socialisation de débrouille », dans Didier Demazière, Joëlle Morrissette, Marc Zune (dir.) *La socialisation professionnelle, au cœur des situations de travail*, Toulouse, Octares, 2019, p. 129-150.

<sup>17</sup> Mattéi Dogan, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, 8(4), 1967, p. 468-492 ; Daniel Gaxie, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30(1), 1980, p. 5-45.

<sup>18</sup> Anthony King, « The Rise of the Career Politician », *British Journal of Political Science*, 11(3), 1981, p. 249-285 ; Philip Cowley, « Arise, Novice Leader! The Continuing Rise of the Career Politician in Britain », *Politics*, 32(1), 2012, p. 31-38 ; Stephen Barber, « Arise, Careerless Politician! The Rise of the Professional Party Leader », *Politics*, 34(1), 2014, p. 23-31.

<sup>19</sup> Didier Demazière, Patrick Le Lidec, « Le travail politique. Introduction », *Sociologie du travail*, 50(2), 2008, p. 137-146.

<sup>20</sup> Andrew Knapp, « The cumul des mandats, local power and political parties in France », *West European Politics*, 1991, 14(1), p. 18-40 ; Guillaume Marrel, « Cumul des mandats », dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 115-121 ; Abel François, Julien Navarro (dir.), *Le cumul des mandats en France. Causes et conséquences*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013.

mobilités entre postes électifs (et nominatifs), l'organisation des carrières et les modalités de rémunérations sont différenciées entre pays<sup>21</sup>. Les spécificités des hiérarchies de rémunérations, matérielles et symboliques, immédiates et différées, rendent alors délicates tout entreprise comparative des niveaux et modes d'indemnisation des élus. Pour l'heure, la recherche comparative est centrée sur les dispositions juridiques qui régulent les modalités de rémunération des élus<sup>22</sup>. Cela n'a pas permis encore de mener des comparaisons à l'échelle des individus et des rémunérations qu'ils perçoivent effectivement. Aussi les textes qui composent ce dossier portent-ils sur le cas français, à travers la prise en compte d'une large gamme de mandats et d'une variété de situations et parcours d'élus.

Le présent article introductif discute les apports et limites des travaux portant sur la rémunération des élus, et examine les manières dont y est formulée l'analyse de ce que vivre de la politique signifie. Cette « paying politicians literature » est pour l'essentiel anglophone et le cas français y occupe une place très marginale. En outre, elle est focalisée sur les élus qui occupent les positions les plus centrales, souvent les parlementaires, et néglige les élus qui détiennent des mandats *a priori* plus modestes. La rémunération des élus y apparaît de manière générale comme un objet flou, peu informé par des matériaux d'enquête, renseigné à partir de données administratives ce qui explique le centrage sur les parlements pour lesquels les informations formelles, c'est-à-dire les montants légaux des indemnités de base, sont les plus accessibles. De plus, le paradigme du Public Choice, et les postulats d'utilitarisme et de rationalité optimisatrice empruntés à l'économie néoclassique, y dominent largement. Cela s'explique par le fait que la littérature internationale, du moins celle qui ne s'inscrit pas une présentation du droit positif, est très majoritairement produite par des économistes<sup>23</sup>. L'examen de cette littérature a permis d'identifier quatre enjeux principaux : celui du niveau des indemnisations des élus et des moyens qui leur sont accordés pour vivre de leurs mandats ; celui de la régulation des modalités de rémunération et du rôle que les élus eux-mêmes y jouent ; celui des conséquences des formes d'indemnisation sur la sélection sociale des élus et sur leurs conditions de travail ; celui de la combinaison de diverses sources de revenus auxquelles les élus peuvent avoir accès.

### **Les niveaux d'indemnisation : combien valent les mandats ?**

Avec l'émergence des régimes démocratiques, la perspective de rétribuer les fonctions électives suscitent maints débats, auxquels participent des théoriciens classiques comme John

---

<sup>21</sup> Joseph A. Schlesinger, *Ambition and Politics*, Chicago, RandMcNally, 1966 ; Jens Borchert, Jürgen Zeiss (ed.), *Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; Klaus Stolz, « Moving Up, Moving Down. Political Careers across Territorial Levels », *European Journal of Political Research*, 42, 2003, p. 223-248.

<sup>22</sup> Rémy Le Saout (dir.), *La rémunération du travail politique en Europe*, Paris, Berger-Levrault, 2019.

<sup>23</sup> Depuis les années 1980, les publications internationales qui abordent le thème de la rémunération des élus ont été réalisées par une soixantaine d'auteurs dont les trois-quarts sont des économistes, proches pour la plupart de l'économie politique avec un intérêt marqué pour la microéconomie et la théorie du Public Choice. La majorité des articles sont publiés dans des revues d'économie (*Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *Public Choice*, *American Economic Journal: Microéconomie*). Onze revues de science politique ont toutefois publié au moins un article traitant de la rémunération des élus, mais les économistes représentent environ un tiers des auteurs (6 sur 15). Les auteurs qui relèvent de la science politique traitent leur objet en mobilisant majoritairement une approche de type choix rationnel comme M.S. Hyde, J. Hibbing, P. Squire, E. Hansen, ou en privilégiant une entrée normative sur le sujet comme D. Judge ou P. Norris. Enfin, la question de la rémunération des élus ne suscite guère de spécialisation puisque seuls deux chercheurs ont publié trois articles sur le sujet (A. Merlo et K. Mauss), et six en ont cosigné deux. Autrement dit, la rémunération des élus est un objet de passage, investi par des chercheurs dont les préoccupations scientifiques portent plus centralement sur la modélisation des comportements économiques des acteurs sociaux ou politiques.

Stuart Mill, Alexis de Tocqueville ou encore Max Weber. Le premier argumente contre cette perspective au motif qu'une telle rétribution financière ne pourrait être fixée à un niveau suffisant pour attirer ceux qui perçoivent des revenus élevés, ce qui aurait alors pour effet d'orienter vers ces fonctions les « aventuriers de la classe inférieure » ; et il conclut que si une rémunération s'avérait nécessaire, elle devrait prendre la forme d'« une indemnité pour perte de temps ou d'argent, et non un salaire »<sup>24</sup>. Pour sa part, Tocqueville défend un point de vue opposé, fondé sur la crainte que les élections soient confisquées par les plus riches si les élus ne bénéficient pas d'une rémunération suffisante<sup>25</sup>. Quant à Weber, il souligne aussi les enjeux démocratiques de la fixation du niveau de rémunération des élus, et note qu'attribuer des revenus permettant de vivre de la politique ouvre l'accès aux moins fortunés et constitue un moyen de prévenir la corruption<sup>26</sup>.

Désormais, le principe de rémunérer des élus est largement admis, et il est inscrit, de manière différenciée, dans les réglementations nationales. L'approche juridique comparée en Europe révèle une assez grande diversité des règles organisant la rémunération des élus<sup>27</sup>. Pour autant, quelques dispositions normatives sont assez semblables. Les parlementaires disposent d'une indemnité<sup>28</sup>, complétée par une prise en charge de leurs frais de mandat<sup>29</sup>. Le financement des mandats locaux est, dans la plupart des pays, encadré par des dispositions nationales qui graduellement et selon la taille de la collectivité fixent les niveaux d'indemnisation. De plus, ces rétributions financières prennent la forme d'une compensation indemnitaire, et très rarement celle d'un salaire. La situation des élus a donc une double spécificité au regard de la condition ordinaire des travailleurs : ces dispositions signifient que leur activité n'est pas inscrite dans la durée, dans une carrière qui les constituerait comme professionnels de la politique, et elles indiquent que le niveau de rémunération est déconnecté du travail fourni ou des propriétés de celui qui le réalise, mais qu'il est déterminé par la nature du mandat.

