

Livre blanc pour l'Observatoire de l'Éthique Publique

DÉBATTRE D'UNE JUSTE INDEMNISATION DES ÉLUS

ENJEUX, CRITÈRES, PROPOSITIONS



Juin 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.

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 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, 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. Selon un rapport sénatorial portant sur l'exercice des mandats locaux et publié en novembre 2018, 55,6 % des répondants estiment que la faiblesse des indemnités joue un rôle important dans la crise des vocations au niveau municipal¹. Le taux varie selon la strate démographique, oscillant 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. Les travaux manquent encore pour le démontrer indiscutablement mais **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, le personnel politique local est quant à lui 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 élus 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. L'indemnité parlementaire a subi une dévaluation monétaire sur une longue période, comme l'a montré Etienne Ollion. 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 politiques²). On observe peut-être ainsi une banalisation tendancielle du métier politique (les retraits volontaires de la politique sont de plus en plus nombreux comme l'a montré la thèse de Louise Dalibert et l'actualité récente³). 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

¹ 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 les travaux de David Guéranger.

² https://www.amf.asso.fr/m/observatoire_agressions/accueil.php

³ 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.

déplaçant les termes du traditionnel pantouflage. De plus, 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 » ce qui traduit assez largement, selon les auteurs de ces études, les degrés de confiance, ou défiance, que les citoyens ont à l'égard de leurs hommes et système politiques. 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. 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 : l'opinion publique est très sensible aux avantages de la condition d'élu, tandis que les représentants 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'ils auraient pu atteindre sans s'engager⁴.

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.

Si la passion, voire la polémique et la dénonciation, domine largement, c'est que la question de l'indemnisation des élus est invariablement investie de jugements de valeur 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 règles légales. **Les enjeux de justice sont beaucoup plus larges : ils renvoient aux principes moraux et aux 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 au plus grand nombre, y compris pour les spécialistes en raison du 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 n'est donc pas de déterminer ce que seraient précisément des indemnisations justes ou à quels niveaux elles pourraient être établies, mais de clarifier et d'explicitier des critères permettant un débat raisonné sur une question essentielle que nous appelons de nos vœux.**

⁴ 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).

Nous tâcherons donc d'expliciter la diversité des règles et 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, les principes actuels de l'indemnisation seront présentés. Dans un deuxième temps, un état des lieux de l'indemnisation mérite d'être établi. Ce dernier est mal connu, et le préalable d'un débat raisonné sur la juste indemnisation serait une meilleure transparence et connaissance de la variabilité des situations. Dans un troisième et dernier temps, on explorera de nouveaux principes et critères qui pourraient être pris en compte. Chaque temps de notre réflexion sera l'occasion de formuler des propositions et des suggestions de réflexion.

I) Les principes actuels

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 est 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. Et l'activité politique se donne publiquement à voir comme un dévouement à la chose publique, un honneur, un service qui n'a pas à être salarié.**

La rémunération apparaît comme un moyen de soutenir l'engagement politique, en aménageant des conditions favorables permettant 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, ont peu de temps à consacrer à la politique.**

Dès lors, qu'est-ce qui est compensé, qu'est-ce qui est indemnisé ?

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. **En effet, le montant de l'indemnité est déterminé par le mandat** : l'indemnité est forfaitaire, et ces forfaits sont différents selon qu'il s'agit d'un mandat de député, conseiller départemental, maire, 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. Ils sont en partie modulés selon les propriétés de la charge mais ils sont totalement déconnectés des caractéristiques de la personne qui détient le mandat. **Le montant des indemnités est fixe. Il est donc le même pour un élu novice qui a conquis son premier mandat et pour celui qui occupe un mandat équivalent depuis des décennies, indépendamment également 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 alloué 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. **Les sommes perçues sont indépendantes des activités réalisées, des expertises détenues, des temps consacrés. Ainsi, le caractère juste, ou non, de l'indemnisation n'est pas référé aux règles habituelles organisant la rémunération.**

2) L'état de l'indemnisation

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 de 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, dans les communes de 100 000 habitants et plus ces élus 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. La plupart des conseillers municipaux ne perçoivent donc 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 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 d'indemnités de mandat concernent exclusivement des mandats locaux (tableau 2)⁵. 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 communes de moins de 500 habitants, celui d'adjoint dans les communes de moins de 10 000 habitants et à l'échelon inférieur celui de conseiller municipal.

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.** 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.

Ce lien entre valeur monétaire et taille de la collectivité mérite d'être interrogé. Les politiques publiques menées et les responsabilités endossées sont sans doute plus larges dans les grandes collectivités mais ce sont aussi elles 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 élevée⁶.

⁵ 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).

⁶ 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.

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

Catégories de mandats	indemnité	% 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 - 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. Et de fait, 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, p13).

Pour l'immense majorité des mandats la possibilité de vivre du travail politique est purement théorique, et cette observation peut être étendue à l'immense majorité des élus car les possibilités objectives de cumul des mandats, et particulièrement de mandats indemnisés, 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 que ⁷ 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.

