



HAL
open science

Une norme démocratique ?

Frédéric Monier, Christophe Portalez

► **To cite this version:**

Frédéric Monier, Christophe Portalez. Une norme démocratique ? : L'indemnité des élus en débats, de la Révolution française à la Grande Guerre. 2019. halshs-02404207

HAL Id: halshs-02404207

<https://shs.hal.science/halshs-02404207>

Preprint submitted on 11 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Une norme démocratique ? L'indemnité des élus en débats, de la Révolution française à la Grande Guerre

Frédéric Monier et Christophe Portalez

La France est l'un des premiers pays européens à créer, en septembre 1789, une indemnité pour les députés à l'Assemblée nationale constituante, et donc à ouvrir la voie à la professionnalisation de la politique. Pourtant, en dépit de la précocité de cette création à l'échelle du continent, cette question n'a jamais constitué une préoccupation scientifique majeure pour les historiens et les chercheurs en sciences sociales, tant s'en faut. On compte sur les doigts des deux mains les travaux portant sur ce sujet. Entre 1919 et les années 1990, seuls cinq articles et un mémoire universitaire ont été consacrés à la politique rémunérée, dont deux études sur la genèse de la rémunération parlementaire pendant la Révolution française, et un travail sur l'augmentation de cette rémunération, et les débats qu'elle a suscités en 1906¹. Il est rare de trouver un sujet aussi peu étudié. Ce désintérêt n'a guère changé avec l'entrée dans le XXI^e siècle, à de rares exceptions près². Cela conduit, en retour, à regarder la célèbre analyse de Max Weber pour ce qu'elle est : une théorie qui, dans le cas de la France, ne repose sur aucune recherche documentaire réelle. Les rares études sur la fortune des députés, ainsi pour les parlementaires de la III^e République, montrent l'existence de notables qui, l'âge venant, embrassent une carrière politique et touchent une rémunération³. Les pages qui suivent entendent ouvrir des perspectives de travail pour des recherches à venir et soulever des questions, à partir d'éléments de connaissance factuels et des premiers résultats obtenus sur l'indemnisation stricto sensu ou sur des avantages matériels attachés à l'exercice de

¹ Alphonse Aulard, « L'indemnité législative sous la Révolution », *La Révolution française*, t. 79 (1926), p.193-207 ; Catherine Dubief, *L'histoire de l'indemnité parlementaire en France*, université Paris II, mémoire de DES, 1973, 118 ff. ; René Garmy, « Robespierre et l'indemnité parlementaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 169, 1962, p.257-287 ; Alain Garrigou, « Vivre de la politique. Les « quinze mille », le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, p.7-34 ; Jules M. Priou, « L'indemnité législative », *Revue des deux mondes*, octobre 1972, p.80 suiv. Numérisé sur le site revuedesdeuxmondes.fr ; André Sauvageot, « L'indemnité parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, n°580, 1948 (juillet-décembre), p.46-56.

² Philippe Bourdin, « Démocratie tronquée, Convention transparente. Les Deux Tiers au crible des déclarations individuelles d'état civil et de patrimoine », *Annales historiques de la Révolution française*, n.° 381, 2015, pp. 155-187

³ Anne-Marie Sohn, « La fortune : une approche originale du personnel politique et de son engagement », dans Jean-Marie Mayeur, Jean-Pierre Chaline et Alain Corbin (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, publications de la Sorbonne, 2003, pp.214-216.

mandats politiques⁴. Ces avantages n'ont, eux non plus, pas ou presque pas été étudiés historiquement pour la France⁵.