Cette institutionnalisation de l'indemnisation des mandats a suscité des recherches – sans compter les débats purement normatifs – sur la valeur des mandats et sur le niveau des indemnités. Passant en revue les mécanismes de rémunération et les critères de fixation des indemnités des élus de la Chambre des Communes au Royaume Uni, David Judge conclut à la variété inextinguible des débats et points de vue : « Combien vaut un député ? Qui en décide ? Au cours des siècles, on observe une profusion de réponses partielles, gênées, embarrassées et souvent contradictoires, mais des réponses satisfaisantes et universellement acceptables restent encore à découvrir »<sup>30</sup>. Une approche classique consiste à situer ces indemnités par rapport aux revenus d'autres catégories de population. A l'occasion d'une analyse comparée dans les parlements nationaux de l'Europe des 27 (avant l'entrée de la Croatie et le retrait du Royaume Uni) portant sur les modalités de fixation des indemnités des députés, le montant de

---

<sup>24</sup> John Stuart Mill J. S., *Representative Government*, Kitchener Ontario, Batoche Books, 2001 (1861), cité page 135.

<sup>25</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981 (1835).

<sup>26</sup> Max Weber, « Le métier et la vocation d'homme politique », op. cit.

<sup>27</sup> Voir par exemple : Rémy Le Saout (dir.), *La rémunération...*, op. cit.; Elodie Guérin-Lavignotte, Eric Kerrouche, *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La documentation française, 2006 ; Gilles Toulemonde, Georges Bergougnous, « Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE », *Gestion & Finances Publiques*, 5, 2018, p. 83-100.

<sup>28</sup> Dans les pays européens, le niveau des indemnités des parlementaires est assez semblable quand on resitue sa valeur dans les contextes socio-économiques nationaux. Le montant est en général deux à trois fois supérieur au salaire moyen du pays, avec des extrêmes allant de 1,5 à 4. Cf. Rémy Le Saout (dir.), *La rémunération...*, op. cit.

<sup>29</sup> S'y ajoute souvent un crédit collaborateurs permettant de recruter des assistants.

<sup>30</sup> David Judge, « The Politics of MPs' Pay », *Parliamentary Affairs*, 37(1), 1984, p. 59-75, cité page 59.

celles-ci a été confronté au salaire moyen dans chacun des pays<sup>31</sup>. Les rémunérations des parlementaires apparaissent systématiquement supérieures à cette référence, dans une proportion de 2 à 3, avec des extrêmes qui varient entre 1,3 (Espagne et Malte) et 4,5 (Italie), la France se situant dans la moyenne avec 2,5<sup>32</sup>. Les résultats issus de ce type d'approche ouvrent à de nouvelles interrogations car ils dépendent directement du groupe de comparaison<sup>33</sup>, et les options possibles sont multiples<sup>34</sup> : salaire moyen ou médian, moyenne ou médiane des salaires des cadres, ou des cadres du secteur privé, ou de la haute fonction publique, ou de toute catégorie qui pourrait être considérée comme pertinente compte tenu de proximités entre son travail et les activités des élus, entre les compétences requises, les niveaux de responsabilités, etc. Si les points de référence choisis situent les élus dans des positions différentes dans l'échelle des revenus, leur rémunération suscite aussi des représentations contradictoires. Ils apparaissent tantôt « surpayés » et tantôt « sous-payés »<sup>35</sup>, ce qui traduit, selon les auteurs de ces études, assez largement les degrés de confiance, ou défiance, que les citoyens ont à l'égard de leurs hommes et système politiques<sup>36</sup>. Les appréciations peuvent se situer en décalage avec les niveaux effectifs de rémunération, et agencer des évaluations contradictoires. Ainsi, il a été montré que les indemnités des membres du Congrès étatsunien sont sous-évaluées de plusieurs milliers de dollars, mais qu'en revanche elles sont considérées comme trop élevées<sup>37</sup>.

Le niveau d'indemnisation des parlementaires a aussi été examiné en dynamique, afin de renseigner des processus de (dé-)valorisation relative<sup>38</sup>. Ces travaux montrent que les indemnités tendent à évoluer de manière incrémentale et modérée et, dans certains cas plus lentement que la rémunération des fonctionnaires non élus<sup>39</sup>. Une analyse historique de la valeur des indemnités des membres du Parlement britannique a été menée sur près d'un siècle, à l'occasion du vote en 1996 d'une augmentation de 26 % de l'indemnité parlementaire. Les résultats indiquent que la rémunération des députés a évolué positivement au regard de l'inflation sur la période, mais qu'une revanche elle a suivi des variations de moindre ampleur que le salaire moyen<sup>40</sup>. Les auteurs notent la difficulté à caractériser les dynamiques des rémunérations, et soulignent que cela n'est pas étranger au caractère controversé du sujet.

---

<sup>31</sup> Karsten Mause, « Self-serving legislators? An analysis of the salary-setting institutions of 27 EU parliaments », *Constitutional Political Economy*, 25, 2014, p. 154-176, en particulier p. 160-161.

<sup>32</sup> En 2018, le montant de l'indemnité des députés français est de 7 200 euros mensuels, en brut. Les députés allemands, autrichiens et italiens ont une indemnité d'environ 10 000 euros, devant un second groupe de pays dans lequel se trouve la France, avec notamment la Belgique (7 600 euros), l'Angleterre (7 300 euros), la Suède (6 500 euros), la Finlande (6 400 euros). L'Espagne et le Portugal, pour prendre de grands pays européens, rémunèrent moins bien leurs parlementaires (autour des 4 000 euros).

<sup>33</sup> Abriel S. Lenz, Kevin Lim, « Getting rich(er) in office? Corruption and wealth accumulation in Congress », APSA 2009 Toronto meeting paper. <https://ssrn.com/abstract=1450077>

<sup>34</sup> Ainsi en France, en 2018 et en euros bruts, l'indemnité d'un député correspond à 2,5 fois le salaire moyen, à 3,3 fois le salaire médian, à 1,3 fois le salaire moyen des cadres, ou encore à 1,7 fois le salaire du dernier décile dans la fonction publique.

<sup>35</sup> Karsten Mause, « Self-serving legislators... », *art. cit.*

<sup>36</sup> Christopher Hood, B. Guy Peters (eds.), *Rewards at the top: A comparative study of high public office*, London, Sage, 1994, en particulier le chapitre 1.

<sup>37</sup> John R. Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse, *Congress as public enemy. Public attitudes toward American political institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, en particulier p. 71-75.

<sup>38</sup> Sur ce point, le travail de Christopher Hood est pionnier : Christopher Hood, « Looking after... », *art. cit.*

<sup>39</sup> Jorgen Gronnegard Christensen, « Denmark: Institutional constraint and the advancement of individual self-interest in HPO », in Christopher Hood, B. Guy Peters (eds), *op. cit.*, 1994, p. 70-89.

<sup>40</sup> Mark Baimbridge, Darren Darcy, « MPs' pay 1911-1996: Myths and realities », *Politics*, 1999, 19(2), p. 71-80.

Après d'autres<sup>41</sup>, ils soulignent l'opacité d'un système de rémunération qui ressemble à un « labyrinthe byzantin »<sup>42</sup> où se côtoient les indemnités de mandats et d'autres modes de rétribution matérielle<sup>43</sup>. Celles-ci sont diverses, et comprennent – pour ce qui concerne les parlementaires du moins – d'autres revenus monétaires (indemnités journalières, enveloppe couvrant des frais de mandat, etc.), des avantages non monétaires (liés au logement, aux voyages, etc.), des revenus extérieurs potentiels (postes d'administrateur, honoraires de conférencier) et des prestations différées (pension de retraite). Les élus – parlementaires notamment – semblent plus aisément en mesure d'augmenter ces sources de rétributions indirectes que de réviser à la hausse leurs indemnités de mandats, ce qui conduit à utiliser la métaphore de « l'iceberg » pour évoquer les rétributions monétaires de ces mandats<sup>44</sup>.

