



HAL
open science

Primes et châtements. Discours et non-dits sur l'indemnité parlementaire en France (1920-2020)

Eric Buge, Etienne Ollion

► **To cite this version:**

Eric Buge, Etienne Ollion. Primes et châtements. Discours et non-dits sur l'indemnité parlementaire en France (1920-2020). Les élus et l'argent, A paraître. hal-03753591

HAL Id: hal-03753591

<https://hal.science/hal-03753591>

Submitted on 18 Aug 2022

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.

Primes et châtements

Discours et non-dits sur l'indemnité parlementaire en France (1920-2020)

Éric Buge, Étienne Ollion

Chapitre pour l'ouvrage *Les élus et l'argent* (dir. R. Le Saout, S. Ségas)

En cette journée de décembre 1957, le député indépendant des Vosges Georges Gaillemain exprime devant ses confrères sa profonde lassitude. « La Constitution, les lois organiques ont voulu empêcher que des discussions de cet ordre se renouvellent devant l'Assemblée nationale », se plaint l'élu, avant de considérer que le débat auquel il participe n'est rien moins que « parfaitement scandaleux »¹. Le sujet qui provoque cette réaction passionnée est pourtant austère et limité, du moins en apparence. Il porte en effet sur des modalités d'indexation de revenu ; la population concernée est elle relativement restreinte - environ 600 personnes. Mais l'activité dont il est question dans l'hémicycle n'est, elle, pas anodine. C'est en effet de l'indemnité des députés qu'il est question, une fois de plus, en séance publique.

Ce n'est pas la première fois que les parlementaires français sont amenés à débattre publiquement du montant de leur indemnité. Fixé par la loi jusqu'en 1938, le montant de cette dernière ne peut être modifié sans un passage en séance publique, qui donne à chaque fois lieu à des polémiques, dans et hors de l'hémicycle². Pour les députés, le souvenir de l'opprobre subie par leurs collègues de 1906 est encore présent. Alors qu'ils avaient tenté d'augmenter le montant de l'indemnité parlementaire en la faisant passer de 9,000 francs à 15,000 francs, les députés de la Chambre de la Belle-Époque s'étaient retrouvés pris au cœur d'une controverse dont ils se seraient bien passés. La presse s'était emparée de l'affaire, et pendant des mois les critiques les plus dures avaient fusé de toute part. Dans les années suivantes, le spectre de cette augmentation décidée unilatéralement allait les hanter. Signe que la polémique a marqué les esprits, un terme viendrait même désigner les élus supposément trop intéressés à leur propre condition matérielle : les « quinzemillistes »³. Pourtant, et c'est là la raison de la lassitude du député Gaillemain, on n'aurait plus dû avoir à parler de l'indemnité en séance publique en 1957. Depuis la loi du 4 février 1938, celle-ci est en effet indexée sur le traitement de certains haut-fonctionnaires⁴. Par cette loi adoptée près de vingt ans auparavant, les parlementaires avaient justement cherché à éviter que des débats récurrents aient lieu à propos de leur revenu.

La mesure n'a cependant pas eu l'effet souhaité. La figure 1 ci-dessous, qui indique les moments où il est question de l'indemnité en séance publique, montre que les débats se poursuivent dans les années d'après-guerre. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, et jusqu'en 1959 au moins, le thème restera très présent puisque plusieurs discussions ponctuelles, mais au moins autant de débats substantiels ont lieu dans ces années à ce sujet⁵. Puis la question disparaît quasi entièrement, pour ne réapparaître qu'épisodiquement après les années 1990.

1 Journal officiel de la République française, Débats parlementaires (ci-après JORF), séance du 27 décembre 1957, p. 5609.

2 Sur l'instauration de l'indemnité, voir Frédéric Monier et Christophe Portalez, « Une norme disputée : l'indemnité parlementaire en France (1789-1914) », *Cahiers Jaurès*, n° 235-236, juin 2020, p. 15-36.

3 Sur cet épisode, voir Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les 'quinze mille', le mandat et le métier », *Politix*, 5/20, 1992, p. 7-34.

4 La loi du 4 février 1938 prévoit que l'indemnité « sera assujettie proportionnellement et de plein droit aux variations qui atteindraient ultérieurement le traitement des conseillers d'Etat ».

5 On appelle débats « substantiels » ceux qui ont pour objet direct l'indemnité parlementaires et qui occupent plusieurs pages de Journal officiel. Les débats « ponctuels » sont ceux qui soit ne portent pas directement sur l'indemnité parlementaire (mais par exemple sur la retraite des parlementaires ou sur l'indemnité des élus locaux) mais où cette dernière est mentionnée incidemment, soit qui portent sur l'indemnité parlementaire mais qui se résument alors à quelques interventions.

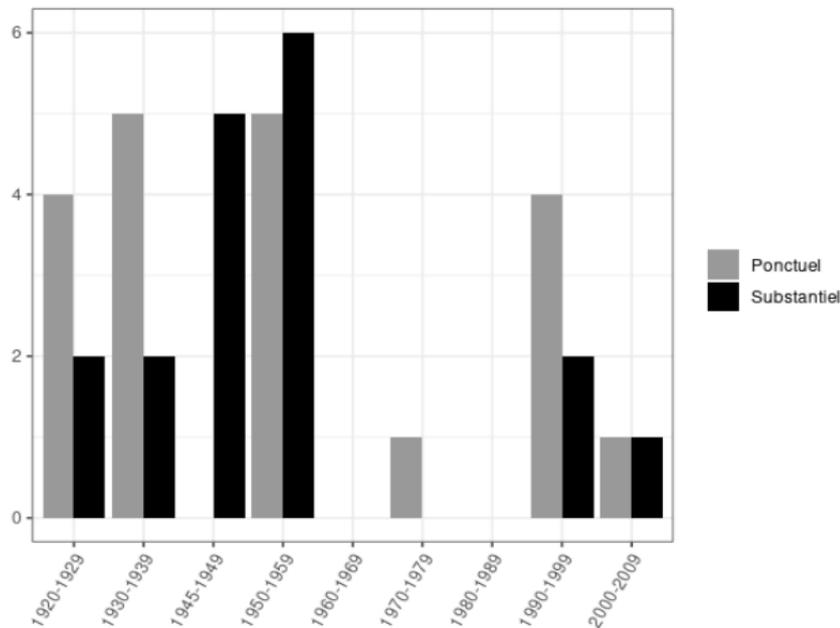


Figure 1: Fréquence et type d'évocations de l'indemnité parlementaire en séance publique (1920-2008)

Pourquoi la réforme de 1938 n'a-t-elle pas atteint son but? Et inversement, pourquoi une telle éclipse vingt ans après la mise en œuvre de l'indexation? Et que dit-on, d'ailleurs, quand on parle d'indemnité à l'Assemblée? Répondre à ces questions implique de se plonger dans les débats de la Chambre pour comprendre comment ils évoluent. Cela suppose aussi de suivre ces discussions quand elles migrent progressivement, de la séance vers le Bureau - la plus haute instance décisionnaire de l'Assemblée qui rassemble des représentants de tous les groupes politiques. On voit alors que l'apparente disparition du sujet de l'indemnité en séance publique ne signifie pas que l'on n'en parle plus. Après 1959, c'est en effet dans le cadre plus feutré du Bureau de l'Assemblée que ce sujet est régulièrement évoqué.