À observer la genèse et le devenir de cette indemnisation des élus, de la Révolution française à la Grande Guerre, on peut penser qu'il s'agit d'une nouvelle norme démocratique. Entendons, concrètement, un ensemble de règles juridiques et de pratiques financières liées à des formes de gouvernement où existe un pouvoir parlementaire. Pourquoi cette hypothèse, présente dans plusieurs recherches récentes⁶ ? La création d'une indemnité pour les députés intervient à l'automne 1789 : elle est le fruit manifeste des bouleversements de l'été et une conséquence de l'affirmation des projets révolutionnaires. Cela signifie aussi que le principe de cette indemnisation n'est pas acquis, mais au contraire en débats, entre les révolutionnaires et leurs adversaires royalistes tout au long de la Révolution. De même, le montant de cette indemnité fait l'objet de discussions et de controverses, après parfois : au clivage premier, qui oppose les partisans et les adversaires de l'indemnité, s'ajoute un autre clivage, entre des républicains pragmatiques, qui souhaitent que l'indemnité augmente en fonction du coût de la vie, et des républicains de principe, qui défendent une exemplarité morale par l'austérité.

Si le premier Empire éteint de facto ces débats en transformant le rôle et la situation des membres du corps législatif et du Sénat, c'est à la monarchie restaurée d'affirmer, dans la Charte de 1815, un credo : aucune indemnité ne saurait être attachée à la qualité de parlementaire. Cette disposition, profondément imbriquée dans le fonctionnement de la société politique censitaire que connaît la France entre 1815 et 1848, ne souffre aucune exception, mais connaît bien des accommodements. Le cas des députés fonctionnaires, dont le nombre s'accroît entre les années 1820 et les années 1840, démontre, aux yeux de critiques contemporains de plus en plus nombreux, que les gouvernants utilisent des formes détournées de rémunération des élus afin qu'ils soutiennent le trône.

La deuxième République qui s'impose en février 1848 entend donc démontrer qu'elle rompt, sur ce plan aussi, avec les régimes monarchiques antérieurs et qu'elle renoue avec sa devancière. L'indemnité parlementaire est donc rétablie dans son principe, assortie d'une clause qui interdit aux

⁴ Une première version de ce travail, consacrée aux années 1789-1848, a été présentée par F. Monier au workshop de l'université de Huelva, 10-11 mai 2018, « Una visión comparada en Historia Cultural de la corrupción política : Europa siglos XIX y XX », sous le titre : « El dinero de los diputados: remuneración, profesionalización y corrupción en Francia (1789-1848) »

⁵ Aurélien Baudu, « la situation matérielle des anciens députés et sénateurs : un « privilège » parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/4, n° 80, p.697-723, ici p.700, 704, *passim* ; Marie-Ange Grégory, « La négociation d'avantages pécuniaires : un objet fédérateur, propice à la mobilisation des élus », *working paper*, Congrès AFSP 2017, section thématique « les élus et l'argent ».

⁶ Romain Rambaud et Julien Bonnavard, « Histoire du droit des indemnités des élus : de l'hypothèse d'un droit corporatif inégalitaire à celle d'une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique », *working paper*, Congrès AFSP 2017, section thématique « les élus et l'argent ».

représentants élus de renoncer à la percevoir. Cela laisse ainsi entendre qu'il existe, dans le pays, des conceptions concurrentes de l'exercice du mandat de député, des conceptions attachées à un exercice notabiliaire et honorifique de ce qui n'est pas un métier politique dans cette vision des choses, mais bien la consécration politique d'une ascendance et d'une domination sociales.

Ce mouvement d'alternance et de contradiction s'exacerbe et prend fin en 1852 : alors que le nouveau régime impérial, autoritaire, abroge l'indemnité parlementaire dans un premier temps, il la rétablit moins d'un an plus tard. Ce remords, qui est souvent passé dans l'historiographie pour une hésitation et que des recherches en cours devraient permettre de mieux comprendre, constitue un point tournant. L'indemnité parlementaire n'est plus abrogée par la suite. Elle se trouve même confortée, après les années 1870, par la genèse d'une série d'avantages matériels liés à la charge de député ou de sénateur. Pourtant, cet enracinement d'une norme, qui suppose une maîtrise par les assemblées de leur budget, connaît des limites. Ainsi, la création d'une démocratie communale républicaine, dont l'un des points d'orgue est le vote de la loi de 1884, ne s'accompagne d'aucune indemnité pour les conseillers municipaux. Cela est récusé, de même que pour les autres mandats locaux, comme celui de conseiller général.