Ces analyses descriptives des niveaux d'indemnisation demeurent rudimentaires et sont concentrées sur les parlementaires. Cette focalisation ne permet pas d'explorer des pistes importantes pour une analyse processuelle : la grande majorité des élus qui perçoivent une indemnité de mandat, et sont susceptibles d'en vivre, échappe à l'analyse ; les revenus pris en compte sont principalement les indemnités au détriment d'autres composantes de « l'iceberg » plus difficiles à saisir ; surtout, l'objet étudié est le mandat alors que l'élu est une unité plus pertinente dès lors qu'il peut être multi-positionné et multi-indemnisé. Le défaut d'enquêtes empiriques auprès des élus sur la question de leurs rémunérations explique ces impasses sociologiques, tout en ouvrant l'espace de la recherche à d'autres voies également tracées dans le périmètre d'un paradigme utilitariste, comme l'illustrent les travaux portant sur les modes de régulation de l'indemnisation.

### **La régulation de l'indemnisation : comment les indemnités sont-elles fixées ?**

Il n'est pas rare que la décision en matière de fixation des indemnités des élus revienne au législateur, ce qui place les parlementaires dans la position de décider du montant de leur rémunération. Aussi le travail législatif fixant le principe d'indemnisation et réévaluant le montant des indemnités, a été plus particulièrement scruté. En France quelques travaux ont exploré le travail politique de codification des normes en la matière<sup>45</sup>. Explicitant les arguments mobilisés pour légitimer l'attribution de financements publics pour l'exercice des mandats électifs, ces analyses établissent que cette légitimation demeure partielle et prudente. En effet, c'est pas à pas que ce travail législatif érige en activité rémunérée une fonction qui est pensée, y compris par le législateur, sous le registre du désintéressement. Ces approches historiques mettent en évidence la sensibilité politique des enjeux de rémunération des élus, et soulignent combien les révisions des indemnités sont faites de manière discrète et incrémentale.

---

<sup>41</sup> Michael Rush, « Members' salaries, allowances, pensions and related facilities », in Michael Rush (ed.), *The House of Commons: services and facilities, 1972-1982*, London, Policy Studies Institute, 1983 ; K. Batty, B. George, « Finance and facilities for MPs », in Philip Norton (ed.) *Parliament in the 1980s*. Oxford, Blackwell, 1985.

<sup>42</sup> Mark Baimbridge, Darren Darcy, « MPs' pay... », art. cit.

<sup>43</sup> Martin Painter, « Rorts, perks and fat cats: Rewards for high public office in Australia », in Christopher Hood, B. Guy Peters, with Grace O. M. Lee (eds), *Rewards for high public office: Asian and Pacific-Rim*, New York, Routledge, 2003, p. 70-88.

<sup>44</sup> Barbara Nunberg, Clay Wescot, « Foreword », in Christopher Hood, B. Guy Peters (eds), *op. cit.*, p. xiii-xv.

<sup>45</sup> Voir notamment : Alain Garrigou, « Vivre de la politique... », art. cit. ; Dominique Damamme, « Professionnel de la politique, un métier peu avouable », dans Michel Offerlé (dir.) *La profession politique...*, *op. cit.*, p. 37-67 ; Patrick Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession. Codification des étiquetages des activités politiques », dans Michel Offerlé (dir.), *La profession politique...*, *op. cit.*, p. 93-134.

Des études internationales interrogent, elles aussi, le rôle joué par les parlementaires dans la fixation et la réévaluation de leurs propres rémunérations mais à la différence des publications françaises qui privilégient une démarche socio-historique, la perspective dominante s'inscrit dans le paradigme du Public Choice. Elle teste le modèle du « self-serving » selon lequel ces élus auraient tendance à décider d'augmenter leurs revenus quand ils en ont le pouvoir. Karsten Mause établit ainsi que les indemnités parlementaires dans les 27 pays de l'Union Européenne sont systématiquement plus faibles quand elles sont fixées par une autorité indépendante externe<sup>46</sup>. Ce résultat, est significatif de la fragilité de ce type d'études dans la mesure où seuls cinq pays correspondent à ce cas de figure et que les données disponibles concernent les seules indemnités de base (« basic salaries ») et non l'ensemble des composantes des supports financiers des mandats parlementaires. Il converge cependant avec d'autres analyses menées aux États-Unis sur les rémunérations des membres des congrès à l'échelle des États, puisqu'il y est observé qu'elles sont significativement plus élevées quand le législateur est directement impliqué dans la fixation de leur niveau<sup>47</sup>. Toutefois d'autres travaux adoptant le même référentiel concluent à l'absence d'écart significatif du niveau des indemnités en fonction de leur mode de définition et du rôle qu'y prennent les élus<sup>48</sup>. Inscrites dans le même paradigme théorique, d'autres recherches examinent, de manière élargie par rapport au strict cas de figure de l'élus-législateur, les attitudes des hommes politiques vis-à-vis de leurs rémunérations. Nombre d'entre elles défendent la thèse du « more to less »<sup>49</sup>, selon laquelle les élus préfèrent défendre leurs intérêts financiers et tendent à s'attribuer des augmentations de revenus quand ils le peuvent. Cette thèse est conforme au cadre théorique privilégié, qui repose sur l'hypothèse que les hommes politiques poursuivent leur intérêt personnel et sont des agents économiques rationnels et optimisateurs, comme l'exprime explicitement le politiste et économiste américain Anthony Downs : « De l'axiome de l'intérêt personnel découle notre vision de ce qui motive les actions politiques des membres du parti. Nous supposons qu'ils agissent uniquement dans le but d'accéder au revenu, au prestige et au pouvoir qui découlent de leur mandat »<sup>50</sup>.

Les validations empiriques de ce modèle méritent une attention spécifique, car elles soulèvent des interrogations sur la portée et la généralité de l'approche. D'ailleurs ce modèle a été amendé, mais non pour remettre en cause l'hypothèse de base mais pour la sophistiquer en y intégrant des facteurs de variation de l'expression de l'intérêt personnel des élus. De postulat théorique, l'intérêt personnel des élus devient un objet d'analyse empirique, et cela conduit à montrer que ses modulations expliquent que tous les élus n'ont pas la même propension à soutenir une revalorisation de leur rémunération. Ainsi l'analyse des votes relatifs à une

<sup>46</sup> Karsten Mause, « Self-serving legislators... », *art. cit.*

<sup>47</sup> Robert E. McCormick, Robert D. Tollison, « Legislatures as unions », *Journal of Political Economy*, 1978, 86(1), p. 63-78.

<sup>48</sup> David L. Sollars, « Institutional rules and state legislator compensation: Success for the reform movement? », *Legislative Studies Quarterly*, 1994, 19(4), p. 507-520 ; Peverill Squire P, « The state wealth-legislative compensation effect », *Canadian Journal of Political Science*, 2008, 41(1), p. 1-18.

<sup>49</sup> Michael P. Keane, Antonio Merlo, « Money, political ambition, and the career decisions of politicians », *American Economic Journal: Microeconomics*, 2010, 2(3), p. 186-215 ; Mitchell Hoffman, Elizabeth Lyons, « Do higher salaries lead to higher performance? Evidence from state politicians », 2013, *Rotman School of Management Working Paper No. 2345085*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2345085> ; Thomas Braendle, « Does remuneration affect the discipline and the selection of politicians? Evidence from pay harmonization in the European Parliament », *Public Choice*, 2015, 162, p. 1-24 ; Raymond Fisman, Nikolaj A. Harmon, Emir Kamenica, Inger Munk, « Labor supply of politicians », *Journal of the European Economic Association*, 2015, 13, p. 871-905 ; Nicholas Carnes, Erik R. Hansen, « Does paying politicians more promote economic diversity in legislatures? », *American Political Science Review*, 2016, 110, p. 699-716.

