



HAL
open science

Débattre d'une juste indemnisation des élus. Enjeux, critères, propositions.

Didier Demazière, Rémi Lefebvre

► To cite this version:

Didier Demazière, Rémi Lefebvre. Débattre d'une juste indemnisation des élus. Enjeux, critères, propositions.. CSO (CNRS et Sciences Po) et CERAPS (CNRS et Université de Lille); Observatoire de l'éthique publique. 2023, pp.53. hal-04269700

HAL Id: hal-04269700

<https://hal.science/hal-04269700v1>

Submitted on 7 Nov 2023

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.

Version abrégée du livre blanc pour l'Observatoire de l'Éthique Publique

DÉBATTRE D'UNE JUSTE INDEMNISATION DES ÉLUS

ENJEUX, CRITÈRES, PROPOSITIONS



Mai 2023

Didier Demazière, directeur de recherches au CNRS
Rémi Lefebvre, professeur de science politique

DIDIER DEMAZIERE



Directeur de recherche au CNRS, membre du Centre de Sociologie des Organisations et enseignant à Sciences Po. Il est sociologue du travail et de l'emploi, et ses recherches récentes portent sur les élus, leurs carrières, leurs rémunérations et leurs conditions de travail.

RÉMI LEFEBVRE



Professeur de science politique, membre du CERAPS, Centre d'études de recherches administratives politiques et sociales. Ses travaux portent sur les partis politiques, le métier politique, le pouvoir local.

EN BREF

L'indemnisation des mandats suscite des controverses récurrentes. Des jugements contradictoires s'affrontent, les élus étant considérés par les uns comme surpayés par les autres comme sous-payés. La question de la juste indemnisation des élus est effectivement centrale pour le fonctionnement des démocraties. Mais elle est alimentée par les passions et les idéologies, tant l'ignorance sur les règles d'indemnisation des mandats est persistante. Notre objectif ici est expliciter les critères et niveaux d'indemnisation et au-delà de permettre un débat raisonné sur une question essentielle. Nous commençons par clarifier les principes organisant l'indemnisation des mandats. Ensuite nous présentons un état de l'indemnisation, qui fait apparaître une grande variabilité des montants des indemnités et de fortes inégalités entre élus, en fonction des mandats détenus et des cumuls éventuels. A partir d'une meilleure connaissance des situations des élus, nous explorons pour finir des critères et principes renouvelés de calcul des indemnités qui pourraient être discutés dans une perspective réformatrice. Tout au long de notre analyse nous formulons des propositions et pistes de réflexion afin d'alimenter un débat que nous appelons de nos vœux.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
1. Les principes actuels	13
a) <i>Le principe de compensation</i>	13
b) <i>Une base forfaitaire sans équivalent</i>	14
2. L'état de l'indemnisation	15
a) <i>Des niveaux très hétérogènes</i>	15
b) <i>La faible transparence des pratiques effectives</i>	21
c) <i>Des allures d'iceberg</i>	23
3. Explorer de nouveaux principes	29
a) <i>Des appréciations variables selon les élus</i>	29
b) <i>Quelle valeur relative des mandats ?</i>	31
c) <i>Indemniser le temps consacré au mandat ?</i>	36
d) <i>Prendre en compte les aléas électoraux et les parcours de professionnalisation politique</i>	39
CONCLUSION	45
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	49

INTRODUCTION

L'indemnisation des élus suscite de nombreux débats et controverses, souvent mal posés, alimentés par des rumeurs, scandales ou soupçons les plus divers. Combien gagnent les élus ? Une telle question est rarement formulée en des termes neutres et sans arrière-pensée. Dans un contexte de forte défiance à l'égard du personnel politique, elle s'entend souvent comme : **les élus ne seraient-ils pas trop payés pour exercer leurs mandats, ne perçoivent-ils pas des revenus exagérés s'apparentant à des rentes illégitimes, ce phénomène renforçant le fossé qui se creuse entre représentants et représentés ?** Souvent la distinction est faite entre d'un côté des élus « de proximité » (maires et conseillers municipaux principalement) qui connaîtraient une crise de vocation et qui sacrifieraient leur vie au service de leurs concitoyens sans bénéficier en retour d'une juste indemnisation et, de l'autre, des élus distants « nationaux » qui formeraient une « caste » défendant ses propres intérêts et vivant dans une supposée opulence. Dans un rapport sénatorial portant sur l'exercice des mandats locaux¹, 55,6 % des répondants estiment que la faiblesse des indemnités joue un rôle important dans la crise des vocations au niveau municipal². Le taux varie fortement selon la strate démographique, il oscille en effet entre 52 % dans les communes de moins de 500 habitants et 60 % dans celles de plus de 10 000 habitants. Ces variations sont expliquées à la fois par le temps demandé par le mandat qui, toutes choses égales par ailleurs, est plus important dans les plus grandes communes mais également par la fonction exercée. Sans surprise, cet aspect est plus souligné par les maires et les adjoints que par les conseillers municipaux sans délégation.

Ces représentations viennent percuter d'autres phénomènes qui concernent les élus eux-mêmes. Même si les travaux manquent encore pour le démontrer indiscutablement, **on observe une forme de déclassement des positions électives sous certains rapports**. Le métier politique semble plus incertain. La multiplication des alternances au niveau national entraîne des renouvellements politiques profonds (70 % de novices aux élections législatives de 2017, même si le personnel politique local demeure plus stable, surtout au niveau municipal) tandis que la limitation du cumul des mandats (incompatibilité d'un mandat de parlementaire avec celui de membre d'un exécutif local) empêche de se replier sur le local. Les hommes politiques sont soumis depuis quelques années à une surveillance accrue (déclaration d'intérêt, de patrimoine, contrôle des frais parlementaires de représentation, contrôle de plus en plus précis et médiatisé de l'activité parlementaire et de l'absentéisme...) et ont perdu un ensemble d'avantages (interdiction d'embaucher des membres de sa famille pour les parlementaires, suppression de la réserve parlementaire) même si ces évolutions n'ont en rien atténué la défiance dont ils font collectivement l'objet. Etienne Ollion a établi la dévaluation monétaire en termes constants de l'indemnité parlementaire sur une longue période (Ollion, 2021). C'est d'autant plus notable que le personnel politique est de plus en plus issu des classes supérieures (au niveau local comme national) et que l'écart avec les salaires des cadres du privé s'est accentué. Le travail parlementaire s'est dévalué et l'honorabilité de l'activité politique s'est dégradée (comme semblent en témoigner les agressions croissantes d'hommes politiques³). On observe peut-être ainsi une banalisation tendancielle du métier politique (les retraits volontaires de la politique

¹ *Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation*, Rapport d'information de F. Gatel et E. Kerrouche au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n°642, Tome VI (2017-2018).

² Crise de vocations qui mérite d'être interrogée : le nombre de candidats aux élections municipales de 2020 n'a que légèrement baissé (par rapport à 2014). Sur cette représentation voir (Gueranger, 2002).

³ https://www.amf.asso.fr/m/observatoire_agressions/accueil.php

sont de plus en plus nombreux comme le montrent la thèse récente de Louise Dalibert et l'actualité⁴). Les retraits sont d'autant plus importants qu'un nouveau marché de reconversion politique s'est développé, lié notamment aux nouvelles porosités entre mondes politique et économique, du conseil et de l'expertise, amplifiant et déplaçant les termes du traditionnel pantouflage (voir les travaux d'Antoine Vauchez). On peut aussi émettre l'hypothèse que les nouvelles générations d'hommes politiques sont plus sensibles aux couts biographiques (et familiaux) de l'engagement exigé par l'exercice des mandats.

Aussi les indemnités des élus suscitent des jugements contradictoires. Selon les enquêtes, les élus apparaissent tantôt « surpayés », tantôt « sous-payés » (voir les travaux de Mause, 2014), ce qui traduirait assez largement les degrés de confiance, ou de défiance, que les citoyens ont à l'égard de leurs hommes et système politiques (voir Hood, Peters, 1994). Il a aussi été montré combien les liens peuvent être lâches entre les niveaux effectifs d'indemnisation et les appréciations de celle-ci : ainsi les indemnités des membres du Congrès états-unien sont perçues comme trop élevées tout en étant sous-évaluées de plusieurs milliers de dollars (Mause, 2014). A l'ignorance, qui résulte pour une large part d'une opacité qu'on va analyser ici, s'ajoute une méfiance à l'égard de ces élus, réputés trop payés. En France, la situation est ambivalente : une opinion publique très sensible aux avantages de la condition d'élus et des représentants qui au contraire jugent parfois que leur indemnité n'est pas à la hauteur de leur investissement et du niveau social atteint avant de faire de la politique ou du niveau qu'il aurait pu atteindre sans s'engager⁵.

Ces opinions et interrogations critiques pointent vers des enjeux majeurs pour le fonctionnement des démocraties : celui des fondements économiques du système de représentation et des conditions matérielles permettant à tout citoyen, quels que soient sa fortune et ses revenus, d'exercer des charges électives sans être soumis à des tentations pécuniaires susceptibles de le détourner de l'intérêt général, celui aussi de l'indemnisation d'une activité (un mandat) présentée comme un engagement pour l'intérêt général.

Si la passion, voire la polémique et la dénonciation, dominent largement c'est que la question de l'indemnisation des élus est invariablement investie de jugements de valeur, d'énoncés appréciatifs et d'évaluations normatives. Elle est associée à des enjeux de justice. Ceux-ci ne se limitent pas à la conformité au droit, même si les révélations d'illégalismes et de pratiques illicites rappellent l'importance des dispositions légales. Les enjeux de justice sont beaucoup plus larges, et renvoient aux principes moraux et conventions sociales qui organisent les règles d'indemnisation des élus.

Pour aborder sereinement ces enjeux, il est indispensable de lever le voile d'ignorance qui recouvre ces règles et les rend opaques pour le plus grand nombre, y compris pour les spécialistes en raison du

⁴ Pour ne prendre qu'un exemple : le 20 décembre 2022, Jean Rottner, 55 ans, [annonce à la surprise générale qu'il quitte la vie publique](#) en mettant fin à son mandat de président (LR) de la région Grand Est "pour impératifs familiaux". Dix jours plus tard, il rejoint le groupe immobiliser Réalités en tant que directeur régional dans un secteur spécialisé dans les collectivités territoriales.

⁵ A un journaliste de l'émission *Quotidien*, le député Jean-Christophe Lagarde déclare le 30 juin 2017 qu'il gagne "moins que le salaire moyen des Français" : "Moi Monsieur, je vais vous dire que j'ai, à mon avis, moins que le salaire moyen des Français – eh oui, il faut un tout petit peu réfléchir – au regard du nombre d'heures que j'y consacre, du peu de week-ends que je peux avoir et des responsabilités que j'exerce. Quand vous travaillez 15 heures par jour...". En décembre 2017, dans une enquête du quotidien *L'Opinion*, des députés de la majorité présidentielle se plaignaient de leur salaire moins intéressant que celui qu'ils touchaient dans le privé. Une députée LREM se plaint alors de manger « pas mal de pâtes ». En juillet 2017 (le 21), le journal *Le Monde* relaie des débats parlementaires sur la question des indemnités. Certains regrettent d'être « parmi les 20 % les moins bien payés » des personnes travaillant à l'Assemblée nationale. Une partie des élus sont tentés par l'idée d'augmenter par tous les moyens possibles leurs revenus d'existence. L'embauche de conjoint(e)s comme auxiliaires (cf. le scandale Fillon et récemment les révélations sur Eric Ciotti) a pu participer de cette stratégie aujourd'hui contrariée (interdiction pour les parlementaires d'embaucher un membre de leur famille).

caractère parcellaire des informations accessibles. Lever ce voile est d'autant plus nécessaire que cette ignorance nourrit des croyances collectives qui font obstacle à un débat apaisé et argumenté sur ce que pourrait être une « juste indemnisation des élus ». **L'objectif que nous poursuivons ici n'est pas de déterminer ce que seraient précisément des indemnisations justes ou à quels niveaux elles pourraient être établies, mais il est de clarifier et d'explicitier des critères permettant un débat raisonné sur une question essentielle que nous appelons de nos vœux.**

Nous tâcherons donc d'explicitier la diversité des règles et des principes sur lesquels le calcul des indemnités de mandat peut être adossé. C'est au débat démocratique, un débat informé, qu'il revient de définir ce que peut être une juste indemnisation. En revanche, nous considérons qu'une condition générale d'une juste indemnisation réside dans l'explicitation et la clarté des critères et des modalités de fixation des indemnités : la justesse et la justice ne se conçoivent pas sans justifications.

Le système actuel d'indemnisation des élus n'est pas satisfaisant (comme on va le montrer) et suscite à la fois des fantasmes et des mécontentements tant du point de vue des élus que des citoyens. Mais le sujet est tellement sensible politiquement que le débat n'est pas ouvert. Le statu quo prévaut.

Pour l'ouvrir et contribuer à un débat serein et raisonné, on procédera ici en trois temps. Tout d'abord, en présentant les principes actuels de l'indemnisation. Cela permettra, dans un deuxième temps, de dresser un état de l'indemnisation. Ce dernier est mal connu, et le préalable d'un débat raisonné sur la juste indemnisation serait une meilleure transparence et une connaissance de la variabilité des situations. Dans un troisième temps, on explorera de nouveaux principes et critères qui pourraient être pris en compte. Chaque temps de la réflexion permettra de formuler des propositions ou des suggestions de réflexion.

1) Les principes actuels

a) *Le principe de compensation*

Il importe de rappeler le vocabulaire employé : celui de l'indemnisation, manière inhabituelle de désigner la rémunération d'une activité tournée vers la collectivité et qui sous cet aspect n'est pas sans familiarité avec ce que l'on nomme habituellement « travail ». Or, si selon la formule consacrée tout travail mérite salaire, les élus ne perçoivent pas un salaire mais une indemnité, et par conséquent ils accomplissent des tâches rémunérées qui n'ont pas le statut commun d'un travail.

Le débat sur le caractère juste de la rémunération apparaît d'autant plus chargé d'enjeux qu'il s'inscrit sur un arrière-plan marqué par l'ombre de la gratuité. **Le principe du désintéressement est au cœur de l'exercice des mandats, puisque celui-ci est tourné vers l'intérêt général. Aussi l'activité politique se donne-t-elle publiquement à voir sous l'angle du dévouement à la chose publique, comme un honneur et un service qui n'a pas à être salarié (Dammame, 1999).** Et les acteurs politiques, élus en particulier, contribuent fortement à l'entretien d'une représentation idéalisée de l'activité politique, qui la situe aux antipodes du travail (Le Lidec, 2012).

Mais ce débat ne s'épuise pas dans la tension entre désintéressement et indemnisation. Dès son émergence dans les démocraties au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, il pointe vers des enjeux plus fondamentaux, relatifs à l'accès à la représentation et aux rapports entre représentants élus et citoyens représentés. Mentionnant ces enjeux démocratiques, Max Weber souligne qu'attribuer des revenus permettant de vivre de la politique ouvre l'accès aux moins fortunés, et constitue en outre un moyen de prévenir la corruption.

Le développement historique de l'indemnisation des mandats a été soutenu par ses effets vertueux sur la variété du personnel politique, qu'il s'agisse des candidats ou des élus. La rémunération apparaît comme un moyen de soutenir l'engagement politique, en aménageant des conditions favorables puisqu'elle doit permettre de dégager du temps pour s'y consacrer. **Le sens historique de l'instauration des règles d'indemnisation est de lutter contre la monopolisation des mandats par les plus fortunés, et d'ouvrir l'accès aux mandats à des personnes qui – ayant besoin de gagner leur vie – n'ont guère de temps à consacrer à la politique.** Quand celle-ci peut être rémunérée, il devient envisageable d'abandonner son emploi et de renoncer aux revenus afférents pour, en termes wébériens, « vivre de la politique » et pas seulement « pour la politique ».

A une époque où avoir un emploi est devenu la situation de référence, il est tout aussi important que l'activité professionnelle ne constitue pas un frein à l'engagement politique et à l'exercice de mandats. Et c'est bien à un principe de compensation qu'est adossée la légitimation de la rémunération des élus : le désengagement des activités professionnelles à la suite de l'investissement dans le mandat est compensé par une indemnité associée à celui-ci, tandis que l'indemnisation des mandats ouvre la possibilité d'arbitrer entre temps consacré à l'emploi rémunéré et temps consacré à la politique.