Il faut, en réalité, attendre l'orée du XX^e siècle : les années 1899-1912, pour que la question de l'argent des élus se pose à nouveau. Il s'agit même de l'un des grands débats républicains de ce temps sur les réformes du régime, comme le démontrent les études et essais qui lui sont alors consacrés, en particulier chez les juristes. L'augmentation, par la Chambre des députés, du montant de l'indemnité parlementaire en décembre 1905 suscite en effet des polémiques houleuses en 1906 et les années suivantes. Mais, si la réforme dite des « quinze mille » francs fait couler beaucoup d'encre, elle n'est pas le seul élément à prendre en compte. Les choses commencent à changer du côté des mandats locaux : le dédommagement des conseillers généraux fait l'objet de délibérations et est reconnu dans la loi de finances du 27 février 1912. Cela reflète le triomphe d'une conception républicaine du métier politique, selon laquelle l'exercice de mandats locaux correspond à un début de carrière. De fait, être un élu en République implique souvent des formes de cumul de mandats⁷. En somme, à la veille de la Grande Guerre, la conception de la politique comme métier, plus indemnisé que bien rémunéré, s'est affirmée dans un cadre démocratique et libéral.

Pourtant, cette évolution ne va pas de soi. La lecture qui fait de l'indemnité financière la marque distinctive d'une norme républicaine dans la pratique du gouvernement n'a pas de caractère d'évidence. En effet, il ne faudrait ni sous-estimer le lien entre indemnité parlementaire et régime

⁷ Aude Chamouard, « Existe-t-il des notables socialistes sous la Troisième République ? », *Histoire@Politique*, vol. 25, no. 1, 2015, pp. 41-52 ; Guillaume Marrel, « La mairie, le parti et la carrière. Implantation municipale, cumul et notabilisation des élus socialistes (1892-1940) », dans Jacques Girault (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle. Partis, réseaux, mobilisation*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, pp. 143-166.

autoritaire, qui reste à éclairer pour le second Empire, ni méconnaître la force et la persistance des oppositions rencontrées. Les adversaires ne désarment pas à la fin de l'année 1852. Ils expriment encore des critiques, sous une forme ou une autre, dans les années 1900, lorsqu'il s'agit de marquer le refus d'augmenter le traitement des députés.

Prendre en compte, sérieusement, ces refus, implique de formuler quelques hypothèses de travail qui permettent d'en rendre compte. Trois hypothèses sont présentées ici. La première est que, face à ces oppositions et à ces conceptions concurrentes de la politique, les partisans de l'indemnisation de la politique ont recours à ce que l'on pourrait appeler un évitement de la publicité. En septembre 1789, comme, d'une certaine manière, en décembre 1905, soit d'un bout à l'autre de la période, les décisions sont prises vite, voire sans débats ouverts. C'est vrai pour les révolutionnaires de 1789 comme pour les républicains de 1905. Mais cela l'est aussi pour les fondateurs du régime impérial en décembre 1852. Ces décisions en catimini illustrent une difficulté, éprouvée par les acteurs, à argumenter publiquement autour de la nécessité d'indemniser ou de rémunérer les élus.

Cette difficulté récurrente est liée – voici la deuxième hypothèse de travail – à une suspicion récurrente ou structurelle, qui est celle de la vénalité et de la corruption des hommes politiques. Il ne s'agit pas uniquement d'anecdotes et d'attaques ponctuelles. Les sources documentaires – débats parlementaires, presse et ouvrages contemporains, ou encore textes de chansons – montrent que ce phénomène joue un rôle non pas secondaire mais central, surtout au début de la période entre 1789 et 1852. Beaucoup d'acteurs et de commentateurs établissent un lien entre rémunération du travail politique et corruption des représentants, ce qui influence en profondeur les débats publics. En d'autres termes, selon l'hypothèse présentée ici, en France, la question de la rémunération des élus bute tout au long du XIX^e siècle sur un repoussoir moral. Cette relation est à la fois structurante et ambivalente : tantôt la rémunération est tenue pour une preuve de vénalité, tantôt comme un moyen de lutter contre une possible corruption.