<sup>50</sup> Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row, 1957, p. 28, cité par Mause 2014, p. 156.

mesure de ce type discutée au congrès fédéral des États-Unis en 1989, établit que les conduites des représentants fluctuent en fonction de paramètres comme le fait d'envisager sa réélection, le rapport à la carrière politique, ou l'intérêt personnel, c'est-à-dire le fait de se sentir plus ou moins directement concerné<sup>51</sup>. De manière complémentaire, les attitudes des électeurs contrarieraient les possibilités d'optimisation des intérêts des élus, en les circonscrivant à des périodes éloignées des échéances électorales. C'est ce que montre l'échec d'une tentative, au début des années 1980, des membres du Congrès de s'accorder une réduction substantielle de leur impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>52</sup>. L'analyse des votes met en évidence le poids de la pression électorale : les élus qui ont voté en faveur de cet allègement fiscal étaient ceux qui avaient été le plus confortablement élus. La marge électorale aux élections récentes apparaît comme le facteur le plus important de différenciation des votes, ce qui signifie, dans les termes de la perspective théorique retenue, que le désir de gain monétaire passe au second plan par rapport aux désirs des électeurs quand la pression électorale est très forte, ou encore que les élus intègrent des coûts d'opportunité dans la défense de leurs intérêts matériels. Le modèle théorique qui constitue la matrice de ces travaux a fait l'objet d'aménagements multiples<sup>53</sup>, comme d'intégrer le phénomène assez général de renforcement des rémunérations de la fraction des élus qui occupent des positions centrales, soit qu'ils appartiennent aux exécutifs locaux, soit qu'ils exercent des responsabilités dans les parlements ; ou encore de prendre en compte des mécanismes consistant à aménager des fonctions pouvant être exercées à temps partiel ce qui dégage du temps pour avoir des activités annexes rémunérées.

Il reste qu'il paraît hasardeux de supposer que les acteurs politiques sont principalement mus par leurs intérêts personnels. Car si elle est une conséquence directe du cadre théorique adopté, cette proposition est là encore fondée sur des analyses focalisées sur des parlementaires. À bien des égards, elle procède d'une distorsion, assez classique dans la littérature sur les rémunérations des hommes politiques, consistant à étudier les positions les plus centrales associées aux rémunérations les plus élevées, et à négliger nombre de situations caractérisées par des rémunérations plus limitées ou plus fragiles. Or, une enquête par questionnaires auprès d'élus locaux, menée par des politistes danois, a mis en évidence la variété des attitudes de ces catégories d'élus à l'égard d'une décision gouvernementale d'accroissement des indemnités des élus municipaux, discutant frontalement la thèse du « more to less »<sup>54</sup>. Les résultats montrent que les individus qui briguent un mandat ne sont pas tous favorables à une augmentation de leurs indemnités<sup>55</sup>. Les élus des partis conservateurs, ou ceux qui ont des motivations qui ne sont pas exclusivement centrées sur un intérêt pour l'action publique, ou ceux encore qui occupent des fonctions de maire sont plutôt favorables à l'attitude « more to less ». En revanche, d'autres élus valorisent l'attitude inverse – « when

---

<sup>51</sup> John A. Clark, « Congressional salaries and the politics of unpopular votes », *American Politics Quarterly*, 1996, 24(2), p. 150-168.

<sup>52</sup> John R. Hibbing, « Washington on 75 dollars a day: Members of congress voting on their own tax break », *Legislative Studies Quarterly*, 1983, 8(2), p. 219-230.

<sup>53</sup> Pour une présentation et discussion de ces variantes, intégrant des coûts de transaction, les cycles électoraux, les niveaux de professionnalisation politique, les systèmes électoraux, les étapes de la carrière, etc., voir Christopher Hood, « Looking after... », *art. cit.*

<sup>54</sup> Lene Holm Pedersen, Rasmus T. Pedersen, Yosef Bhatti, « When less is more: on politicians' attitudes to remuneration », *Public Administration*, 2018, 96, p. 668-689.

<sup>55</sup> D'autres recherches ont établi un lien entre les motivations intrinsèques et les parcours des élus, puisque ces motivations sont associées avec le sentiment qu'ils vont se présenter de nouveau à la prochaine élection pour renouveler leur mandat : Adrian Ritz, « Public service motivation and politics: Behavioural consequences among local councillors in Switzerland », *Public Administration*, 2015, 93, p. 1121-1137.

less is more » - et sont prêts à percevoir des revenus inférieurs parce que l'exercice de mandats leur permet d'œuvrer pour le bien commun<sup>56</sup>.

Porter l'attention sur un éventail plus large que les seuls parlementaires conduit à montrer que les élus ont à l'égard de l'indemnisation des attitudes plus diversifiées que ce que le modèle de l'acteur rationnel et utilitariste prédit. Mais la question n'est pas seulement que tous les élus ne s'inscrivent pas dans la mécanique du « more to less ». La critique de cette thèse ne doit pas être limitée à son degré de généralité, à son périmètre de validité ou encore à l'existence d'exceptions plus ou moins nombreuses. Dans une perspective sociologique, elle doit interroger le sens que les élus accordent à toute variation de leur rémunération, en articulant la valeur subjective du mandat avec les situations sociales et parcours des élus. En effet, si les indemnités de mandat fournissent potentiellement des moyens de vivre de l'activité politique elles sont indexées sur des positions temporaires. Cette situation ne peut être considérée isolément des processus qui y ont conduit, comme par exemple, pour un élu, d'avoir renoncé à d'autres perspectives de carrière professionnelle, d'avoir pris des risques financiers pour soi et sa famille, de s'interroger sur le terme des mandats et sur les conditions de sortie, etc. Dans cette perspective, « more or less », ce n'est pas un calcul abstrait qui signalerait l'aversion – universelle ! – pour une baisse de revenu, mais c'est une composante des biographies, qui doit être contextualisée dans les parcours, politiques, professionnels, économiques, familiaux, des élus, et qui prend des significations différentes selon les caractéristiques de ces parcours. Si ces hétérogénéités sont peu prises en compte dans la littérature existante, elles sont néanmoins interrogées à travers les effets que l'indemnisation des mandats peut avoir sur leurs détenteurs.

### **Quelles conséquences de l'indemnisation sur les élus et leur activité ?**

La question des incitations financières que représenteraient les indemnités de mandat est aussi mobilisée dans des travaux qui interrogent les effets de celles-ci sur la sélection du personnel politique. Cette perspective prolonge les débats anciens portant sur le principe même de la rémunération des élus et ses possibles conséquences sur la démocratisation de la représentation. Mais elle en élargit le spectre des effets potentiels en interrogeant les compétences des élus et leurs rapports au travail politique. Dans cette perspective, un ensemble de travaux économétriques cherche à mesurer les éventuels effets d'incitation financière des indemnités de mandats mais sans, là encore, apporter de réponse unifiée. Certains chercheurs construisent un modèle qui associe la productivité des individus sur le marché du travail et les compétences politiques, ce qui signifie que la plupart des citoyens à revenus élevés feraient des élus compétents et que la plupart de ceux ayant de faibles revenus feraient de « bad politicians ». Ils en déduisent qu'augmenter les indemnités des mandats attirerait des candidats ayant de plus grandes compétences politiques<sup>57</sup>. D'autres chercheurs avancent qu'une telle augmentation peut avoir des effets négatifs sur la sélection en rendant les mandats plus attractifs pour des candidats indifférents aux incitations non pécuniaires telles que le travail pour l'intérêt général, même si elle pousse par ailleurs les élus à se soucier davantage de la réélection et partant à mieux répondre aux préférences des électeurs pendant leur mandat<sup>58</sup>. Les effets peuvent être parfaitement contradictoires, entre attraction de

---

<sup>56</sup> Un résultat similaire avait été mis en évidence pour des individus prêts à travailler pour le service public au prix d'une baisse de revenu : James L. Perry, Lois Recascino Wise, « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 1990, 50, p. 367-373.

<sup>57</sup> Francesco Caselli, Massimo Morelli, « Bad Politicians », *Journal of Public Economics*, 2004, 88, p. 759-782.

<sup>58</sup> Timothy Besley, « Paying Politicians: Theory and Evidence », *Journal of the European Economic Association*, 2004, 2, p. 193-215.

candidats réputés compétents et abaissement du « seuil de qualité » à partir duquel les candidats potentiels décident de briguer un mandat<sup>59</sup>.