Qu'est-ce qui est compensé, qu'est-ce qui est indemnisé ? Si le principe de compensation est admis, il reste général et n'est pas traduit dans un mode de calcul ou une équation qui mettraient en rapport les indemnités et les revenus provenant d'autres activités, ou le volume de la réduction du temps de travail, ou la perte de revenus occasionnée par le mandat, etc.

b) Une base forfaitaire sans équivalent

Un aspect important de la réflexion sur une juste indemnisation concerne le niveau de celle-ci, ou plutôt ses niveaux tant ils varient avec les catégories de mandats. C'est que le montant de l'indemnité est déterminé par le mandat : l'accès à tel mandat induit le bénéfice d'une indemnité forfaitaire, et ces forfaits sont différents selon qu'il s'agit d'un mandat de député, de conseiller départemental, de maire, de conseiller municipal, etc. L'amplitude des indemnités est grande, variant entre 8 484 euros (en brut mensuel au 1^{er} janvier 2020) pour un mandat de député européen et zéro pour la plupart des conseillers municipaux. Les barèmes, fixés par la loi, définissent des forfaits. Et si ceux-ci sont modulés selon quelques propriétés de la charge – cf. *infra* – ils sont totalement déconnectés des caractéristiques de la personne qui détient le mandat.

Cette logique forfaitaire est assez spécifique par rapport aux modes de calcul des rémunérations dans les mondes professionnels et les systèmes d'emploi. Car souvent les propriétés des travailleurs comptent, de diverses manières, et ceux qui occupent un même poste ne perçoivent pas une rémunération identique. L'ancienneté du travailleur est fréquemment un facteur d'accroissement de la rémunération, comme dans la fonction publique où les carrières indiciaries sont largement réglées par l'ancienneté ou dans les secteurs où des conventions collectives prévoient ce type de dispositif, et plus largement chaque fois que cette propriété de la carrière du travailleur est considérée comme un signal d'expérience et d'expertise. Un autre facteur, qui peut être articulé ou non au premier, concerne le rendement ou la performance des travailleurs (l'efficacité au travail...).

L'indemnisation des mandats n'est pas concernée par ces modulations pourtant fréquentes, et souvent perçues comme légitimes dans de multiples contextes d'activité : **le montant des indemnités est fixe, identique pour un élu novice qui a conquis son premier mandat et pour celui qui occupe un mandat équivalent depuis des décennies, indépendant aussi des manières d'exercer le mandat et des résultats obtenus.**

Le volume d'activité consacré au mandat ou encore la quantité de temps qui y est allouée n'ont pas plus d'influence sur le montant de la rémunération, en l'absence de toute réglementation relative à des horaires, des temps de travail ou des heures supplémentaires. **C'est encore une spécificité du système indemnitaire qui consacre sa nature forfaitaire.**

C'est donc un système de rétribution qui se situe en dehors des cadres légaux ordinaires. **Les sommes perçues sont indépendantes des activités réalisées, des expertises détenues ou encore des temps consacrés. Autrement dit, le caractère juste, ou non, de l'indemnisation n'est pas référé aux règles habituelles organisant la rémunération. Il revient donc aux élus de l'apprécier au travers de leurs pratiques dans l'exercice de leurs mandats, des cumuls éventuels, de la combinaison avec d'autres activités lucratives, etc.**

2) L'état de l'indemnisation

a) Des niveaux très hétérogènes

Si le principe de l'indemnisation est largement admis, le modèle de l'engagement bénévole et gratuit dans l'exercice des mandats demeure prégnant, en droit d'abord puisque selon le Code général des collectivités territoriales « les fonctions de maire, adjoint et conseiller municipal sont gratuites » (article L.2123-17). En fait également puisque pour l'exercice des mandats locaux l'indemnisation est l'exception, particulièrement pour les plus de 355 900 mandats de simple conseiller municipal, soit plus des deux tiers du nombre total de mandats. En effet, seuls les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus bénéficient automatiquement d'une indemnité (inférieure à 233 euros brut mensuels). Sous ce seuil, soit dans 99,9 % des communes, le conseil municipal peut décider d'une indemnisation mais sous forte contrainte budgétaire puisque le budget global légalement alloué pour rémunérer les élus de la commune ne peut être dépassé, de sorte qu'une telle indemnisation implique que le maire et/ou les adjoints acceptent ne pas recevoir l'indemnité maximale prévue pour eux par la loi.

Une forte proportion de mandats est donc exercée à titre totalement gratuit, et la plupart des conseillers municipaux ne perçoivent aucune indemnité, car s'ils peuvent en théorie cumuler avec des mandats de conseiller départemental, régional ou de parlementaire, le nombre total de ces mandats est statistiquement trop marginal par rapport au nombre de conseillers municipaux pour affecter significativement le constat (1 910 conseillers régionaux, 4 108 conseillers départementaux, 925 parlementaires).

En haut de la hiérarchie des indemnités (tableau 1) se situent les députés européens, suivis des députés et sénateurs, puis d'un ensemble de mandats regroupant les maires de communes comptant 100 000 habitants ou plus, les présidents des conseils régionaux et départementaux, et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 100 000 habitants ou plus. Ce sous-ensemble réunit les mandats indemnisés à une hauteur supérieure à 5 000 euros, brut, soit 1260 élus correspondant à 0,24 % des 516 595 élus en France. Parmi cette infime minorité, les parlementaires ont un poids écrasant (79 %).

Tableau 1. Les mandats indemnisés au moins 5 000 euros brut mensuels en 2020

Type de mandat	Indemnité mensuelle brute maximale	Effectifs concernés
Député européen	8 484 *	74
Député	7 209	577
Sénateur	7 209	348
Maire, plus de 100 000 habitants	5 639	41
Président EPCI, plus de 100 000 habitants	5 639	106
Président conseil départemental	5 639	101
Président conseil régional	5 639	13
Total		1 260

* Auxquels s'ajoutent des frais généraux plafonnés à 4 342 euros.

Les strates inférieures des indemnités de mandat concernent exclusivement des mandats locaux (tableau 2)⁶. Une première strate d'indemnités supérieures à 3 000 euros (et inférieures à 4 300 euros) concerne des maires (communes de 20 000 habitants au moins) et les vice-présidents de conseils régionaux (au moins 2 millions d'habitants) et départementaux (au moins 500 000 habitants). La strate suivante (2 000 à 3 000 euros) agrège les mêmes mandats mais dans des collectivités plus petites (communes de 1 000 à moins de 20 000 habitants, régions de moins de 2 millions d'habitants et départements en comptant moins de 500 000). Et s'y ajoutent d'autres mandats : adjoints au maire dans des communes d'au moins 100 000 habitants, et simples conseillers dans les régions d'au moins de 2 millions d'habitants et les départements d'au moins 500 000 habitants). Puis la strate des indemnités comprises entre 1 000 et 1 999 euros concerne les simples conseillers régionaux et départements dans les plus petites collectivités, ainsi que des mandats municipaux, de maire (communes de 500 à 999 habitants), et d'adjoint au maire (communes de 10 000 à 500 000 habitants). Enfin, dans la dernière strate (indemnités inférieures à 1 000 euros) sont réunis les mandats de maire dans les petites communes de moins de 500 habitants, celui d'adjoint au maire dans les communes de moins de 10 000 habitants et à l'échelon inférieur celui de conseiller municipal (sauf dans les trois communes de Paris, Lyon et Marseille).

A l'examen de ce tableau général, apparaissent plusieurs critères de référence pour le calcul des montants maximum d'indemnisation des mandats.

- **Leur valeur monétaire croît avec la taille de la collectivité, et cette base démographique creuse des différences sensibles.** Les petites collectivités sont moins rémunératrices pour la quasi-totalité des mandats de vice-présidents (indemnisés entre 2 177 et 3 810 dans les départements et les régions) et de conseillers (entre 1 555 et 2 722). Il n'y a que pour les présidents de région et de département que l'indemnité est indépendante du critère démographique, et fixée dans tous les cas à 5 639 euros. Le caractère invariable de l'indemnité des chefs des exécutifs départementaux et régionaux fait exception.

Cette articulation entre valeur monétaire et taille de la collectivité mérite d'être interrogée. Les politiques publiques menées et les responsabilités endossées sont sans doute plus larges dans les grandes collectivités mais ce sont elles aussi qui bénéficient des plus grandes ressources administratives qui peuvent alléger les tâches des élus là où elles font défaut dans les plus petites.

- **Un autre critère de référence, qui ne connaît aucune dérogation : la distinction entre exécutif et délibératif.** En effet, dans toutes les collectivités territoriales, les membres de l'exécutif sont systématiquement mieux indemnisés que les simples conseillers, et le chef de l'exécutif perçoit l'indemnité la plus élevée⁷. Il en résulte, dans toutes les strates démographiques une hiérarchisation des indemnités en trois niveaux.

⁶ Il faudrait ajouter les indemnités de mandats dans les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (Communautés de communes, Communautés d'agglomération, Communautés urbaines et Métropoles) : celles des présidents varient en fonction de la taille de l'établissement et de sa nature juridique entre un plancher de 1 604 euros et un plafond de 5 639 euros, celles des vice-présidents s'échelonnent entre 481 euros et 2 819 euros (Source : Association des maires de France).

⁷ A l'Assemblée Nationale et au Sénat, des indemnités mensuelles spéciales sont également octroyées aux titulaires de certaines fonctions : 7 543 euros pour la présidence de l'Assemblée Nationale, 5 200 euros pour les questures, 1 079 euros pour les vice-présidences, 914 euros pour les présidences de commission ; 7 448 euros pour la présidence du Sénat, 4 361 pour les questures, 2 143 euros pour les vice-présidences du bureau, les présidences de groupe politique, de commission et les rapporteurs généraux, 734 pour les secrétaires du bureau, etc.

Cette stratification conventionnelle a pour effet d'étirer l'échelonnement des indemnités des élus municipaux (rapport de 1 à 7 entre les extrêmes pour les adjoints au maire et de 1 à 5,8 pour les maires).

Tableau 2. Les strates des indemnités de mandat (inférieures à 5 000 euros brut mensuels en 2020)

Catégories de mandats	indemmité	% indem parlement.
Entre 3 000 et 4 999 euros		
Maire (50 000 à moins de 100 000)	4 278	59,3 %
Vice-présidence conseil régional (3 millions et plus)	3 810	52,9 %
Vice-présidence conseil départemental (1,25 millions et plus)	3 810	52,9 %
Vice-présidence conseil départemental (1 à 1,25 millions)	3 539	49,1 %
Maire (20 000 à moins de 50 000)	3 500	48,6 %
Vice-présidence conseil régional (2 à moins de 3 millions)	3 266	45,3 %
Vice-présidence conseil départemental (500 000 à moins de 1 million)	3 266	45,3 %
Entre 2 000 et 2 999 euros		
Adjoint au maire (200 000 habitants et plus)	2 819	39,1 %
Conseiller régional (3 millions et plus)	2 722	37,8 %
Conseiller départemental (1,25 millions et plus)	2 722	37,8 %
Vice-présidence conseil régional (1 à moins de 2 millions)	2 721	37,7 %
Vice-présidence conseil départemental (250 000 à moins de 500 000)	2 721	37,7 %
Adjoint au maire (100 000 à moins de 200 000)	2 567	35,6 %
Maire (10 000 à moins de 20 000)	2 528	35,1 %
Conseiller départemental (1 à 1,25 millions)	2 528	35,1 %
Conseiller départemental (500 000 à moins de 1 million)	2 333	32,4 %
Conseiller régional (2 à moins de 3 millions)	2 333	32,4 %
Vice-présidence conseil régional (moins de 1 million)	2 177	30,2 %
Vice-présidence conseil départemental (moins de 250 000)	2 177	30,2 %
Maire (3 500 à 9 999)	2 139	29,7 %
Maire (1 000 à 3 499)	2 006	27,8 %
Entre 1 000 et 1 999 euros		
Conseiller régional (1 à moins de 2 millions)	1 944	27,0 %
Conseiller départemental (250 000 à moins de 500 000)	1 944	27,0 %
Adjoint au maire (50 000 à moins de 100 000)	1 711	23,7 %
Maire (500 à 999)	1 567	21,7 %
Conseiller régional (moins de 1 million)	1 555	21,6 %
Conseiller départemental (moins de 250 000)	1 555	21,6 %

Adjoint au maire (20 000 à moins de 50 000)	1 283	17,8 %
Adjoint au maire (10 000 à moins de 20 000)	1 069	14,8 %
Moins de 1 000 euros		
Maire (moins de 500 habitants)	992	13,8 %
Adjoint au maire (3 500 à moins de 10 000)	855	11,9 %
Adjoint au maire (1 000 à moins de 3 500)	770	10,7 %
Adjoint au maire (500 à moins de 1 000)	416	5,8 %
Adjoint au maire (moins de 500 habitants)	385	5,3 %
Conseillers municipaux	233 (*)	3,2 %

(*) Dispositions spécifiques à Paris, Lyon et Marseille : 2 819 euros pour les maires d'arrondissement, 1 341 euros pour les adjoints au maire d'arrondissement ainsi que pour les conseillers municipaux.

Source : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Intérieur

- **Les données livrées ici répertorient des maxima légaux, mais des différences sensibles peuvent exister avec les indemnités effectivement perçues.** En effet, dans les communes, les assemblées délibérantes peuvent déterminer le nombre d'adjoints (dans la limite de 30 % de l'effectif du conseil municipal), ce qui impacte directement le niveau d'indemnisation puisque l'enveloppe globale est fermée. Les investigations empiriques montrent que le montant global des indemnités versées aux élus connaît de fortes variations au sein d'une même strate démographique, de sorte « qu'il n'existe pas de corrélation entre le nombre d'habitants des communes et le montant total des indemnités » (Granero, Morel, 2022, p13). Concernant les échelons départemental et régional, les pratiques d'indemnisation apparaissent plus homogènes, les variations pouvant intervenir au titre de la sanction des absences lors des séances plénières ou des réunions de commissions, même si les dispositions légales en la matière apparaissent peu appliquées.

Il reste que c'est bien dans les strates inférieures des montants indemnitaires que se concentrent les plus gros effectifs d'élus. Les mandats indemnifiés à un niveau inférieur à 1 000 euros représentent plus de 93 % de l'ensemble des 516 595 mandats : soit les 355 900 conseillers municipaux, les 18 933 maires élus dans des communes comptant moins de 500 habitants et les 106 558 adjoints exerçant dans les communes ayant moins de 10 000 habitants. Ce calcul⁸ n'est qu'indicatif, car il comporte deux biais, mais qui n'affectent pas significativement le résultat global tant celui-ci est massif : un faible nombre de communes françaises n'a pas de conseil municipal et la pratique du cumul des mandats n'est pas intégrée à l'estimation. **Il reste que pour l'immense majorité des mandats la possibilité de vivre du travail politique est purement scolastique, et cette observation peut être étendue à l'immense majorité des élus car les possibilités objectives de cumul des mandats, et particulièrement de mandats indemnifiés, sont très faibles au regard du nombre total de détenteurs de mandats.** A l'inverse, la fraction des mandats pourvoyeuse d'une indemnité mensuelle égale ou supérieure à 1 000 euros net concerne des effectifs faibles, inférieurs à 35 000. Elle regroupe les mandats de parlementaire (925 nationaux et 74 eurodéputés), de conseiller régional (1 910), de conseiller départemental (4 108), de maire de communes de plus de 500 habitants (16 915), d'adjoints dans les communes de plus de 20 000 habitants (5 646), ainsi que⁹ les présidences d'EPCI (1 263) et les vice-présidences dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants (3 959), soit un total de 34 800, qui est *de facto* réduit par les pratiques du cumul de mandats.

⁸ Source : Ministère de l'Intérieur, DGCL, Fichier des conseillers municipaux, élections municipales 2014.

⁹ Source : Ministère de l'Intérieur, DGCL, 2019, Les collectivités locales en chiffres 2018.

La très forte hétérogénéité des indemnités de mandats apparaît clairement quand on les rapporte à une référence unique, comme par exemple l'indemnité parlementaire. C'est ce que nous avons fait figurer dans la dernière colonne du tableau 2, en considérant l'indemnité parlementaire comme la somme de l'indemnité de base (5 623 euros), de l'indemnité de fonction (1 447 euros) et de l'indemnité de résidence (168 euros) dont les usages ne demandent aucune justification. Alors que les présidents de conseils régionaux et départementaux, les maires de villes de plus de 100 000 habitants et les présidents d'EPCI de même taille perçoivent une indemnité équivalente à 78 % de l'indemnité parlementaire, cette proportion se dégrade rapidement.