À partir d'une consultation extensive de sources⁶, on peut préciser cette chronologie. Trois grands moments de débat se distinguent à l'Assemblée nationale alors. Si la période allant de 1920 à 1959 présente à première vue un caractère homogène sur le graphique, elle est marquée par la forte fréquence des controverses, une ligne de fracture la sépare en deux. Les grands débats allant de 1920 à la loi du 4 février 1938 sont tous liés à des tentatives de relèvement de l'indemnité parlementaire, quand les débats ponctuels concernent des ajustements de moindre importance (I). La situation change nettement à partir de la fin des années 1940. Les débats substantiels sont pour la majeure partie d'entre eux provoqués par les élus communistes. Régulièrement, ils mobilisent cette question comme un point d'appui pour évoquer, par comparaison, la situation des classes laborieuses ainsi que pour exacerber la spécificité de leur groupe politique. Aux débats portant sur une éventuelle hausse de l'indemnité succèdent alors des débats dans lesquels il est demandé de diminuer le montant l'indemnité ou de restreindre les autres moyens octroyés par la Chambre à ses membres (II). Une autre rupture, très nette celle-là, intervient enfin à partir du début des années 1960 : en trois décennies, un seul débat aura lieu en séance. Mais loin d'avoir disparu, les débats se poursuivent alors au sein du Bureau, pour ne revenir ponctuellement en séance que dans les années 1990, quand sont discutés la fiscalisation de l'indemnité parlementaire ou le plafonnement des possibilités d'addition des rémunérations en cas de cumul des mandats (III).

1. 1920-1939 : FAUT-IL RELEVER L'INDEMNITE PARLEMENTAIRE?

⁶ On s'appuie principalement sur la consultation exhaustive des procès verbaux du Bureau de l'Assemblée de 1920 à 1999, de l'ensemble des arrêtés de questure de 1945 à 1990 et des débats parlementaires qui ont trait à l'indemnité.

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, les parlementaires formulent, de manière discrète mais récurrente, des demandes de revalorisation de leur indemnité. Le montant de celle-ci, fixé par la loi, ne peut être modifié sans un débat en séance, et cette perspective et les critiques qui pourraient s'ensuivre font qu'il est cependant rarement mis à l'ordre du jour. Pendant des années, parfois des décennies, l'indemnité n'est donc pas revalorisée, ou seulement rarement. Face à un revenu considéré comme insuffisant pour vivre « dignement » (le terme revient souvent), deux camps s'affrontent, qui mobilisent chacun plusieurs séries d'arguments⁷. Du côté des opposants à la revalorisation, qui rassemblent aussi bien des députés de droite que des communistes, on insiste en premier lieu sur l'inopportunité de la demande : celle-ci serait légitime, mais elle arriverait à un moment inapproprié. « Je ne discute pas la question au fond ; je discute l'opportunité. Je dis que cela est prématuré. » Ces phrases du député de droite Ruellan en 1920 peuvent paraître conjoncturelles⁸. Elles sont en fait l'un des arguments les mieux établis des débats parlementaires sur l'indemnité. Victor Augagneur, député socialiste indépendant, défend la même idée en 1928 : « Il se peut fort bien que l'on soutienne avec d'excellentes raisons, que l'indemnité est insuffisante. Mais il s'agit de savoir si l'augmentation en est opportune » : trop de sacrifices sont demandés à la nation, trop de refus de revalorisation ont été faits pour que les députés puissent accepter de s'auto-augmenter. Augagneur poursuit : « Les contribuables français ploient sous les impôts. [...] Nous ne pouvons donner une indemnité analogue à tous ceux qui peuvent la réclamer, aux mutilés et aux fonctionnaires ». Et l'élu de conclure sa plaidoirie : « Messieurs, je vous ai indiqué les raisons très simples pour lesquelles je ne voterai pas l'augmentation de l'indemnité parlementaire. La question me semble extrêmement importante, eu égard à la considération dont doit jouir le Parlement »⁹. Or, force est de constater qu'à chaque fois qu'il est question de l'indemnité, ce n'est jamais le bon moment.

On trouve là une seconde critique, celle de l'intéressement, de « l'égoïsme »¹⁰, l'augmentation n'étant conditionnée à aucune limite autre que celle que les députés s'imposent à eux-mêmes. « Nous tenons seuls les clefs de la caisse et [il] dépend exclusivement de nous que notre indemnité soit ou non augmentée » indique Louis Marin à la tribune en 1938¹¹. En effet, sur le fondement du principe de l'autonomie financière des chambres, il revient aux parlementaires de déterminer eux-mêmes le montant de leur indemnisation. Non seulement cette dernière est inscrite dans la loi, acte relevant de la délibération parlementaire, mais il était de tradition parlementaire que le gouvernement n'intervienne pas dans les discussions la concernant. Il revient dès lors aux seuls parlementaires de prendre l'initiative d'un ajustement du montant de leur indemnité. C'est la thématique du « se servir soi-même » ou « commencer par soi-même » qui est alors employée. Pierre Jacobé de Haut de Sigy, membre de l'Union républicaine démocratique, ancien polytechnicien et ancien directeur de la société des forges de Franche-Comté, affirme ainsi son opposition : « Mais est-ce à nous de prendre l'initiative de cette augmentation? On ne doit jamais se servir soi-même. C'est le gouvernement qui aurait dû prendre cette initiative ». D'autres font appel à l'idée qu'il existerait un contrat moral qui aurait été passé avec les électeurs : à partir du moment où le montant de l'indemnité était connu au moment des élections et où le futur député n'a pas proposé de le modifier, il se serait engagé à ne pas l'augmenter. De la sorte, une augmentation de l'indemnité en cours de mandat constituerait une sorte de trahison des électeurs¹². Les derniers vont jusqu'à demander, en 1920, que l'augmentation de l'indemnité soit soumise au référendum¹³, ou, en 1926, que « le pays » (en l'occurrence les conseils généraux) soit consulté avant que l'augmentation ne soit décidée¹⁴.

