

Comment définir une indemnisation efficace des mandats politiques électifs ?¹

Quelques éléments de réflexions économiques

Note #17

24 février 2021

EN BREF

Cette note propose de discuter du niveau efficace de l'indemnité d'un mandat politique électif. Elle le fait en partant du calcul fait par les individus pour s'engager dans une carrière politique et qui permet de mettre en évidence les interactions de cette indemnité avec trois éléments financiers de ce calcul : le salaire horaire en début de mandats, le salaire horaire en fin de mandat, et les revenus indépendants du temps de travail. Comme il existe des effets antagonistes, cela montre la difficulté à déterminer le niveau d'indemnisation efficace en cherchant à poursuivre plusieurs objectifs simultanément à l'aide d'un instrument unique. Afin d'éliminer la plupart de ces effets, il est proposé une indemnisation individualisée qui compenserait exactement la perte de revenus professionnels.



Abel FRANÇOIS
Professeur de sciences économiques à l'université de Lille

¹ Cette note s'appuie sur les développements du chapitre 3 de A. François (2003), *Économie Politique des Ressources Affectées aux Campagnes Électorales : Analyse Théorique et Empirique*. Thèse en Science économique de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Déterminer ce que serait une bonne indemnisation des mandats politiques électifs² est un exercice extrêmement difficile d'un point de vue empirique. En premier lieu, il faut évacuer la question de la « juste rémunération », qui en science économique renvoie à la question de la définition de la valeur des biens et des services et des ressources – notamment le travail –, dont l'ambition est ici inaccessible. Ensuite, il serait possible de comparer les niveaux d'indemnité des mandats avec les niveaux de rémunération observés dans d'autres secteurs ou profession. Mais les fonctions politiques n'ont pas d'équivalent professionnel sur d'autres marchés du travail, qu'ils soient publics ou privés. Plus prosaïquement, à quelles fonctions du privé ou du public comparer la fonction de maire ou de député par exemple ?³ De plus, la fixation des indemnités des mandats locaux est du ressort des organes délibératifs des collectivités territoriales dans les limites fixées par la loi, elle comporte donc dans sa mise en œuvre une part discrétionnaire qui ne se retrouve pas dans le salariat ou les activités commerciales. La comparaison avec d'autres professions ne peut être une piste pertinente pour traiter la question du bon niveau d'indemnité des mandats. Enfin et corrélativement, le marché du travail des hommes politiques n'est pas fondé sur une offre et une demande débouchant sur la fixation d'un salaire. Le résultat du processus institutionnel de fixation des indemnités politiques peut donc difficilement être comparé avec le résultat (le salaire qui y est observé) d'un marché au fonctionnement habituel. Il semble alors plus pertinent d'interroger les éléments financiers sur lesquels repose le choix des individus de s'engager en politique et de leurs rapports à l'indemnité politique ; et ce, afin d'essayer de comprendre ce que pourrait être une indemnisation efficace. Pour autant, cela ne lève pas une difficulté de définition de ce qu'est une bonne indemnisation. Répondre à cette question, c'est définir quel doit être l'objectif poursuivi avec l'indemnisation. Or plusieurs objectifs peuvent lui être assignés, car l'indemnisation des mandats politiques a des répercussions sur l'ensemble du fonctionnement du processus politique. Elle influence notamment la représentativité et la variété du personnel politique, sa probité, sa sélection et sa qualité d'ensemble, mais aussi son renouvellement dans le temps et l'espace. La note ne tranche

² Dans cette note, nous traitons des mandats résultant d'une élection, à l'exclusion du mandat de Président de la République. Il en découle que la rémunération des hommes politiques nommés, comme les ministres, n'entre pas dans notre champ de réflexion. Nous traitons donc les élus des collectivités territoriales et des deux assemblées.

³ Cette difficulté de comparaison explique certainement pourquoi dans le débat public, la comparaison est utilisée dans les deux sens : soit pour montrer que les élus ne sont pas assez payés ou soit qu'ils le sont trop. Et c'est pourquoi également la comparaison internationale, telle que déjà effectuée dans différentes notes de l'Observatoire, est beaucoup plus pertinente.

pas entre ces différents objectifs, elle cherchera tout de même à mettre en évidence les conséquences du niveau de l'indemnité sur ces dimensions.

Pour mettre en évidence les éléments constitutifs de ce que serait une rémunération efficace des mandats politiques, nous cherchons donc à comprendre les choix qui sont fait par les individus de s'engager dans un mandat électif⁴. Ce qui caractérise de prime abord les mandats politiques électifs pour un économiste, c'est leur coût d'opportunité, c'est-à-dire le fait pour un individu d'affecter du temps à un mandat (ou même à la conquête de ce mandat) qui le prive de l'usage de ce temps pour d'autres activités, qu'elles soient de loisirs ou professionnelles. L'instauration d'indemnisation de ces mandats cherche à compenser pour l'élu ce coût d'opportunité, afin qu'il ne soit pas un frein à l'engagement politique. Ce faisant, elle modifie l'arbitrage des acteurs, à savoir le choix qui est fait par les personnes dans l'usage de leur temps. C'est à l'intérieur de ce choix qu'il faut envisager les effets de l'indemnité pour déterminer les conséquences de son niveau. Ainsi, il est possible de connaître les effets, positifs ou négatifs, associés avec les niveaux des indemnités de mandat sur les choix des individus vis-à-vis de l'engagement politique.

Les mandats politiques : un loisir ou un travail rémunéré ?

Le premier élément à préciser est le degré d'engagement dans un mandat politique pour un individu. Au-delà de la question des motivations individuelles intrinsèques, telles que les préférences idéologiques ou le sens civique, la question de la rémunération des mandats politiques est liée au temps utilisé pour l'activité politique. Soit l'activité politique est appréhendée par la personne comme un temps de loisir, soit il s'agit d'un temps de travail.

Dans un premier cas, lorsque l'activité politique empiète sur les activités de loisir de l'élu, la question de la rémunération des mandats se pose en termes entièrement subjectifs, puisqu'il s'agit de comparer la satisfaction personnelle apportée par différentes activités de loisir. L'indemnité perçue au titre du mandat politique est un élément supplémentaire dans la satisfaction globale, mais qui ne modifie pas les choix professionnels et de carrière. Cette pratique en loisir de la politique n'est possible que pour les mandats qui demandent peu de temps, en tout cas suffisamment peu de temps pour être inférieur aux temps de loisir. En

⁴ Cette note se concentre sur l'activité politique à travers l'exercice de mandats politiques électifs : de conseiller municipal à député. Elle ne porte pas sur les autres types d'activités ou engagements politiques qui pourraient être rémunérés, telles que les activités partisanes, les activités électorales, les activités au sein de groupe de pression, etc. De plus, elle ne traite pas de la question des modalités de l'indemnité de mandat comme mécanisme incitatif pour les élus dans leur menée de la politique publique.

d'autres termes, l'engagement des ressources de temps dans l'action politique sera très faiblement influencé par la rémunération des mandats électifs. La perception d'une indemnité peut être alors assimilée à une aubaine.

Dans un second cas, lorsque l'activité politique occupe une place suffisamment importante, en termes d'engagement et de temps, il existe un coût d'opportunité associé au mandat politique et qui correspond au revenu professionnel dont se prive l'élu pour l'exercer. L'homme politique doit alors choisir dans l'allocation de son temps de travail entre son activité économique, et le salaire qu'il en perçoit d'une part, et son activité politique, et l'indemnité qu'il perçoit d'autre part. Une double contrainte pèse alors sur ce choix : d'une part obtenir un revenu minimum et d'autre part un temps total à allouer qui est fixe, même s'il peut réduire son temps loisir pour augmenter son temps de travail⁵. Indépendamment de sa réussite électorale, c'est-à-dire de l'obtention d'un mandat électif, le choix du temps alloué à l'activité politique dépend de l'articulation entre quatre éléments : son salaire horaire au moment de son entrée dans la politique, son salaire horaire au moment de sa sortie de la politique, de l'indemnité de mandat à laquelle est associée un aléa démocratique dû à la remise en cause électorale des mandats et de ses revenus indépendants de son temps de travail. L'allocation du temps qui est décidée peut varier et atteindre une situation où tout son temps de travail est consacré à la politique, l'élu deviendra ainsi un professionnel de la politique. En vivant de la politique, ses mandats électifs deviennent ses sources uniques de revenu et il y consacre tout son temps.

Dans ce cadre, il est possible d'envisager le choix de l'engagement politique au travers des relations qui existent entre l'indemnité du mandat, d'une part, et les autres éléments financiers pris en compte par l'individu dans sa décision d'engagement politique, d'autre part, c'est-à-dire dans l'affectation de son temps entre activité professionnelle, activité politique et loisirs.

L'indemnité de mandat et le salaire horaire au début du mandat

Le premier élément auquel comparer l'indemnité de mandat est le plus évident : le salaire horaire au moment de l'entrée en fonction. En effet, pour décider de son engagement dans un mandat électif et en particulier de consacrer l'intégralité de son temps de travail au mandat, la personne va comparer son revenu professionnel avec le revenu associé au mandat. Ains,

⁵ Au maximum, il peut abandonner toute activité de loisir, mais son temps disponible reste limité à son temps physiologiquement disponible.

l'indemnité de mandat, toute chose égale par ailleurs, permet de compenser le coût d'opportunité associé au mandat électif, c'est-à-dire le salaire dont se prive l'élu en effectuant son mandat politique parce qu'il consacre moins de temps à son activité professionnelle. C'est l'existence de ce coût d'opportunité qui justifie la mise en œuvre des indemnités de mandat. Cela permet d'assurer une meilleure représentativité sociale (définie par les niveaux de revenu des élus). À l'extrême, seuls les hommes politiques disposant de rentes⁶ peuvent se passer d'un salaire provenant d'une activité professionnelle et consacrer tout leur temps à leur mandat. En d'autres termes, l'indemnité de mandat ouvre l'accès aux salariés des fonctions politiques.

De plus, l'augmentation de l'indemnité permet d'accroître le vivier de recrutement des hommes politiques vers le haut de la distribution des salaires. Plus elle est élevée, plus elle réduit le coût d'opportunité salarial du mandat, donc plus les hauts salaires⁷ sont intéressés par l'engagement dans un mandat électif. En plus d'accroître la diversité de recrutement du personnel politique, cela diversifie également les compétences et le capital humain présents parmi le personnel politique.

Cette augmentation de l'indemnité, pour un salaire professionnel donné, peut avoir des effets négatifs. Plus l'écart est grand et plus les motivations pécuniaires dans l'obtention d'un mandat deviennent importantes, au détriment des autres motivations de l'engagement politique⁸. Donc le niveau d'indemnité, comparativement au salaire peut être à l'origine de comportements opportunistes : l'engagement politique étant perçu comme un moyen d'enrichissement personnel.

L'indemnité de mandat et le salaire horaire en fin de mandat

Deuxième élément, le salaire horaire espéré par l'élu doit également être comparé à l'indemnité de mandat. Il faut voir que ce salaire horaire à la fin du mandat doit être appréhendé en comparaison du salaire horaire au début du mandat. En effet, la sortie de la carrière politique, c'est-à-dire le fait de revenir à un arbitrage où la personne alloue une partie et non plus la totalité de son temps à l'activité politique ou bien n'y consacre plus du tout de son temps,

⁶ Voir la discussion sur les liens entre l'indemnité de mandat et les revenus indépendants du temps de travail pour la question de la rente et de l'engagement politique.

⁷ Il s'agit bien ici de l'échelle des salaires, et non de l'échelle du patrimoine ou des revenus du patrimoine.

⁸ Cela devient vrai pour un individu donné : ses motivations pécuniaires deviennent plus importantes que les autres ; mais également entre individus : les personnes portées par des motivations pécuniaires deviennent plus nombreuses.

dépend du différentiel de salaire horaire associé à son activité professionnelle entre le début et la fin du mandat, d'une part, et du niveau de l'indemnité du mandat, d'autre part.

Il y a trois cas de figure concernant l'évolution du salaire horaire de l'élu durant son mandat. Premièrement, la personne peut subir une perte de revenu horaire entre le début et la fin de son mandat. Si son métier d'origine suppose de maintenir des compétences et des connaissances qui évoluent rapidement, l'éloignement de l'activité à cause du mandat politique se traduira par une réduction de son salaire horaire à la fin du mandat et lors de son retour sur le marché du travail. Deuxièmement, le salaire horaire de la personne peut rester stable entre le début et la fin du mandat. Dans ce cas, le mandat est neutre sur le salaire horaire. C'est en particulier le cas pour les professions réglementées dont les niveaux de rémunération ne dépendent pas d'éléments liés aux marchés. Troisièmement, le salaire horaire professionnel de l'élu peut croître durant son mandat. Et cela peut être de manière indépendante de son activité politique. C'est vrai dans certaines situations pour les fonctionnaires qui continuent d'avancer dans leurs grades et échelons et dans leur carrière. Cette augmentation peut également être liée à son activité politique ; et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, sa carrière peut être favorisée par son mandat politique. C'est par exemple le cas des fonctionnaires qui peuvent bénéficier de changement de poste grâce aux nominations politiques. Ensuite, l'homme politique à la suite de son mandat peut valoriser sur le marché du travail ses compétences et connaissances de la sphère publique qu'il a acquises durant son mandat. L'exemple le plus simple est de vendre des activités de conseil en affaires publiques. Cela peut être aussi la possibilité, grâce à une notoriété acquise en politique, d'accroître son salaire horaire sans changer de profession, comme pour un avocat qui deviendrait plus célèbre grâce à la politique ce qui lui permettrait d'augmenter ses honoraires. Quelle que soit la modalité, cette dernière situation est d'un point de vue économique identique à la précédente.

Par rapport à la première situation où le mandat électoral se traduit par une perte de salaire professionnel en sortie, une augmentation de l'indemnité par rapport à cette perte permet d'en limiter les effets. Si la perte est anticipée par l'élu, une indemnité de mandat plus élevée offre des possibilités pour l'élu d'épargner des montants plus élevés afin d'y faire face. En ce sens, les personnes les plus affectées par le risque d'une diminution de leur salaire professionnel seront plus encline à s'engager dans une carrière politique, accroissant ainsi la diversité du personnel politique. Pour autant, une indemnité de mandat beaucoup plus élevée que le salaire professionnel de sortie retarde cette sortie de l'engagement politique, puisqu'il y a un coût de

sortie croissant avec le niveau d'indemnité. Cela a pour conséquence de rallonger les carrières politiques et de limiter le renouvellement politique. La deuxième situation, où le salaire professionnel n'évolue pas durant le mandat électif, est très proche de la première à une nuance près : l'indemnité de mandat ne joue pas le rôle de compensation puisqu'il n'y a pas de perte. En revanche, la troisième situation où le salaire professionnel augmente durant le mandat se distingue des deux autres. Premièrement, une augmentation de l'indemnité vis-à-vis du salaire de sortie n'a pas d'effet sur l'engagement politique, c'est l'augmentation du salaire professionnel qui est le moteur économique de cet engagement. Plus il augmentera et plus l'engagement en politique sera probable, toute chose égale par ailleurs. Deuxièmement, le niveau de l'indemnité de mandat a une influence sur la sortie de l'engagement politique ; et ce, comparativement au rythme d'augmentation du salaire professionnel durant le mandat. Pour une indemnité donnée, plus le rythme d'augmentation du salaire est élevé et plus la personne sortira rapidement de la politique puisqu'elle aura épuisé les gains économiques associés à cette activité. Inversement, pour un rythme d'augmentation du salaire professionnel donné, plus l'indemnité de mandat est élevée et plus la personne restera longtemps dans la carrière politique. Et les carrières plus longues ont pour conséquence un moindre renouvellement du personnel politique.

L'indemnité de mandat et les revenus indépendants du temps de travail

Les individus qui perçoivent un revenu indépendant de leur temps de travail ont un avantage par rapport à ceux qui n'en ont pas quant à leur arbitrage sur leur engagement politique. L'existence de ce revenu fait qu'ils n'ont pas de coût d'opportunité à s'engager en politique et donc à occuper un mandat électoral. C'est pour cette raison qu'avant l'instauration des indemnités de mandat, ces derniers étaient principalement occupés par des rentiers, qui tiraient un revenu de leur patrimoine foncier et/ou financier. Une situation comparable à la ploutocratie qui a été atténuée par les indemnités de mandat. Pour autant, l'avantage associé à ce type de revenu reste toujours présent. Et aujourd'hui, les personnes percevant des revenus indépendamment de leur temps de travail sont principalement des retraités. En premier lieu, l'indemnité de mandat est une aubaine, et si les revenus indépendants sont suffisamment élevés, elle n'a que très peu d'effets sur la décision de l'engagement en politique. En d'autres termes, elle peut apparaître dans cette situation comme superflue.

En second lieu, plus l'indemnité de mandat s'élève vis-à-vis des revenus indépendants, plus on assiste à un accroissement de la diversité de recrutement du personnel politique. Ici, le mécanisme est identique à celui avec le salaire horaire, mais il est renversé en termes de richesse. Plus l'indemnité s'élève et plus les personnes n'ayant que peu de revenus indépendants (donc un patrimoine moindre) ont une incitation plus importante à s'engager dans un mandat politique, alors que pour le salaire horaire l'élargissement se portait sur l'échelle des revenus et l'incitation augmentait pour les salaires plus élevés. Il en ressort une plus grande diversité possible de recrutement, même si l'avantage des personnes percevant un revenu indépendant de leur temps de travail n'est pas effacé.

Enfin, plus négativement et de manière identique à ce qui se passe pour le salaire horaire en entrée, l'écart entre l'indemnité de mandat et les revenus indépendants accroît l'attrait pécuniaire des mandats politiques au risque d'entraîner des comportements opportunistes et de minimiser les motivations non financières.

Discussion

Nous venons donc de présenter une partie des effets⁹ du niveau de l'indemnité de mandat sur les décisions d'engagement dans un mandat politique électif. Ces effets variés sont résumés dans le tableau ci-dessous. On remarque qu'il n'y a pas d'effet univoque.

La fixation d'une bonne rémunération des indemnités de mandat doit donc être pensée en tenant compte des différents effets qu'elle induit sur les choix d'engagement politique, et plus largement sur le fonctionnement du processus politique. Le risque final est alors de réduire une multitude d'objectifs (représentativité et renouvellement du personnel politique, sa qualité, sa probité, etc.) à un instrument de politique publique unique (l'indemnité de mandat), ce qui soulève des difficultés insurmontables en raison des incidences contradictoires de l'indemnité de mandat.

⁹ En particulier, nous n'avons pas évoqué ici les effets de cette rémunération sur les stratégies de cumul des mandats.

Synthèse des effets (toute chose égale par ailleurs) du niveau de l'indemnité de mandat par rapport aux éléments économiques intervenant dans la décision d'engagement en politique.

	Effets positifs de l'accroissement de l'indemnité de mandat par rapport au ...	Effets négatifs de l'accroissement de l'indemnité de mandat par rapport au ...
... salaire professionnel au début du mandat	Meilleure compensation du coût d'opportunité de la politique Plus grande diversité du personnel politique	Motivations pécuniaires dans la carrière politique plus présentes
... salaire professionnel en fin de mandat	<p>Si le salaire professionnel diminue durant le mandat :</p> compensation de la perte et plus grande diversité du personnel politique	carrières politiques plus longues et renouvellement moindre du personnel politique
	<p>Si le salaire professionnel augmente durant le mandat :</p> carrières politiques plus courtes et renouvellement plus marqué du personnel politique	carrières politiques plus longues et renouvellement moindre du personnel politique
... revenu indépendant du temps de travail (rentes liées au patrimoine et pension de retraite)	Plus grande diversité de recrutement (moins de retraités et moindre ploutocratie)	Motivations pécuniaires dans la carrière politique plus présentes

En outre, il faut veiller à ce que la manipulation des indemnités de mandats n'entre pas en contradiction avec d'autres objectifs poursuivis à l'aide d'autres instruments, et réciproquement. Un exemple peut illustrer ce problème. D'une part, nous venons de voir que la valorisation post-mandat des compétences et connaissances acquises lors du mandat politique permet d'attirer dans la politique des personnes qui initialement ont un revenu horaire faible. D'autre part, laisser la possibilité aux élus de valoriser professionnellement leur expérience à la suite de leur mandat prête le flanc à une critique de probité concernant de tels comportements. La résolution de cette contradiction ne peut passer que par le sacrifice d'un des deux objectifs : soit la volonté d'une plus grande diversité l'emporte et alors il existera une suspicion quant à un certain nombre

de décisions prises par l'élu, soit la volonté de probité l'emporte et alors l'origine socio-économique des élus s'en verra réduite.

On voit dès lors qu'à partir du prisme économique, les solutions simples n'existent pas : les indemnités de mandat doivent être appréhendées en envisageant l'ensemble de ses effets sur le processus politique. Pour autant, une réduction des effets économiques peut être atteinte très facilement en personnalisant l'indemnité de mandat. En fixant l'indemnité de mandat au niveau du salaire perdu par un élu qui consacrerait tout son temps à l'action publique¹⁰, une bonne partie de ses effets économiques disparaît. En particulier, les mécanismes d'aubaine et d'opportunisme devraient être fortement réduits, -il ne resterait que l'espoir d'une rémunération professionnelle en sortie plus forte-, laissant une place plus grande aux autres motivations de l'engagement politique tout en maintenant une diversité de recrutement. Cela permettrait deux avantages supplémentaires. D'une part, la fixation des indemnités des élus ne reposerait plus sur les décisions des élus eux-mêmes¹¹, ce qui peut être très mal perçu par les électeurs. D'autre part, cela éliminerait tous les critères administratifs utilisés actuellement pour déterminer les limites auxquelles doivent se conformer les collectivités locales ; critères souvent obscurs et discrétionnaires et qui peuvent créer des incitations sur les décisions de gestion publique des élus.

1 PROPOSITION DE REFORMES

1

Définir des indemnités de mandat individuelles à partir de la perte effective de revenu professionnel des élus.

Pour limiter tous les effets économiques qui interviennent actuellement dans l'engagement dans un mandat politique effectif, les indemnités de mandat pourraient compenser exactement la perte de revenus professionnels, en étant totalement individualisée.

¹⁰ Dit autrement, l'indemnité compenserait totalement le coût d'opportunité du mandat sans l'excéder.

¹¹ Pour les élus locaux exclusivement.