La base démographique et la participation à l'exécutif, comme critères, peuvent être justifiés par leurs implications en termes de charges temporelles associées aux différents mandats et de variabilité du volume des activités induites. Ainsi, concernant le second critère, un mandat de conseiller régional apparaît moins exigeant qu'une présidence ou une vice-présidence de région, et la même observation peut être faite pour les départements ou les communes. Cette justification ne règle en rien la question du niveau auquel chaque indemnité est fixée, même si la hiérarchie est compréhensible.

L'enjeu du montant des indemnités apparaît plus saillant avec le critère démographique car sa déclinaison n'est que partielle : les mandats de présidence des conseils régionaux et départementaux y échappent, comme les mandats de conseillers municipaux même si, pour ces derniers, les montants sont faibles et les écarts forcément modérés¹⁰. La fonction de présidence est affranchie du critère démographique, de sorte que l'indemnité est identique pour une région comptant plus de 12 millions d'habitants (l'Île-de-France) ou moins de 3 millions (le Centre-Val de Loire), ou pour un département comptant plus de 2,5 millions d'habitants (le Nord) ou moins de 80 000 (la Lozère). En revanche, l'indemnité d'un maire comptant autant d'habitants que la Lozère sera moindre (5 639 euros pour la présidence de ce département contre 4 278 pour les communes comptant entre 50 000 et 99 999 habitants).

La corrélation entre la taille de la population administrée et l'indemnité de mandat est peu lisible quand on compare les mandats locaux entre eux : certes leurs variations sont dans la plupart des cas concomitantes, mais le rapport entre volume de la population et montant de l'indemnité connaît des variations sensibles quand on compare les exécutifs aux différents échelons territoriaux.

Proposition 1 : réévaluer le poids du critère démographique dans le calcul des indemnités des mandats locaux

Il faut aussi observer que dans les conseils régionaux et départementaux le croisement des critères de démographie et de participation aux exécutifs conduit à ce que certains simples conseillers perçoivent des indemnités supérieures à celles de vice-président : un conseiller dans un département comptant au moins 1,25 millions a une indemnité équivalente à celle d'un vice-président dans un département comptant 250 à 500 000 habitants ; les conseillers des départements comptant plus de 500 000 habitants ont des indemnités plus élevées que les vice-présidents des départements comptant moins de 250 000 habitants ; et on trouve le même chassé-croisé dans les régions où un vice-président dans les territoires de moins

¹⁰ On notera que les écarts démographiques entre circonscriptions législatives sont limités par les révisions de la carte électorale, même si le respect des frontières départementales limite les égalisations : l'indemnité versée aux députés est indépendante de la taille démographique de leur circonscription, mais les variations démographiques sont contenues entre 60 000 et 150 000 en France métropolitaine.

d'un million d'habitants est moins indemnisé qu'un simple conseiller dans les territoires de 2 millions ou plus, tandis qu'il y a équivalence des indemnités d'un conseiller dans une région d'au moins 3 millions d'habitants et d'un vice-président dans une région comptant 1 à 2 millions d'habitants.

Ces hiérarchies peuvent nourrir certaines interrogations sur leurs fondements et justifications, mais aussi sur le caractère juste des indemnités. Les mandats parlementaires se situent en haut de la hiérarchie des indemnités, à une distance significative (plus de 1 500 euros) des suivants immédiats. Quels sont les fondements d'un tel classement alors que la responsabilité d'un exécutif local est lourde et chronophage (Douillet, Lefebvre, 2017) ? On peut y trouver la traduction d'une hiérarchie symbolique héritée de l'histoire d'un système politique centralisé de longue date, mais la décentralisation n'a-t-elle pas changé la donne...

Proposition 2 : revoir le différentiel entre indemnités parlementaires et indemnités des exécutifs locaux

La comparaison des indemnisations fait aussi émerger des différentiels entre mandats régionaux et départementaux. Les strates démographiques sont en effet très différentes, de sorte qu'une indemnité de 3 810 euros est octroyée à un vice-président dans les départements comptant 1,25 millions d'habitants et plus et dans les régions comptant 3 millions d'habitants ou plus. Le barème indemnitaire est *grosso modo* commun, mais s'applique à des strates démographiques très différentes, pour les vice-présidents comme pour les conseillers. Au-delà, les strates sont échelonnées selon un pas constant correspondant à un million d'habitants pour les régions, alors que ce pas est variable pour les départements puisque, curieusement, il est parfois de 500 000 habitants et parfois de 250 000¹¹. Certes la taille démographique des départements est plus réduite que celle des régions, mais cela justifie-t-il, en tant que tel, un traitement indemnitaire parallèle (variation entre les mêmes extrêmes de 2 177 et 3 810 euros pour les vice-présidents, et entre 1 555 et 2 722 euros pour les conseillers) ?

La comparaison montre aussi que les mandats municipaux se situent en bas de la hiérarchie indemnitaire, sauf pour les exécutifs des plus grosses villes (plus de 100 000, ou plus de 50 000 habitants, soit 124 communes). Concernant les mandats délibératifs, on a noté que l'activité des conseillers municipaux est exercée massivement à titre bénévole, ou quasi bénévole, alors que les mandats délibératifs dans les assemblées régionales et départementales sont toujours indemnisés, avec un plancher de 1 555 euros. Au-delà, la comparaison entre catégories de mandats montre que les mandats délibératifs peuvent être plus avantageux que les mandats exécutifs : **par exemple un conseiller départemental ou régional de la strate démographique supérieure reçoit une indemnité plus importante qu'un maire d'une ville comptant 10 000 à 19 999 habitants ou qu'un adjoint d'une commune comptant jusque 199 999 habitants** ; et un conseiller départemental ou régional de la strate démographique la plus basse perçoit une indemnité équivalente à celle d'un maire d'une commune de 500 à 999 habitants et supérieure à celle d'un adjoint dans une commune comptant jusque 49 999 habitants.

Les inégalités d'indemnisation des mandats sont donc très fortes et méritent sans doute un débat. Nos observations conduisent à s'interroger sur les fondements des critères présidant à la variabilité des mandats, et partant sur leur légitimité. Les contraintes du mandat et le volume d'activité associé n'apparaissent pas comme des fondements solides, non seulement en raison des difficultés à apprécier les

¹¹ Cela conduit d'ailleurs à l'introduction d'une strate supplémentaire dans le cas des conseils départementaux, où le barème indemnitaire est organisé en 5 strates contre 4 pour les conseils régionaux.

exigences et charges de chacun des mandats, mais également et surtout parce que la comparaison suggère l'existence de décalages, non résiduels, entre contributions et rétributions : **certains mandats semblent nettement plus avantageux que d'autres sous ce rapport, notamment les mandats de simples conseillers dans les assemblées départementales et régionales au regard de certains mandats exécutifs dans les communes.**

Proposition 3 : reconsidérer les indemnités de conseiller départemental et régional et le différentiel entre ces indemnités et celles de maires ou d'adjoints

Mais on ne peut en rester à ces constats. Car un ensemble de phénomènes floute le tableau d'ensemble : le cumul de mandats et d'indemnités qui est difficile à mesurer précisément, le caractère composite d'un système de rétribution qui s'apparente à un iceberg, le développement des mandats indirects qui se situe à la charnière des deux phénomènes précédents.

b) La faible transparence des pratiques effectives

La réflexion sur la juste indemnisation ne peut se situer seulement à l'échelle des mandats, comme nous l'avons fait jusqu'ici. L'unité d'analyse la plus pertinente devrait être l' élu, et non le mandat, puisque la pratique du cumul des mandats est, traditionnellement, répandue (Marrel, 2003). Certes cumul de mandats ne signifie pas automatiquement cumul d'indemnités, puisque la plupart des mandats sont exercés à titre gratuit ; toutefois le pur bénévolat se concentre sur les mandats de conseiller municipal, alors qu'une indemnisation est prévue pour tous les autres. La réglementation du cumul des mandats et celle qui concerne les indemnités sont indépendantes, en particulier parce que la limitation du cumul des mandats visait d'abord une régulation du système politique français avant de cibler un plafonnement des rétributions octroyées aux élus.

La réglementation fixant un plafond indemnitaire a été renforcée au cours du temps. Depuis 1992, la totalité des indemnités d'un élu tous mandats confondus (parlementaire, régional, départemental, intercommunal et municipal) 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 8 730 euros net par mois (au 1^{er} juillet 2022). Le surplus d'indemnité n'est pas versé, et on parle alors d'écèlement. Depuis 2013, l' élu écèlement ne peut plus verser le surplus à d'autres élus de son choix, et le montant dépassant le seuil autorisé est versé à la collectivité rejointe le plus récemment. Ce plafond est *de facto* une déclinaison de la juste indemnisation, son existence signifiant qu'une rémunération supérieure est considérée comme injuste ou injustifiée. Mais cela ne ferme pas pour autant le débat sur la hauteur de ce plafond, et la question du niveau maximal de l'indemnisation par tête demeure ouverte. **Toutefois, les informations robustes manquent pour informer un tel débat, car il est impossible de dresser un tableau solide des pratiques de cumul des indemnités, ou plus simplement de calculer précisément le nombre d'élus qui dépassent le plafond et sont écèlement.**

Connaitre les montants des indemnités effectivement perçues par les élus est hors d'atteinte, et si cela peut se comprendre à l'échelle individuelle on peut s'étonner que l'information ne soit pas disponible à un niveau agrégé : combien d'élus sont écèlement, combien sont indemnisés à une hauteur supérieure à 7 000 euros, combien en dessous de 2 000 euros ? Ces questions restent aujourd'hui sans réponse.

Les articles 92 dernier alinéa et 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'Engagement et à la Proximité ont institué une obligation d'établir un état annuel de l'ensemble des indemnités de toutes natures perçues par les élus siégeant au sein de leur conseil. Ces états n'ont pas été produits...

Proposition 4 : Pouvoir disposer publiquement d'un état des lieux précis des élus écrêtés et des cumuls de mandats concernés

Seules sont accessibles des informations parcellaires. Ainsi, certaines déclarations à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), lorsqu'elles sont suffisamment récentes, permettent de connaître l'intégralité des indemnités de fonction de certains élus. Mais ces données sont très partielles et leur collecte exige un important travail. On sait aussi que **près de 9 000 maires ont un autre mandat exécutif et que, fin 2019, 329 maires étaient aussi membre de l'exécutif de leur intercommunalité et également vice-président de région ou de département**¹². C'est seulement au cas par cas qu'il est possible d'estimer le montant théorique global des indemnités de mandat perçues par tel ou tel élu en prenant en compte les mandats détenus (tableau 3).

Tableau 3. Exemples observés en 2019 de cumuls soumis à écrêtement (indemnités mensuelles brutes)

Mandats	Indemnité théorique correspondante
Maire, 340 000 habitants (Nice)	5 639 €
Président EPCI, plus de 500 000 habitants	5 639 €
Vice-présidence conseil régional, plus de 5 millions d'habitants	3 810 €
Cumul (soumis à écrêtement)	15 088 €
Maire, 73 000 habitants (Calais)	4 278 €
Président communauté d'agglomération, plus de 100 000 habitants	5 639 €
Vice-présidence conseil régional, plus de 6 millions d'habitants	3 810 €
Cumul (soumis à écrêtement)	13 727 €
Maire, 62 000 habitants (Valence)	4 278 €
Président communauté d'agglomération, plus de 200 000 habitants	5 639 €
Vice-présidence conseil régional, plus de 7 millions d'habitants	3 810 €
Cumul (soumis à écrêtement)	13 727 €
Maire, 52 000 habitants (Sartrouville)	4 278 €
Président communauté d'agglomération, plus de 300 000 habitants	5 639 €
Vice-présidence conseil départemental, de 1,4 millions d'habitants	3 810 €
Cumul (soumis à écrêtement)	13 727 €

La loi du 14 février 2014 relative à la limitation du cumul des mandats¹³, entrée en application en 2017, est plus contraignante que les précédentes lois de 1985 et de 2000. Elle interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur : les parlementaires ne peuvent plus être

¹² Gazette des communes : <https://www.lagazettedescommunes.com/653003/ces-maires-qui-collectionnent-les-mandats/>

¹³ Sur cette loi, voir Dolez, 2015 ; Rambaud, 2019.

maire, maire d'arrondissement, adjoint au maire, président et vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), président et vice-président d'un conseil départemental ou régional, président et vice-président d'un syndicat mixte, etc. Ce type de cumul, symbolisé par les figures du député-maire ou du sénateur-maire désormais caduques, permettait à nombre de parlementaires d'atteindre fréquemment, voire aisément, le plafond indemnitaire. Les députés et sénateurs peuvent toujours être conseiller départemental, ou régional ou municipal et intercommunal, ce qui leur garantit des indemnités locales complétant leur indemnité parlementaire. La loi de 2014 interdit également de cumuler plus de deux mandats locaux (conseiller régional, départemental, municipal ou équivalent) et instaure une incompatibilité entre les fonctions de chef d'exécutifs locaux. Mais la non-prise en compte des mandats intercommunaux ainsi que des autres fonctions exécutives autorise des agencements rémunérateurs au point que certains élus locaux sont soumis à l'écrêtement, comme l'illustrent les cas rapportés dans le tableau 3 qui montre qu'un maire, de grande ville, peut aussi présider l'intercommunalité et être en même temps vice-président d'un conseil régional ou départemental, et selon une autre combinaison un président de conseil régional ou départemental peut être adjoint au maire et présider un EPCI.

Concernant les parlementaires, la moitié des députés élus en 2022 conserve un autre mandat électif : de conseiller municipal dans 38 % des cas, de conseiller régional (19,7 %), de conseiller départemental (14,6 %)¹⁴.

Aussi, si la réglementation du cumul des mandats évolue, le voile d'ignorance reste épais et difficile à lever pour évaluer les pratiques attestées de cumul, et *a fortiori* pour mesurer leurs effets sur les indemnités effectives des élus. Faute de données solides et probantes, il est difficile de poser en termes clairs les coordonnées de la problématique de la juste indemnisation. Ce flou est accentué encore par le caractère composite du système de rétribution, qui ne se limite pas au versement d'indemnités de mandat.

c) *Des allures d'iceberg*

Les indemnités de mandat ne sont pas les seules formes de rétributions financières et matérielles dont peuvent bénéficier les élus, ou plus exactement certains d'entre eux car l'accès à des revenus additionnels est inégal selon les mandats. En France, de fait, de plus en plus d'élus locaux sont retraités. **Le nombre de maires de plus de 60 ans atteint 55,3 % à l'issue de l'élection de 2020 (contre 49,7 % en 2014)**. La cessation d'activité professionnelle permet à la fois de dégager une disponibilité pour le mandat et de compenser la faiblesse de certaines indemnités d'élus. Le cumul d'une activité d'élus, surtout quand s'y ajoutent des fonctions intercommunales, et de la retraite permet, parfois, un niveau de vie confortable.

Analysant le cas des parlementaires britanniques, des chercheurs ont proposé la métaphore de « l'iceberg » pour caractériser les rétributions monétaires de ces mandats et souligner qu'à la partie la plus visible correspondant aux indemnités s'ajoutent d'autres composantes plus discrètes (Nunberg, Wescott, 1994). Celles-ci sont diverses, et comprennent 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). Ces rétributions ont des statuts très différents : part indemnitaire couvrant des frais liés au mandat, qui peuvent ou non faire l'objet de

¹⁴ Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, février 2023.

justification, aides en nature, qui peuvent faire l'objet de réglementations plus ou moins strictes, exercice d'activités lucratives extérieures au mandat, mais qui peuvent être facilitées par celui-ci, revenus différés, dépendant de manière plus ou moins serrée de cotisations.