7 Sur la période 1920-1938, on lira à profit l'article de Rémy Le Saout, « Invisibiliser le relèvement de l'indemnité des parlementaires français, un enjeu de l'entre-deux-guerres », in *Parlements. Revue d'histoire politique*, 2021/3.

8 JORF, 23 mars 1920, p. 671.

9 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3734.

10 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2406.

11 JORF, 1^{er} février 1938, p. 172.

12 JORF, 23 mars 1920, p. 671. D'autres députés indiquent être contraints de voter contre toute augmentation car ils s'y seraient engagés pendant la campagne électorale (*ibid.*, p. 679).

13 JORF, 23 mars 1920, p. 683.

14 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2410.

La troisième critique porte sur le type de lien que crée un tel financement entre l'élu et l'État. Durant toutes ces années - mais aussi dans les années 1970 - la critique est moins celle de la professionnalisation des élus que le spectre d'une « fonctionnarisation » de la représentation nationale produite par un tel paiement. L'argument est double. D'une part, il ne faut pas que les élus soient vus comme des serviteurs du pouvoir, mais au contraire qu'ils puissent conserver leur autonomie. Augagneur, très actif sur ce sujet, l'énonce clairement : « Pourquoi nous assimiler aux fonctionnaires ? Il semble que la fonction du député est à la fois en dehors et au-dessus de celle des fonctionnaires... notre dignité est engagée à repousser l'assimilation à des fonctionnaires »¹⁵. La fonctionnarisation témoigne aussi d'une crainte de la perte de représentativité sociale qui anime certains élus, plutôt situés à droite de l'hémicycle et favorables à un parlement d'indépendants et de professions libérales. Henri Fougère, député de l'Union républicaine démocratique (droite républicaine), l'exprime dans une comparaison choisie : « N'allez vous pas accréditer dans le pays l'opinion que les députés sont des fonctionnaires [...] On dira que nous sommes une chambre de fonctionnaires ou assimilés fonctionnaires. Est ce que ce vous voulez? Il y a en Europe une chambre de fonctionnaires : c'est en Italie, et c'est la chambre de M. Mussolini »¹⁶.

La dernière critique récurrente, enfin, a trait au caractère d'ores et déjà suffisant de l'indemnité. Elle rassemble des élus assez différents. On retrouve là une antienne du discours conservateur depuis l'instauration de la République, qui voyait dans la rétribution de l'activité un dévoiement de la fonction lourd de conséquences. Dans un article consacré à l'arrivée d'ouvriers au sein du Conseil de Paris à la fin du XIX^{ème} siècle, Michel Offerlé avait bien rappelé ce que l'introduction d'une indemnité avait provoqué comme dénonciations : de la « médiocrité » d'ouvriers incapables de trouver de l'ouvrage ailleurs, mais aussi de leur « vénalité » face à une charge qui mériterait qu'on l'exerce gratuitement¹⁷. Dans *Le Soleil*, un journal monarchiste d'inspiration libérale, on pouvait ainsi lire en 1882 cette diatribe contre l'indemnité parlementaire : « le jour où on ne solliciterait plus [les positions électives] que comme on demande une place de garde-champêtre, elles tomberaient dans l'avilissement et ne seraient plus recherchées que par de faux ouvriers, ignorants et paresseux, piliers d'estaminets et de cabarets ». Et le journaliste de déplorer « qu'on ait fait de la sénatorerie et de la députation un état salarié, au lieu de leur laisser leur caractère de mandat politique ». Cette position se fera de moins en moins entendre à mesure que s'installe la République, mais on trouve encore des traces de cette critique notabiliaire dans l'Entre-Deux-Guerres. Anatole Biré, député élu sous l'étiquette du Cartel vendéen d'union nationale, considérait en 1926 que « la haute dignité que confère le fait de donner des lois au pays trouve en elle-même sa récompense »¹⁸.

De l'autre côté de l'hémicycle, d'autres élus affirment eux aussi que l'indemnité ne devrait pas être augmentée, ceux du groupe communiste. Jean-Marie Clamamus, député de la Seine, rappelle ainsi la règle en vigueur pendant plusieurs décennies, selon laquelle les députés de son groupe reversent une partie de leur indemnité au parti. L'exemplarité des élus communistes mise en scène, il se lance dans une tirade à peine voilée contre ses collègues, qu'il conclut par les mots suivants : « La fraction communiste se refuse à tout examen de l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Elle dénonce le scandale de parlementaires qui déclarent ne pouvoir vivre décemment avec 45.000 fr., tandis que, d'accord avec le Gouvernement, la grande bourgeoisie réprime féroce les mouvements de grève pour l'augmentation de salaires, qui quelquefois, ne dépassent pas 16 fr. par jour. (Applaudissements à l'extrême gauche communiste) »¹⁹. La seconde manière de parler de l'indemnité, de la part des communistes, bien moins confraternelle et inscrite dans une stratégie de rupture claire, consiste à critiquer la vénalité des parlementaires. Des mouvements de séances sont provoqués, en juin 1926, par l'orateur du groupe communiste quand il déclare qu'« il y a ici des élus qui trafiquent de leur mandat comme d'ailleurs dans toutes les assemblées bourgeoises (applaudissements à l'extrême-gauche communiste – Interruptions sur un grand nombre de bancs.) [...] si l'on ouvrait une enquête, on

15 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3734.

16 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3736.

17 Michel Offerlé, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1984, p. 690.

18 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2403.