Les enquêtes empiriques sur ces questions débouchent sur des résultats divergents, mais portent aussi sur des terrains et des catégories d'élus variés. Deux enquêtes qui examinent l'impact des indemnités sur l'offre de travail constatent que des indemnités plus élevées attirent plus de candidats et des candidats plus diplômés – et, pour cette raison, réputés être de meilleure qualité – qu'il s'agisse des élus municipaux brésiliens<sup>60</sup> ou des maires italiens<sup>61</sup>. Une autre enquête consacrée aux conséquences d'une augmentation de l'indemnité des parlementaires finlandais rapporte une élévation du niveau de diplôme des candidates mais pas des candidats<sup>62</sup>. Par ailleurs, un travail de modélisation des décisions de carrière suggère qu'une réduction des indemnités abaisserait la qualité des membres du Congrès américain<sup>63</sup> et renforcerait la mobilité déjà observée vers des emplois du secteur privé mieux rémunérés pour les élus ayant des diplômes universitaires<sup>64</sup>. Inversement, une étude exhaustive sur les gouverneurs et les législateurs des États américains ne montre pratiquement aucune corrélation entre modification des rémunérations et qualité des élus mesurée par le niveau d'éducation<sup>65</sup>. Les différences dans les résultats suggèrent qu'il est difficile de mesurer l'impact de la rémunération sur la sélection des candidats ou des élus, compte tenu de variations en fonction des pays et des systèmes politiques et électoraux ou des paliers de gouvernement, mais aussi des indicateurs retenus pour mesurer la variable dépendante.

Les mêmes difficultés caractérisent les analyses visant à mesurer les effets de variations de l'indemnisation sur les comportements des élus, qu'ils soient appréhendés en termes d'implication dans le travail politique et les tâches afférentes aux mandats<sup>66</sup> ou en termes de performance et d'efficacité<sup>67</sup>. Des travaux déjà cités soulignent, par exemple, que des indemnités plus élevées induisent des efforts plus importants chez les élus locaux au Brésil, mais pas chez les maires en Italie. L'instauration d'une règle d'égalisation des indemnités des députés européens, qui variaient jusque-là dans des proportions de 1 à 10 en fonction du pays, a offert l'opportunité de mesurer les effets des indemnités non seulement sur les caractéristiques des élus, mais aussi sur leur travail<sup>68</sup>. Sur le premier point, l'augmentation des rétributions conduit à une diminution de la part des députés diplômés de l'enseignement supérieur et parmi ceux-ci de la part de ceux qui ont fréquenté des établissements de premier

---

<sup>59</sup> Panu Poutvaara, Tuomas Takalo, « Candidate Quality », *International Tax and Public Finance*, 2007, 14, p. 7-27 ; Andrea Mattozzi, Antonio Merlo, « Political Careers or Career Politicians? », *Journal of Public Economics*, 2008, 92, p. 597-608.

<sup>60</sup> Claudio Ferraz, Frederico Finan, « Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance », *NBER Working Paper No. 14906*, 2010, <https://www.nber.org/papers/w14906>

<sup>61</sup> Stefano Gagliarducci, Tommaso Nannicini, « Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection », *Journal of the European Economic Association*, 2013, 11, p. 369-398.

<sup>62</sup> Kaisa Kotakorpi, Panu Poutvaara, « Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis », *Journal of Public Economics*, 2011, 95, p. 877-885.

<sup>63</sup> Michael P. Keane, Antonio Merlo, « Money, Political Ambition, and the Career Decisions of Politicians », *American Economic Journal: Microeconomics*, 2010, 2, p. 186-215.

<sup>64</sup> Daniel Diermeier, Michael P. Keane, Antonio Merlo, « A Political Economy Model of Congressional Careers », *American Economic Review*, 2005, 95, p. 347-373.

<sup>65</sup> Mitchell Hoffman, Elizabeth Lyons, « Do higher... », *art. cit.*

<sup>66</sup> Timothy Besley, « Paying... », *art. cit.* ; Matthias Messner, Mattias K. Polborn, « Paying politicians », *Journal of Public Economics*, 2004, 88(12), p. 2423-2445 ; Naci Mocan & Duha T. Altindag, « Salaries and Work Effort: An Analysis of the European Union Parliamentarians », *The Economic Journal*, 2013, 123(573), p. 1130-1167.

<sup>67</sup> Stefano Gagliarducci, Tommaso Nannicini, « Do Better... », *art. cit.* ; Mitchell Hoffman, Elizabeth Lyons, « Do higher... », *art. cit.*

<sup>68</sup> Raymond Fisman et al. « Labor supply... », *art. cit.*

rang. Sur le second point, la rémunération n'a pas d'impact perceptible sur l'effort ou le travail législatif, lesquels semblent davantage influencés par des motivations non pécuniaires. Deux autres études portant sur le même changement de règle au Parlement européen mettent en évidence des résultats différents, montrant une corrélation positive entre amélioration de la rémunération et efforts produits<sup>69</sup>. Toutefois, la comparaison de ces travaux conduit surtout à observer combien les résultats sont dépendants des indicateurs privilégiés pour saisir la variable dépendante. En effet, le travail est appréhendé de manière sensiblement différente : par la participation à la rédaction de rapports parlementaires, la présentation de projets de résolution ou la fourniture d'avis écrits sur des propositions législatives, la participation aux votes, le nombre de jours pendant lesquels un député a siégé<sup>70</sup>. Il est donc malaisé de considérer de manière opératoire l'indemnisation comme un dispositif d'incitation dans l'objectif d'en mesurer les effets sur l'implication dans le travail ou sur la performance et l'efficacité des élus. Signalons encore que les interrogations sur les effets des niveaux d'indemnisation portent parfois sur le fonctionnement démocratique. Ainsi, dans le cas des États-Unis, des études montrent que des niveaux élevés de rémunération conduisent à ce que les élus soient moins susceptibles de chercher un emploi à l'extérieur pendant qu'ils sont en fonction<sup>71</sup>, introduisent plus de projets de lois, sont moins souvent absents lors des votes<sup>72</sup>, sont plus en accord idéologique avec leurs électeurs<sup>73</sup>, sont plus susceptibles de se représenter aux élections<sup>74</sup>, favorisent les intérêts des citoyens plutôt que ceux des entreprises<sup>75</sup>, peuvent affecter la confiance que les citoyens nourrissent dans leur personnel politique<sup>76</sup>, etc.

L'examen de ces recherches suffit à souligner que l'analyse des effets des indemnités sur la sélection sociale des élus ou sur la nature de leur activité politique est sans fin en raison de la multiplicité des manières de choisir et de construire les variables dépendantes. Il montre surtout la récurrence d'un raisonnement analytique qui constitue les revenus en variable indépendante pour en faire un indicateur qui résume à lui seul les situations des élus et non une composante de celles-ci, réduisant à un instant t des séquences biographiques, des opportunités ou des contraintes, des arbitrages et des compromis. Cette seule mise en relation de variables considérées comme indépendantes ou dépendantes est d'un apport limité pour une perspective processuelle. Les situations des élus sont faiblement informées, et leurs parcours et carrières sont peu pris en compte. Cette approche de l'objet limite assurément l'identification des conditions permettant, ou pas, de vivre de la politique et la compréhension de ce que vivre de ses mandats signifie.

### **Quelle variété des sources de revenu des élus ?**

Percevoir une indemnité de mandat ne signifie pas *ipso facto* vivre de la politique puisque l'immense majorité des élus, en France comme dans la plupart des pays, ne sont pas

---

<sup>69</sup> Naci Mocan, Duha T. Altindag, « Salaries and Work Effort... », *art. cit.* ; Thomas Braendle, *op. cit.*

<sup>70</sup> Au sujet de ce dernier indicateur, il faut souligner que la signature du registre de présence donne droit à une indemnité journalière de 300 euros, ce qui suggère que l'indicateur de simple présence incorpore des composantes de la rémunération donc de la variable considérée comme indépendante.