Une caractéristique majeure de cet ensemble, qui justifie la métaphore de l'iceberg, est son opacité. Les parlementaires reçoivent une indemnité, composée d'une indemnité de base, d'une indemnité de résidence et d'une indemnité de fonction, correspondant à des montants respectifs de 5 623 euros, 168 euros et 1 447 euros soit au total 7 239 euros brut au 1^{er} janvier 2020. En outre les élus qui exercent des fonctions particulières au Parlement (Président, membres du bureau, présidence de commissions...) peuvent prétendre à des indemnités spécifiques dont le montant est limité à une fois et demie celui de l'indemnité parlementaire. Celle-ci doit permettre au parlementaire de se consacrer à son mandat sans dépendre d'activités annexes ni de groupes d'intérêt qui pourraient offrir des rétributions additionnelles et influencer ainsi sur l'activité législative. Pourtant, l'étude des déclarations faites par les députés et les sénateurs à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) lors de la XIV^{ème} législature (2012-2017) montre que, en 2015, près de la moitié des parlementaires (440 soit 48 %) déclaraient des activités annexes (Desrumaux, en cours), pour un revenu annuel moyen de 44 962 euros. Parmi ces parlementaires 40 % environ (174 élus) percevaient moins de 25 000 euros annuels en revenus annexes, tandis que pour plus de 60 % (266 élus) ce montant s'établissait à 64 414 euros en moyenne, soit 5 300 par mois c'est-à-dire un montant proche de l'indemnité parlementaire de base. Un(e) député(e) sur six (94 soit 17 %) déclare en 2022 conserver au moins une activité professionnelle en parallèle de son mandat (*activité de consultant ou autre*)¹⁵. Ne faudrait-il pas mieux indemniser les élus qui abandonnent toute activité professionnelle en dehors la politique ?

Proposition 5 : Disposer à un niveau agrégé d'une information transparente sur les revenus annexes des parlementaires

Que signifie ce type de cumul, avec des activités rémunérées externes : que le niveau d'indemnisation est trop faible, que le mandat parlementaire n'implique pas une activité à temps plein ? Il faut observer tout d'abord qu'une telle fréquence d'exercice d'activités annexes n'est pas spécifique aux parlementaires français. Ces pratiques sont renseignées pour les parlementaires d'autres pays, et sont souvent désignées par le terme de « moonlighting » (Gagliarducci, Nannicini, Naticchioni, 2020). Le dépouillement des registres de déclaration d'intérêts dans une dizaine de parlements nationaux a permis de calculer que 50 % à 100 % des députés signalent au moins une activité extérieure rémunérée (Geys, Mause, 2013). Il est difficile de décrire avec précision ce « moonlighting », car le terme désigne généralement 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. Certaines analyses y voient le signe que le mandat parlementaire est approprié comme une ressource pour améliorer ses revenus car il donne accès à des activités rémunératrices extérieures au champ politique (conseil, études, lobbying...) (Diermeier, Keane, Merlo 2005 ; Mattozzi, Merlo 2008). Mais le cumul peut aussi être le signe que des activités professionnelles antérieures au mandat n'ont pas été abandonnées. Le caractère temporaire du mandat et la sécurisation de la sortie peuvent expliquer en partie ces pratiques de moonlighting, même si elles concernent aussi les fractions les plus stabilisées et professionnalisées des parlementaires.

¹⁵ Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, février 2023.

On peut aussi s'interroger sur les raisons d'une telle diffusion du moonlighting parmi les parlementaires. Cela signifie-t-il que le montant de l'indemnité est insuffisant ?¹⁶ Rappelons d'abord qu'en France les mandats parlementaires offrent les indemnités les plus élevées, ce qui indique l'absence de lien évident entre montant des indemnités et renoncement à des rémunérations annexes. De plus le caractère assez répandu du moonlighting dans nombre de pays suggère que cette pratique ne résulte pas d'une indemnisation trop faible, même si comme le note Benjamin Morel (2020) la comparaison internationale des indemnités parlementaires est délicate tant leur montant est difficile à évaluer du fait de la variabilité des sommes déduites des montants bruts. Il reste que l'évaluation par les élus eux-mêmes du caractère suffisant, sinon juste, du niveau d'indemnisation peut être un facteur important dans la pratique d'activités annexes. Cette évaluation n'est probablement pas uniforme, et apparaît au contraire indexée sur les conditions sociales et professionnelles d'existence.

Continuons à explorer cet iceberg de la rémunération des élus. Pour ce qui est des parlementaires, chacun bénéficie aussi d'un crédit collaborateur, pour un montant de 10 953 euros par mois ce qui permet de recruter entre 3 et 5 collaborateurs. Enfin, les députés et sénateurs reçoivent une indemnité additionnelle visant à couvrir leurs frais. Jusqu'en 2017, l'usage de cette indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) était laissé à la discrétion des élus et restait peu encadré. Depuis le 1er janvier 2018, l'IRFM a été remplacée à l'Assemblée nationale par l'Avance de frais de mandat (AFM) et au Sénat par une avance générale de frais de mandat. Désormais, la nature des dépenses proscrites ou prises en charge est précisée (le logement fait l'objet d'une dotation supplémentaire de 1 200 euros versée aux élus non-parisiens qui ne bénéficient pas d'un bureau dans lequel il est possible de dormir), les dépenses peuvent faire l'objet d'un contrôle et doivent donc être justifiées¹⁷. Ces évolutions de la législation française s'inscrivent dans un processus de quête de transparence politico-financière (Phélippeau, 2018) qui favorise la production d'un encadrement plus formalisé de l'usage de l'argent public sans pour autant, comme c'est le cas en Angleterre à la suite de différents scandales survenus à la fin des années 2000, placer l'affectation et le financement des frais de mandat sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante (Bolleyer, Dickinson, Mitchell, 2019).

Il revient au législateur de décider de la fixation des indemnités des élus, et de leur réévaluation : les parlementaires sont dans la position de décider du montant de leur rémunération. Cela explique que le travail législatif fixant le principe d'indemnisation et réévaluant le montant des indemnités a été plus particulièrement scruté à différentes périodes historiques. Les conclusions montrent que les révisions des indemnités sont faites de manière discrète et incrémentale (Demazière, Le Saout, 2021a). Ce mode de régulation de l'indemnisation, par les élus, a été désigné comme le modèle du « self-serving » (Mause, 2014) au terme d'une étude établissant 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. Cette analyse est fragile, parce que 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 avantages matériels et moyens attribués aux parlementaires. **Mais cette conceptualisation critique (exprimée par l'expression « self-serving ») a le mérite de souligner que ce mode de fonctionnement, qui délègue aux élus le droit de statuer sur leurs indemnités, est de nature à favoriser l'opacité, à susciter de la méfiance et à alimenter le soupçon.** En ce sens les circuits

¹⁶ Dans une tribune du *Monde*, le 8 septembre 2017, Pierre Steinmetz, ancien membre du conseil constitutionnel, propose d'augmenter la rémunération des parlementaires mais de rendre leur mandat incompatible avec toute autre activité. C'est une piste intéressante.

¹⁷ Sur les modifications introduites sur l'indemnité de frais de mandats des parlementaires, Agnès Roblot-Troizier, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire*, Paris, Rapport Assemblée nationale, 30 janvier 2019.

de prise de décision en matière d'indemnisation font pleinement partie de la discussion sur la juste indemnisation. **Pour éviter ce qui peut s'apparenter à un conflit d'intérêt et renforcer l'acceptabilité sociale des décisions, la prise de décision en matière d'indemnisation pourrait être élargie (accorder une place plus grande à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, saisir la Commission Nationale du débat public, organiser une convention citoyenne...).**

Proposition 6 : Reconsidérer les processus de décision présidant aux choix d'indemnisation des élus

L'analyse en termes d'iceberg concerne aussi les mandats locaux. **L'indemnisation ne se limite pas non plus à l'indemnité de mandat et elle est également composite. Le système indemnitaire est complexe et peu lisible**, puisque, outre les indemnités de droit, il peut comprendre, comme le soulignent Aurore Granero et Benjamin Morel (2022), des indemnités facultatives et des indemnités de fonction (être membre de la commission permanente d'un conseil départemental ou régional, être conseiller municipal délégué, sans compter les majorations votées par les conseils municipaux pour leurs élus exceptés les conseillers sans délégation). Ces dernières sont encadrées mais font l'objet de décision par chaque assemblée délibérante, municipale, départementale ou régionale. Aux indemnités peuvent s'ajouter des avantages matériels destinés à rembourser des frais liés à l'exercice du mandat (transport, garde, etc.), mais aussi des avantages en nature (dotation en matériel, mise à disposition de véhicules à des fins non privées, frais de nourriture, carte de carburant, etc.). La métaphore de l'iceberg est ici singulièrement pertinente, tant les pratiques sont variables selon les collectivités, les informations opaques, et les constats difficiles à établir. Ces frais sont *de facto* limités dans les communes les plus petites, du fait de la faiblesse du budget municipal, mais dans d'autres collectivités, ils peuvent être conséquents, sans qu'il soit possible le plus souvent de les chiffrer avec précision.

Ainsi, lors d'une de nos enquêtes, un ancien premier vice-président d'un conseil régional soulignait les avantages en nature associés à ce poste, récemment perdu : « Vous vivez à la Région, vous bouffez à la Région, vous êtes conduit par des chauffeurs de la Région. Vous n'avez pas le temps de toute façon de faire autre chose, vous ne dépensez pas d'argent (...) on ne devient pas riche mais comme on n'a pas le temps de dépenser... » (entretien réalisé le 13 décembre 2017).

Proposition 7 : Améliorer la transparence sur les indemnités de fonction et avantages des élus locaux

Une autre composante de l'iceberg de l'indemnisation concerne les mandats intercommunaux. Ces derniers échappent à la réglementation sur le cumul des mandats¹⁸. Et si l'on peut comprendre que, dans la période passée, les débats sur le cumul des mandats se soient focalisés sur les liens entre mandats nationaux et locaux (Marrel, 2011 ; François, Navarro, 2013), il conviendrait désormais de régler la focale à l'échelon des territoires afin d'examiner les cumuls entre mandats locaux directs et mandats indirects dans les organismes intercommunaux (présidence ou vice-présidence de syndicats intercommunaux, de

¹⁸ En mai 2021, une enquête de *Médiacités* révèle que le président du conseil régional des Hauts de France, Xavier Bertrand n'est que le 28^{ème} élu le mieux indemnisé de l'institution. En tête de classement figure un élu dont la notoriété est faible en dehors de sa ville, Calais : Emmanuel Agius. Cet élu, écarté, cumule plus de 9 550 euros bruts d'indemnités mensuelles grâce à sept mandats. Il est conseiller régional, adjoint au maire, vice-président de la communauté d'agglomération, président du syndicat mixte du Calais, vice-président de la fédération départementale d'énergie du Pas-de-Calais, du syndicat d'élimination et de valorisation des déchets du Calais et du SITAC qui gère les transports calaisiens.

sociétés d'économie mixte, d'offices publics, etc.). Cela est d'autant plus nécessaire que les lois de décentralisation ont accru les possibilités de cumuler des mandats et de faire une carrière locale, et ce faisant de lutter contre les variations des rétributions financières (Demazière, Le Lidec, 2008). **Le développement des intercommunalités a de facto renforcé sensiblement l'offre de positions rétribuées et réservées aux élus locaux, notamment dans les exécutifs de ces établissements publics ou dans les syndicats de traitement (eau, déchets, etc.)** (Desage, Guéranger, 2011).

Se développent en effet, dans le pli des relations entre communes et intercommunalités, des formes peu visibles de cumuls (Vignon, 2019), dont il est difficile d'évaluer les impacts sur l'indemnisation des élus locaux tant on manque d'informations systématisées sur les pratiques des collectivités et organismes intercommunaux, mais dont on sait qu'elles se manifestent dans les territoires ruraux et concernent aussi les élus des petites communes, les « petits » élus (Lehingue, Vignon, 2021). En effet, l'intercommunalité permet à des maires et à des adjoints de petites communes ou de communes intermédiaires ou encore à des conseillers municipaux de plus grandes villes d'accéder à des niveaux d'indemnisation significativement plus élevés que la valeur faciale de leur mandat municipal. Cela est particulièrement le cas quand ils exercent des fonctions exécutives, telles des présidences de syndicats mixtes, sociétés d'économie mixte et autres structures qui, parfois mais pas systématiquement, distribuent des indemnités ou autres jetons de présence. Mais ici encore, les informations précises manquent, même en se limitant aux seules indemnités à l'exclusion des avantages matériels additionnels, de sorte que l'établissement d'un tableau des indemnités versées à l'échelle intercommunale est actuellement hors de portée.

On dispose de quelques données. En 2018, les indemnités des élus d'intercommunalités représentaient 218 millions d'euros, qui s'ajoutent au 1,2 milliard des élus communaux. De la même manière que pour les communes, celles-ci sont plafonnées par la loi en fonction du poste, du type d'intercommunalité et de la population. Des exceptions existent pour certaines collectivités spéciales comme la métropole de Lyon ou celle d'Aix-Marseille-Provence. En moyenne, un exécutif communautaire « coûte » 4,7 euros par habitant. Les conseillers communautaires qui ne sont ni présidents, ni vice-présidents ne touchent des indemnités que dans les intercommunalités de plus de 100 000 habitants. Les fonctions exécutives (présidence et vice-présidence) dans les intercommunalités ne sont pas concernées par l'interdiction du cumul des mandats, et ont permis à certains grands élus de s'assurer des revenus stables¹⁹.

Proposition 8 : Une meilleure connaissance et transparence des indemnités versées à l'échelle intercommunale

¹⁹ Voir *La Gazette des communes*, le 3 mars 2020.

3) Explorer de nouveaux principes

a) *Des appréciations variables selon les élus*

Un débat raisonné sur la juste indemnisation des élus doit prendre en compte le point de vue des élus eux-mêmes.

La crainte d'une « crise des vocations » mayorales a débouché, pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants, à une revalorisation substantielle (jusqu'à 50 %) des barèmes d'indemnisation garantis par la loi Engagement et Proximité de décembre 2019. Cet accroissement des rémunérations, correspondant ici à des niveaux d'indemnisation parmi les plus bas, ne satisfait pas tous les intéressés, qui y réagissent différemment : quand certains s'attribuent le total des indemnités prévues par les textes, d'autres ne les acceptent que partiellement et d'autres encore les refusent par principe (Lehingue, Vignon, 2021). Cette diversité est également relevée par une enquête auprès d'un ensemble plus varié d'élus locaux qui mesure la satisfaction / insatisfaction à l'égard des indemnités perçues, et conclut que « les élus qui se trouvent dans une collectivité importante et/ou ceux qui s'investissent le plus dans leur mandat – c'est à dire principalement les maires et les adjoints – sont les moins satisfaits par leur niveau d'indemnité » (Kerrouche, Lavignotte, 2020, page 49). Une autre enquête par questionnaire réalisée auprès d'élus détenteurs de mandats variés montre que 23,5 % des répondants estiment que le niveau de rémunération obtenu avec leur(s) mandat(s) représente pour eux un appauvrissement, contre 14,8 % qui considèrent à l'inverse qu'ils se sont enrichis, et 58,2 % qui jugent que leur niveau de vie s'est maintenu (Demazière, Le Saout, 2021b). Sans surprise, ceux qui déclarent s'être enrichis occupaient antérieurement les emplois les moins payés parmi les enquêtés.

Ce résultat signale que l'appréciation du caractère suffisant ou non des indemnités de mandat peut être déplacée, depuis une évaluation du niveau de rémunération, vers une comparaison avec les revenus procurés par les emplois occupés antérieurement ou concomitamment. Cette piste, identifiée par Abel François (2003), nous semble importante. Il ne s'agit pas de rendre compte des décisions d'engagement dans les mandats : la sociologie des engagements a bien démontré que d'autres composantes que la rémunération interviennent dans ce processus. En revanche, il est possible d'analyser les arbitrages entre exercice des mandats et activités professionnelles dans lesquels la part financière n'est pas négligeable ne serait-ce que parce que les rémunérations s'offrent à de faciles comparaisons.

