



## LIVRE BLANC

Débattre d'une juste indemnisation des élus

Enjeux, critères, propositions

Didier Demazières et Rémi Lefebvre, ont publié un livre blanc formulant 13 propositions afin d'expliciter les critères et niveaux d'indemnisation et au-delà de permettre un débat raisonné sur une question essentielle.

L'indemnisation des élus suscite de nombreux débats et controverses, souvent mal posés, alimentés par des rumeurs, scandales ou soupçons les plus divers. **Les élus ne seraient-ils pas trop payés pour exercer leurs mandats, ne perçoivent-ils pas des revenus exagérés s'apparentant à des rentes illégitimes, ce phénomène renforçant le fossé qui se creuse entre représentants et représentés ?** Souvent la distinction est faite entre d'un côté des élus « de proximité » 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.



Rémi Lefebvre, Professeur de sciences politique et membre de L'Observatoire de l'éthique publique



Les indemnités des élus suscitent des jugements contradictoires. Selon les enquêtes, les élus apparaissent tantôt « surpayés », tantôt « sous-payés », ce qui traduirait assez largement les degrés de confiance, ou de défiance, que les citoyens ont à l'égard de leurs hommes et système politiques. En France, la situation est ambivalente : une opinion publique très sensible aux avantages de la condition d'élus et des représentants qui au contraire jugent parfois que leur indemnité n'est pas à la hauteur de leur investissement et du niveau social atteint avant de faire de la politique ou du niveau qu'il aurait pu atteindre sans s'engager.

Ces opinions et interrogations critiques pointent vers des enjeux majeurs pour le fonctionnement des démocraties.

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

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

**Didier Demazières,  
sociologue, directeur de  
recherche au CNR**



# TÉLÉVISION & RADIO

**3** nord  
pas-de-calais



## Journal télévisé du 19/20

Interview de Rémi Lefebvre

**ici** PAR  
FRANCE BLEU  
ET FRANCE 3

### L'invité du 6-9 France Bleu Nord

Rémi Lefebvre, professeur de sciences-  
politique à l'université de Lille

**Le 19 juin 2023**



03/09



# PRESSE ÉCRITE

**Des maires payés au  
mérite ? Ces pistes  
explosives pour mieux  
rémunérer les élus**

21 juin 2023

Challenge<sup>s</sup>

## Et si on dépoussiérait les indemnités des élus locaux ?

28 juin 2023

**LE COURRIER  
DES MAIRES** et des élus locaux

### Débattre d'une juste indemnisation des élus



Voici l'ambition de l'Observatoire de l'éthique publique dans son récent livre blanc.

“La question de la juste indemnisation des élus est centrale pour le fonctionnement des démocraties”

# EMEUTES URBAINES : "LE SYSTEME ACTUEL D'INDEMNISATION DES ÉLUS EST OPAQUE, INÉGALITAIRE ET À RÉFORMER"

# Le Monde

TRIBUNE  
7 juillet 2023

Didier Demazière et Rémi Lefebvre

## L'indemnisation des élus est opaque et doit être réformée

Afin de répondre à la méfiance de l'opinion publique et au sentiment d'abandon qui montent chez les maires, le sociologue et le politiste questionnent les conditions d'exercice des mandats

Les démissions de maires, la violence et la défiance dont font l'objet les élus, de manière de plus en plus directe et publique, posent la question de la place et du rôle dévolus aux responsables politiques. Lors des émeutes ces derniers jours, les agressions et les violences contre des maires dans plusieurs communes (L'Hay-les-Roses, Charly, Sannois, Cholet...) se sont multipliées et ont suscité une vive émotion et réprobation.

Les élus sont le maillon essentiel d'une démocratie représentative désormais largement contestée dans sa légitimité et ses formes concrètes d'exercice. Selon une enquête du Centre de recherches politiques de Sciences Po parue en février, plus de deux Français sur trois jugent qu'ils sont corrompus et préoccupés principalement par leur intérêt personnel.

Pour une partie d'entre eux, il devient plus difficile d'exercer leur mandat. Les élus de proximité sont souvent démunis face à des attentes de citoyens usagers qu'ils sont incapables de satisfaire. Un sentiment d'impuissance progresse (des maires à l'égard de l'intercommunalité et de l'Etat, des parlementaires vis-à-vis de l'exécutif). Ils sont aussi « à portée d'engueulade », signe d'un recul du prestige social classiquement associé à la fonction de représentation.