19 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3737.

constaterait que les plus corrompus et les plus corruptibles ne sont pas les plus pauvres (applaudissements à l'extrême-gauche communiste – Mouvements divers.) »²⁰

À ces critiques des demandes d'augmentation répondent, dans un jeu de miroir presque parfait, quatre arguments en faveur de celle-ci. L'insuffisance de son montant est évoquée par tous. Et pour tous les partisans de l'augmentation, mais aussi pour certains de ses opposants, il ne fait pas de doute que les sommes versées ne suffisent pas à assurer une vie digne aux élus. Pierre Jacobé de Haut de Sigy, opposé à toute revalorisation, concède cependant, en 1928, que « les charges qu'exercent notre mandat sont plus élevées que notre indemnité. Par conséquent, l'indemnité actuelle ne peut pas assurer cette honorabilité d'existence et cette indépendance ». Bien d'autres lui succèdent pour appuyer sa remarque, qui eux concluent à la nécessité d'une réévaluation. Ils prennent en premier lieu appui sur l'élévation du coût de la vie, particulièrement marquée au début des années 1920. Mais l'argument est également mobilisé pour décrire l'évolution des charges qui pèsent sur les députés, telles que les frais de transport ou les frais de correspondance, lesquels, se multipliant, généreraient de nouveaux coûts pour les députés, rendant leur indemnité insuffisante²¹. Il faut garder à l'esprit que dans l'Entre-Deux-Guerres, les députés ne disposent que de leur indemnité pour vivre, leurs frais n'étant pris en charge par leur assemblée que de manière très marginale. Par conséquent, l'indemnité constitue un « pot commun », servant à couvrir à la fois les frais personnels du député (logement, nourriture, habillement, famille...) et ses frais de mandat (correspondance, déplacement...), voire ses frais de campagne électorale.

C'est que, outre la dignité, la crainte évoquée par beaucoup à gauche est que le trop faible niveau de l'indemnité parlementaire soit un danger pour la démocratie représentative, qui risque de redevenir un régime ploutocratique. Julien Durand, député radical du Doubs, affirme en 1928 : « nous voulons que tout citoyen français, quelle que soit sa profession, quelque modeste que soit sa situation, puisse venir siéger dans cette Chambre, si la confiance de ses concitoyens l'a désigné pour remplir le mandat de représentant du peuple (Très bien! très bien!) »²². L'argument d'un retour à un régime *de facto* discriminant est clairement énoncé, au cours de la même séance, par Vincent Auriol, député SFIO depuis 1914, pour qui « si l'on suivait ceux qui veulent que l'indemnité parlementaire ne soit que le complément du revenu professionnel, on reviendrait au régime censitaire, contraire au régime de démocratie. »²³ L'augmentation doit être votée car « pour servir utilement, non seulement sa circonscription, mais son pays, il faut assurer à toutes les classes de la société la possibilité de participer à l'exercice du pouvoir démocratique. (Applaudissements à gauche) ».

Enfin, c'est la question de l'indépendance des parlementaires qui est posée par l'insuffisance de l'indemnité parlementaire. Sans revenus décents pour vivre, les députés se trouveraient à la merci du gouvernement, voire de la corruption : « il s'agit, pour le représentant du peuple, de savoir s'il pourra remplir son mandat en toute indépendance ou si, au contraire, il sera sous la tutelle des puissances financières », argumente le rapporteur socialiste de l'augmentation de 1926²⁴. Cette indépendance vis-à-vis des intérêts constitués suppose aussi une indépendance, notamment pour la gauche, à l'égard d'une activité professionnelle qui devrait être poursuivie en parallèle de l'exercice du mandat parlementaire : pour bien assurer son mandat, il faut non seulement pouvoir en vivre, mais aussi ne pas devoir travailler en plus de ce dernier pour vivre correctement.

Dans ces circonstances, la question de l'opportunité paraît toujours mal posée aux défenseurs de la revalorisation. Ils opposent à cette thèse celle selon laquelle la controverse est inévitable. Mieux vaut alors, selon eux, agir rapidement, plutôt que de laisser la possibilité à la presse d'extrême-droite de critiquer les parlementaires à chaque fois que ce dossier est rouvert. Vincent Auriol, en préambule de sa longue intervention, avait d'ailleurs déjà répondu à cette critique en 1928 : « Les polémiques sont inévitables (applaudissements à l'extrême gauche et à gauche). Il faut ignorer les interprétations des hommes de mauvaise foi. J'ai relu les débats parlementaires de 1906, de 1919, de 1926 : toujours

20 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2405.

21 Le député socialiste Barabant fait par exemple la liste de ces charges lors de la 2^{ème} séance du 8 juin 1926, JORF, p. 2406.

22 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3738.

23 JORF, 3^{ème} séance du 13 décembre 1928, p. 3735.

24 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2404.

on a dit : ce n'est pas le moment. Demain, on dira la même chose ». La résolution présentée aux voix doit donc résoudre, pour un temps au moins, une difficulté qui ne manquera pas de se poser à nouveau prochainement. En ce sens, pour les promoteurs du relèvement de l'indemnité, tout moment est mauvais pour parler de hausse de l'indemnité : « Si nous laissons passer la journée d'aujourd'hui, entretenant d'ailleurs l'agitation et les polémiques, déclare Léon Blum en 1926, (...) qui peut prévoir le moment où ce débat pourra se placer dans des conditions meilleures, dans une atmosphère d'opinion plus calme ? Pour ma part, je suis hors d'état de le prévoir. »²⁵ Au cours du même débat, un député égrène les ajournements successifs qu'a connu la discussion sur l'indemnité parlementaire, du fait de la nécessité d'augmenter d'abord le traitement des fonctionnaires, si bien que le vote du projet dût être repoussé d'une année et que lors du débat final, un nouvel ajournement était encore demandé.

C'est dans ce contexte qu'est formulée, à plusieurs reprises dans les années 1920 et 1930, la proposition d'indexer l'indemnité parlementaire, par exemple sur le salaire des fonctionnaires, afin que son montant évolue automatiquement, sans avoir à y revenir périodiquement en séance publique, idée qui sera finalement inscrite dans la loi en 1938.

2. 1945-1960 : UN DEBAT QUI NE S'ETEINT PAS

Après la parenthèse de l'État français, qui supprime l'indemnité parlementaire à partir de 1941, on aurait pu penser que le dispositif d'indexation décidé par les députés juste avant la guerre aurait été de nature à faire disparaître, comme c'était son objectif, les débats sur cette question de la séance publique. Le principe de l'indexation est d'ailleurs confirmé, puisqu'il est inscrit, en 1946, dans la Constitution, et en 1950 dans la loi organique²⁶. Il n'en est pourtant rien. Pire encore, l'indemnité parlementaire est encore plus discutée en séance publique qu'avant l'indexation. Sa disparition des débats n'interviendra qu'une quinzaine d'années plus tard : ce n'est en effet qu'à partir de la toute fin des années 1950 que la thématique de l'indemnité parlementaire recule des discussions en séance publique. Un nouveau cadre discursif émerge toutefois, qui n'est pas sans lien avec l'indexation. Il ne s'agit plus de justifier périodiquement l'évolution de l'indemnité, mais de critiquer son évolution automatique, et de demander parfois sa diminution. Par ailleurs, l'indemnité n'est plus la seule à être au centre des débats : on parle tout autant des nouvelles facilités matérielles que la Chambre commence à accorder à ses membres que de l'indemnité elle-même.