On peut ainsi admettre qu'il existe une situation assez particulière quant à l'argent des politiques entre la Révolution française et la Grande Guerre. Elle est caractérisée par des décisions publiques prises dans un secret relatif et par une suspicion structurelle à l'égard d'élus souvent tenus pour vénaux. Cela explique peut-être, - voici la troisième et dernière hypothèse de travail -, l'importance des pratiques de maîtrise financière des budgets propres, dans les assemblées parlementaires, puis dans des assemblées locales à partir du début du XX^e siècle. Ce sont des pratiques de l'entre-soi. On peut les analyser comme des formes de compensation financière pour des rémunérations souvent insuffisantes et mal maîtrisées, puisque ces dernières, certes inévitables dans un système démocratique, restent illégitimes aux yeux d'une partie du pays.

Compte tenu de l'ampleur de la période traitée, de 1789 à 1914, et du caractère très exploratoire de cet essai, ces hypothèses de travail sont présentées en suivant le fil d'une présentation chronologique.

I- « Les 18 francs » : la genèse d'une norme pendant la Révolution française

En août 1789, les députés de la nouvelle Assemblée nationale constituante jettent les bases d'un ordre politique destiné à régénérer la nation, en promouvant la liberté et le patriotisme. L'ordre établi – l'Ancien régime- est jeté bas : il ne s'agit pas uniquement de la prise de la Bastille, mais d'abord de la destruction d'un système administratif et légal réputé corrompue. Il est caractérisé, selon les acteurs, par plusieurs fléaux synonymes de dégénérescence morale, comme la vénalité de l'administration. La France d'Ancien Régime, au moins depuis 1598, se signale par l'existence d'une véritable économie de l'activité administrative : les actes officiels sont payants⁸. Selon la plupart des chercheurs, les structures du pouvoir monarchique reposent largement sur les offices, c'est-à-dire sur des charges administratives qui s'achètent et se transmettent. Le nombre des offices a augmenté au fil du temps : on en comptait 19.000 au début du XVII^e siècle, contre 70.000 à la fin du XVIII^e siècle⁹. La France du XVIII^e siècle est marquée par l'existence d'un « commerce vénal des charges administratives », au point que l'historien William Doyle estime que la société française était « friande » de ces biens, dont la détention était un puissant indicateur de la position sociale¹⁰.

C'est cette vénalité administrative, très critiquée tout au long du XVIII^e siècle, que les députés de la nouvelle Assemblée nationale entreprennent de faire disparaître à partir de l'été 1789. Ce bouleversement s'effectue au nom d'un nouveau système de valeurs publiques : la condamnation politique d'une vénalité corruptrice va de pair avec l'adoption d'un nouvel ethos, inspiré des Lumières. Porté par les députés du Tiers état, il consacre une morale du désintéressement, et promeut la compétence et la vertu¹¹. Cette nouvelle éthique va de pair avec une transformation du rôle des députés ainsi que des employés publics¹².

À l'été 1789, les députés de l'Assemblée nationale se confrontent à un problème concret qui demande une solution urgente : l'indemnisation de leurs frais qui, à quelques exceptions près, ne sont pas pris en charge par leurs commettants. Or ces frais sont particulièrement lourds pour de nombreux députés du Tiers état ainsi que pour les députés du bas-clergé.

⁸ Jean Nagle, *Un orgueil français. La vénalité des offices sous l'Ancien régime*, Paris, Odile Jacob, 2008.

⁹ *Ibid.* et François-Olivier Martin, *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, Paris, LGDJ, 1997.

¹⁰ William Doyle, *La vénalité*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2000.