Ces phénomènes nourrissent un déclassement d'autant plus

fort que les élus sont de plus en plus issus des catégories supérieures, ce qui renforce la critique de leur manque de représentativité sociale. La progression des retraits volontaires de la politique, établie par la politiste Louise Dalibert dans sa thèse de science politique soutenue en 2022, est un signe de cette dégradation. Le spectre d'une crise des « vocations » pour la politique semble poindre même si celle-ci n'est pas vérifiée empiriquement. Un débat doit donc s'ouvrir sur la question des conditions dans lesquelles les élus exercent leurs mandats.

### Ignorance, défiance

On insistera ici sur un aspect peu mis en avant de ces conditions: leur dimension matérielle. Dans les démocraties, l'indemnisation des mandats est un principe largement admis. Cela signifie que les élus peuvent vivre non seulement « pour » la politique, mais aussi « de » la politique, selon l'expression classique du sociologue Max Weber [1864-1920]. Car en France, sur plus de 500 000 mandats, seulement 5,5 % procurent une indemnité mensuelle supérieure à 1000 euros et plus des deux tiers sont purement bénévoles. Ces derniers sont tous des élus municipaux.

Dans un livre blanc publié par l'Observatoire de l'éthique publique, nous avons produit un état des lieux de leur indemnisation et des principes qui la gouver-

nent. Nous parvenons à la conclusion que le système actuel est opaque et inégalitaire et qu'il faut le réformer. Il est marqué par un manque de transparence. Sur le montant des indemnités associées à chaque mandat et sur leurs versements à l'échelle intercommunale, l'information est disponible mais peu accessible.

Sur les indemnités de fonction et les avantages des élus locaux ainsi que sur les revenus annexes des parlementaires, on remarque une opacité qui peut alimenter une ignorance et devenir une source de défiance. On ne dispose pas de données sur les positions des indemnités dans l'échelle des revenus de la population. Un flou règne sur les circuits de décision fixant leur niveau.

On observe surtout une grande variabilité des montants et de fortes inégalités entre élus, en

fonction des mandats détenus et des cumuls éventuels. Dans ce contexte, les maires apparaissent globalement « sous-indemnisés ». En effet, pour ces derniers, le niveau de l'indemnité perçue est fonction de la taille démographique de la commune. Mais si la charge est plus limitée dans les petites communes, c'est aussi là que les soutiens administratifs, d'expertise et d'ingénierie sont rares ou font défaut.

### Débat démocratique et informé

En outre, l'exercice de cette fonction est souvent peu compatible avec une activité professionnelle. Mais les indemnités permettent-elles de quitter son emploi quand on sait que, dans la tranche de 1000 à moins de 10 000 habitants, elles avoisinent les 2000 euros brut? Cela explique en partie le phénomène inquiétant du vieillissement du personnel politique local: la retraite finançant ainsi l'activité politique.

Certains mandats semblent plus avantageux que d'autres: quel est ce qui justifie le différentiel entre les indemnités parlementaires et celles des grands exécutifs locaux? Qu'est-ce qui justifie que les simples conseillers régionaux ou départementaux soient en général plus gratifiés que les maires de petite commune ou que les adjoints au maire des villes de près de 100 000 habitants? Nous constatons une décorrélation entre le

niveau des indemnités et le travail requis par les mandats. Les sommes perçues sont indépendantes des activités réalisées, des expertises détenues, des temps consacrés (qui varient beaucoup d'un mandat à l'autre).

Aussi est-il temps d'engager un débat public et de mettre les choses à plat. Certes, le sujet est jugé trop sensible politiquement et la tentation est grande de le refouler. Il faut pourtant sortir d'une situation de plus en plus intenable. D'un côté, l'opinion publique est très sensible aux supposés avantages d'une condition d'élu considérée comme homogène et uniforme. De l'autre, les élus peuvent s'investir jusqu'à sacrifier leur vie familiale et personnelle, et juger que leur indemnité n'est pas à la hauteur de leur engagement, ainsi que du niveau social qui était le leur avant de faire de la politique ou du niveau qu'ils auraient pu atteindre sans s'engager. C'est au débat démocratique, un débat informé, qu'il revient de définir ce que peut être une juste indemnisation.

Nous proposons de mieux corréler les niveaux d'indemnisation et les tâches accomplies, ce qui constitue un horizon réformiste raisonnable. Cette entreprise n'est pourtant pas simple et se heurte à de nombreuses difficultés: trentoreces par la grande hétérogénéité des collectivités. De fait, les fonctions, missions et tâches varient, mais le volume de

travail qu'elles induisent est un angle mort. Il en va de même pour le temps effectivement consacré à l'exercice des mandats. Comme l'on pourrait aussi examiner les effets des pratiques de cumul sur les temps alloués aux différents mandats.