<sup>71</sup> H. W. Jerome Maddox, « Opportunity Costs and Outside Careers in U.S. State Legislatures », *Legislative Studies Quarterly*, 2004, 29(4), p. 517-544.

<sup>72</sup> Mitchell Hoffman, Elizabeth Lyons, « Do higher... », *art. cit.*

<sup>73</sup> Timothy Besley, « Paying Politicians... », *art. cit.*

<sup>74</sup> Daniel Diermeier et al. « « A Political... », *art. cit.*

<sup>75</sup> T. Renee Bowen, Cecilia Hyunjung Mo, « The Voter's Blunt Tool », *Journal of Theoretical Politics*, 2016, 28(4), p. 655-677.

<sup>76</sup> Christopher Hood, B. Guy Peters (eds.), *Rewards at the top...* p. 1-94, *op. cit.* ; John R. Hibbing, Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth democracy ...*, *op. cit.*

indemnisés. Le niveau des indemnités est fort variable et peut contraindre l'élu à exercer une activité professionnelle parallèle. Celle-ci peut avoir des statuts et significations multiples, puisqu'elle peut être la source de revenu exclusive quand les mandats ne sont pas indemnisés, principale quand les indemnités sont modestes, incontournable quand les indemnités sont insuffisantes, accessoire quand les indemnités procurent la plus grande partie des revenus, ou même ponctuelle quand elle résulte d'activités exceptionnelles. Le montant des indemnités perçues n'est pas anodin pour ces pratiques de cumul, mais il ne les détermine pas mécaniquement ni même directement. Car le renoncement (ou non) à un emploi préexistant relève ultimement de l'arbitrage de l'élu<sup>77</sup>, et il en va de même pour l'engagement dans des activités rémunérées parallèlement à l'exercice de mandat(s).

Dans la littérature anglo-saxonne, ces pratiques ont été thématiques sous le vocable « moonlighting »<sup>78</sup>. Elles ont été évaluées, principalement pour les parlementaires, notamment parce que les obligations de déclaration auxquelles ils sont soumis dans certains pays fournissent des données accessibles. Ainsi le dépouillement des registres de déclaration d'intérêts dans une dizaine de parlements a permis de calculer que 50 % à 100 % des députés signalent au moins une activité extérieure<sup>79</sup>. Des investigations plus précises conduites sur les parlements nationaux allemand, anglais et italien mettent en évidence des variations en fonction de caractéristiques comme le sexe, l'appartenance partisane, l'âge, le statut familial, l'expérience parlementaire, le parcours professionnel<sup>80</sup>. Elles montrent que certains facteurs jouent systématiquement, puisque les femmes ont moins souvent d'emplois extérieurs que les hommes, quand d'autres pèsent de façon variable selon le pays, telle l'appartenance partisane. Certaines professions riment avec un moindre recours aux activités secondaires (enseignants ouvriers) quand d'autres ont des pratiques inverses (selon les pays plutôt les avocats, entrepreneurs, ou managers). Ici encore, l'unique prise en compte des détenteurs de mandats parlementaires laisse dans l'ombre la plupart des élus. De plus, en concentrant les analyses sur les élus les plus centraux et les mieux rémunérés, le registre des combinaisons de revenus observées est réduit, et une fraction importante des carrières qui se situent en amont de l'accès aux parlements est négligée. Ces limites sont renforcées encore par la persistance de flous empiriques sur les caractéristiques des activités dite de *moonlighting* et des revenus qu'elles procurent. Car le terme est employé de façon générique pour désigner un large éventail d'activités extra-parlementaires, qui restent mal renseignées, que ce soit en termes de rémunération, de volume de temps dédié, de régularité, de support contractuel. Mais en dépit de ces imprécisions, plusieurs enjeux sont discutés dans ces recherches sur les pratiques de *moonlighting*<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Sauf cas d'incompatibilité juridique, comme c'est le cas en France pour les fonctionnaires qui deviennent députés et qui sont alors automatiquement mis en disponibilité, la fonction de législateur étant considérée comme incompatible avec la règle de neutralité applicable aux fonctionnaires. Cela ne concerne pas les professeurs d'université dont l'activité est adossée à la règle de la liberté académique. Pour une vue plus générale, voir l'analyse des règles de conflits d'intérêt menée sur les Parlements de 175 pays : Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, « Disclosure by Politicians », *American Economic Journal: Applied Economics*, 2010, 2(2), p. 179-209.

<sup>78</sup> Stefano Gagliarducci, Tommaso Nannicini, Paolo Naticchioni, « Moonlighting Politicians », *Journal of Public Economics*, 2010, 94, p. 688-699.

<sup>79</sup> Benny Geys, Karsten Mause, « Moonlighting Politicians: A Survey and Research Agenda », *The Journal of Legislative Studies*, 2013, 19(1), p. 76-97.

<sup>80</sup> Johannes Becker, Andreas Peichl, Johannes Rincke, « Politicians' outside earnings and electoral competition », *Public Choice*, 2009, 140(3-4), p. 379-394 ; Stefano Gagliarducci et al. « Moonlighting... », *art. cit.* ; Benny Geys, Karsten Mause, « Are female legislators different ? Exploring sex differences in German MPs' outside interests », *Parliamentary Affairs*, 2014, 67(4), p. 841-865.

<sup>81</sup> Nous n'abordons pas une question abondamment traitée dans la littérature, mais périphérique pour notre orientation de recherche : celle des conflits d'intérêt issus du recrutement d'élus, notamment des parlementaires,

Dans cette perspective, les activités rémunérées complémentaires sont considérées au regard de l'évaluation que les élus font des indemnités de mandat : selon qu'ils les perçoivent comme faibles ou suffisantes ou qu'ils y voient ou non une baisse de leur niveau de vie, ils seront plus ou moins enclins à vivre exclusivement de leurs mandats<sup>82</sup>. Une analyse du niveau et de la structure des revenus des parlementaires italiens entre 1996 et 2006 suggère que l'évaluation que les élus font de leurs revenus est un facteur important pour analyser les arbitrages et comportements de *moonlighting*<sup>83</sup>. Ces parlementaires se situent globalement dans la strate supérieure de la distribution des revenus avant leur élection : la moyenne annuelle se situe à 105 700 euros (valeur 2004) avec un écart-type de 142 500 euros. Une fois élus, ils perçoivent une indemnité parlementaire d'un montant annuel de 123 900 euros, ce qui signifie une augmentation de revenus, en moyenne. Pourtant ils complètent leurs revenus avec des activités externes pour un montant moyen de 62 700 euros, soit la moitié de leur indemnité de mandat. Les auteurs concluent que la possibilité d'avoir des activités rémunérées à l'extérieur est un facteur qui incite des personnes dotées de compétences à utiliser la fonction politique pour améliorer leur revenu. Aussi, et dans la continuité de certains travaux américains de microéconomie qui cherchent à repérer le rendement professionnel du passage par le Congrès<sup>84</sup> ce sont moins la place et le rôle des emplois annexes dans les carrières qui sont analysés, que les mécanismes de capitalisation financière des expériences politiques, en cours ou en fin de mandat.

Complémentaires dans les logiques d'optimisation financière, les mandats et les activités de *moonlighting* sont aussi considérées comme concurrentes, dès lors que les ressources temporelles sont limitées. Les paramètres de coûts d'opportunité sont ici encore au cœur du raisonnement : dès lors qu'un élu affecte des ressources de temps à une autre activité que l'exercice de ses mandats, quelles sont les conséquences sur son travail en tant qu'élu, quel est le coût de la non-réalisation de celui-ci ? Les pratiques de *moonlighting* sont alors analysées comme le résultat de compromis entre efforts « internes » et efforts « externes », puisque les parlementaires qui y sont le plus engagés sont ceux qui sont les mieux implantés dans leurs circonscriptions et les moins confrontés à la concurrence électorale<sup>85</sup>. Ceux sont aussi les moins actifs ou présents dans leurs assemblées, de sorte que le travail parlementaire est dégradé par l'occupation d'activités extérieures, ce qui a été formulée de manière synthétique par l'alternative « *working or shirking* »<sup>86</sup> Toutefois, faute d'enquête empirique spécifique, les résultats de ces travaux sont peu convaincants. Le travail parlementaire y est décrit de façon sommaire et, symétriquement, le travail additionnel est faiblement renseigné, notamment sur la répartition des charges temporelles et des gains financiers, qui sont pourtant des paramètres importants dans le paradigme des coûts d'opportunité.