Il faut souligner d'emblée que cette problématique de la comparaison des revenus issus de sources distinctes – et des arbitrages qui peuvent en résulter – n'est pas pertinente pour tous les niveaux d'indemnisation : le maire d'une commune de moins de 500 habitants, qui peut percevoir une indemnité brute de 992 euros a peu de chances de se poser ces questions et a toutes les chances d'exercer son mandat en sus de son activité professionnelle – s'il en a une – et par conséquent de cumuler son indemnité et son revenu d'activité – ou sa pension de retraite par exemple. La question peut en revanche se poser pour quelqu'un qui est élu d'une commune de 20 000 à 50 000 habitants, qui peut percevoir une indemnité de 3 500 euros brut, ou encore pour quelqu'un qui sort vainqueur d'une élection législative même si nous avons noté que la moitié des députés environ avaient des activités lucratives annexes. Il reste que cette question des arbitrages vaut pour un large éventail de mandats et de niveaux indemnitaires. Il importe donc d'examiner comment cette question se pose pour les élus, et quels élus ? A quels niveaux de rémunération émerge-t-elle ? Comment s'opèrent les arbitrages, entre conserver son emploi à côté du

ou des mandat(s), diminuer son activité professionnelle pour pouvoir consacrer plus de temps au mandat ou éventuellement avoir d'autres mandats, interrompre son activité et quitter son emploi pour se consacrer pleinement à la politique et ainsi vivre de ses mandats, etc. ?

Le premier constat issu d'une enquête par entretiens auprès d'élus ayant des mandats variés (Demazière, Le Saout, 2021b) est que le niveau d'indemnisation acceptable, c'est-à-dire celui qui déclenche une réduction sensible de l'activité professionnelle ou son interruption, est extrêmement dispersé. Il n'y a pas de seuil unique ou partagé d'acceptabilité à partir duquel les élus considèrent qu'il est possible de vivre de la politique et de ses mandats. Cette dispersion, et ce n'est pas vraiment une surprise, est étroitement liée au niveau de rémunération procuré par la profession antérieure. L'acceptabilité est ainsi appréciée dans la comparaison entre les revenus existants et ceux que les mandats procurent, et c'est au moment de l'accès à un nouveau mandat indemnisé que les paramètres de cette comparaison peuvent être modifiés.

Le deuxième constat est qu'éviter la perte de revenu ou la limiter est une composante majeure de ces paramètres : interrompre son emploi pour vivre exclusivement de ses mandats suppose de « s'y retrouver » en termes financiers. Mais cette équation est appropriée de différentes manières. Ainsi pour telle élue rencontrée une baisse limitée de revenus ne l'empêche pas de cesser son activité professionnelle : « bon finalement moi je perds 300 euros, ça me va ». D'autres lâchent leur emploi quand ils ont un gain significatif de 1 000, 1 500 ou 2 000 euros par mois, mais pas avant. Dans tous les cas le raisonnement est similaire, et s'appuie sur la comparaison entre ce que procure l'emploi antérieur et ce que peut procurer le mandat ou les mandats. Dans cette perspective, une indemnisation perçue comme juste est celle qui permet de s'y retrouver, d'avoir le sentiment que l'on n'est pas perdant, cela en référence à des revenus d'activité antérieurs.

Les indemnités sont donc perçues en référence à la situation professionnelle et financière préalable, et elles ne sont pas envisagées comme un support de progression des revenus, mais sont évaluées dans une problématique de petits écarts. On est loin ici d'une logique de maximisation des gains, mais il s'agit plutôt de maintenir son niveau de vie, de l'améliorer de manière relativement modérée, ou de limiter les pertes. Ce sont les moments de convergence des rémunérations issues de l'emploi occupé et issues des mandats qui encadrent l'évaluation subjective du niveau des indemnités, ainsi que l'illustre le raisonnement de cette attachée territoriale, ancienne conseillère municipale (2001-2008) d'une ville de 9 000 habitants, qui en devenant conseillère départementale en 2015 s'est mise en disponibilité après avoir considéré que son mandat lui procurait un revenu relativement proche de son traitement de fonctionnaire :

« A la ville, c'était du bénévolat pur et dur... Je n'avais aucune indemnité. Comme conseillère départementale forcément je me suis renseignée. Sachant qu'effectivement, il fallait que je retrouve un petit peu mes petits, sachant que je ne les retrouve pas tout à fait, je gagnais plus. J'étais à 2 200 euros. J'étais attachée territoriale à 80 %. Au département, j'ai 1 900 euros. Alors, oui je l'ai su avant. Parce que de toute façon si ça avait été 500 euros ben du coup, c'est horrible de dire ça, mais oui forcément j'aurais dit : 'ben non, je ne m'engage pas dans le département'. Je ne vais pas passer de 2 200 à 500 » (entretien réalisé le 25 octobre 2017).

Faut-il dans un raisonnement économique centré sur les coûts d'opportunité, « personnaliser l'indemnité de mandat » ainsi que le discute Abel François, c'est à dire la faire varier en fonction du niveau du salaire perdu par l' élu qui consacre tout son temps à ses mandats en compensant la perte de revenus ? Une telle option romprait nettement avec le caractère forfaitaire de l'indemnité, dont le montant est invariable, quelle que soit la situation de l' élu qui détient le mandat, sa façon d'investir celui-ci ou son implication

dans les fonctions correspondantes. Elle introduirait aussi des inégalités fortes entre élus, et en un sens reproduirait des inégalités préexistantes, de sorte que son acceptabilité peut être mise en doute.

Proposition 9 : Discuter de la personnalisation de l'indemnité de mandat, c'est à dire de la faire varier en fonction du niveau du salaire perdu par l'élu qui consacre tout son temps à ses mandats en compensant la perte de revenus

b) *Quelle valeur relative des mandats ?*

Comment se situe l'indemnisation dans la distribution des revenus et quels sont les fondements de l'évaluation du niveau d'indemnisation : suffisant, excessif, insuffisant, juste ?

Le système d'indemnisation mobilise quelques références explicites, qui ne suffisent pas toutefois à rendre lisible un édifice complexe et alambiqué. La fixation d'un plafond d'indemnisation, établi à 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire de base (voir *supra*), définit un maximum au-dessus duquel les indemnités sont écrêtées : cela revient à considérer qu'il n'est pas normal, ou juste, qu'un élu touche plus de 8 730 euros mensuels net. Cela signifie aussi que si l'indemnité parlementaire se situe au premier rang dans la hiérarchie des mandats (exception faite de l'indemnité de député européen qui est fixée à une échelle supranationale) elle n'est pas pour autant considérée comme une valeur maximale, de sorte que le cumul de mandats et d'indemnités est érigé en pratique normale.

Prendre la référence du salaire moyen

Autre référence, décisive, les indemnités sont définies et réévaluées en référence à un indicateur externe : **les indemnités des mandats, locaux comme parlementaires, sont basées sur l'indice brut terminal de la fonction publique** (indice I027 en l'occurrence). Cette disposition est une nette amélioration par rapport au système opaque, et contesté, de délibération des indemnités au sein des arènes parlementaires. Ce principe d'indexation a le mérite d'être explicite, même si demeurent les enjeux de fixation du rapport entre la rémunération correspondant à cet indice et le montant de chacun des mandats. Pour autant il fixe une règle peu compréhensible tant la notion d'indice brut terminal est peu concrète. **Certains pays en Europe utilisent une référence plus facilement interprétable et plus aisément appropriable par le public, à savoir un niveau de salaire.** Comme l'indiquent les comparaisons internationales (Morel, 2020 ; Le Saout, Granero, 2020 ; Le Saout 2019), les niveaux salariaux ainsi pris en compte peuvent être le salaire moyen national (Lettonie et Lituanie), le traitement moyen des fonctionnaires (Bulgarie), le salaire minimum (Roumanie), les indemnités des élus étant fixées par un coefficient multiplicateur. **Ces référentiels offrent des solutions plus facilement compréhensibles que la référence à un indice de la fonction publique, et ils permettent une lecture plus aisée de la position relative des indemnités de mandat dans la hiérarchie des revenus salariaux** : un député, un maire d'une commune de 10 000 habitants, un président de conseil départemental, un conseiller régional dans une région plus de 3 millions d'habitants, un président d'un EPCI dans une intercommunalité de plus de 100 000 habitants, etc., gagne alors 'n' fois le salaire moyen, la valeur du 'n' étant différente pour chaque mandat. Que la référence soit le salaire moyen, le salaire minimum, ou encore le salaire médian importe assez peu, car elle permet dans tous les cas une lecture aisée de la place relative des indemnités de mandat dans l'échelle des revenus.

Le fait que dans certains pays l'indemnisation des mandats soit fixée en référence à des niveaux de salaires agrégeant les rémunérations d'autres secteurs et professions indique que la comparaison des revenus des élus d'une part et des autres actifs d'autre part est une piste pertinente, parmi d'autres, pour traiter la question du bon niveau d'indemnité. Certes on peut avancer qu'il n'existe pas en dehors du monde politique de fonctions équivalentes à celle de maire ou de député, mais on peut de la même manière arguer que les fonctions de chirurgien sont spécifiques et sans équivalent dans d'autres secteurs, comme celle de footballeur professionnel, ou celle de chercheur scientifique. Et pourtant cela n'invalide pas la comparaison interprofessionnelle des salaires et l'insertion de ces métiers dans la hiérarchie des revenus du travail.

Une telle comparaison peut donc inclure les indemnités des mandats. Ses résultats varient sensiblement en fonction de la valeur de référence choisie. Ainsi le salaire moyen (en équivalent temps plein) s'établit en 2017 (dernière année où les données officielles de l'Insee sont connues) à 3 040 euros brut mensuels, quand le salaire médian est de 2 398 euros, et que le salaire minimum (SMIC) est de 1 535 euros. L'indemnité d'un parlementaire est ainsi environ 2,4 fois plus élevée que le salaire moyen, 3 fois plus élevée que le salaire médian et 4,7 fois plus élevée que le SMIC ; celle d'un maire d'une commune comptant entre 50 000 et 100 000 habitants correspond à 1,4 fois le salaire moyen, 1,8 fois le salaire médian et 2,8 fois le SMIC ; celle d'un adjoint au maire d'une commune de plus de 200 000 habitants à 0,9 fois le salaire moyen, 1,2 fois le salaire médian et 1,8 fois le SMIC ; celle d'un maire d'une commune comptant entre 1 000 et 3 500 habitants à 0,7 fois le salaire moyen, 0,8 fois le salaire médian et 1,3 fois le SMIC.

On peut multiplier les références et discuter à l'infini de ce qui serait le bon point de comparaison : est-ce le salaire moyen, est-ce le salaire médian ? Il est aussi possible de cibler une catégorie professionnelle qui pourrait être considérée comme plus comparable aux élus, telle celle des cadres et chefs d'entreprises salariés dont on sait qu'ils perçoivent des salaires nettement supérieurs à la moyenne. Le salaire moyen de cette catégorie est de 5 157 euros, ce qui situe l'indemnité parlementaire à 1,4 fois ce niveau et celle d'un président de conseil régional ou départemental ou d'un maire d'une commune de plus de 100 000 habitants à un niveau à peu près équivalent (1,1 fois ce salaire moyen). Le plafond indemnitaire déclenchant le mécanisme d'écèlement se situe à 3,6 fois le salaire moyen, 4,6 fois le salaire médian, et 2,1 fois le salaire moyen des cadres et chefs d'entreprise salariés. Le tableau 4 rapporte ainsi les classes d'indemnités correspondant aux indemnités de mandats répertoriées dans le tableau 1 au salaire moyen et au salaire moyen des cadres.

Proposition 10 : Comparer les indemnités au regard du salaire moyen, médian, des cadres et chefs d'entreprise salariés

Tableau 4 : Rapports entre classes indemnitaires et référentiels de salaire moyen

	Salaire moyen	Salaire moyen des cadres
Plafond indemnitaire	360 %	210 %
Plus de 5 000 euros	Plus de 160 %	Plus de 100 %
3 000 à 4 999 euros	100 à 160 %	60 à 100 %
2 000 à 2 999 euros	66 à 100 %	40 à 60 %
1 000 à 1 999 euros	33 à 66 %	20 à 40 %
Moins de 1 000 euros	Moins de 33 %	Moins de 20 %

Selon la référence salariale choisie la comparaison donnera des indications différentes. Mais on ne peut inférer de ces ordres de grandeur une évaluation du caractère suffisant ou non des indemnités correspondantes. Car pour cela il faut mobiliser des conventions sociales de justice, sans lesquelles il est impossible de poser qu'une indemnité valant 'n' fois une valeur salariale de référence est juste ou injuste. La comparaison est néanmoins une démarche intéressante car elle permet de situer la place des indemnités de mandat dans l'échelle des rémunérations. Elle permet aussi d'informer sur l'importance et le prestige accordés au travail politique et à l'exercice des mandats, si l'on considère que les revenus qui sont octroyés aux élus sont dans chaque société – et la comparaison internationale est ici très utile – le reflet de ce que les sociologues appellent la valeur sociale de la profession, ou de la fonction concernée.

En la matière la démarche comparative reste peu développée, et centrée sur les parlementaires, alors même que Benjamin Morel a souligné l'hétérogénéité des données disponibles et les difficultés de la comparaison. Tout en restant prudent, on peut mentionner une analyse comparée portant sur les parlements nationaux de l'Europe des 27 (avant l'entrée de la Croatie et le retrait du Royaume-Uni). Le montant des indemnités des députés est comparé au salaire moyen dans chacun des pays (Mause, 2014). Les rémunérations des parlementaires apparaissent systématiquement supérieures à cette référence, mais cela dans des proportions assez proches, voisines 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.

Inscrire les indemnités dans la distribution des déciles de salaires

Une voie permettant de dresser un tableau plus global de la position relative des indemnités de mandat dans la hiérarchie des salaires est de raisonner non plus en fonction d'une valeur de référence mais d'inscrire la hiérarchie des indemnités de mandats, dont on a vu qu'elle était très étendue, dans la distribution des déciles de salaires. Cette distribution indique (tableau 5) que la moitié des salaires sont inférieurs à 2 396 euros (1 845 en net), que les 20 % des salariés les mieux payés ont un salaire de 3 616 euros (soit 2 780 net), les 10 % perçoivent 4 745 euros (3 654), les 5 % 6 147 (4 733 en net), et les 1 % 11 267 (8 670 en net). Seuls les mandats parlementaires se situent dans cette fraction, sachant que, faute de données sur les cumuls, on ne peut raisonner ici qu'à l'échelle des mandats (et des seules indemnités) et non des élus, c'est-à-dire sans prendre en compte les cumuls. Et seule une petite poignée de mandats se situe dans la tranche des 5 % des revenus salariaux les plus élevés, puisque s'y ajoutent les présidences de conseils régionaux et départementaux ainsi que d'EPCI comptant plus de 100 000 habitants et les maires de communes de plus de 100 000 habitants. A l'inverse, la plus grosse part des mandats se situe dans la moitié la plus basse de la distribution des salaires (moins de 2 396 euros, soit moins de 1 850 euros en net), ce qui suggère qu'il s'agit de mandats qui permettent difficilement de vivre de la politique, sauf à travers des pratiques de cumuls : si ces mandats concernent des fonctions délibératives (conseiller dans les régions de moins de 3 millions d'habitants ou les départements de moins de 1 million d'habitants), certains concernent des chefs d'exécutifs (maire dans des communes de moins de 1 000 habitants) ou de membres d'exécutifs dans des régions (de moins de 1 million d'habitants), départements (de moins de 250 000 habitants) ou communes (de moins de 100 000 habitants).

Proposition II : Inscrire la hiérarchie des indemnités de mandat dans la distribution des déciles de salaires.

Tableau 5 : Correspondance entre différents mandats et les déciles de salaire

Distribution des salaires (mensuel brut en équivalent temps plein) Source Insee, année 2017	Position de quelques mandats dans la distribution des revenus (en brut en 2020*)
10 % touchent moins de 1 619 euros	Maire (moins de 1 000 habitants) Adjoint au maire (moins de 50 000) Conseiller régional (moins de 1 million) Conseiller départemental (moins de 250 000)
20 % touchent moins de 1 829 euros	Adjoint au maire (50 000 à moins de 100 000)
30 % touchent moins de 1 992 euros	Conseiller régional (1 à moins de 2 millions) Conseiller départemental (250 000 à moins de 500 000)
40 % touchent moins de 2 176 euros	Maire (1 000 à 9 999)
50 % touchent moins de 2 396 euros	Conseiller départemental (500 000 à moins de 1 million) Conseiller régional (2 à moins de 3 millions) VP conseil régional (moins de 1 million) VP conseil départemental (moins de 250 000)
60 % touchent moins de 2 670 euros	Maire (10 000 à moins de 20 000) Adjoint au maire (100 000 à moins de 200 000) Conseiller départemental (1 à 1,25 millions)
70 % touchent moins de 3 039 euros	Adjoint au maire (200 000 habitants et plus) Conseiller régional (3 millions et plus) Conseiller départemental (1,25 millions et plus) VP conseil régional (1 à moins de 2 millions) VP conseil départemental (250 000 à moins de 500 000)
80 % touchent moins de 3 616 euros	Maire (20 000 à moins de 50 000) VP conseil départemental (500 000 à moins de 1,25 million) VP conseil régional (2 à moins de 3 millions)
90 % touchent moins de 4 745 euros	Maire (50 000 à moins de 100 000) VP conseil régional (3 millions et plus) VP conseil départemental (1,25 millions et plus)
95 % touchent moins de 6 147 euros	Président conseil régional Président conseil départemental Maire (plus de 100 000 habitants) Président EPCI, plus de 100 000 habitants
99 % touchent moins de 11 267 euros	Député Sénateur

* Cet écart de trois années est dû à la disponibilité des informations. En l'espèce son impact est marginal sur les résultats car la distribution des salaires a peu évolué entre 2017 et 2020.