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 : si leurs variations sont dans la plupart des cas concomitantes, 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 (région, département, commune).

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

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

⁷ Source : Ministère de l'Intérieur, DGCL, 2019, Les collectivités locales en chiffres 2018.

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 000⁸. **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, si la quasi-totalité des conseillers municipaux exercent à titre bénévole, les conseillers régionaux et départementaux sont toujours indemnisés, à un niveau plancher de 1 555 euros. **Ces mandats délibératifs peuvent même être plus avantageux que nombre de 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. **Certains mandats semblent nettement plus avantageux que d'autres 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 ceux de maires ou adjoints

Mais on ne peut en rester à ces constats : un ensemble de phénomènes floutent 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.

La faible transparence des pratiques effectives

La réflexion sur la juste indemnisation doit prendre en compte la pratique du cumul des mandats, traditionnellement répandue. 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'écêtement. Depuis 2013, l'élu écêté ne peut plus verser le surplus à d'autres élus de son choix, et le montant

⁸ 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.

dépassant le seuil autorisé est versé à la collectivité rejointe le plus récemment. **Mais il est impossible de dresser un tableau précis des pratiques de cumul des indemnités, ou plus simplement de calculer précisément le nombre d'élus qui dépassent le plafond et sont écrêtés.**

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**⁹.

La loi du 14 février 2014 relative à la limitation du cumul des mandats, 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. Elle 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** : 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 (38 % des cas), de conseiller régional (19,7 %) ou de conseiller départemental (14,6 %)¹⁰.

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.

Des allures d'iceberg

Les indemnités de mandat peuvent être cumulées avec d'autres activités rémunérées et d'autres formes de rétributions financières. 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**

⁹ Gazette des communes : <https://www.lagazettedescommunes.com/653003/ces-maires-qui-collectionnent-les-mandats/>

¹⁰ Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, février 2013.

composantes plus discrètes. 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 justification, aides en nature, qui peuvent faire l'objet de réglementations plus ou moins strictes, exercice d'activités lucratives extérieures au mandat, etc.

Les parlementaires sont les élus les plus étudiés sous cet angle. En 2022, 17 % des députés français ont déclaré conserver au moins une activité professionnelle en parallèle de leur mandat¹¹. Au début des années 2010 le dépouillement des registres de déclarations 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. On peut s'interroger sur les raisons d'une telle diffusion de ces pratiques de cumul, plus attendues pour les mandats les moins bien indemnisés : cela signifie-t-il que le niveau d'indemnisation est jugé trop faible ? que le mandat parlementaire n'implique pas une activité à temps plein ? que la sortie de mandat est en préparation ? Pour y voir plus clair, des données systématiques manquent.

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

La législation française a évolué dans le sens d'un contrôle accru des moyens alloués aux élus, concernant par exemple l'usage du crédit collaborateur ou des indemnités de frais de mandat des parlementaires. Ces évolutions s'inscrivent dans un processus de quête de transparence politico-financière qui favorise la production d'un encadrement plus formalisé de l'usage de l'argent public. Notons néanmoins qu'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. Des études historiques et comparatives ont montré que **la délégation aux élus du 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 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 (HATVP, Commission Nationale du débat public, etc.).**

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. **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, 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, ce qui donne de la pertinence à la métaphore de l'iceberg. Aux indemnités

¹¹ Analyse des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, février 2023.

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.).

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 mandats¹² et des études ont montré que des formes peu visibles de cumuls se développent dans le pli des relations entre communes et intercommunalités.

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.).

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

¹² 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, écrivain, 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 Calaisis, 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.

3) Explorer de nouveaux principes

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, sur une revalorisation substantielle (jusqu'à 50 %) des barèmes d'indemnisation garantis par la loi Engagement et Proximité de décembre 2019. Cet accroissement des indemnités, parmi les plus basses, a suscité des réactions contrastées des intéressés : 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. Cela exprime des préoccupations sur l'acceptabilité sociale de telles augmentations. Par ailleurs une enquête montre que les élus œuvrant dans une collectivité importante ou s'investissant fortement dans leur mandat sont les moins satisfaits par leur niveau d'indemnité.

Cela suggère d'évaluer le caractère suffisant ou non des indemnités de mandat par comparaison avec les revenus procurés par les emplois occupés antérieurement ou concomitamment. 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 toutes les chances de conserver son emploi et de cumuler son indemnité – s'il en a une – et son revenu d'activité ou sa pension de retraite. 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 ? 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 consacrer plus de temps au mandat ou avoir d'autres mandats, interrompre son activité pour se consacrer pleinement à la politique et ainsi vivre de ses mandats, etc. ?

Une enquête par entretiens auprès d'élus ayant des mandats variés montre 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. Cette dispersion est étroitement liée au niveau de rémunération procuré par la profession antérieure, qui étalonne le plancher indemnitaire où il devient possible de vivre de ses mandats. L'acceptabilité est ainsi appréciée dans la comparaison entre les revenus préexistants et ceux que les mandats procurent. L'enjeu est d'éviter ou limiter la perte de revenu : interrompre son emploi pour vivre exclusivement de ses mandats suppose de « s'y retrouver » en termes financiers.