¹¹ Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, A. Michel, 1997 (chap. 1), et Edna Hindie, « Les révélations d'un dictionnaire : du nouveau sur la composition de l'Assemblée nationale constituante (1789-1791) », *AHRF*, n° 284, avril-juin 1991, pp. 159-189

¹² Frédéric Mollé, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, PUR, 2006 ; Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.118, juin 1997, pp.55-68

Les traces documentaires du règlement de cette question financière sont très peu nombreuses. L'historiographie a établi que c'est le duc de la Rochefoucauld Liancourt, aristocrate fortuné qui, le 12 août 1789 au nom du comité des finances de l'Assemblée, propose de créer un « traitement des députés » et aussi de leur verser une indemnité pour les frais de voyage. Cette somme d'argent devrait leur être versée chaque mois. Le texte de ce rapport n'a pas été conservé¹³. Selon quelques acteurs et témoins qui s'en font alors l'écho, il n'y a pas eu de véritable débat : « je regrette que l'on n'ait pas délibéré sur la motion de M. le duc de Liancourt », note Le Hodey¹⁴. Ce projet de décret est adopté par l'Assemblée nationale constituante le 1^{er} septembre. Il évoque tantôt le « remboursement » des « dépenses », déjà engagées, tantôt le « traitement » des députés et les « frais de route ». Le paiement est fixé à 18 livres par jour, plus les frais de déplacement, calculés selon la longueur des trajets (5 livres par « poste »).

Ce décret est adopté en dérogeant aux règles nouvelles de publicité des décisions politiques : il n'est pas publié. Cela a frappé tous les analystes et historiens qui se sont penchés sur cette question, depuis Émile Laurent en 1882¹⁵. Alphonse Aulard commente en ces termes en 1926 : « ni le procès-verbal, ni les journaux ne parlèrent des suites de ce décret. Les députés gardèrent un silence pudique : dans la candeur de leur civisme, ils avaient peur de paraître intéressés, s'ils se donnaient les moyens de vivre »¹⁶.

Selon René Garmy, cela répond à une volonté délibérée de secret, comme le montre une mention manuscrite « écrite par ordre des hautes instances de l'Assemblée » sur l'un des deux exemplaires conservés de ce décret : il « doit être porté sur une feuille séparée afin qu'il ne soit pas imprimé dans le procès-verbal »¹⁷. Ces « origines un peu cachées et presque mystérieuses » selon Alphonse Aulard, sont le fruit d'une stratégie politique collective. L'Assemblée nationale constituante était alors constituée en bureaux, et plusieurs de ces bureaux ont souhaité le secret. Le 21^e bureau estime : « il ne convient pas de traiter cette affaire publiquement ». Le 22^e bureau écrit : « la taxe des députés doit être prise [...] sans discussion publique ». Les 3^e et 20^e bureaux demandent « que le décret ne soit pas rendu public »¹⁸.

L'hypothèse la plus vraisemblable est que les députés de la nouvelle Assemblée nationale constituante ont eu peur de se voir accuser de vénalité, au moment même où ils commençaient à faire disparaître les charges administratives vénales. Autrement dit, la création de la politique

¹³ Alphonse Aulard, « L'indemnité législative », article cité, p.194

¹⁴ Le Hodey, *L'Assemblée nationale*, tome II, séance du 12 août 1789

¹⁵ Émile Laurent, *L'indemnité législative en France et à l'étranger*, Paris, Quantin, 1882, p.5.

¹⁶ Alphonse Aulard, « L'indemnité législative », art. cité., p.199.

¹⁷ Archives nationales, C. 31, d.254, cité par René Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cité, p.267.