Les mandats étant hétérogènes, les indemnités le sont tout autant, et elles se distribuent dans toute la hiérarchie salariale, depuis le premier décile (sans compter que la très grande majorité de mandats est exercée à titre purement bénévole ou est indemnisée de manière symbolique) jusqu'au dernier, et même jusqu'aux tranches correspondant aux 5 % et 1 % des salaires les plus élevés. **Cela montre, s'il était besoin, que la valorisation économique des mandats est très dispersée, et que la question de la juste indemnisation ne devrait peut-être pas être formulée de manière identique et homogène pour tous les mandats (ce qui laisse ouverte la question de savoir ce que chacun d'eux « vaut »...).** Des indemnités inférieures à 1 000 euros (soit moins des deux tiers du SMIC), ou proches de 3 000 euros (soit le salaire moyen), ou à hauteur de 6 000 euros (soit la tranche des 5 % des revenus les plus hauts) renvoient à des niveaux de reconnaissance contrastés des exigences de ces mandats, des possibilités disparates d'en vivre ou de les combiner avec une activité professionnelle principale, des supports inégaux de l'engagement politique, des manières différenciées d'exercer la fonction d'élu, des façons incommensurables de faire de la politique.

Ces écarts traduisent des différences incontestables même si les objectivations manquent, comme le fait que les contraintes et exigences des mandats soient inégales, par exemple entre les mandats de maire d'une commune de 1 300 habitants, d'adjoint au maire d'une commune de 250 000 habitants, ou de conseiller municipal dans une commune de 5 000 habitants, ou entre les mandats de conseiller régional et de président de région, etc. **Pour autant les mandats ne sont pas caractérisés en termes de temps de travail requis, de sorte que l'établissement du montant des indemnités ne s'appuie pas sur une base commune et objectivable de ce type.** Nous verrons d'ailleurs plus loin que la quantité de travail n'est quasiment jamais prise en compte dans les réflexions sur l'indemnisation des mandats politiques.

Il convient d'explorer plus avant les articulations entre indemnisation des élus d'une part et travail d'autre part. Car si l'indemnité de mandat est une rémunération octroyée dans une logique de compensation, celle-ci a bien à voir avec le travail et peut à cet égard s'entendre de plusieurs manières : compenser l'impossibilité de poursuivre son activité professionnelle dans les mêmes conditions qu'avant l'obtention du mandat ; compenser le temps consacré à l'exercice du mandat que cela implique ou non des conséquences sur l'activité professionnelle ; compenser les effets de l'investissement dans un mandat sur les carrières professionnelles qui peuvent en être affectées ou ralenties de manière directe et immédiate ou différée.

L'analyse historique s'avère également stimulante pour caractériser le niveau relatif des indemnités de mandats. Éric Buge et Étienne Ollion ont étudié l'évolution du revenu des parlementaires (1914-2020). Selon leur analyse, les députés appartiennent clairement à l'univers des privilégiés. Le revenu effectif du parlementaire a toujours été largement supérieur au salaire ouvrier – en moyenne quatre fois et demie sur la période. En 2020, le revenu effectif estimé tiré de l'indemnité parlementaire était de 3,2 fois le montant du salaire ouvrier moyen. Mais les chercheurs établissent aussi une tendance à la « baisse de revenus récente mais indéniable » et au déclassement. En 1910, les députés gagnent au titre de l'indemnité, selon leurs calculs, environ ce que déclarent les 1 % des Français disposant des plus hauts revenus. En 2020, les députés perçoivent avec leur indemnité environ autant que le revenu des 3 % des Français les plus aisés. Les auteurs notent que « le niveau de l'indemnité parlementaire connaît un point d'inflexion autour des années 1990, décrochant alors par rapport aux revenus des couches sociales supérieures ». Ils précisent : « si le revenu des élus évolue au même rythme que le revenu médian jusqu'aux années 2000, il décroît en termes réels ensuite. Le fait est remarquable : depuis les années 2000, le revenu effectif des députés a progressé au rythme des réévaluations légales des salaires de la fonction publique, ce qui signifie

que leur pouvoir d'achat a baissé ». Les auteurs indiquent aussi qu'à ce déclassement économique lié à l'érosion de l'indemnité parlementaire il faut ajouter deux phénomènes. D'abord les députés ont perdu un certain nombre d'avantages. Le passage à un système de notes de frais et l'interdiction des collaborateurs familiaux décidés en 2018 ont pour conséquence une diminution de ressources. Ensuite la limitation du cumul des mandats a eu aussi un effet sur les revenus tirés globalement de l'activité politique.

c) Indemniser le temps consacré au mandat ?

L'indemnité n'est pas un salaire et le mandat n'est pas un emploi. **Historiquement indemniser ce n'est pas rétribuer un travail, le montant de l'indemnité étant explicitement indépendant du volume de la contribution et des manières d'exercer les mandats.** Néanmoins certaines fonctions particulières, qui sont codifiées, sont mieux indemnisées : participation à des exécutifs, missions particulières de conseiller délégué, responsabilités endossées dans l'organigramme des assemblées parlementaires, et même la simple présence aux assemblées ou commissions permanentes qui peut déclencher des gratifications ou des sanctions financières en cas d'absence. Par de multiples aspects l'indemnisation des élus n'est pas disjointe des contributions effectives et des responsabilités exercées, et donc du travail réalisé et du temps consacré au mandat. De plus **les fonctions électives sont marquées par un mouvement durable, et bien renseigné par la science politique, de professionnalisation (Michon, Ollion, 2018) impliquant à la fois la complexité croissante des dossiers à traiter et la montée des exigences d'expertise, l'encadrement juridique du statut d'élu et le renforcement de la couverture en matière de protection sociale et de retraite.** Aussi est-il indispensable de placer les rapports entre mandat et travail au centre de la réflexion sur l'indemnisation, car la problématique de la juste indemnisation apparaît indissociable de débats sur ce qui est indemnisé, ce qui fait l'objet d'une indemnisation.

Les indemnités sont indépendantes du temps requis par les mandats, et ce temps est d'ailleurs laissé dans l'ombre et constitue un impensé de l'indemnisation des élus. Quel est le coût temporel de tel ou tel mandat ? Personne ne sait répondre à cette question, et il n'existe pas d'évaluation théorique qui pourrait par exemple être mobilisée à l'appui de la hiérarchie des indemnités. Quant aux éventuelles – mais en fait avérées – différences interindividuelles dans le temps effectivement consacré à un même mandat, l'ignorance est tout aussi grande. Si le salaire est la rémunération d'un temps disponible mis à disposition de l'employeur en conformité avec une réglementation, il n'y a rien d'équivalent ou d'approchant pour les indemnités de mandat : pas le moindre début de régulation du temps, celui-ci étant en quelque sorte hors sujet.

Les travaux sur le métier politique (Douillet, Lefebvre, 2017, Lefebvre, 2021) ont montré que les niveaux d'investissement dans les mandats ne sont pas toujours corrélés, loin s'en faut, aux indemnités perçues. **Un conseiller régional d'opposition est nettement plus gratifié qu'un adjoint au maire d'une ville de 100 000 habitants au regard de son implication concrète.** Le mandat du premier apparaît en général moins chronophage que le second. Le premier assiste aux plénières du conseil et participe à ses réunions préparatoires, et il peut exercer d'autres fonctions facultatives : être membre de commissions, participer à des conseils d'administration d'associations financées ou de lycées. Mais il est peu présent dans l'institution (il n'a pas de bureau attribué, il peut utiliser le bureau collectif du groupe politique auquel il appartient) et le scrutin de liste proportionnel départemental qui préside à son élection ne l'arrime pas directement à un territoire de référence, ce qui le déleste d'un travail de représentation auquel un conseiller départemental (élu dans un canton) ne peut échapper... Les élus sont pleinement conscients de cette inégalité.

Pourtant ce raisonnement (dé-corrélation entre niveaux des indemnités et travail effectif) n'est pas universel, puisque, comme le note Benjamin Morel, dans certains pays les parlementaires sont payés à la tâche sous forme d'honoraires calculés en fonction du travail réalisé (jours de présence, participation à des commissions, contribution à des rapports, etc., comme c'est le cas en Suisse ou en Suède), tandis que dans d'autres le terme de salaire est employé sans réticence pour désigner l'indemnité parlementaire, ce qui a pour effet de réintroduire la contribution au cœur du mode de rétribution. Dans la même perspective, et comme nous l'avons déjà relevé, l'existence de règles sanctionnant le travail effectivement produit à travers des dispositifs de bonification en cas de participation à des certains travaux ou à l'inverse de retenues en cas d'absence (ce qui est prévu dans le règlement du parlement français) introduit – à la marge – le travail effectif dans le système d'indemnisation. Mais en France cela n'a que des effets limités et marginaux, et s'agissant des mandats locaux, le temps consacré au mandat n'est pas un critère influençant le niveau d'indemnisation. Pourtant, comme le soulignent Rémy Le Saout et Aurore Granero (2020), le temps est un critère de modulation de la rémunération des maires dans de nombreux pays européens, notamment à travers une distinction régulée entre exercice bénévole du mandat de maire et des fonctions politiques, exercice à temps partiel et exercice à temps plein. En France le bénévolat est un principe fondamental qui n'apparaît pas contradictoire avec l'effectivité de l'indemnisation, et la distinction entre temps plein et temps partiel apparaît hors de propos.

Plus exactement, **il revient aux individus qui ont des mandats de décider par eux-mêmes et pour eux-mêmes s'ils entendent en faire une activité à temps partiel ou à temps plein, sans que cela ait une conséquence quelconque sur le niveau des indemnités.** Pourtant cette question du volume de temps requis pour l'exercice des mandats, et de la compatibilité avec l'exercice d'une activité professionnelle, est un enjeu concret, et parfois pressant, de l'expérience des élus. Ceux-ci n'ont pas la possibilité de déclarer une quotité de temps allouée à leur mandat, d'où pourrait découler une modulation de l'indemnité. Il leur revient de gérer les contraintes temporelles de la double activité (mandat et emploi), et comme nous l'avons évoqué précédemment de procéder à des arbitrages financiers. En matière de contraintes et charges temporelles les possibilités de conciliation et d'ajustement sont là aussi inégales.

S'il revient à chaque élu de gérer les temps investis dans son ou ses mandat(s), son activité professionnelle, mais aussi sa vie privée et ses activités hors travail, on peut relever une tendance, identifiée dans plusieurs enquêtes, à l'augmentation du temps requis par les mandats. Certes il est délicat de quantifier avec précision le temps requis par tel ou tel mandat : non seulement les manières de l'investir sont variables, mais les tâches pouvant être indexées à un mandat ne sont pas strictement délimitées et leur périmètre est discutable notamment pour celles qui relèvent du *politics* (la politique, la communication, l'implication dans les partis... par opposition aux *policies* – l'implication dans les politiques publiques).

Plusieurs phénomènes tendent néanmoins à accréditer l'idée que le temps requis pour l'exercice des mandats locaux augmente. Il y a d'abord **le fait que l'exercice des mandats et l'activité politique sont de plus en plus chronophages, comme le démontrent avec précision les premières études sur les emplois du temps des élus** (Marrel, Godmer, 2017, Lefebvre, 2022)²⁰. Les députés siègent plus longtemps à l'Assemblée (Ollion, 2021). Les couts en termes de vie personnelle et familiale sont élevés. Cette tendance qui découle d'exigences croissantes de professionnalisation (voir *supra*) est

²⁰ C'est au regard de cette charge horaire que l'indemnité des élus est jugée par eux-mêmes suffisante ou insuffisante. Cf. ces déclarations de députés (Le Monde, le 25 janvier 2018) : « C'est une question de pédagogie. Il faut expliquer qu'on est moins payés que si on travaillait dans le privé, que nos fonctions nous occupent tous les week-ends, que l'on travaille la nuit » (Virginie Duby-Muller, député LR), « Quand on dit qu'on est payé 5 000 euros mais qu'on fait 80 heures par semaine, on est juste au dessus du smic horaire » (Jean-François Cesarini, député LREM).

accentuée encore avec l'élargissement de la taille des territoires de certaines collectivités (régions ou intercommunalités) ou des circonscriptions (cantons). On observe ainsi que le temps que les élus locaux consacrent à leur(s) mandat(s) augmente et rend plus difficile la conciliation avec la poursuite d'une activité professionnelle ou la réalisation d'une carrière professionnelle, même si les tensions croissantes sont plus fortes quand la taille de la commune croit (Kerrouche, Lavignotte, 2020, page 74s). Le cas des adjoints au maire de communes urbaines est éloquent à cet égard : s'ils n'ont pas les mêmes obligations que le maire, l'exercice de leur mandat est marqué par la gestion d'un capital-temps limité pour faire face aux multiples contraintes de rôle qui pèsent sur eux (Lefebvre, 2021). Et si le temps qu'ils disent consacrer à leur mandat est variable, il est souvent significatif puisqu'il n'est pas rare qu'il approche les 40 heures hebdomadaires. Ce résultat rejoint une enquête réalisée par le Sénat en 2018 sur les conditions d'exercice d'un mandat local, qui montrait que 27,5 % des adjoints déclarent dédier plus de 35 heures à leurs fonctions électives, le temps consacré au mandat augmentant avec la taille de la commune (Kerrouche, Behm, 2013), mais aussi avec l'organisation de l'équipe municipale, le type de délégation de l'adjoint, les perspectives de carrière politique des élus, leur expertise, leur expérience, etc.

Pour la problématique de la juste indemnisation, les mandats qui à la fois sont associés à des fonctions exécutives et sont indemnisés à des niveaux modérés, offrent un bon observatoire des tensions entre contributions et rétributions. Du côté des rétributions la situation est assez claire si l'on considère ici les indemnités comprises dans un intervalle entre 2 000 et 3 000 euros c'est-à-dire incluant le salaire médian à peu près en son milieu (mais cet intervalle peut être élargi ou déplacé). Cet intervalle comprend les mandats d'adjoint au maire dans les communes de plus de 100 000 habitants, de maires dans les communes de 1 000 à 20 000 habitants, de vice-président de conseil départemental dans des départements de moins de 500 000 habitants, et de vice-président de conseil régional dans des régions de moins de 2 millions d'habitants. Les indemnisations sont peu compatibles, même si elles ne sont pas totalement incompatibles, avec l'abandon d'une activité professionnelle rémunérée. D'ailleurs dans l'enquête de Rémi Lefebvre, les adjoints au maire urbains inscrits dans cette situation avaient tous conservé leur emploi, tout en étant confrontés à de fortes tensions dans la gestion de leurs différentes activités et temps afférents et en ayant des possibilités inégales d'aménager leur temps de travail.