Le principal constat, paradoxal, est qu'on continue de parler régulièrement d'indemnité parlementaire en séance publique après-guerre, et ce en dépit de son indexation. Dans l'Entre-Deux-Guerres, on ne parlait en effet d'indemnité que quand cela était absolument inévitable, c'est-à-dire pour obtenir son relèvement, lequel ne pouvait être décidé que par une loi votée en séance publique. Désormais, on discute de l'indemnité pour elle-même, indépendamment de mesures destinées à en fixer le montant. À l'initiative de ce changement se situe la stratégie du groupe des députés communistes, qui utilise l'indemnité pour critiquer la politique sociale du gouvernement, démontrer son propre désintéressement et ainsi se distinguer des partis politiques bourgeois.

Voici comment un député communiste présente, en 1957, l'attitude de son groupe au moment du vote du budget de l'Assemblée : « chaque année, nous expliquons notre vote hostile au budget de l'Assemblée, aussi bien à la commission de comptabilité qu'en séance publique »²⁷. Les députés communistes se font fort, en effet, d'amener chaque année dans le débat ce sujet que les assemblées successives avaient souhaité retirer de la séance publique. La discussion des crédits de l'institution, qui a lieu chaque année, est l'occasion toute trouvée pour y procéder. « Je savais que le rite serait respecté » dira en décembre 1948 le président de la commission de comptabilité suite à l'intervention communiste en séance portant sur l'indemnité. La position communiste est toujours la même : il s'agit de mettre l'accent sur cette question pour demander la diminution de l'indemnité, et cela afin d'exprimer sa solidarité avec différents groupes de travailleurs, et en particulier avec les ouvriers. On retrouve tous ces éléments à l'occasion de la discussion du budget de l'Assemblée pour l'année 1949. La charge est alors portée par le député communiste André Tourné, qui dénonce la « nouvelle

25 JORF, 2^{ème} séance du 8 juin 1926, p. 2407.

26 Art. 23 de la Constitution de 1946 et art. 26 de la loi organique du 6 janvier 1950.

27 JORF, séance du 27 décembre 1957, p. 5609.

augmentation de l'indemnité parlementaire » prévue par le projet de budget²⁸. Il s'agit en fait, comme le lui rappellent ses collègues, de l'évolution légale de l'indemnité, du fait de son indexation. Il n'en demeure pas moins que le député communiste met en balance, comme chaque année, cette augmentation avec le refus d'augmenter les fonctionnaires, avec « la retraite des vieux » ou avec la situation difficile des mineurs, à qui il est refusé « le minimum vital ».

L'indemnité est alors un argument dans un débat politique. Sur les autres bancs de l'hémicycle, la riposte est également vive. On critique en premier lieu « l'antiparlementarisme » et la « démagogie » dont feraient preuve les députés communistes en mettant sans cesse sur le devant de la scène la question du revenu des députés. Les opposants aux députés communistes mettent en cause l'idée que ces derniers feraient preuve de désintéressement, et dénoncent régulièrement leur double discours. L'argument, déjà présent dans les années 1920, du « ils ne la votent pas mais ils la touchent » est repris²⁹. Au-delà, c'est la sincérité des députés communistes qui est critiquée. Ainsi, en 1957, le député socialiste Francis Vals lit à la tribune un extrait de l'ouvrage d'Auguste Lecoeur, ancien haut responsable du parti communiste ayant rédigé à la suite de son exclusion un pamphlet intitulé *L'autocritique attendue*. On y lit notamment qu'en plus du salaire d'ouvrier qualifié, il recevait « à peu près l'équivalent de la main à la main, à quoi s'ajoutaient le loyer, le charbon, le gaz, l'électricité, l'habillement et j'en passe. (...) c'est le résultat d'un autre bluff qui consiste à faire croire que les dirigeants du parti communiste vivent avec le salaire de l'ouvrier qualifié³⁰ ». Auguste Lecoeur note toutefois que « la plupart des députés » aurait bien perçu uniquement un salaire d'ouvrier qualifié. Il n'en demeure pas moins que le double discours des députés communistes est fréquemment mis en avant par les autres membres de la Chambre, à l'image de la critique de ce député communiste qui voyage en couchette de wagon-lit, ce que lui seul peut se permettre, et qui est attendu par un chauffeur à la gare, l'ensemble de ses frais étant pris en charge par le parti³¹. Est également évoquée la disproportion entre les montants alloués aux députés et celui qu'ils représenteraient pour chaque fonctionnaire, chaque ouvrier ou chaque retraité s'ils étaient répartis entre ces derniers. L'indexation de l'indemnité n'est toutefois pas sans effet : les occasions de discussion ayant changé, les arguments employés, et le sujet même des débats, ont également évolué. Désormais, il n'est plus question de demander le relèvement de l'indemnité, qui suit mécaniquement le traitement des conseillers d'État, mais plutôt sa diminution. Outre la guérilla communiste renouvelée chaque année, on demande à deux occasions au moins la diminution de l'indemnité, en signe de solidarité avec les efforts accomplis par le reste de la nation.