¹⁸ AN, C. 83, d. 813¹³ et C. 27, d. 194-198, cité par René Garmy, *ibid.*, p.264.

rémunérée, inséparable de la genèse d'une sphère politique démocratique en France a, dans le contexte, été perçue comme peu légitime, voire corruptrice. Les débats de 1789-1795 l'indiquent. Du côté révolutionnaire, Mirabeau explique que la proposition du duc de Liancourt, accueillie sans débat « par un scrupule de délicatesse », mérite « l'attention du peuple ». Il écarte l'accusation de vénalité : « loin de nous la vile pensée de substituer le mobile de l'intérêt à celui du patriotisme et de payer à prix d'or des services dont le bien public doit être le but et la récompense. Mais l'intérêt du peuple veut que ses représentants soient salariés ; ils ne sont point là pour eux, mais pour leurs commettants, et ce rapport de dépendance ne peut être mieux marqué que par l'obligation de recevoir un salaire »¹⁹. À l'appui de cette position difficile à justifier dans le contexte, Mirabeau présente un double argumentaire, placé sous le signe de la lutte contre la corruption.

Le premier argument regarde du côté du système politique britannique, présenté comme un anti-modèle: « Nous ne répéterons point, ce qu'on exagère peut-être, de la vénalité du Parlement britannique, du trafic honteux des suffrages, de la valeur des vertus dont Walpole se glorifiait de connaître l'infâme tarif ». Mirabeau, comme plusieurs de ses contemporains, voit l'origine de cette corruption dans l'abolition « de l'usage de salarier les représentants ». Cette critique est dans l'air du temps : elle coïncide avec celles qui, en Grande-Bretagne même, sont alors dirigées contre la *old corruption* et entendent réformer le Parlement britannique²⁰.

Le deuxième argument invoqué par Mirabeau répond à une idéologie de la vertu, venue des Lumières²¹. « D'ailleurs, qui est le plus incorruptible, l'homme opulent ou le citoyen pauvre ? Qui des deux voit-on ramper dans les Cours, qui mendie avec insolence, reçoit avec orgueil et regarde une faveur obtenue comme le droit d'en obtenir une nouvelle ? »²² En d'autres termes, le salariat des députés est le seul moyen de permettre à des citoyens pauvres, seuls véritablement vertueux, de devenir représentants du peuple. Dans cette perspective, la pauvreté du député est non seulement un gage d'intégrité, mais aussi une source de dépendance à l'égard des représentés et donc de loyauté : « moins il possède, plus il a besoin de mériter votre estime [...] ».

On trouve ces arguments dans d'autres publications. Une lettre anonyme publiée dans le *Moniteur*, félicite, note René Garmy, l'Assemblée nationale de France et le Congrès américain de verser « un

¹⁹ Comte de Mirabeau, *Courrier de Provence. Pour servir de suite aux lettres du comte de Mirabeau à ses commettants*, 1789, n° XXVII, pp.1-4.

²⁰ William Doyle, « Changing Notions of Public Corruption, c. 1770-c.1850 », dans E. Kreike et W. Chester Jordan (dir.), *Corrupt Histories*, Rochester, University of Rochester Press, 2004, pp. 83-; Philip Harling, « Parliament, the state, and 'Old Corruption': conceptualizing reform, c. 1790-1832 », In A. Burns et J. Innes (dir.), *Rethinking the Age of Reform. Britain 1780-1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 98-113; William Rubinstein, « The end of 'old corruption' in Britain, 1780-1860 », *Past and Present*, n°101, 1983, pp. 55-86.

²¹ Marisa Linton, *The politics of virtue in Enlightenment France*, Basingstoke, Palgrave, 2001 et *Choosing terror : virtue, friendship and authenticity in the French Revolution*, Oxford, Oxford university press, 2013 ; Ronan Chalmin, *Lumières et corruption*, Paris, H. Champion, 2010.