---

par des entreprises, des bénéfices directs qu'ils peuvent recevoir de groupes d'intérêt, des profits qu'ils peuvent tirer de leur position d'influence, et des phénomènes de corruption. Sur les questions de lobbying et d'exposition à des conflits d'intérêt, voir notamment les travaux pionniers de Francis Noel-Baker, « The grey zone: The problems of business affiliations of members of Parliament », *Parliamentary Affairs*, 1961, 15(1), p. 87-93.

<sup>82</sup> H.W. Jerome Maddox, « Opportunity Costs... », *art. cit.*

<sup>83</sup> Stefano Gagliarducci et al. « Moonlighting... », *art. cit.*

<sup>84</sup> Daniel Diermeier et al. « « A Political... », *art. cit.* ; Andrea Mattozzi, Antonio Merlo, « Political Careers or Career Politicians », *Journal of Public Economics*, 2008, 923(3-4) p. 597-608.

<sup>85</sup> Pippa Norris, « The Nolan Committee: Financial interests and constituency service », *Government and Opposition*, 1996, 31(4), p. 441-448 ; Johannes Becker et al. « Politicians' Outside Earnings... » *art. cit.*

<sup>86</sup> Timothy Besley, Valentino Larcinese, « Working or shirking? Expenses and attendance in the UK Parliament », *Public Choice*, 2011, 146, p. 291-317.

Dans cette lignée, on retrouve des interrogations portant sur les interactions entre la régulation de ces pratiques de cumul et les propriétés sociales des élus. Le *moonlighting* contribue-t-il à favoriser ou entraver l'engagement en politique, et pour quelles catégories ; ou encore à freiner ou accélérer les non renouvellements de mandats ? Dans le cas du Parlement britannique, ces pratiques de cumul d'activités et de revenus favoriseraient l'attraction de candidats « compétents »<sup>87</sup>. Et leur limitation aurait, pour les auteurs de ces travaux, des conséquences négatives dans la mesure où elle découragerait les catégories professionnelles les plus qualifiées et les mieux rémunérées, c'est-à-dire les « candidats de qualité » au profit des « mauvais politiciens »<sup>88</sup>. Dans cette perspective, l'autorisation du *moonlighting* serait plus vertueuse qu'une augmentation des indemnités qui, elle, risquerait d'attirer les moins qualifiés des citoyens. Mais une telle analyse des effets du degré de permissivité de la réglementation laisse dans l'ombre les activités désignées par le terme de *moonlighting* et ne les situe pas dans les parcours des élus : par exemple l'emploi extérieur est-il la poursuite d'un emploi antérieur pour lequel l'élu se pose la question de la modulation ou du retrait, ou bien est-il une activité nouvelle qui a été investie après l'élection ?

Les analyses du phénomène de *moonlighting* mettent l'accent sur une composante importante de la situation des élus et de leurs activités, tout particulièrement dans une perspective visant à comprendre à quelles conditions et selon quelles modalités certains élus vivent de la politique. Mais l'étude des rapports entre les mandats indemnisés et les autres activités rémunérées ne saurait être exclusivement considérée sous l'angle des intérêts personnels et pécuniaires, des tensions entre deux composantes du travail, ou encore des incitations financières à se porter candidat ou à se retirer. L'inscription de l'objet dans une perspective processuelle implique de les articuler aux carrières politiques et professionnelles. Cela suppose de considérer les rétributions financières des élus, incluant les indemnités de mandat comme les éventuels revenus issus d'autres activités, comme une voie d'entrée pertinente pour saisir les temporalités de la situation consistant à vivre de la politique, laquelle peut d'ailleurs être envisagée par les élus eux-mêmes sans terme précis. Pour tirer parti de cette orientation de recherche, il apparaît indispensable de conduire l'enquête auprès des élus, en prenant ceux-ci comme unité d'analyse. Il est aussi essentiel de conduire des investigations qualitatives permettant de comprendre les significations que les élus accordent aux arbitrages qu'ils font sans postuler un principe utilitariste de recherche d'optimisation des gains. Dit autrement, il est primordial de rendre compte sociologiquement de ce que signifie vivre de la politique.

### **Pour une « paying politicians sociology »**

L'examen de la « paying politicians literature » montre que les travaux sont concentrés sur les mandats les plus centraux, qu'ils sont dominés par des approches en termes de choix rationnel et qu'ils sont limités par la faible mobilisation de données empiriques et de perspectives longitudinales. En complément, notre démarche explore la rémunération des élus dans le déroulement des carrières, en l'articulant à d'autres moyens de gagner sa vie, en la référant aux positions sociales et économiques occupées par les élus, et enfin en prenant en compte un large éventail de mandats et de niveaux d'indemnisation. Ce faisant, l'objectif de ce numéro est d'apporter une contribution susceptible d'ouvrir des pistes de recherche orientées vers ce que l'on peut appeler, en miroir, une *paying politicians sociology*.

---

<sup>87</sup> Michael Rush, « Damming the sleaze: The new code of conduct and the outside interests of MPs in the British House of Commons », *Journal of Legislative Studies*, 1997, 3(2), 10-28.

<sup>88</sup> Francesco Caselli, Massimo Morelli, « Bad Politicians », *art. cit.* ; Matthias Messner, Matthias K. Polborn, « Paying politicians », *art. cit.* ; Panu Poutvaara, Tuomas Takalo, « Candidate Quality », *art. cit.*

Nous proposons ici de parcourir une première étape dans cette voie, en mettant l'accent sur la dimension processuelle de la rémunération des élus (et plus largement de la rémunération politique). Plutôt que de la considérer comme un attribut statutaire attaché aux élus les plus centraux (typiquement les parlementaires), nous l'envisageons comme un élément de situations professionnelles composites vécues par nombre d'élus indemnisés selon des conditions hétérogènes. Plutôt que de la considérer comme un capital appelant à être entretenu et fructifié, nous l'articulons aux incertitudes des calendriers électoraux et du marché du travail politique et à ses combinaisons problématiques avec d'autres lignes de carrière professionnelle. Plutôt que de la considérer comme le support de calculs rationnels et optimisateurs inscrits au sein du champ politique, nous la situons dans des univers de vie et d'activités pluriels engageant des ressources, contraintes et paramètres multiples. Dans cette perspective, vivre de ses mandats n'est pas un état ou un statut ; c'est une séquence dans un parcours, que l'on peut caractériser par un niveau de rémunération, qui résulte d'un retrait d'activités professionnelles rémunérées, qui est contraint par les restrictions en matière de cumul des mandats, qui fait l'objet d'une maîtrise variable et limitée, qui est investi de significations et appréciations hétérogènes en fonction des positions sociales, situations familiales et parcours antérieurs, qui est assorti d'anticipations et de projections différenciées plus ou moins fragiles ou consolidées, de sorte que les élus sont conduits à raisonner en termes de conciliation entre différentes options ou perspectives pourvoyeuses de revenus.

Pour comprendre comment il est possible de vivre de la politique, il faut, à notre sens, insérer cette éventualité dans une série d'arbitrages potentiels avec d'autres engagements, activités, ressources, contraintes, signalant que – sauf pour une fraction ultra-minoritaire d'élus accédant à des positions centrales, assurées et quasi permanentes – les activités politiques et leurs rétributions sont inscrites dans un ensemble plus large de situations professionnelles, qui en constituent des marchepieds, des compléments, des voies de sortie, des alternatives plus ou moins accessibles, mais aussi dans des situations personnelles et familiales dans lesquelles les enjeux de revenus, considérés en termes de niveau, sécurité, évolution à court comme à long termes, comptent. Les arbitrages, puisque c'est sous cet angle que nous considérons les rémunérations, sont éminemment variables, en fonction des positions professionnelles, des configurations familiales, des investissements politiques, des opportunités électorales, et de multiples éléments qui engagent des positions et des rétributions. Les textes présentés dans ce numéro le soulignent de diverses manières.