C'est d'abord dans le contexte extrêmement tendu de l'année 1947 que cette demande est faite. Par un décret du 16 janvier 1947, le gouvernement avait accordé aux fonctionnaires le versement d'acomptes provisionnels destinés à améliorer leur situation matérielle. Logiquement, s'agissant d'éléments de rémunération, les questeurs décident, par arrêté du 1er février 1947, de répercuter les effets de ce décret sur les députés, en instaurant une « indemnité provisionnelle mensuelle », afin de maintenir la parité de traitement avec les conseillers d'État³². Mais la Chambre décide finalement de renoncer à cette indemnité provisionnelle par une résolution du 18 février 1947, sous la pression de l'opinion publique. Est alors portée cette mention manuscrite en marge de l'arrêté de questure initial : « Arrêté annulé par la Résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 18 février 1947 (renonciation volontaire par les membres de l'Assemblée nationale à l'acompte provisionnel prévu par le décret du 16 janvier 1947) ». L'indexation n'est ainsi pas une garantie absolue de revalorisation de l'indemnité, même s'il faut noter qu'on reviendra sur cette mesure en août 1947³³. En 1957, même si la situation générale du pays est moins difficile, on évoque à nouveau la « volonté des membres de notre assemblée de participer à l'effort de redressement économique et financier », pour reprendre les termes

28 JORF, 2ème séance du 30 décembre 1948, p. 8149.

29 Par exemple, JORF, séance du 18 février 1947, p. 370.

30 JORF, séance du 27 décembre 1957, p. 5607-5608.

31 JORF, 2ème séance du 30 décembre 1951, p. 8151. Voir aussi JORF, séance du 27 décembre 1957, p. 5608, un député s'exclame : « Allez chercher les notes de tailleur de Duclos et vous verrez où on les paye. »

32 Arrêté des questeurs du 1er février 1947.

33 L'Assemblée rétablit la parité de traitement avec les conseillers d'État par une résolution du 1er août 1947.

du rapporteur socialiste³⁴. Il est alors proposé aux députés de reverser 50 000 francs par mois au Trésor public, pendant quatre mois (soit de restituer environ 8% de leur indemnité annuelle), puis de souscrire un emprunt forcé auprès du Trésor public, du même montant, pendant les dix mois suivants. On pourrait s'étonner que la Chambre puisse ainsi s'abstenir de respecter le contenu de la loi organique et de la Constitution en dissociant l'indemnité et le traitement des fonctionnaires. La clef de ce mystère est donnée par le président de la commission de la comptabilité en 1957 : dans la mesure où il n'existe pas de possibilité de recours contre les décisions de la Chambre, notamment en matière financière, il faut bien considérer que cette dernière est totalement autonome d'un point de vue budgétaire - et peut donc décider de s'affranchir des dispositions législatives et constitutionnelles³⁵. La proposition de résolution de 1957 est ainsi présentée sous la forme d'un abandon volontaire, par chaque député, d'une partie de son indemnité.

Si l'indexation n'a pas mis fin aux débats en séance publique concernant l'indemnité parlementaire, elle en a changé la nature : il ne s'agit en effet plus de justifier l'augmentation de cette dernière, mais de demander sa diminution, à la suite d'une augmentation automatique jugée inappropriée par une partie de l'assemblée ou par la presse³⁶. Le débat n'est ainsi plus d'initiative, il est réactif et défensif. Cela revenait, en quelque sorte, à inverser la charge de la preuve : les députés n'avaient plus à démontrer que chaque évolution de leur rémunération était nécessaire, il leur suffisait de défendre sa revalorisation automatique quand cette dernière était remise en cause. Et de fait, malgré ces débats, le montant de l'indemnité épouse fidèlement celui du traitement des fonctionnaires à partir de 1945.

Troisième glissement dans les débats de l'après-guerre : on ne parle plus seulement de l'indemnité parlementaire mais aussi, plus largement, des sommes qui sont allouées aux parlementaires. L'indemnité de secrétariat, allouée par la Chambre à ses membres en 1953, est emblématique à ce titre. Contestée à l'occasion de sa création, elle est ensuite à nouveau régulièrement évoquée, lors de la discussion annuelle du budget. Cette indemnité a un caractère hybride. D'une part, elle est justifiée, pour ses partisans, par une augmentation de la rémunération des conseillers d'État, et s'assimile en cela à l'indemnité parlementaire à proprement parler³⁷. D'autre part, elle n'a pas vocation à profiter directement au député, mais à couvrir une partie de ses frais de secrétariat. Elle conduit dès lors certains députés à souhaiter distinguer plus nettement l'indemnité à proprement parler de la couverture des frais de mandat. C'est ce que fait le député Deixonne, très investi sur ces sujets, au cours de la séance du 11 décembre 1953. Pour sa part, le président de la commission de comptabilité cite un rapport des questeurs qui fait clairement cette distinction et qui souligne l'inadaptation des règles d'indexation, si l'on tient compte de cette double dimension de l'indemnité :

Le terme légal "d'indemnité législative" recouvre deux éléments absolument différents dans leur nature et dans leur objet : l'indemnité législative à caractère alimentaire et socialement assimilable, pour cette raison, à un traitement ; l'indemnité pour frais de mandat, compensatrice des charges assumées du seul fait de l'élection. Seul le premier élément devrait varier en même temps et dans la même mesure que le traitement.

Le second devrait, semble-t-il, couvrir intégralement les charges révélées et, par conséquent, évoluer en fonction même de ces charges. En l'état actuel des textes, l'indemnité législative et les frais de mandat connaissent obligatoirement des ajustements parallèles et du même ordre³⁸.

34 Jean Charlot, également président de la commission de la comptabilité, JORF, séance du 27 décembre 1957, p. 5606.

35 JORF, séance du 27 décembre 1957, p. 5606.

36 La presse est régulièrement citée en séance publique lors des débats relatifs à l'indemnité parlementaire, signe de la surveillance dont les députés se sentent l'objet. Voir par exemple JORF, séance du 18 février 1947, p. 368-369.

37 Un décret du 3 janvier 1952 accordait une indemnité supplémentaire aux conseillers d'Etat.

38 JORF, séance du 11 décembre 1953, p. 6463.

La création de cette indemnité, puis sa contestation en séance, témoigne du déplacement en cours des centres de décision en matière financière. C'est désormais le Bureau de l'Assemblée qui prend les principales décisions, en lien avec le collège des questeurs, en matière de moyens matériels des députés. Ces derniers relèvent en effet non de la loi (contrairement à l'indemnité parlementaire de l'Entre-Deux-Guerres) mais de simples décisions internes. En conséquence, l'adoption de ces dernières ne nécessite pas de débat en séance. Elles sont simplement ratifiées de manière implicite à l'occasion du vote annuel du budget, qui entérine les crédits nécessaires à l'abondement du budget de la Chambre. Dès lors, les députés n'ont plus à affronter systématiquement l'épreuve de la discussion publique. Ils ne la subissent que de manière réactive et décalée, si un groupe, en l'occurrence le groupe communiste, décide de porter la thématique sur la place publique, ce qu'il fera avec un grand systématisme jusqu'à la fin des années 1950.