Une autre piste est à envisager, en forme de donnant-donnant entre élus et citoyens: augmenter le niveau des indemnités, mais l'assortir d'une limitation du cumul des mandats dans le temps pour conjurer le risque d'une professionnalisation politique... ce qui amène la question de l'accompagnement des mobilités en fin de fonction.

La mobilisation autour de la réforme des retraites a fait apparaître la nécessité d'une démocratie plus participative. Mais il faut aussi réformer la démocratie représentative et porter le débat sur la place des élus et les conditions d'exercice de la représentation politique. ■

Didier Demazière est sociologue, directeur de recherche au CNRS; Rémi Lefebvre est professeur de science politique. Ils ont coécrit le livre blanc « Débatte et juste indemnisation des élus », pour l'Observatoire de l'éthique publique, paru en juin.

## Il faut débattre d'une juste indemnisation des élus

21 juin 2023



acteurspublics

05/09

# L'OBS



21 juin 2023

## Faut-il mieux payer les élus ?

Les élus sont-ils sur ou sous-payés ? Dans une note pour l'Observatoire de l'Ethique publique, Didier Demazière, directeur de recherche au CNRS, et Rémi Lefebvre, professeur de sciences politiques, réclament plus de transparence et proposent d'augmenter les indemnités de certains élus et de les baisser pour d'autres. Certains mandats semblent ainsi nettement plus avantageux que d'autres : les conseillers régionaux et départementaux sont toujours indemnités à un niveau plancher de 1555 euros brut mensuels quand les maires de communes de moins de 500 habitants ne peuvent toucher plus de 992 euros brut mensuels. Autre injustice : un conseiller régional d'opposition est nettement plus gratifié qu'un adjoint au maire d'une ville de 100 000 habitants. Parmi leurs propositions : corriger cette différence ou discuter de la personnalisation de l'indemnité de mandat (en fonction du niveau du salaire perdu par l'élu).

## Rémunération des élus : un système "opaque et inégalitaire", selon deux chercheurs

LA  
VOIX  
DU  
NORD

17 juillet 2023

Dans un livre blanc, deux chercheurs interrogent le système français d'indemnisation des élus qu'ils considèrent opaque et injuste. Il appellent à une réforme. Entretien avec le politiste Rémi Lefebvre, auteur avec le sociologue Didier Demazière de cette étude sur une question devenue quasi taboue en France.

2 JUILLET 2023

## Faut-il mieux indemniser les maires ?



Symboles d'une république qui vacille jusque dans ses territoires, les maires sont au cœur de l'actualité politique depuis des mois. Seule catégorie du personnel politique à échapper au discrédit et à la défiance citoyenne, ils sont plus que jamais exaltés pour leur légitimité de «proximité» et de «terrain», d'autant plus célébrée que se creuse par en haut la distance entre représentés et représentants. Mais, figures accessibles, les édiles sont aussi devenus des cibles de la vindicte populaire. Leur légitimité est fragile comme l'a montré la progression inquiétante de l'abstention aux dernières élections locales.

A la «portée d'engueulade», selon la formule consacrée, ils sont désormais à la portée d'agressions physiques, objets d'une violence «de proximité».

A Saint-Brevin-les-Pins (Loire-Atlantique), il y a quelques mois ou pendant les émeutes récentes à L'Haÿ-les-Roses (Val-de-Marne), Charly (Rhône), Sannois (Val-d'Oise), Cholet (Maine-et-Loire)... les agressions et violences contre des maires se sont multipliées et ont frappé les esprits.

Cent cinq mairies ont été dégradées ou incendiées ces derniers jours. Avec plus de 1 200 procédures de démissions ouvertes depuis les municipales de 2020, le rythme des démissions d'élus locaux s'est accéléré. Le spectre d'une crise des vocations se lève. Une dynamique de déclassement du statut des élus est à l'œuvre.

De fait, les conditions matérielles d'exercice de l'activité de maire se dégradent. Les attentes des citoyens usagers, de plus en plus exigeants, s'accroissent alors que les moyens financiers des communes se tarissent, qu'un sentiment d'abandon se développe dans les territoires ruraux, et que l'exercice du mandat exige de plus en plus de technicité avec la territorialisation des politiques publiques.