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 modérée, ou de limiter les pertes.

Faut-il dans un raisonnement économique centré sur les coûts d'opportunité, personnaliser l'indemnité de mandat ? Une telle option romprait 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 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

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 8730 euros mensuels net.

Prendre la référence du salaire moyen

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 1027 en l'occurrence). Ce principe d'indexation a le mérite d'être explicite, même s'il ne résout pas la fixation du rapport de proportionnalité de chaque mandat avec cette référence. Surtout, la règle est peu compréhensible tant la notion d'indice brut terminal est peu concrète. **Certains pays en Europe utilisent une référence plus facilement interprétable et appropriable par le public, à savoir un niveau de salaire.** 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 permettent une lecture plus aisée de la position relative des indemnités de mandat dans la hiérarchie des revenus salariaux.**

Ils fondent aussi la pertinence de la comparaison des revenus des élus et ceux des autres actifs pour traiter la question du bon niveau d'indemnité. Les résultats varient sensiblement avec la valeur de référence choisie : salaire moyen, salaire médian, salaire minimum. 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 discuter à l'infini du bon point de comparaison. Il est aussi possible de cibler une catégorie professionnelle qui serait considérée comme plus comparable aux élus, telle celle des cadres et chefs d'entreprises salariés. Le salaire moyen de cette catégorie est de 5 157 euros, (en brut mensuel en 2017) 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'écrêtement 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 3 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.

Tableau 3 : 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 %

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

Inscrire les indemnités dans la distribution des déciles de salaires

Une autre voie comparative est de situer les indemnités de mandat dans la hiérarchie des salaires. Il est possible pour cela d'utiliser la distribution des déciles de salaire. Celle-ci indique 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 non des élus. Or, 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), ce qui suggère qu'il s'agit de mandats qui permettent difficilement de vivre de la politique, sauf à travers des pratiques de cumuls : ces mandats ne se limitent pas à des fonctions délibératives (conseiller dans les régions de moins de 3 millions d'habitants ou les départements de moins de 1 million d'habitants), mais concernent des chefs d'exécutif (maire dans des communes de moins de 1 000 habitants) ou des membres d'exécutif 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).

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.

Proposition 11 : Inscrire la hiérarchie des indemnités de mandats dans la distribution des déciles de salaires.

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, et le montant de l'indemnité est 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 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 de professionnalisation 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 fait l'objet d'une indemnisation.

Les indemnités sont indépendantes du temps requis par les mandats, et ce temps 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 même 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.

Les travaux sur le métier politique 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.** Pourtant son mandat apparaît en général moins chronophage que celui du second. Il 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)

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 la dé-corrélation entre le niveau des indemnités et le travail effectif n'est pas universelle. 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. De façon plus timide, des dispositifs de bonification en cas de participation à certains travaux ou à l'inverse de retenues en cas d'absence (ce qui est prévu dans le règlement du Parlement français) introduit 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 déterminant le niveau d'indemnisation. Pourtant, le temps est un critère de modulation de la rémunération des maires dans de nombreux pays européens, où sont explicitement distingués des modes d'exercice bénévole, rémunérés à temps plein ou à temps partiel, du mandat de maire et des fonctions politiques. En France le bénévolat est un principe fondamental qui n'est pas mis en cause par l'effectivité de l'indemnisation, et l'instauration d'une 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.** Cela est pourtant un enjeu concret, et parfois pressant, de l'expérience des élus. Et c'est à eux de se débrouiller pour gérer les contraintes temporelles à la double activité (mandat et emploi), et comme nous l'avons évoqué précédemment de procéder à des arbitrages financiers. En matière de contraintes et de charges temporelles, les possibilités de conciliation et d'ajustement sont 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, même s'il est délicat de quantifier avec précision le temps requis par tel ou tel mandat.

Plusieurs phénomènes tendent à accréditer l'idée que le temps requis pour l'exercice des mandats locaux augmente. Ainsi, les députés siègent plus longtemps à l'Assemblée. De plus **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**¹³. Cette tendance est 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 ou d'une carrière professionnelle, ou la préservation de la vie personnelle et familiale. 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

¹³ C'est d'ailleurs 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).

de leur mandat est marqué par la gestion d'un capital-temps limité pour faire face aux multiples contraintes qui pèsent sur eux. 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 temps consacré au mandat augmentant avec la taille de la commune, 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, etc.

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 envisageable. Elle est plus problématique pour le travail non visible 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

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 et 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 pour 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).

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.

Au-delà de ce constat général, les inégalités sont ici sensibles. Certains mandats (celui de conseiller régional par exemple) paraissent, en effet, très fortement indemnisés (au regard de la charge de travail assuré) par rapport à d'autres (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 indemnités des 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.

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