Du côté des contributions, cette enquête montre des modulations dans les temps affectés à l'exercice du mandat, et une précédente enquête réalisée auprès de vice-présidents de conseils régionaux montrait également que le temps consacré aux mandats (Demazière, Le Lidec, 2014) connaissait d'importantes variations. L'explication de ces variations n'est pas mono-factorielle, et elle dépend de caractéristiques individuelles et organisationnelles. Parmi ces dernières les formes d'exercice de l'autorité par le chef de l'exécutif et leurs conséquences sur la collégialité et les délégations sont des éléments importants. A l'échelle individuelle, ces contraintes organisationnelles pèsent, mais s'y ajoutent un conglomerat de contraintes personnelles (professionnelles, familiales, etc.) et de stratégies d'investissement du mandat. Il en résulte une grande variabilité des temps investis dans le mandat et des contributions qui en résultent. Mais est-ce une raison pour ne pas considérer ces investissements et contributions dans le calcul des rétributions ; ou plus précisément est-ce une raison pour fixer des niveaux de rétributions qui ne prennent pas en compte les niveaux de contributions, effectifs ou souhaités par les élus même s'ils éprouvent dans les conditions actuelles d'exercice de leur mandat des difficultés pour les atteindre ? Des mécanismes ont été instaurés ailleurs, par exemple, comme le soulignent Rémy Le Saout et Aurore Granero, en Espagne où dans les municipalités les mandats peuvent être exercés à temps complet ou à temps partiel, à 75, 50 ou 25 %. En outre, le nombre de mandats à temps plein est contingenté, dans une limite variable avec la taille de la commune, et seuls les élus exerçant à temps partiel peuvent avoir une autre activité professionnelle rémunérée.

Cette question des possibilités de cumul avec un autre emploi est une dimension forte de la réflexion sur la juste indemnisation, et nous l'avons déjà évoquée sous de multiples aspects. La disponibilité temporelle, améliorée par l'absence ou la limitation d'activités concurrentes constituant des obligations (emploi, autres mandats, et pourquoi pas aussi activités familiales), influe sur l'investissement dans le mandat. Prolongeant cette perspective d'autres études s'attachent 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 (Besley, 2004 ; Messner, Polborn, 2004 ; Mocan, Altindag, 2013) ou en termes de performance et d'efficacité (Gagliarducci, Nannicini, 2013 ; Hoffman, Lyons, 2013). Une piste complémentaire consiste à se demander si une revalorisation de l'indemnisation entraîne un investissement plus conséquent dans le mandat, notamment parce qu'elle permettrait d'y consacrer un temps plus important. Mais les résultats obtenus ne sont pas stables puisque, par exemple, des indemnités plus élevées induisent des efforts plus importants chez les élus locaux au Brésil (Ferraz, Finan, 2009), mais pas chez les maires en Italie (Gagliarducci, Nannicini, 2013).

Mieux corrélér les niveaux d'indemnisation et les tâches accomplies dans le mandat constitue un horizon réformiste raisonnable. Cette entreprise n'est pourtant pas simple et se heurte à de nombreuses difficultés (renforcées par la très grande hétérogénéité des collectivités). Il s'agirait de décomposer les mandats en une série de missions, tâches, fonctions, d'estimer ce qu'elles impliquent en termes de charges de temps et de construire des formes de forfait. Pour les activités inscrites dans l'institution (conseils, plénières, commissions, groupes...) ou formalisées en dehors (participation à diverses instances, conseils d'administrations...) cette décomposition est facilement envisageable. Elle est plus problématique pour le travail non visible de réalisation de « dossiers » ou le travail de représentation. On pourrait aussi envisager d'autres pistes, comme par exemple celle de la modulation de l'indemnité en fonction des volumes budgétaires gérés par les élus (notamment budgets d'investissement...).

Proposition 12 : Discuter d'une meilleure correspondance entre niveaux d'indemnisation et tâches requises par et accomplies dans le mandat

d) *Prendre en compte les aléas électoraux et les parcours de professionnalisation politique*

L'indemnisation des mandats ne peut être considérée seulement à travers la valeur faciale du mandat, mais il convient d'intégrer également les propriétés statutaires de celui-ci. Dans le monde du salariat, les caractéristiques du contrat ont des conséquences sur les rémunérations : par exemple une prime dite de précarité est obligatoirement intégrée dans la rémunération des salariés en contrat à durée déterminée. De même, la rémunération horaire des missions d'intérim est généralement plus élevée que dans le cadre salarial classique. Or, les mandats sont toujours à durée déterminée puisqu'ils sont remis en jeu à chaque échéance électorale, leur durée oscillant entre 5 ans et 6 ans. Aussi, faut-il le rappeler, les mandats se gagnent et se perdent, et le niveau des indemnités perçues fluctue avec les succès et les défaites électorales. Ces fluctuations signifient donc gains ou pertes, accroissement ou diminution des revenus perçus. Les incertitudes électorales ne sont pas une variable homogène ou constante : elles sont très inégales selon les types de mandats (le mandat de maire offre une « prime au sortant » assez forte : les maires font en France 2,5 mandats en moyenne), selon les parcours des élus ou leur implantation, selon les conjonctures politiques. Mais cela conduit à intégrer la question du risque électoral dans la réflexion

sur la juste indemnisation : comment évaluer ce risque, quelles sont ses conséquences potentielles, est-il limité par des amortisseurs, en quoi est-il une facette de la rémunération ?

Les parcours des élus sont souvent considérés de manière stéréotypée, dans le sens où les représentations sociales sont déformées au prisme des élus les plus visibles, les plus médiatisés, les plus centraux. Les parcours des élus apparaissent de fait beaucoup plus diversifiés, et quelques propriétés se dégagent : la lenteur des débuts, la récurrence des défaites, le temps long avant de vivre de la politique, les accidents de parcours avec leurs effets directs sur les rémunérations (Demazière, Le Saout, 2021b). L'attention aux carrières financières des élus montre des fluctuations non maîtrisées des revenus. Ces variations résultent de deux phénomènes articulés mais distincts. D'une part les victoires et défaites électorales ont des conséquences directes sur le montant des indemnités perçues, l'ampleur de ces effets étant elle-même différenciée selon la nature du mandat : l'impact financier d'un mandat parlementaire a peu à voir avec celui d'un mandat de conseiller régional ou d'adjoint au maire d'une commune rurale. D'autre part les changements dans les activités professionnelles ont des effets immédiats sur le montant des revenus du travail, avec de grandes différences selon le volume de ces revenus ou le caractère complet ou partiel du retrait professionnel ou de la reprise d'une activité. Les risques financiers auxquels les élus sont exposés résultent de leur inscription dans le monde politique et/ou dans les autres mondes professionnels. Ils sont *de facto* inégaux et dépendent de plusieurs paramètres : situation et statut professionnel, situation matérielle familiale, style et mode de vie, niveau de revenu perçu comme acceptable, perspectives de carrière et options alternatives possibles, etc. Il est donc particulièrement délicat de les apprécier, mais ils concernent néanmoins les enjeux de la juste indemnisation à travers les scissions des parcours politiques et les moyens financiers qui les soutiennent.

Pour certains, l'exercice de mandats correspond à un engagement à côté de l'activité professionnelle, en plus de celle-ci. Dans ce cas, la question du niveau d'indemnisation que l'on en retire peut-être vécue comme plus accessoire dans la mesure où ce n'est pas le revenu principal qui est en jeu, mais un complément au revenu tiré de l'activité professionnelle ou de la retraite. D'autres mettent l'accent sur le poids des charges induites par l'exercice des mandats, sur les responsabilités assumées ou sur le temps passé, et soulignent la nécessité de se dégager de leurs activités professionnelles à partir de certains niveaux de charges. Pour eux le niveau de compensation financière est un enjeu plus lourd, même s'ils envisagent de ne consacrer qu'une période de leur vie aux fonctions d'élu. D'autres voient dans ces fonctions une carrière possible, c'est-à-dire un engagement accru dans le temps qui devrait se traduire par l'accès à des mandats successifs conduisant à faire de la politique à titre principal ou exclusif pour des périodes plus longues. Dans ce cas, les indemnités de mandat sont une composante centrale des engagements, car elles sont *de facto* l'équivalent du revenu du travail mais peuvent aussi être conçues sur le modèle d'une carrière quasi salariale. Il y a donc des modèles contrastés dans les façons de s'approprier les mandats, et partant dans les significations accordées aux indemnités : tout comme la valeur sociale de l'argent de manière générale, la valeur sociale de l'indemnité n'est pas uniforme. Mais on manque de connaissances solides sur ce point, et surtout la signification que les élus investissent dans leur(s) mandat(s) ne fait pas l'objet d'une attention sérieuse, de sorte que persistent d'importantes questions pendantes : est-ce qu'il y a des modèles qui sont plus fréquents dans telle ou telle strate des mandats que d'autres ; est-ce qu'il y a des modèles qui sont socialement plus acceptables que d'autres ?

Il est donc difficile de cantonner un raisonnement en termes de juste indemnisation dans une analyse instantanée, tant la question des revenus se pose à l'échelle des parcours, dans le temps. Dans ces parcours, certains événements comptent particulièrement : les pertes et les gains de mandats, dès lors qu'ils signifient pertes et gains monétaires. C'est pourquoi il faut accorder une attention particulière aux

possibles bifurcations, moments dans lesquels se pose, ou s'impose, la question du réagencement des engagements politiques et des engagements professionnels : réduire son activité professionnelle ou l'abandonner, reprendre cette activité ou en chercher une autre, c'est-à-dire un ensemble de paramètres qui concernent les autres activités professionnelles rémunérées et non les mandats et leurs indemnités, mais qui pourtant font partie intégrante de la question de la juste indemnisation. Cela revient à intégrer dans la discussion les modalités d'accès à l'indemnisation, et leurs effets sur les activités rémunérées, et les modalités de sortie, et de perte de revenus²¹.

On sait que les parlementaires battus bénéficient d'indemnités transitoires, c'est-à-dire des ressources dégressives accompagnant leur prise ou reprise d'emploi²². Benjamin Morel indique que des systèmes comparables ont été mis en place dans de nombreux pays européens, même si les modalités varient : accès au régime commun d'indemnisation de la perte d'emploi ou système spécifique, indemnités à montant fixe ou dégressif, indexation du montant ou de la durée du versement de l'indemnité sur l'âge de l'élu, le nombre d'années passées au parlement, l'adhésion à un système de cotisation volontaire quand il existe, etc.

Quelle que soit la formule, l'indemnisation de la perte d'indemnité présente en son principe plusieurs avantages : elle compense une perte de revenu à l'issue d'une défaite électorale ou de retrait volontaire et dispense ainsi une sécurisation des parcours et notamment de cette bifurcation inaugurant une sortie, ou une « vie d'après » (Dalibert, 2021) ; par-là elle encourage aussi les engagements et les prises de risque qui en découlent et favorise donc une plus grande fluidité des parcours et un renouvellement du personnel politique.

Dans sa mise en œuvre elle présente aussi d'importantes limites, puisque son champ d'application actuel est étroit et limité, aux parlementaires et aux mandats les mieux indemnisés. Pourtant des élus occupant des mandats indemnisés à des hauteurs plus basses peuvent se trouver dans une situation similaire. D'une part en effet certains interrompent leur activité professionnelle dès que leur(s) indemnité(s) leur paraît acceptable c'est-à-dire proche de leur revenu antérieur et que leur(s) mandat(s) exige(nt) de dégager du temps (et n'oublions pas que la moitié des députés ont des activités lucratives extérieures alors qu'ils bénéficient d'indemnités de mandat élevées). D'autre part une perte d'indemnité moindre que l'indemnité parlementaire peut signifier une baisse très importante des revenus de l'élu concerné. Par ailleurs, la possibilité de percevoir une indemnité lissant ce type de perte est de nature à modifier les arbitrages qui jalonnent les parcours : relatifs au retrait partiel ou non de l'activité professionnelle, relatifs aux cumuls des mandats, relatifs au (non-)renouvellement des mandats, etc.

Ces arbitrages, ou dilemmes, relèvent pour l'essentiel des décisions individuelles des élus, qui sont peu soutenus ou protégés. En effet, toutes les combinaisons sont autorisées, à l'exception de quelques incompatibilités, concernant notamment les mandats parlementaires et certaines professions ou fonctions (être fonctionnaire par exemple). Néanmoins les conditions formelles d'interruption comme de réintégration sont réglementées, et de façon différenciée selon les statuts d'emploi ce qui est source d'importantes inégalités. Le droit délimite des situations contrastées en matière de circulation entre

²¹ La question des systèmes de retraite renvoie à des enjeux assez proches même s'ils sont alors localisés dans la gestion de la fin des vies de travail. En la matière les droits sociaux des élus semblent avoir progressé plus nettement que pour ce qui concerne les indemnités de transition à l'issue des mandats.

²² A la perte de leur mandat, les anciens députés peuvent bénéficier d'une allocation chômage, s'ils ne sont pas fonctionnaires, n'ont aucune activité professionnelle et sont en recherche d'emploi. Les règles d'indemnisation sont calquées sur celles du régime des salariés. L'indemnité mensuelle est égale à 57 % du montant de l'indemnité parlementaire, soit 4 271,18 euros bruts. Pour les allocataires de moins de 57 ans, un abattement de 30 % est appliqué à compter du septième mois. Les sénateurs non réélus peuvent prétendre au versement d'une allocation d'aide au retour à l'emploi mensuelle et dégressive. Elle peut être versée pendant 6 semestres au maximum et jusqu'à l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite aux anciens sénateurs dont le revenu brut mensuel est inférieur au montant de l'indemnité parlementaire de base.

mandats et emplois, de sécurité professionnelle et de réintégration dans l'emploi, et définit des expositions différenciées aux risques financiers, qui ne sont pas pris en compte dans des dispositifs d'amortissement non seulement des pertes de revenus découlant des fins de mandats mais aussi des difficultés potentielles pour recouvrer une situation professionnelle.

La loi accorde aux élus salariés du privé la possibilité de suspendre leur contrat de travail avec obligation pour l'employeur de les réintégrer à l'issue du mandat. Mais cette disposition est limitée à des catégories restreintes d'élus : parlementaires, chefs d'exécutif et certains adjoints ou vice-présidents. Et elle ne s'applique qu'à l'expiration d'un mandat ce qui interdit tout retour automatique anticipé. Dès lors, suspendre son activité professionnelle signifie souvent l'abandonner puisque les garanties de retour dans l'ancien emploi sont limitées et conditionnelles²³. En revanche, les fonctionnaires peuvent demander une mise en disponibilité, ou bénéficier d'un détachement s'ils exercent certaines fonctions exécutives²⁴. Les risques associés à une suspension d'activité sont ainsi minimisés, puisque les agents de la fonction publique sont assurés de réintégrer leur corps d'origine, et également leur collectivité pour les fonctionnaires territoriaux alors que les fonctionnaires d'État peuvent être contraints à une mobilité géographique forcée²⁵. La loi fixe des conditions de réintégration professionnelle si contrastées que se consacrer à ses mandats revêt des significations différentes en fonction du statut d'emploi²⁶. Pour les travailleurs indépendants, il n'existe pas de cadre réglementaire spécifique, et il leur revient dès lors d'organiser par eux-mêmes et pour eux-mêmes les articulations entre engagement professionnel et exercice des mandats. Le statut d'indépendant ou de libéral peut offrir des marges de manœuvre, permettant la maîtrise de l'emploi du temps, autorisant des délégations de gestion de l'activité à un associé ou un proche, en vue de préserver les possibilités de retrouver sa situation et reprendre sa place ultérieurement. Mais ces arbitrages exposent aussi à des difficultés et des risques : perte de clientèle et dégradation des résultats financiers, impossibilité de transférer l'expertise et les savoir-faire à un tiers, érosion possible de compétences au cours du temps, force de rappel des exigences de mobilisation personnelle propre au travail indépendant, etc.

Les élus ne calculent pas seulement les (éventuels) coûts monétaires immédiats à l'arbitrage envisagé mais évaluent aussi les coûts professionnels à plus long terme. Alors que les ajustements immédiats semblent autoriser toutes les combinaisons possibles, tacites ou explicites, ces implications à plus long terme sur les carrières sont contrastées : elles dépendent des statuts d'emploi, mais aussi du rapport au travail.

« La dépendance économique aux mandats » (Demazière, Le Saout, 2021 b) est fortement inégalitaire. Et elle n'est guère prise en charge par des dispositifs collectifs alors même qu'elle participe des débats sur la juste indemnisation. Quoi qu'il en soit, les effets économiques des engagements politiques et des aléas qui en résultent sont à la fois avérés, inégaux et peu régulés. Une première manière de le faire serait, comme

²³ En outre en cas de mandats successifs le contrat de travail est rompu. La disposition prévue est alors moins contraignante : c'est une priorité de réembauche, pendant une durée d'un an.