L'effondrement des services publics expose ainsi frontalement les maires aux récriminations. Enfin, le développement de l'intercommunalité déplace le centre de gravité du pouvoir local et laisse une partie des maires impuissants. Au total, l'honorabilité attachée traditionnellement à la fonction se détériore.

## Semi-bénévoles de la République

Les maires affrontent ces défis et ces épreuves alors qu'ils sont pour une grande majorité d'entre eux des semi-bénévoles de la République. La question de leur indemnisation mérite d'être reconsidérée. Faut-il mieux indemniser les maires au risque de les professionnaliser ? Le mandat de maire est-il assez valorisé financièrement par rapport à d'autres mandats ? Quels pourraient être les principes d'une «juste» indemnisation ?

Avec Didier Demazière, nous avons publié pour l'Observatoire de l'éthique publique un livre blanc qui fait le point sur cette question politiquement sensible et mise sous le tapis dans un contexte de la professionnalisation politique et d'«antipolitique».

La grande majorité des maires en France ne vivent pas de la politique alors qu'ils y consacrent une partie essentielle de leur temps. La moitié des communes en France ont moins de 500 habitants (spécificité française en Europe), et les maires y perçoivent une indemnité inférieure à 1 000 euros, d'autant plus modique qu'ils ne peuvent s'appuyer sur une véritable administration locale.

Les chefs d'exécutifs touchent, dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants, autour de 4 000 euros, et dans les villes de 3 500 à 50 000 habitants entre 2 000 et 3 500 euros. . Les indemnités intercommunales s'ajoutent à ces indemnités et parfois le cumul d'un autre mandat (non parlementaire), comme celui de conseiller départemental ou régional.

Mais à ces niveaux d'indemnisation, et compte tenu du caractère chronophage de la fonction, la conciliation entre un mandat municipal et une activité professionnelle est quasi impossible.

Or les maires sont de plus en plus issus des catégories supérieures et diplômées, tendance renforcée par la technicisation des activités locales, ce qui nourrit un sentiment de déclassement. Certains mandats sont bien mieux indemnisés que ceux de maire. Un conseiller régional touche en moyenne 2 500 euros d'indemnisation alors que cette activité, surtout quand l'élu est dans l'opposition, requiert un investissement bien moindre qu'un maire.

## Professionaliser les maires ?

Cette trop faible indemnisation des maires entraîne une conséquence particulièrement néfaste d'un point de vue de la représentativité des élus. De plus en plus, seule la retraite permet d'assurer la fonction sur le plan matériel et en termes de disponibilité. 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 tombée à un peu moins de 4 % en 2020 (elle était de 12 % en 1983). Ce vieillissement des élus rend l'exercice des fonctions locales peu attractif d'autant que les jeunes générations se détournent de plus en plus d'une vie politique dont ils ne perçoivent pas les enjeux et ne maîtrisent pas les codes.

L'une des réponses au malaise actuel des maires (parmi d'autres) est donc de reconsidérer leur indemnisation. Le risque de l'augmenter est identifié : professionnaliser les maires et les banaliser comme une forme d'élite technicienne mue par l'ambition moins que par la vocation. La démocratie locale doit son aura (ou ce qui lui en reste...) à une éthique du bénévolat qui continue à structurer son imaginaire (le maire dévoué et désintéressé, au service des citoyens). Il faut la préserver.



# AUDITION

**10 Octobre 2023**



**PAR LA DÉLÉGATION AUX  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES ET À LA  
DÉCENTRALISATION DE  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**



La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a mis en place le 19 juillet dernier une mission d'information sur le statut des élus locaux. Cette mission est composée de 9 membres : M. Sébastien JUMEL (GDR-NUPES) et Mme Violette SPILLEBOUT (RE), co-rapporteurs ; Mme Sophie BLANC (RN) ; M. Stéphane DELAUTRETTE (PS-NUPES) ; Mme Edwige DIAZ (RN) ; M. Emmanuel MANDON (DEM) ; Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK (HOR) ; M. Sébastien ROME (LFI-NUPES) ; M. Stéphane TRAVERT (RE).



La mission a pour objet de faire un état des lieux du droit applicable aux élus locaux (élus du bloc communal, élus départementaux et élus régionaux) dans l'exercice de leurs fonctions et de formuler des propositions d'évolutions législatives et réglementaires. Comme vous pouvez vous en douter, les questions d'indemnités et de défraiement constituent l'un des principaux angles d'attaque des travaux de la mission.

**09/09**