3. APRES 1960 : UN SUJET DESORMAIS CANTONNE AU BUREAU

Après 1960, on ne discutera plus beaucoup de l'indemnité en séance publique. La rupture est nette : alors que des échanges à ce sujet avaient lieu chaque année ou presque depuis 1945, le thème n'est plus abordé que de manière anecdotique pendant trente ans, et de fait bien plus si on considère le fait que l'indemnité n'est évoquée que de manière adjacente dans les discussions des années 1990 et 2000. Que s'est-il passé pour que, si brutalement, un sujet à la saisonnalité bien rodée disparaisse aussi radicalement ? Une hypothèse serait que le changement de régime aurait drastiquement modifié la manière dont les élus sont rémunérés. Mais tel n'est pas le cas : c'est bien le principe de l'indexation qui demeure. Une autre explication pourrait être que le nouveau régime gaulliste, qui en instaurant la Cinquième République allait réduire substantiellement les pouvoirs parlementaires, aurait compensé cette dépossession par des moyens matériels supplémentaires. Mais si le montant de l'indemnité parlementaire progresse bien à la fin des années 1950, il s'agit là d'un artefact comptable (dû à la réincorporation de l'indemnité de secrétariat dans l'enveloppe des élus) plutôt que d'une substantielle augmentation.

Dès lors, on en est réduit à des conjectures sur les causes du changement d'attitude du groupe communiste, qui ne fait plus, à partir des années 1960, de l'indemnité parlementaire une question polémique. D'une part, il n'est pas impossible que les modifications apportées à la procédure budgétaire aient rendu plus difficile l'évocation rituelle de l'indemnité parlementaire en séance publique. Surtout, les débats relatifs à la condition matérielle des députés se déplacent de manière croissante vers le Bureau, qui devient le seul lieu de décision en la matière, s'agissant notamment de l'octroi progressif de facilités matérielles aux députés pour la prise en charge de leurs frais de mandat. C'est en son sein que les députés communistes font périodiquement valoir leur différence d'approche. Ainsi en mai 1970, quand on évoque une augmentation de l'indemnité de secrétariat destinée en creux à améliorer la situation matérielle des élus, le représentant du groupe communiste s'insurge. Alors que ses collègues pressent pour que l'aide soit versée directement au député, signe qu'elle lui est *in fine* destinée, il fait état de sa ferme opposition. Le président de l'Assemblée, Achille Peretti, indique d'ailleurs qu'il refusera un paiement direct aux élus afin d'assurer le consensus avec les élus communistes. Autre exemple, en mai 1972, un député communiste accuse ses collègues de « savoir bien encaisser », ce qui donne lieu à un incident de séance, et à la convocation exceptionnelle du Bureau³⁹. Au sein de ce dernier, les discussions sont ainsi plus brèves, moins tendues, mais le principe qui les sous-tend reste globalement le même.

À la lecture des comptes rendus du Bureau de cette période, on peut remarquer que la question de l'indemnité n'y est pas centrale, d'autres sujets étant plus souvent évoqués (s'agissant par exemple du calendrier parlementaire, de l'organisation des votes ou de la gestion des incidents de séance). Elle n'y a pas non plus la même régularité que sous la IV^{ème} République, la question revenant plus souvent lors des crises économiques ou des périodes de forte inflation. Ainsi en 1978, le compte-rendu indique explicitement que « la dégradation relative de la situation matérielle des députés est constatée par tous nos collègues et, particulièrement, par les plus anciens qui peuvent disposer de points de

39 Réunion du bureau du 23 mai 1972.

comparaison leur permettant d'apprécier une tendance préoccupante »⁴⁰. En 1992, c'est une questeuse, la socialiste Marie-France Lecuir, qui déclare que « se référant à son cas personnel, elle assure qu'élue depuis neuf ans, elle vient seulement de retrouver, après déduction de ses frais de mandat, le niveau de vie de professeur certifié avec 20 ans d'ancienneté qui était le sien avant son élection »⁴¹.

La réponse de l'Assemblée face à ces difficultés sera, le plus souvent, de prendre en charge des dépenses qui incombent aux élus. Dans l'incapacité d'augmenter l'indemnité, qui est indexée sur le point d'indice des fonctionnaires, les membres du Bureau peuvent par contre engager le budget de l'institution pour couvrir des dépenses jusque-là prises en charge par les élus. Gratuité d'une ligne téléphonique (1958), prise en charge du salaire d'une dame secrétaire pour cinq élus (1968), possibilité d'engager une secrétaire à plein temps (1971), crédit collaborateur (1975), mise à disposition d'un logement parisien à la suite de l'édification de l'immeuble Chaban-Delmas (1975) sont autant d'exemples de ces dépenses dont l'Assemblée décharge les élus. Ces mesures ne sont pas nouvelles. Dès les années 1920, certaines dépenses étaient déjà prises en charge, quoique moins substantiellement : participation aux frais de double résidence (1926), accès préférentiel à la compagnie des wagons-lits (1946), carte de circulation SNCF et RATP à taux préférentiels (1946, révisée en 1958). Toutes ces mesures ont pour effet, selon les mots d'un questeur à la fin du XXème siècle, « d'accroître l'indemnité parlementaire nette »⁴².

Comme le montre cette déclaration, la frontière est parfois floue entre ce qui doit aider le parlementaire dans son travail (l'indemnité visant à couvrir des frais de mandat) et l'indemnité destinée à l'écu. Ainsi en décembre 1978, quand il est décidé d'augmenter les salaires des aides dactylographiques que les élus pouvaient embaucher pour les aider dans la gestion du courrier, il est aussi précisé que « l'augmentation de l'aide dactylographique doit être attribuée directement aux députés et non à leurs secrétaires, comme cela a été le cas lors de l'augmentation du traitement des collaborateurs »⁴³. Inversement, en 1972, un déplacement a lieu, au cours du débat, depuis la condition de vie des élus (qui doivent avoir un revenu « décent » pour assurer leur indépendance) vers la rémunération des collaborateurs. Le compte-rendu indique que « M. le président insiste sur la nécessité de faire en sorte que les députés puissent exercer normalement leur mandat sans se compromettre. Il faut qu'ils puissent vivre décemment, ce qui implique d'une part une augmentation des indemnités de secrétariat qui devraient être portées à 3000 puis même à 5000 et le recrutement par les groupes de collaborateurs politiques »⁴⁴. Dans les deux cas, la frontière est ténue entre le financement du travail de l'écu et sa rémunération, et on se sert parfois du premier pour augmenter la seconde.

Malgré ce retrait du sujet de l'indemnité parlementaire hors de la séance publique, le spectre de la critique publique n'a toutefois pas disparu, et de temps à autres on voit ressurgir une inquiétude quant à ce que vont penser les citoyens de telle ou telle mesure. Le plus souvent, ce sont les absences des élus à l'Assemblée qui préoccupent le Bureau, signe que la crainte d'une montée de l'antiparlementarisme face à des députés peu présents ne date ni de la montée récente du « populisme », ni de la diffusion de photos sur les réseaux sociaux. Ainsi, les mesures d'aides aux élus sont toujours prises en conservant en tête le fait qu'elles pourraient créer la polémique. Ainsi lors d'une discussion le 8 novembre 1972 :

Les améliorations peuvent être recherchées par deux voies. On peut tout d'abord envisager d'augmenter l'indemnité parlementaire, et la fixer au niveau le plus élevé des conseillers d'État. Mais cela exige une modification de la loi organique grâce à laquelle l'indemnité parlementaire n'est plus remise en question chaque année dans l'hémicycle.

Faute de modification de la loi organique, certains ont envisagé de soustraire à l'impôt la totalité de l'indemnité. Cette solution semble mauvaise car elle serait mal perçue dans le

40 Réunion du Bureau du 14 décembre 1978

41 Réunion du Bureau du 5 décembre 1990.

42 Réunion du Bureau du 29 janvier 1997.

43 Réunion du Bureau du 14 décembre 1978.

44 Réunion du Bureau du 13 décembre 1972.

public. Il convient d'en rester à la règle d'assujettissement des 11/20èmes qui est la règle actuelle.

En fait, le seul procédé possible consiste à décharger de plus en plus les députés de certains frais et à améliorer l'aide qu'ils reçoivent⁴⁵.

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que le thème de l'indemnité parlementaire revient en séance publique, mais souvent de manière indirecte, et de façon beaucoup moins polémique que dans les années 1950 ou dans les années 1920. Surtout, les interventions en séance publique sont toutes nécessitées par la volonté de donner des gages de transparence et de probité à l'opinion publique. Tel est le cas, en 1991, avec les débats portant sur la limitation du cumul des mandats et le plafonnement des indemnités afférentes à ces derniers à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire, ou en 1992, avec la fiscalisation de l'indemnité parlementaire et la suppression de la distinction existant depuis 1920 entre part de l'indemnité correspondant à des frais de mandat et part « personnelle » de l'indemnité. On retrouve alors certains des arguments des années 1950 dans les prises de position des députés, en particulier l'idée que l'opinion publique ignore quels sont leurs frais et la lourdeur de leur mission⁴⁶. De manière plus ponctuelle, les débats portant sur le statut des députés européens ou sur celui des élus locaux invitent à comparer ces statuts avec celui des parlementaires, les règles encadrant le mandat de député servant souvent de référence pendant ces débats. Si le sujet est parfois abordé de manière approfondie, en aucun cas on ne retrouve la ferveur des débats qui ont traversé le corps parlementaire de la fin du XIXème siècle à la fin des années 1950. L'indexation sur le point d'indice (pour ne plus avoir à en discuter) et l'aide matérielle apportée aux députés (pour ne pas avoir à le dire publiquement) ont finalement eu l'effet désiré. Et cela n'a, notons-le, que peu à voir avec le montant réel de l'indemnité, comme on a pu le montrer ailleurs⁴⁷.

Signe que la séparation entre la couverture des frais de mandat et l'indemnité pour revenu est de plus en plus nette, l'Assemblée décide en 1997 d'instaurer l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), une somme mensuelle destinée à couvrir les dépenses liées au travail des parlementaires. L'indemnité parlementaire est alors explicitement réservée aux dépenses personnelles du candidat, mettant fin à un flou qui existait depuis la première instauration de l'indemnité en 1789. L'IRFM est elle-même remise à plat en 2017, avec le vote des lois pour la confiance dans la vie politique, qui conduisent à instaurer un système d'avances remboursables, les députés devant être en mesure de produire les factures justifiant de la réalité de leurs dépenses, lesquelles sont limitativement énumérées par un arrêté du Bureau⁴⁸.

Conclusion : les temps et les lieux du débat

D'hier à aujourd'hui, parler d'indemnité parlementaire a toujours été difficile pour les députés. À tel point qu'ils ont cherché à limiter par différentes manières son évocation publique. Le moyen finalement retenu, l'indexation de l'indemnité, est acté en 1938. Il ne met toutefois pas fin aux discussions, puisqu'au cours des vingt années suivantes, des polémiques auront très régulièrement lieu dans l'hémicycle, à l'initiative des élus communistes qui se servent de la discussion du budget pour critiquer la politique des gouvernements successifs. Après 1960 par contre, on parlera bien moins souvent d'indemnité, en séance bien sûr, mais à l'Assemblée en général. Quand le thème sera évoqué, c'est plus souvent sous l'angle de la faiblesse des moyens parlementaires, qui en étant régulièrement revalorisés permettront de jouer sur le revenu des élus de manière plus discrète, pendant un temps au moins. Ces discussions ont lieu au sein du Bureau de l'Assemblée, et si des lignes de fractures se font jour, elles n'ont pas le même retentissement qu'avant.

45 Réunion du Bureau du 8 novembre 1972.

46 JORF, 2ème séance du 22 décembre 1992, p. 7831 et s.

47 Éric Buge, Étienne Ollion, « Ce que l'indemnité dit du mandat. Le revenu des députés en France (1914-2020) », *working paper*.

48 Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

L'indexation, situation privilégiée pour qu'on ne parle plus d'un sujet « pénible », selon l'expression du député Coquillaud en 1938, a donc finalement fonctionné. Cette décision a aussi eu des conséquences sur la manière dont on parlait de l'indemnité et sur les lieux dans lesquels la question était discutée. La question du montant deviendra, après 1938, une question finalement accessoire par rapport aux enjeux politiques qu'elle permet de soulever. L'effet mérite d'être noté, car l'indexation a eu un effet collatéral : elle a non seulement limité la connaissance sur la question de l'indemnité, elle a aussi empêché que soit discuté la question du montant « juste » de l'indemnité des élus, renvoyant toutes les tentatives d'augmentation (ou de lutte contre une baisse substantielle, comme depuis trente ans) aux marges du débat public.