²⁴ Accordée à leur demande à tous les fonctionnaires, la disponibilité entraîne la fin de la rémunération de l'agent par son administration et la suspension de la prise en compte de ses droits à la retraite et à l'avancement. Le détachement prive également l'agent de sa rémunération mais sans le priver de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le détachement est réservé aux parlementaires, maires, adjoints des communes de plus de 10 000 habitants, présidents d'intercommunalité, présidents et vice-présidents de région ou de département.

²⁵ Sous forme d'hypothèse, on pourrait d'ailleurs trouver ici une des raisons pour laquelle les fonctionnaires territoriaux sont de plus en plus présents dans les effectifs des élus (Rouban, 2015) ou de leurs conseillers (Lefebvre, 2017).

²⁶ Ces différences font régulièrement l'objet de débats parlementaires, voir par exemple la proposition de loi organique visant à renforcer l'égalité entre salariés issus du privé et fonctionnaires dans l'accès au mandat de député, 14 mars 2011. Ces différences pourraient aussi constituer un point de départ pour intégrer dans l'analyse de la professionnalisation politique les rapports entretenus à l'emploi occupé, considérant que d'éventuelles insatisfactions professionnelles peuvent compter dans la prise de décision.

le mentionne Abel François, de « personnaliser l'indemnité de mandat ». Celle-ci pourrait alors être fixée au niveau du revenu d'activité perdu du fait de l'arbitrage mandat / emploi. Toutefois si cette option permettrait de compenser le coût d'opportunité du mandat, elle ne réglerait en rien la question du coût de sortie, c'est-à-dire de reprise d'emploi, qui ne se mesure pas seulement à l'aune du niveau de rémunération mais aussi des conditions sociales de restauration de la continuité professionnelle.

Proposition 13 : Réviser les indemnités de fin de mandats afin d'en élargir l'application à des mandats locaux et de prendre en compte les inégalités de situation professionnelle

Compte tenu de la multiplicité des enjeux, relatifs à la sécurisation des parcours, à la fluidité du monde politique, au renouvellement des élus, aux articulations des rétributions et des contributions, etc., il peut être pertinent d'inscrire la question de la juste indemnisation des élus dans un cadre collectif et juridique plus large, que l'on peut désigner comme le droit du travail. L'enjeu est de prendre en compte l'accompagnement des mobilités professionnelles, en particulier les mobilités entre mandat et autres positions professionnelles, mais aussi la formation, la reconnaissance des compétences, ou encore les modalités de la rémunération et ses bases de calcul (forfait, temps de travail, contractualisation, etc.). Finalement, cela conduit à faire retour sur la notion de professionnalisation, si souvent associée au fait de vivre de la politique. De notre point de vue, la professionnalisation ce n'est pas faire de la politique ou des mandats son métier, sa carrière, sa situation professionnelle, ses moyens de vivre, pour toujours. La professionnalisation ce n'est pas seulement une question de caractéristiques des parcours ou des carrières des élus. **La professionnalisation ce sont plutôt des dispositifs qui devraient permettre d'insérer les séquences politiques – exercer des mandats – dans une carrière professionnelle qui puisse absorber les bifurcations (entre engagements politiques et professionnels), dans une carrière de rémunération qui puisse lisser les ruptures (issues de défaites, ou retraits ou arbitrages), dans des circulations plus fluides entre un monde politique qui serait plus fortement articulé à la variété des mondes professionnels.** La juste indemnisation ne devrait-elle pas se concevoir à l'aune de ces enjeux, et donc à l'échelle de dispositifs d'encadrement et de gestion des parcours, plutôt qu'à l'échelle disons d'une sorte d'installation plus ou moins durable dans des mandats et dans des positions politiques ?

CONCLUSION

L'enjeu de la juste indemnisation des élus est un sujet politiquement sensible. Il est renvoyé à des ajustements et des accommodements en coulisses parce que, dans un contexte aigu de défiance à l'égard du personnel politique, personne ne souhaite remettre à plat publiquement cette question : comment clarifier ou rénover les principes de justification existants ? La situation actuelle n'est pas satisfaisante à bien des égards. Nous avons plaidé ici pour une meilleure transparence et connaissance des indemnités et avantages des élus et leur mise en regard de critères plus clairs et explicites. Il faudrait disposer d'une information transparente sur les revenus annexes des parlementaires, pouvoir disposer publiquement d'un état des lieux précis des élus écrêtés et améliorer la connaissance et la transparence des indemnisations et avantages versés à l'échelle locale (intercommunale particulièrement).

Les maires sont de plus en plus âgés. Le nombre de maires âgés de moins de 40 ans au moment de leur élection est tombé à un peu moins de 4 % en 2020 (il était de 12 % en 1983). Cette tranche d'âge est stable par rapport à 2014. En revanche, le nombre de maires âgés de 40 à 59 ans est en net recul, à 40,6 % (six points de moins qu'en 2014). En toute logique, cela se répercute sur le nombre de maires de plus de 60 ans, qui atteint 55,3 % cette année (contre 49,7 % en 2014). C'est dans les villes de plus de 30 000 habitants que les maires jeunes sont les plus nombreux (10,3 % dans cette strate). Il n'y avait toutefois, à la date de prise de fonction des maires, qu'un maire de moins de 40 ans dans les villes de plus de 100 000 habitants. Si la part des retraités augmente c'est que pour des raisons financières et de disponibilité horaire, la conciliation d'une activité professionnelle et d'un mandat d'élu est devenue très difficile

L'activité politique est à la fois plus chronophage et technique et moins valorisée socialement. Le personnel politique local vieillit. De ce point de vue les élections municipales de 2020 sont assez édifiantes. Les maires sont de plus en plus âgés : la part des plus de 60 ans parmi les maires a atteint 55,3 % en 2020 (contre 49,7 % en 2014), et celle des moins de 40 ans au moment de leur élection est tombé à un peu moins de 4 % en 2020 (elle était de 12 % en 1983). C'est dans les villes de plus de 30 000 habitants que les maires jeunes sont les plus nombreux (10,3 % dans cette strate). Il n'y avait toutefois, à la date de prise de fonction des maires, qu'un maire de moins de 40 ans dans les villes de plus de 100 000 habitants. L'opacité sur la disponibilité horaire requise par les mandats et la dé-corrélation entre ces exigences contributives et la rétribution indemnitaire alimentent ces phénomènes et rendent plus difficile la conciliation d'une activité professionnelle, d'une vie personnelle et de l'exercice des mandats (pour les jeunes maires voir : Lacroix, Lardeux, 2020).

Au-delà de ce constat général, les inégalités sont ici sensibles. Car certains mandats (celui de conseiller régional par exemple) paraissent très fortement indemnisés (au regard de la charge de travail assuré) par rapport à d'autres mandats (adjoints aux maires de grandes villes ou maires de communes plus petites par exemple). Il faudrait interroger à nouveaux frais le différentiel entre indemnités parlementaires et exécutifs. De manière plus générale, les principes de la compensation et de la base forfaitaire méritent sans doute d'être reconsidérés. D'autres peuvent être examinés et discutés : la variation de l'indemnité en fonction des activités professionnelles passées, une meilleure correspondance entre niveaux d'indemnisation et tâches accomplies dans le mandat ou la prise en compte des aléas de la professionnalisation politique (de plus en plus forts pour les mandats nationaux et moins tempérés que par le passé par la limitation du cumul des mandats), l'augmentation des indemnités assortie d'une limitation du cumul des mandats dans le temps...

La question des indemnités et plus largement de la professionnalisation politique mérite un débat public raisonné, dépassionné, adossé à une bonne connaissance de la situation existante (qui est actuellement parcellaire). A ce titre, reconsidérer les processus de décision présidant aux choix d'indemnisation des élus en les élargissant au-delà des seuls représentants peut être une piste intéressante. Indemniser mieux, moins, de manière plus variable et individualisée... : de nombreuses pistes sont sur la table.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Besley T. (2004) Paying Politicians: Theory and Evidence. *Journal of the European Economic Association*, 2, 193-215.
- Bolleyer B., Dickinson N., Mitchell J. (2019) Compensation of political work in the United Kingdom. Dans R. Le Saout (dir.) *La rémunération du travail politique en Europe*, Paris, Berger-Levrault, 51-86.
- Buge É., Ollion E., « Que vaut un député? Ce que l'indemnité dit du mandat parlementaire (1914-2020) », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, mars 2023.
- Dalibert L. (2021) Les 'vies d'après' des députés français : des reconversions professionnelles lucratives limitées. *Revue française de science politique*, 71, 97-117.
- Dammame D. (1999) Professionnel de la politique, un métier peu avouable. Dans M. Offerlé (dir.) *La profession politique XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, 37-67.
- Demazière D., Le Lidec P. (2008) Le travail politique : introduction. *Sociologie du travail*, 50(2), 137-146.
- Demazière D., Le Lidec P. (2014). *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*. Rennes, PUR.
- Demazière D., Le Saout, R. (2021a) Vivre de la politique : Rémunération des élus et indemnisation des mandats. *Revue française de science politique*, 71, 7-28.
- Demazière D., Le Saout R. (2021b). Professionnalisation et indemnisation des élus : explorer la dépendance économique aux mandats politiques. *Revue Française de Science Politique*, 71(1), 29-50.
- Desage F., Guéranger D. (2011) *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant.
- Diermeier D., Keane M.P., Merlo A. (2005) A Political Economy Model of Congressional Careers. *American Economic Review*, 95, 347-373.
- Dolez B. (2015) Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*, 156, 931-944.
- Douillet A-C., Lefebvre R. (2017) *Sociologie politique du pouvoir local*. Paris, Armand Colin.
- Ferraz C., Finan F. (2010) Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance », *NBER Working Paper*, n° 14906, <https://www.nber.org/papers/w14906>
- François A. (2003) *Economie politique des ressources affectées aux campagnes électorales : analyse théorique et empirique*. Thèse en science économique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- François A., Navarro J. (dir.) (2013) *Le cumul des mandats en France. Causes et conséquences*. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Gagliarducci S., Nannicini T., Naticchioni P. (2010) Moonlighting Politicians. *Journal of Public Economics*, 94, 688-699.
- Gagliarducci S., Nannicini T. (2013) Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection. *Journal of the European Economic Association*, 11, 369-398.
- Geys B., Mause K. (2013) Moonlighting Politicians: A Survey and Research Agenda. *The Journal of Legislative Studies*, 19(1), 76-97.
- Granero A., Morel B. (2022) Les indemnités et avantages des élus locaux. *Observatoire de l'Éthique Publique*, Étude #3, 21 janvier.
- Guéranger D. (2020) Interpréter le 'blues des maires'. Communication institutionnelle et crise de l'engagement politique. *Métropolitiques*, 17 février.
- Hoffman M., Lyons E. (2015) Do higher salaries lead to higher performance? Evidence from state politicians. http://www-2.rotman.utoronto.ca/facbios/file/Politician_Salaries.pdf
- Hood C., Peters B.G. (eds) (1994) *Rewards at the top: A comparative study of high public office*. London, Sage.
- Kerrouche E., Lavignotte E. (2020) *Profession : élu-e local-e. La fin d'un mythe républicain, pour un renouveau démocratique*. Paris, Éditions Berger-Levrault.
- Kerrouche E., Behm A.S. (2013) Les anonymes de la République : portrait des conseillers municipaux urbains. *Pôle Sud*, 2, 127-140.
- Lacroix I., Lardeux L. (2020) *Jeunes et déjà maires. Le prix de l'engagement dans la politique municipale*. Lille, Presses du Septentrion.
- Lefebvre R. (2021) Les tensions et arbitrages au cœur de la professionnalisation politique intermédiaire : Le cas des adjoints des villes. *Revue française de science politique*, 71, 51-72.

- Lefebvre R. (2022) Saisir le métier politique par les agendas. *Temporalités*, 36 [En ligne] <https://doi.org/10.4000/temporalites.10192>
- Lehingue P., Vignon, S. (2021) Les rapports problématiques aux indemnités des « petits » élus dans les mondes ruraux : Une régulation par la modestie et sous contrôle local. *Revue française de science politique*, 71, 73-95.
- Le Lidec P. (2012) Travail politique. Dans A. Bevort, A. Jobert, M. Lallement, A. Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*. Paris, Presses Universitaires de France, 804-809.
- Le Saout R. (dir.) (2019) *La rémunération du travail politique en Europe*. Paris, Berger-Levrault.
- Le Saout R., Granero A. (2020) L'indemnisation des élus locaux en Europe. Quelles pistes de réformes pour la France ?. *Observatoire de l'Éthique Publique*, Note #8, 28 mai.
- Marrel G. (2003) 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 doctorat en science politique, Université Pierre Mendès France Grenoble II, IEP de Grenoble [En ligne] <https://hal.science/tel-01691408/document>
- Marrel G. (2011) Cumul des mandats. Dans R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, Presses de Sciences Po, 115-121.
- Marrel G., Godmer L. (2017) *La politique au quotidien : L'agenda et l'emploi du temps d'une femme politique*. Paris, ENS éditions.
- Mattozzi A., Merlo A. (2008) Political Careers or Career Politicians?. *Journal of Public Economics*, 92, 597-608.
- Mause K. (2014) Self-serving legislators? An analysis of the salary-setting institutions of 27 EU parliaments. *Constitutional Political Economy*, 25, 154-176.
- Messner M., Polborn M.K. (2004) Paying politicians. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2423-2445.
- Michon S., Ollion E. (2018) Retour sur la professionnalisation politique. *Revue de littérature critique et perspectives*, *Sociologie du travail*, 60(1), [En ligne] <https://doi.org/10.4000/sdt.1706>
- Mocan N., Altindag D.T. (2013) Salaries and Work Effort: An Analysis of the European Union Parliamentarians. *The Economic Journal*, 13(573), 1130-1167.
- Morel B. (2020) Les indemnités et avantages matériels des parlementaires. Étude comparée. *Observatoire de l'Éthique Publique*, Note 11, 17 juillet.
- Nunberg B., Wescott C. (1994) Foreword. In C. Hood, B.G. Peters (eds), *Rewards at the top: A comparative study of high public office*, op. cit., xiii-xv.
- Ollion E. (2021) *Les candidats. Novices et professionnels en politique*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Phélippeau E. (2018) *L'argent de la politique*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Rambaud R. (2019) La rémunération du travail politique en France. Un cadre légal stable au défi d'enjeux nouveaux. Dans R. Le Saout (dir.), *La rémunération du travail politique en Europe*, Paris, Berger-Levrault, 23-46.
- Vignon S. (2019) Des rôles politiques en tension ? Les « petits cumuls » des maires ruraux sur la scène intercommunale. *Études rurales*, 204, 122-144.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
1. Les principes actuels	13
a) <i>Le principe de compensation</i>	13
b) <i>Une base forfaitaire sans équivalent</i>	14
2. L'état de l'indemnisation	15
a) <i>Des niveaux très hétérogènes</i>	15
Tableau 1. Les mandats indemnités au moins 5 000 euros brut mensuels en 2020	15
Tableau 2. Les strates des indemnités de mandat (inférieures à 5 000 euros brut mensuels en 2020)	17
Proposition 1	19
Proposition 2	20
Proposition 3	21
b) <i>La faible transparence des pratiques effectives</i>	21
Proposition 4	22
Tableau 3. Exemples observés en 2019 de cumuls soumis à écrêtement (indemnités mensuelles brutes)	22
c) <i>Des allures d'iceberg</i>	23
Proposition 5	24
Proposition 6	26
Proposition 7	26
Proposition 8	27
3. Explorer de nouveaux principes	29
a) <i>Des appréciations variables selon les élus</i>	29
Proposition 9	31
b) <i>Quelle valeur relative des mandats ?</i>	31
Proposition 10	32
Tableau 4. Rapports entre classes indemnitaires et référentiels de salaire moyen	32
Proposition 11	33
Tableau 5. Correspondance entre différents mandats et les déciles de salaire	34
c) <i>Indemniser le temps consacré au mandat ?</i>	36
Proposition 12	39
d) <i>Prendre en compte les aléas électoraux et les parcours de professionnalisation politique</i>	39
Proposition 13	43
CONCLUSION	45
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	49

Livre blanc pour l'Observatoire de l'Éthique Publique

DÉBATTRE D'UNE JUSTE INDEMNISATION DES ÉLUS

ENJEUX, CRITÈRES, PROPOSITIONS

<https://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille – 9 Rue Auguste Angellier – 59000 LILLE

E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com

Twitter : @ObservatoireEP

LinkedIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique