

# Les indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif : étude comparée

**Note n°13**  
*15 octobre 2020*



**Vanessa Barbé**  
*Professeur de droit public à l'UPHF  
Responsable de la Chaire de droit comparé*

## EN BREF

**Les indemnités et avantages matériels du pouvoir exécutif** font encore l'objet d'une large opacité dans de nombreux pays. Quelques États ont toutefois opté pour la loi pour encadrer ces éléments, parfois également pour une autorité indépendante dont les modes de nomination et de fonctionnement varient. Lorsqu'une telle autorité existe, le système bénéficie d'une certaine souplesse, tout en confiant à des experts dédiés à cette question le moyen de déterminer en toute transparence les aspects financiers de l'exercice de la fonction exécutive.

---

Le 15 avril 2020, le Premier ministre de Nouvelle-Zélande Jacinda Ardern annonce que son salaire ainsi que celui des ministres de son gouvernement seraient réduits de 20% pendant six mois en signe de solidarité avec leurs concitoyens souffrant de la crise du Covid<sup>1</sup>. Ceci laisse à penser que la rémunération des membres du gouvernement néo-zélandais serait aisément modifiable en fonction des circonstances et du bon vouloir du Premier ministre. Néanmoins, l'état du droit relatif à la fixation de la rémunération des membres du gouvernement dans ce pays est sensiblement plus complexe que cela, car il existe une autorité indépendante<sup>2</sup> chargée de déterminer les rémunérations et avantages des ministres. C'est donc cette autorité qui a modifié temporairement les règles relatives aux rémunérations et indemnités ministérielles (Parliamentary Salaries and Allowances (Temporary Reduction - COVID-19) Determination 2020). Il en est de même en Inde, le Président, le Premier ministre et les membres du gouvernement ayant promis une baisse de 30% de leur salaire, ce qui fut traduit par une modification par ordonnance de la loi déterminant les salaires des membres de l'exécutif (Salaries and Allowances of Ministers Act 1952)<sup>3</sup>. Les gouverneurs des États fédérés indiens ont pris la même décision.

**La crise sanitaire ne fait donc que confirmer un constat ancien** : les rémunérations ou avantages des membres du pouvoir exécutif ne sont pas fixés comme le sont les rémunérations ou avantages des fonctionnaires ou agents publics de droit commun, ce qui n'est qu'un élément de leur statut exorbitant du droit commun. Dans la plupart des États, le statut des fonctionnaires ou agents publics n'est pas applicable aux membres du pouvoir exécutif, et les règles régissant leurs conditions d'emploi ou de travail sont rarement explicitées dans des textes formels. De la même façon, les règles relatives à leur indemnités et avantages matériels sont dans la plupart des États exorbitantes du droit de la fonction publique ou de l'emploi public. La question des indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif n'est cependant pas seulement une question pratique ou financière : elle soulève d'importantes questions théoriques, juridiques et de science politique, car la défiance envers la classe politique dans les démocraties contemporaines

---

<sup>1</sup> <https://www.courrierinternational.com/article/solidarite-en-nouvelle-zelande-jacinda-ardern-renonce-20-de-son-salaire>

<sup>2</sup> Voir *infra*.

<sup>3</sup> <https://www.hindustantimes.com/india-news/ordinance-passed-to-cut-salaries-of-mps-ministers-by-30-to-fund-covid-19-battle/story-2x9a6obfOxHc5HQ8rhS7FP.html>

s'explique notamment par le manque de transparence sur le montant ou l'utilisation de l'argent public perçu, et le sentiment que les avantages financiers ou matériels sont disproportionnés, indus, peu contrôlés ou illégitimes.

**L'étude des indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif dans le monde n'est pas chose aisée.** Une certaine opacité règne globalement dans la plupart des ordres juridiques. Rares sont les États ayant encadré juridiquement ces éléments. Le choix des États objets de l'étude s'est donc porté sur des pays ayant consacré une certaine transparence sur ces données. Plusieurs États membres ou anciens membres du Commonwealth présentent des caractéristiques communes sur ce point. L'étude porte donc sur le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Inde. La Finlande a également été incluse dans l'étude car elle suit un modèle similaire, et car les pays d'Europe du Nord sont souvent jugés comme étant particulièrement sensibles aux questions relatives à la transparence de la vie publique. L'étude portera sur les membres du pouvoir exécutif suivants : chefs de l'État (à l'exception de la Reine d'Angleterre : Présidents irlandais, indien et finlandais), Premiers ministres et ministres au sens large (incluant les secrétaires d'État).

**Ce n'est pas un hasard si dans ces pays, les données relatives au traitement ou avantages des membres du pouvoir exécutif sont plus aisément accessibles.** En effet, dans ces régimes, les membres du gouvernement sont également membres du Parlement. Or, c'est au titre de leur fonction parlementaire que leurs traitement et avantages sont rendus publics. La transparence de ces données est liée à la fonction de représentation de la Nation. En revanche, il n'existe pas de standard relatif à la transparence des traitements et avantages des membres des exécutifs dans le monde.

**La source juridique du cadre des indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif est commune dans les pays objets de l'étude.** En règle générale, s'il existe une Constitution écrite dans ces ordres juridiques, celle-ci est le plus souvent muette sur ces éléments sans doute en raison de leur caractère évolutif et non directement lié à la séparation des pouvoirs. La loi ou le règlement sont en revanche utilisés pour déterminer

les rémunérations principales (I) ainsi que les avantages, remboursements de frais et indemnités complémentaires (II). Cette intervention législative ou réglementaire est plutôt surprenante dans des pays issus de la tradition juridique britannique, qui s'appuie plutôt sur le soft law ou les usages et coutumes pour réglementer les aspects politiques de l'exercice du pouvoir. Néanmoins, cette formalisation révèle une volonté de transparence à la suite de plusieurs scandales (voir infra) dénonçant l'exorbitance des traitements ou avantages ou encore l'utilisation à des fins personnelles de l'argent public.

## I / La rémunération principale des membres de l'exécutif

### *Les règles de rémunération au Royaume-Uni*

Au Royaume-Uni, les salaires versés aux membres du gouvernement font l'objet d'un encadrement législatif depuis 1975 (Ministerial and Other Salaries Act 1975).

Les salaires des ministres et du Premier ministre sont publiés sur le site web du gouvernement (Ministerial Salary Data)<sup>4</sup>. En 2020, ils sont les suivants :

Fonction	Salaire annuel (livres)	Salaire annuel (euros)
Premier ministre	75440	83436
Ministre de la Justice/ du budget	67505	74660
Autres ministres	31680	35041

Notons que les ministres britanniques sont également membres du Parlement. Dans ce cas, les ministres membres de la Chambre des communes cumulent leur salaire ministériel et leur indemnité parlementaire (voir infra). Les ministres membres de la Chambre des Lords en revanche perçoivent un salaire ministériel qui est sensiblement plus élevé (£81485

<sup>4</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-salary-data>

annuelles), mais ne bénéficient plus des indemnités journalières en fonction de la présence en séance ou en commission (voir infra).

Les règles relatives à la détermination des indemnités des ministres en leur qualité de membres du Parlement ont été profondément remaniées à la suite du fameux Expenses scandal.

L'Expenses scandal est plus connu en France sous le nom de l'affaire des notes de frais. Il a révélé une utilisation abusive des remboursements de frais par des parlementaires peu scrupuleux. En mai 2008, la High Court britannique autorise la publication des informations relatives aux dépenses des parlementaires sur la base du droit à l'information proclamé par le Freedom of Information Act 2000. Westminster se plie certes à cette décision, mais les noms des parlementaires concernés sont effacés. L'acharnement de journalistes du Daily Telegraph permet d'obtenir la liste non noircie, car Westminster n'avait pas imaginé que les employés chargés de cacher les informations étaient aussi des contribuables choqués de l'utilisation des fonds publics. Parmi les cas les plus probants, Alan Duncan, chef des conservateurs à la Chambre des communes, qui a dépensé plus de £4000 de frais de jardinage. Gordon Brown n'est pas épargné, accusé de s'être fait rembourser £12000 pour l'entretien de sa résidence secondaire. D'un point de vue politique, le premier effet du scandale est retentissant car le Speaker de la Chambre des communes, Michael Martin, démissionne le 21 juin 2009, ce qui ne s'était pas produit depuis 1695 pour une affaire de corruption. Tous les parlementaires fautifs ont également dû rembourser les frais excessifs avant le 22 février 2010. Le 5 février 2010, des poursuites pénales ont même été engagées à l'encontre de trois MPs travaillistes.

D'un point de vue juridique, l'une des premières mesures consécutives au scandale est la création d'une autorité indépendante chargée de procéder à la détermination et au paiement des indemnités parlementaires (Independent Parliamentary Standards Authority – IPSA) par le Parliamentary Standards Act 2009. Notons qu'il existe également à la Chambre des communes un Parliamentary Commissioner for Standards, et à la Chambre des Lords un Commissioner for Standards in the House of Lords, lesquels sont en charge

des investigations sur la situation des parlementaires accusés de ne pas respecter les principes déontologiques.

De nouvelles règles de rémunération ont en outre été adoptées à la Chambre des Lords à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2010, fondées sur la présence en séance ou en commission<sup>5</sup>. Celles-ci n'ont pas empêché un New Expenses Scandal en septembre 2017<sup>6</sup> : d'après un rapport de l'Electoral Reform Society<sup>7</sup>, 115 Lords n'ayant pas pris la parole une seule fois lors de la session 2016/2017 auraient perçu chacun £11.091, 18 Lords n'ayant jamais pris part au vote auraient reçu £93.162, et un Lord n'ayant jamais pris la parole et voté seulement deux fois aurait touché £48.279.

Finalement, à la Chambre des communes, les indemnités sont fixées par l'IPSA (Independent Parliamentary Standards Authority) depuis 2010 (par la Chambre elle-même avant cette date).

L'IPSA instaurée par le Parliamentary Standards Act 2009 est composée d'un président et de quatre membres nommés pour cinq ans (voire huit en cas de renouvellement), dont au moins un ayant eu des fonctions judiciaires, un expert-comptable et un ancien membre du Parlement. Elle a d'abord pour compétence de procéder au paiement des indemnités déterminées par la Chambre des communes. Toutefois, à la suite d'une recommandation du Committee on Standards in Public Life<sup>8</sup>, la compétence de l'IPSA a été étendue à la détermination de ces indemnités d'après un modèle régulièrement sujet à révision (Constitutional Reform and Governance Act 2010).

---

<sup>5</sup> Voir *infra*.

<sup>6</sup> [https://www.politicshome.com/news/uk/constitution/house-lords-reform/news/89146/one-seven-peers-claimed-£13m-last-year-never?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=MON-FRI Breakfast Briefing Events box copy&utm\\_content=MON-FRI Breakfast Briefing Events box copy+CID\\_7977dbf5a782f3786c3c51882e21f1cb&utm\\_source=Email newsletters&utm\\_term=One in seven peers claimed 13m last year but never spoke in Lords debates](https://www.politicshome.com/news/uk/constitution/house-lords-reform/news/89146/one-seven-peers-claimed-£13m-last-year-never?utm_medium=email&utm_campaign=MON-FRI+Breakfast+Briefing+Events+box+copy&utm_content=MON-FRI+Breakfast+Briefing+Events+box+copy+CID_7977dbf5a782f3786c3c51882e21f1cb&utm_source=Email+newsletters&utm_term=One+in+seven+peers+claimed+13m+last+year+but+never+spoke+in+Lords+debates)

<sup>7</sup> *Think tank* indépendant.

<sup>8</sup> Agence indépendante chargée de conseiller le Premier ministre sur les questions d'éthique publique.

L'indemnité parlementaire est ainsi fréquemment revue, et a notamment fait l'objet d'une augmentation conséquente en 2015, passant de £67.060 à £74.000 annuels. En avril 2020, l'indemnité des MPs est fixée à £81.932<sup>9</sup>.

À ces indemnités de base s'ajoutent des indemnités spéciales résultant d'une fonction parlementaire particulière, par exemple, le président d'une commission parlementaire touchera £15.235 additionnels<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les membres de la Chambre des Lords, c'est toujours l'assemblée qui fixe les indemnités, mais les règles applicables ont été renouvelées à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2010. Avant 2010, l'indemnité des Lords était déterminée en fonction de leur lieu de résidence. Depuis cette date, les Lords ne bénéficient plus d'une indemnité fixe mais de £150 à £300 par séance ou en cas de présence en commission, ainsi que d'un remboursement des frais de transport, le tout étant exonéré d'impôt. Les titulaires de certains postes sont par ailleurs rémunérés, comme le Lord Speaker. Les Lords Justices quant à eux ont été payés pour la dernière fois par la Chambre en octobre 2009 (en 2009, à la suite de la création de la Supreme Court, celle-ci a pris en charge la rémunération de ses membres).

Ajoutons enfin que sur le plan fiscal, l'indemnité parlementaire britannique est soumise aux mêmes impôts que les autres revenus.

### ***Les règles de rémunération en Australie***

En **Australie**, le Remuneration and Allowance Act 1990 fixe le cadre régissant le salaire de tous les membres du gouvernement. Les membres du gouvernement étant également membres du Parlement, ils reçoivent un salaire de base correspondant à ce mandat (211.250 dollars australiens annuels), auxquels s'ajoute un pourcentage variable en fonction du poste occupé au gouvernement (Remuneration Tribunal, Determination n° 2

---

<sup>9</sup> Source : <http://www.theippsa.org.uk/mp-costs/mps-pay-and-pensions/>

<sup>10</sup> *Idem*.

2019). Ce pourcentage est fixé par le Remuneration Tribunal, autorité indépendante composée de trois membres nommés à temps partiel pour cinq ans renouvelables (Remuneration Tribunal Act 1973). Les membres nommés peuvent être issus du Parlement, de la haute fonction publique, de la Cour suprême ou d'un tribunal fédéral. Cette autorité est également compétente pour fixer d'autres rémunérations, telles celles des juges ou des titulaires de la haute fonction publique.

En 2020, ces compléments représentent les pourcentages suivants :

Fonction	Complément de salaire
Premier ministre	160%
Vice-Premier ministre	105%
Ministre du Cabinet	75%
Autres ministres	57.5%

Les indemnités sont soumises aux impôts sur le revenu de droit commun.

### ***Les règles de rémunération en Nouvelle-Zélande***

En **Nouvelle-Zélande**, c'est également une autorité indépendante (Remuneration Authority) qui fixe le salaire des ministres en vertu du Remuneration Authority Act 1977 modifié par le Remuneration Authority (Members of Parliament Remuneration) Amendment Act 2015 et le Members of Parliament (Remuneration and Services) Act 2013. Les trois membres de l'autorité sont nommés à temps partiel pour trois ans renouvelables. Aucune condition n'est requise par la loi relative à leur nomination. Actuellement, la présidente de l'Autorité est une ancienne ministre, les deux autres membres sont un directeur des ressources humaines dans le secteur privé et un statisticien.

Les critères de fixation des salaires sont les suivants : la comparaison avec des fonctions similaires, la « justice fiscale » mais aussi « la justice » pour celui qui occupe la fonction, les exigences de la fonction, la compétence et le contexte économique.



Tous les ministres étant membres du Parlement, ce sont les rémunérations en tant que parlementaires qui sont applicables, auxquelles s'ajoute une indemnité de fonction. Ainsi, le salaire de base d'un député est de \$163.961 annuels, auquel s'ajoute un complément de salaire.

En 2020, en vertu du Parliamentary Salaries and Allowances Determination (2017/262) adopté par la Remuneration Authority, les salaires sont les suivants :

<b>Fonction</b>	<b>Salaire annuel en NZD</b>	<b>Salaire annuel en euros</b>
Premier ministre	471.049	265.568
Vice-Premier ministre	334.734	188.716
Ministre du Cabinet	296.007	166.882
Autres ministres	217.676	122.721

La loi doit donc être modifiée afin de réformer les salaires des membres du gouvernement et du Parlement. Ce fut le cas en 2015, lorsque les salaires furent indexés sur l'évolution des traitements des emplois de la haute fonction publique. Au lieu d'entraîner une baisse de salaire des membres du gouvernement et du Parlement, cet amendement a permis une hausse inattendue des salaires. Le Remuneration Authority (Members of Parliament Remuneration) Amendment Act 2019 (n° 2) est donc revenu à la méthode de calcul précédant 2015.

Le 28 avril 2020 (première séance parlementaire lors de la crise sanitaire), le député David Seymour, leader du parti libéral, a déposé une proposition de loi visant à concrétiser la promesse de réduction de 20% des salaires ministériels, mais celle-ci n'a pas abouti. C'est finalement la Remuneration Authority qui a adapté les rémunérations en temps de Covid (Parliamentary Salaries and Allowances (Temporary Reduction - COVID-19) Determination 2020).

Les salaires suivants sont applicables du 9 juillet 2020 jusqu'au 6 janvier 2021 :

Fonction	Salaire annuel en NZD	Salaire annuel en euros
Premier ministre	376.840	212.454
Vice-Premier ministre	267.788	150.973
Ministre du Cabinet	236.806	133.506
Autres ministres	185.025	104.313

### *Les règles de rémunération au Canada*

De la même façon au **Canada**, il existe un encadrement législatif des rémunérations gouvernementales et parlementaires par le Salaries Act 1985 et le Parliament of Canada Act 1985. Le salaire de base des membres de la Chambre des communes est de \$182.600, auquel s'ajoute un complément variable déterminé par la loi, dépendant de la fonction au sein du gouvernement.

Fonction	Salaire annuel complémentaire (dollars canadiens)	Salaire annuel complémentaire (euros)
Premier ministre	\$182.600	282.467
Ministre	\$87.200	134.898
Secrétaire d'État	\$65.200	100.851

### *Les règles de rémunération en Irlande*

En **Irlande**, la Constitution (article 12, section 11) dispose que le salaire présidentiel doit être établi par la loi. En application de cette disposition, le Presidential Establishment Act 1938 établit à 325.507 euros sa rémunération annuelle. Aujourd'hui, le Président touche 249.000 euros par an après sa décision en 2011 de réduire son traitement à la suite de la crise économique de 2008/2009 <sup>11</sup>. À cela s'ajoute une indemnité pour frais

<sup>11</sup> <https://www.president.ie/en/media-library/news-releases/statement-from-president-michael-d.-higgins-regarding-voluntary-salary-redu>

complémentaires de 317.434 euros, en vertu du Presidential Establishment Act, 1938 (Increase of Emoluments and Allowances) Order, 1998 (S.I. No. 67/1998).

Par ailleurs, en vertu du Ministers and Secretaries Act 1924, les membres du gouvernement cumulent leur salaire en tant que député et une indemnité spécifique en tant que membre du gouvernement. En 2020, il s'agit des montants suivants :

Fonction	Salaire annuel en tant que parlementaire (euros)	Indemnité supplémentaire de fonction (annuelle, en euros)
Premier ministre	96.189	111.401
Autres ministres	96.189	79.510

Les salaires et indemnités sont soumis aux impôts de droit commun.

### *Les règles de rémunération en Inde*

En **Inde**, c'est le President's (Emoluments and) Pension Act 1951 qui détermine le salaire et les indemnités du Président indien, et le Salaries and Allowances of Ministers Act 1952 qui détermine les salaires et indemnités des ministres.

Fonction	Salaire mensuel (dollars US/euros)
Président	7000/5932
Premier ministre	3900/3306 (salaire d'un parlementaire) + indemnité de fonction
Autres ministres	3200/2712

### **Les règles de rémunération en Finlande**

Enfin en **Finlande**, il existe une loi de 2011 sur le salaire du Président, fixant son indemnité à 160.000 euros annuels<sup>12</sup>. S'agissant des membres du gouvernement, la loi sur le salaire et les indemnités des ministres est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Selon la section 1 (§2), le salaire d'un ministre est équivalent à celui du vice-Président de la Chambre, diminué de 5%. Le salaire du Premier ministre est équivalent à celui du Président de la Chambre, diminué de 5%.

En application de ce texte, en 2020, les salaires sont les suivants :

<b>Fonction</b>	<b>Salaire mensuel (euros)</b>
Président	13.333
Premier ministre	12.173
Autres ministres	10.147

Les salaires des membres du gouvernement finlandais sont soumis aux impôts de droit commun. Les membres du gouvernement qui sont également membres du Parlement peuvent cumuler leurs rémunérations et indemnités, dans la limite de la moitié de leur rémunération en tant que parlementaire. À titre indicatif, les rémunérations des parlementaires sont fixées par une commission de trois membres nommés par le Président de la Chambre. Pour le mandat 2019-2022, un député touche 6.614 euros par mois s'il est novice, 6.945 euros après quatre ans d'ancienneté et 7.408 euros après douze ans d'ancienneté.

**Enfin, on observe dans les pays objets de notre étude une volonté de déterminer les rémunérations de façon transparente par le biais de la loi ou d'une norme établie par une autorité indépendante.** Les rémunérations ministérielles et parlementaires se cumulent, et s'additionnent aux avantages, remboursements de frais et indemnités complémentaires.

<sup>12</sup> <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111152>

## II / Avantages, remboursements de frais et indemnités complémentaires

### Logements de fonction

**Les logements de fonction bénéficient avant tout aux Présidents** (Palais présidentiel à Helsinki par exemple) **et aux Premiers ministres** (notamment : 10 Downing Street à Londres, Premier House à Wellington, The Lodge à Canberra et Kirribilli Lodge à Sydney, 24 Promenade Sussex à Ottawa), auxquels s'ajoutent parfois des résidences secondaires ou de vacances. Les ministres disposent dans une moindre mesure de logements de fonction, comme par exemple le ministre des Affaires étrangères (1 Carlton Gardens) ou le ministre des Finances (11 Downing Street) au Royaume-Uni<sup>13</sup>.

Au Royaume-Uni, l'usage de ces résidences est régi par un outil de soft law, le code ministériel, dont la première édition officielle date de 1992, et qui est actualisé périodiquement (la dernière édition datant d'août 2019). Dans son article 7.10, il est indiqué que les membres du gouvernement bénéficiant d'une résidence de fonction doivent s'acquitter des impôts et taxes s'y rapportant, notamment les taxes locales. Par ailleurs, ils ne peuvent pas percevoir les remboursements de frais de logement éventuellement accordés par l'IPSA. Le code prévoit la prise en charge par l'État des frais de réception conviant des officiels étrangers. En revanche, certaines activités ne sont pas prises en charge : les réceptions de nature politique dans le cadre du travail au sein de la circonscription, ou les réceptions privées. Quant à la résidence de vacances du Premier ministre (Chequers dans le Buckinghamshire), elle a fait l'objet d'une donation à l'État en 1917 (Chequers Estate Act 1917). Le domaine est géré par un conseil d'administration et financé par lui, mais les services du Premier ministre s'acquittent d'un complément annuel afin de couvrir divers frais tels les salaires des employés (£702.972 en 2015/2016 soit

<sup>13</sup> Voir : Michael Everett, *Ministerial Residences*, *Briefing Paper* n° 03367, 21 juillet 2016.

777,873 euros). Chevening est une autre résidence secondaire (dans le Kent). Elle est administrée de la même façon. Elle est partagée entre plusieurs ministres sur décision du Premier ministre. Il existe encore Dorneywood dans le Buckinghamshire, utilisée habituellement par le ministre des finances.

## Remboursements de frais et avantages divers

**Le régime des avantages ou indemnités complémentaires est sensiblement plus opaque et variable que celui des rémunérations principales dans les pays objets de notre étude.** À nouveau, c'est parce que les membres du gouvernement dans les pays étudiés sont également membres du Parlement que certaines données sont publiées.

Au **Royaume-Uni**, l'IPSA établit annuellement le cadre du remboursement des frais de mandat pour les membres de la Chambre des communes. Chaque type de dépense est défini et son remboursement fait l'objet d'un plafond. Par exemple, des frais de logement sont remboursés aux MPs qui ne représentent pas la région londonienne. Ils sont plafonnés à £20.610 par an (soit 22,807 euros)<sup>14</sup>. Ils incluent ainsi les frais d'hôtel ou de loyer.

S'agissant des frais de transport, ceux-ci sont remboursés de façon réelle, dans certaines limites (par exemple, les trajets entre le domicile et Westminster sont admis si le domicile est situé sur le territoire de la circonscription ou à moins de 20 miles de celui-ci). Les membres de la famille peuvent bénéficier de 30 voyages par an entre la résidence londonienne et la circonscription. Des remboursements spécifiques ont également lieu en cas de séance nocturne (dépenses de taxi jusqu'à £80 par trajet après 23 heures, frais d'hôtel limités à £150 par nuit après 1 heure du matin, ou plus si le MP démontre que tous les hôtels dans son budget étaient complets).

---

<sup>14</sup> Source : *Members' pay and expenses and ministerial salaries 2016/17, House of Commons Briefing Paper*, n° 07762, 13 Juin 2017.

S'agissant des repas, les MPs pouvaient jusqu'en 2015 réclamer le remboursement des frais de restauration en cas de séance au-delà de 19h30. L'IPSA a mis fin à ce remboursement à cette date.

Les frais de permanence sont également pris en charge dans la limite de £26.100 pour les députés londoniens, et £23.450 pour les autres, avec un bonus de £6.000 lorsqu'une nouvelle permanence est créée.

En ce qui concerne les Lords, les règles de remboursement mises en place par la Chambre à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2010 prévoient un remboursement des frais de transport en cas de résidence hors de Londres. Les frais pris en charge sont déterminés de façon très précise en fonction du mode de transport (train, avion, voiture et même moto ou vélo, péage, parking, taxi) <sup>15</sup>. Par exemple, s'agissant du taxi ou du parking, les montants journaliers ne peuvent dépasser £20 par jour, et ne sont pas cumulables.

En **Irlande**, les indemnités supplémentaires sont accordées aux ministres mais correspondent à leur mission en tant que parlementaire. Il s'agit de la PSA (Parliamentary Standard Allowance), elle-même divisée en TAA (Travel and Accommodation Allowance) et la PRA (Public Representation Allowance).

La TAA couvre les frais de transport jusqu'à Dublin ainsi que les frais d'hébergement. Il s'agit d'un forfait fixé en fonction de l'éloignement de la circonscription, variant pour les députés de 9.000 euros (moins de 25 km) à 34.065 euros (plus de 360 km). La PRA vise au remboursement sur factures des frais d'hébergement de site web ou d'impressions. 10% des députés environ font l'objet d'un contrôle comptable par an, effectué par un organisme d'audit indépendant.

---

<sup>15</sup> Source : *House of Lords, Guide to Financial Support for Members*, Septembre 2016.

Enfin, il existe une indemnité pour établissement de la permanence dans la circonscription (forfait allant jusqu'à 8.000 euros sur factures) ainsi qu'un forfait téléphonique incluant l'achat du téléphone, la maintenance, le kit main-libres allant jusqu'à 750 euros, sur factures.

Au **Canada**, les seuls frais faisant l'objet d'un forfait sont une indemnité de transport (car allowance) de 2000\$ pour le Premier ministre et les ministres.

En **Nouvelle-Zélande**, les membres du gouvernement reçoivent également des indemnités couvrant leurs frais divers. Un plafond de remboursement est fixé par la Remuneration Authority (Parliamentary Salaries and Allowances Determination 2017) de la façon suivante :

Fonction	Plafond de dépenses en NZD	Plafond de dépenses en euros
Premier ministre	22.606	12.744
Autres ministres membres du Parlement	16.980	9.572

Les dépenses liées à la fonction sont remboursées sur production de justificatifs au secrétariat du Parlement (Office of the Clerk) ; ces sommes sont exclues de l'impôt sur le revenu. Elles couvrent entre autres les « frais de réception, restauration, fleurs, bagages » (Parliamentary Salaries and Allowances Determination 2017).

Par ailleurs, les députés qui sont également ministres bénéficient d'avantages liés à leurs déplacements sur le territoire néo-zélandais. Ces avantages sont détaillés par un arrêté ministériel entré en vigueur le 21 septembre 2014 (Ministers' Travel Services within New Zealand Determination 2014). Ces divers avantages sont les suivants : voiture avec chauffeur ou taxi de façon illimitée, parking ou péage. Les remboursements de frais de restauration sont conditionnés de la façon suivante : ils sont pris à plus de 80 km de Wellington, liés à la mission ministérielle, soumis au principe de transparence et de bon rapport qualité-prix.



En **Australie**, le Remuneration Tribunal fixe les indemnités ou avantages complémentaires des membres du gouvernement (Remuneration Tribunal (Departmental Secretaries - Classification Structure and Terms and Conditions) Determination 2020). Il s'agit principalement d'un véhicule de fonction, d'une place de parking, de 20 jours de congés par an et de frais de formation.

La section 2 de la loi sur le salaire et les indemnités des ministres en **Finlande** prévoit des indemnités journalières en cas de maladie, maternité, paternité, congé parental et des congés de 30 jours annuels (section 3). Les frais de transport et de sécurité sont sujets à une décision du Premier ministre (section 4). Le Premier ministre est logé par l'État, ce qui inclut la maintenance, le chauffage, l'électricité, le mobilier et le personnel (section 6). Le Premier ministre peut autoriser le remboursement aux ministres de tout frais « raisonnable » en lien avec leur mission.

Enfin en **Inde**, les frais complémentaires et avantages sont déterminés par le Salaries and Allowances of Ministers Act 1952. Il s'agit d'une Constituency Allowance, représentant les frais du ministre membre du Parlement qui doit installer un bureau dans sa circonscription, d'une résidence de fonction, de frais de transport pour lui et sa famille, de frais médicaux.

## Les pensions de retraite

En ce qui concerne les anciens Présidents, ceux-ci bénéficient d'un régime de retraite spécifique. Par exemple en **Finlande**, un ancien Président bénéficie d'une pension de retraite de 96.000 euros par an s'il a servi pendant six ans, dont on déduit 1/6 pour chaque année de mandat non exécutée. En ce qui concerne les règles relatives aux pensions de retraite des anciens membres de l'exécutif, celles-ci sont dans la plupart des systèmes choisis étroitement liées à celles régissant les pensions parlementaires. Notons que ces régimes ont subi des changements importants dans plusieurs pays, visant à supprimer les systèmes exorbitants du droit commun et à aligner le régime des pensions en cause avec celui des pensions des fonctionnaires ou agents publics. Par ailleurs, dans tous les pays, les pensions ministérielles et parlementaires sont cumulables.

Par exemple au **Royaume-Uni** en vertu du Public Service Pensions Act 2013, les pensions de retraite du Premier ministre sont régies par le droit commun des pensions ministérielles. Auparavant, le Ministerial and Other Pensions and Salaries Act 1991 donnait droit pour les anciens Premiers ministres à une pension équivalente à la moitié du salaire perçu le dernier jour de l'exercice de la fonction, quelle que soit la durée de ces fonctions et l'âge du Premier ministre concerné. Le droit commun est dorénavant le suivant : le fonds de pension parlementaire (Parliamentary Contributory Pension Fund (PCPF)) est composé d'un fonds pour les ministres (Ministers' Pension Scheme) et d'un fonds pour les députés (MPs' Pension Scheme). Les ministres ayant cumulé la fonction de député peuvent cumuler les deux types de pensions.

De même en **Australie**, en vertu du Parliamentary Superannuation Act 2004, les députés élus après l'entrée en vigueur de la loi ne bénéficieront plus d'un régime particulièrement intéressant quel que soit leur âge. La loi de 2004 met fin à ce régime et ne permet le paiement de la pension qu'après l'âge de 55 ans. Les anciens membres du gouvernement reçoivent un supplément de 6.25% qui s'ajoute à leur pension parlementaire.

Au **Canada**, les membres du gouvernement reçoivent une pension en tant que parlementaire (Members of Parliament Pension Plan régi par le Members of Parliament Retiring Allowances Act 1985). Il en est de même en **Nouvelle-Zélande** (Government Superannuation Fund (GSF) scheme), en **Finlande** ou en **Inde**. Les anciens Premiers ministres canadiens qui sont restés en fonction plus de quatre ans bénéficient d'une pension supplémentaire dès qu'ils atteignent l'âge de 67 ans.

Enfin en **Irlande**, les députés ayant servi comme ministres reçoivent leur pension en tant que parlementaire, à laquelle s'ajoute un supplément lorsqu'ils ont servi en tant que ministre pendant plus de deux ans. Le supplément consiste en un pourcentage du salaire ministériel dépendant du nombre d'années de service (20% après deux ans, trois ans : 25%, quatre ans : 30% et cinq ans : 35%, avec un maximum de 60% après dix ans de service).

## Les avantages acquis à l'issue des fonctions

Les avantages acquis à l'issue des fonctions bénéficient avant tout aux anciens Présidents et Premiers ministres.

En **Australie**, un ancien Premier ministre continue de percevoir de nombreux avantages à l'issue de son mandat (conseillers, chauffeurs, bureau, équipement de bureau, smartphone et dépenses de voyage).

En **Inde**, il s'agit d'une résidence, d'un cabinet de 14 personnes pendant cinq ans, de six billets d'avion domestiques en classe affaires par an et d'un dispositif de sécurité. Pour un ancien Président indien, il faut ajouter la couverture maladie illimitée, tous les transports domestiques illimités et une voiture avec chauffeur, ainsi que l'eau, l'électricité et les factures de télécommunications.

En **Irlande**, les avantages d'un ancien Premier ministre consistent en un secrétariat mis à disposition, en des avantages concernant l'accès à l'aéroport et en un usage illimité des voitures et chauffeurs de l'État.

En **Nouvelle-Zélande**, les anciens Premiers ministres bénéficient d'un chauffeur et d'une voiture neuve tous les 60.000 km, ainsi que de tous leurs voyages en avion gratuits.

Curieusement au **Royaume-Uni**, les anciens Premiers ministres ne bénéficient que de peu d'avantages matériels : essentiellement une voiture avec chauffeur. La presse s'amuse par exemple du fait qu'à l'issue de son mandat, Theresa May devra écrire ses e-mails ou téléphoner elle-même, et que son mari devra « sortir les poubelles »<sup>16</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le Premier ministre du **Canada** ne bénéficie pas d'avantages spécifiques après son mandat, mais plutôt de gratifications symboliques.

---

<sup>16</sup> <https://www.bbc.com/news/newsbeat-49086596>

Il en est de même en **Finlande**. Néanmoins, un ancien Président finlandais bénéficie d'une résidence, des transports illimités, d'un secrétariat et d'un dispositif de sécurité.

## Conclusion

### État des lieux par pays

Pays	Mode de fixation de la rémunération et des autres frais et avantages	Autorité indépendante	Cumul avec l'indemnité parlementaire
<b>Royaume-Uni</b>	Loi de 1975 et autorité indépendante	Oui	Oui
<b>Irlande</b>	Lois de 1938 (Président) et 1924 (membres du gouvernement)	Non	Oui
<b>Canada</b>	Loi de 1985	Non	Oui
<b>Australie</b>	Loi de 1990 et autorité indépendante	Oui	Oui
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Loi de 1977 et autorité indépendante	Oui	Oui
<b>Inde</b>	Lois de 1951 (Président) et 1952 (membres du gouvernement)	Non	Oui
<b>Finlande</b>	Lois de 2011 (Président) et 2007 (membres du gouvernement)	Non	Oui

**Enfin, ces exemples de droit comparé nous révèlent une tendance croissante à la détermination de règles transparentes relatives à la rémunération des membres de l'exécutif.** La loi est parfois utilisée, ce qui est idéal si l'on considère la légitimité de la règle ainsi produite, ou encore des normes de nature réglementaire. En revanche, ce système peut manquer de flexibilité et de souplesse. Les rémunérations peuvent en effet varier en fonction de divers facteurs (les souhaits ou promesses de la majorité politique, la conjoncture économique etc), et la loi parlementaire n'est pas un outil qui peut être révisé fréquemment. L'option de l'autorité indépendante présente plusieurs intérêts en revanche. Elle est d'abord censée être détachée de considérations politiciennes, elle est donc plus neutre et objective. Néanmoins, les garanties de neutralité et d'indépendance doivent être formalisées dans la loi portant création de l'autorité, ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays objets de notre étude. Un mandat non renouvelable, une nomination parmi des magistrats ou personnalités détachées du monde politique notamment permettent de garantir l'indépendance statutaire des membres d'une telle autorité. L'autre avantage de ce type d'institutions est qu'elle peut aisément modifier les règles en vigueur (davantage que le Parlement), ce qui rend le système assez souple comme on l'observe en Nouvelle-Zélande à l'occasion de la crise sanitaire. Il semble également pertinent de confier à une telle autorité le soin de fixer les règles relatives aux avantages financiers et matériels accordés aux membres de l'exécutif, voire le montant de ceux-ci, car ceux-ci font l'objet de nombreuses critiques, peut-être même davantage que la rémunération elle-même.

### 3 PROPOSITIONS DE REFORMES

## 1

### **Les modalités de détermination des indemnités et des avantages matériels des membres du pouvoir exécutif devraient être encadrées par des normes transparentes**

La démocratie s'accommode mal de l'opacité régnant sur le fonctionnement de la fonction exécutive de l'État. Les indemnités et avantages matériels des membres du pouvoir exécutif doivent être déterminés par des règles transparentes. La loi est un instrument idéal si l'on considère la légitimité de la règle produite : elle est générale, abstraite, élaborée en respectant le principe du contradictoire avec la participation de l'opposition, et selon une procédure publique. Toutefois on peut également penser à des normes de nature réglementaire, car le sujet est technique, et car il n'y a pas de disposition constitutionnelle imposant l'adoption d'une loi sur ce sujet. Pour plus de souplesse, la loi ou le règlement peuvent également fixer un cadre pour la détermination de ces éléments par une autorité indépendante.

## 2

### **La création d'une autorité indépendante en charge de la détermination et/ou du versement des rémunérations et des autres avantages permet de donner de la souplesse et de l'objectivité au dispositif**

La création d'une autorité indépendante pour gérer les rémunérations et avantages divers présente de multiples avantages. Ses membres sont nommés en vertu de leur expertise. Son activité est entièrement dédiée à la détermination ou au versement des indemnités et avantages matériels, pour plus de simplicité et de lisibilité. Son activité peut faire l'objet d'un rapport annuel, ce qui renforce la transparence du dispositif. Lorsque les rémunérations et avantages matériels doivent être modifiés,

la procédure devant l'autorité est plus souple que la révision de la loi ou du règlement.

## 3

### **Le fonctionnement de l'autorité doit être entouré de garanties statutaires d'indépendance et d'impartialité**

Il convient de garantir l'indépendance et l'impartialité de l'autorité grâce à diverses garanties statutaires. Il pourrait s'agir : de garanties entourant la nomination de ses membres (nominations parmi les corps de magistrats par exemple), d'un mandat non renouvelable, de l'interdiction de recevoir des instructions, de garanties entourant la sortie de fonction des membres etc... Les règles de détermination des éléments financiers fixés par la loi ou le règlement doivent en outre être suffisamment précises pour éviter l'arbitraire dans la concrétisation de la norme.