L'article de Didier Demazière et Rémy Le Saout argumente qu'être professionnel de la politique au sens de vivre de son mandat est un processus, progressif, incertain et réversible. Centrée sur des élus qui occupent des positions intermédiaires dans le champ politique l'étude montre que l'installation dans la dépendance économique aux mandats politiques relève d'un jeu d'articulations et d'arbitrages entre différentes sphères (professionnelles, familiales...) pourvoyeuses de revenus. La dynamique processuelle de l'indemnisation des mandats politiques est décrite autour de quatre séquences dont la durée et les encastrlements sont variables selon la situation des élus et les combinaisons entre leurs trajectoires élective, professionnelle et familiale. Pour autant et quelle que soit la singularité des parcours, la première séquence se caractérise par des cumuls de sources de revenus sans qu'aucunes ne deviennent exclusives. La deuxième est marquée par des tensions, notamment temporelles, croissantes entre mandat(s) et emploi, qui débouchent sur des arbitrages hétérogènes dans lesquels les paramètres financiers occupent une place centrale. La troisième séquence s'ouvre avec l'exercice exclusif du mandat et inaugure l'installation dans une situation de dépendance économique à l'activité politique. La dernière, quant à elle, souligne la vulnérabilité à cette

dépendance et le déploiement de stratégies de sécurisation qui mobilisent plus fortement la sphère domestique. En rendant compte au concret des situations matérielles et enjeux financiers attachés aux engagements dans l'exercice de mandats, cette approche invite à rompre avec une conception fixiste ou graduelle de la professionnalisation politique (être professionnel, c'est être rémunéré ou être plus ou moins rémunéré) pour dessiner les contours d'un modèle processuel des carrières politiques indemnitaires.

L'article de Rémi Lefebvre est centré sur une catégorie d'élus qui consacrent un temps important à leur activité politique sans en retirer des revenus suffisants pour en faire une source exclusive de rémunération : les adjoints aux maires de grandes villes. Explorant minutieusement leurs rapports aux rétributions matérielles, l'auteur entend rompre avec le point de vue selon lequel, c'est essentiellement le niveau de l'indemnité qui ne permettrait pas à cette catégorie d'élus de vivre de la politique. Si effectivement le montant indemnitaire perçu est souvent jugé insuffisant par les élus eux-mêmes, l'auteur affine l'analyse en y intégrant la complexité des arbitrages auxquels procèdent ces adjoints entre leurs activités professionnelles (leur profession est-elle plutôt accommodante avec l'exercice d'un mandat politique ?) et leur situation familiale (comment intervient la structure du ménage et ses ressources économiques dans ces évaluations ?). La situation des élus enquêtés n'est pas analysée comme un état de professionnalisation partielle ou en cours, mais comme la configuration de tensions et accommodements entre plusieurs sources de revenu (le mandat, la profession, l'entourage familial). Les possibilités de vivre de la politique obéissent à des appréciations relatives qui rendent la polarité wébérienne « vivre de » et « vivre pour » trop rigide pour saisir la variété des situations socio-économiques des élus et des rapports qu'ils entretiennent ces élus avec la rémunération de leur activité politique.

Si, comme le montre ces deux premiers articles, la professionnalisation politique saisit dans sa dimension économique et matérielle relève d'arbitrages entre différentes sphères qui procurent des ressources financières, une autre dimension à caractère plus symbolique semble particulièrement saillante pour certaines catégories d'élus. En menant l'enquête auprès de « petits élus » de communes rurales, Patrick Lehingue et Sébastien Vignon stimulent l'analyse par deux apports centraux. A rebours d'une vision urbano-centrée de l'espace rural, ils montrent, à partir d'une analyse systématisée de l'indemnisation des mandats dans une communauté de communes, que dans les campagnes une grande partie des élus sont indemnisés, ce qui résulte de stratégies de répartition visant à élargir le cercle des bénéficiaires et limiter les concentrations et les cumuls. Il en résulte que les montants perçus sont faibles en valeur absolue, mais qu'ils peuvent constituer des apports financiers non négligeables en valeur relative, c'est-à-dire en tenant compte de la sociologie des élus ruraux. Leur analyse souligne aussi que les arbitrages financiers opérés par les « petits élus » ruraux ne peuvent être compris qu'au regard de configurations où prédomine un contrôle social par la proximité et l'interconnaissance. Les espaces ruraux sont des arènes morphologiquement étroites caractérisées par des chaînes d'interdépendance courtes entre agents, de sorte que l'indemnisation des élus et les pratiques de ceux-ci en la matière sont placées sous surveillance directe des habitants et des mandants.

Louise Dalibert aborde la question de la reconversion professionnelle des parlementaires et de ses effets sur les revenus des élus. En suivant « les vies d'après » des députés français depuis 1997, elle montre que lorsque les élus nationaux cessent leur activité politique, la plupart d'entre eux - un peu plus des deux-tiers - deviennent retraités. Toutefois, pour minoritaire qu'elle soit, s'engager dans d'autres activités professionnelles après la fin du mandat est une pratique qui mérite d'être étudiée. En scrutant les devenir professionnels des anciens députés,

l'article rend compte d'un double processus. Les députés qui avant leurs activités politiques exerçaient des métiers relativement éloignés du champ politique (médecin, chef d'entreprise, cadre, universitaire...) reprennent leurs activités initiales, ce qui ne donne pas nécessairement lieu à des modifications majeures dans leurs revenus. En revanche, ceux ou celles qui précédemment occupaient des emplois proches du politique (collaborateurs, hauts fonctionnaires) sont aussi ceux qui connaissent des trajectoires professionnelles post-politiques ascendantes qui se caractérisent notamment par une nette amélioration de leurs revenus. Autrement dit, ce dernier texte desserre la notion de professionnalisation politique. Il montre en effet que si comme le rappelait Pierre Bourdieu, les limites d'un champ se situent au point où cessent les effets du champ<sup>89</sup>, la professionnalisation politique ne se réduit pas nécessairement à vivre de la politique pour des activités politiques : elle peut aussi être vue comme le résultat de la conversion de capitaux politiques (savoir-faire, reconnaissance symbolique, réseaux...) dans d'autres univers sociaux permettant l'accès à des positions, et des revenus associés, étroitement liés aux activités politiques passées.

Au final, accorder une attention plus serrée aux fondements économiques des parcours et carrières politiques conduit à interroger le concept de professionnalisation politique. Quand les enjeux de rémunération y sont intégrés, c'est généralement pour identifier des degrés ou des intensités, comme le condensent bien les notions de professionnels, semi-professionnels et d'amateurs. Autrement dit, la professionnalisation est conçue comme un processus cumulatif, ce qui ne signifie pas linéaire et continu, et les élus sont situés en des points différents d'un continuum selon le poids de leurs indemnités dans leurs revenus et la part – restante – de leurs activités professionnelles non politiques. Une attention plus serrée portée aux rémunérations montre que la professionnalisation politique, au sens primaire et wébérien, n'est cependant ni un processus unidimensionnel, ni une métrique. Elle doit être conçue comme des configurations d'arbitrages qui se jouent, pour les élus, entre différentes sphères sociales (politique, professionnelle, familiale, locale) qui sont pourvoyeuses de revenus (gains, charges et pertes) et qui sont affectées de valorisations différentielles et d'anticipations variables. C'est à défricher plus avant cette voie de recherche qu'invite ce numéro.

---

<sup>89</sup> Pierre Bourdieu, *Réponses*, Paris, Seuil, 1992, p. 76.