²² Comte de Mirabeau, *Courrier de Provence, op. cit.*, pour cette citation et la suivante.

salaire aux représentants du peuple, conformément à l'ancien usage pratiqué en Angleterre ». Selon ce texte, « les députés sont moins exposés à se laisser corrompre et à vendre au gouvernement leurs voix [...] Le peuple doit avoir plus de confiance en eux ; il a plus de droit à exiger du travail et de l'assiduité »²³. En décembre 1789, un autre journal, *Les révolutions de Paris* de Prudhomme, publie une lettre d'un lecteur qui dénonce un plan ourdi par des aristocrates pour réduire le montant de l'indemnité versée aux députés. La politique rémunérée est justifiée par la lutte contre la corruption. « Il est de toute justice que nous payons nos députés : si nous ne les payons pas, ils seront exposés à se vendre et à nous vendre »²⁴.

Des visions des choses antagonistes existent, s'efforçant de susciter l'indignation face au salaire des députés. Son montant de 18 livres, ou 18 francs par jour, pouvait paraître élevé, si l'on songe que le salaire journalier d'un ouvrier parisien variait entre 1 livre et demi et 3 livres. De 1789 à 1795 au moins, ce salaire devient l'enjeu d'une lutte, au nom de la moralité, entre les révolutionnaires et les partisans de l'ordre ancien. Des chansons royalistes l'attestent. L'une est encore diffusée sur internet, en 2019, par des réseaux politiques militants. Son refrain est :

Fichez-nous le camp
Plus de dix-huit francs
Vous n'en aurez pas davantage ²⁵.

Une autre chanson publiée en 1792 moque le nouveau système politique et constitue l'une des premières manifestations contemporaines de l'anti parlementarisme:

Pour les dix-huit francs qu'on lui donne ;
Plus d'un député déraisonne
A tous moments ;
Dans ce sénat que va-t-il faire ?
Il va gagner à l'ordinaire
Ses dix-huit francs²⁶.

L'attaque se retrouve dans des libelles et des pamphlets, sous la forme d'un slogan : *rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp*²⁷. Les années passant, il est également employé par la gauche révolutionnaire. L'imprimeur et libraire montagnard René-François Lebois l'utilise dans un libelle :

²³ *Le Moniteur*, 25 novembre 1789, p.226 ; cité par R. Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cité, p.271.

²⁴ *Les révolutions de Paris*, 5-12 décembre 1789, pp.18-20, cité par R. Garmy, « Robespierre et l'indemnité », *ibid.*, p.271-272.

²⁵ La chanson se trouve sur Youtube, à l'adresse : <https://www.youtube.com/watch?v=T5qENQImH4Q>
Présentée comme : « chanson (1792) chanson royaliste de la révolution française »

²⁶ « Les dix-huit francs : vaudeville constitutionnel », *La constitution en vaudevilles, almanach civique pour l'année 1792*, par M. Marchant, à Paris, chez les libraires royalistes, 1792.

²⁷ *Rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp. Adresse à l'Assemblée dite nationale*, (slnr, 8 p.) ; *Pour la seconde fois, rendez-nous nos dix-huit francs, et f... nous le camp. Adresse aux jacobites* (slnr, 8p.) ; *Pour la troisième fois. Rendez-nous nos dix-huit francs, et foutez-nous le camp* (slnr, 7p., 1790, consultable sur archives.org.) ; *Plus de dix-huit francs, nous voulons un Louis*, à Maastricht, de l'imprimerie du bon ordre, 1793.

*Brissot, Pétion, Buzot, Louvet, Gensonne [...] enfin toute la bande du marais qui voulez que la Convention nationale aille tenir ses séances à Versailles, rendez-nous nos dix-huit francs et foutez-nous le camp bien vite... ou gare le tribunal criminel révolutionnaire, et l'aimable guillotine*²⁸.

Les révolutionnaires de 1789 inventent, dans un secret relatif, la politique rémunérée, et, du même coup, créent une scène publique agitée de débats contradictoires. Aux partisans du salaire des députés, qui déclarent lutter contre la corruption et pour la vertu des représentants du peuple, s'opposent des critiques, qui voient dans les dix-huit francs le symbole d'un système politique jugé vénal et mortifère, selon les royalistes, ou déjà corrompu par l'argent, selon une partie de la gauche révolutionnaire.

Ces débats sont inextricablement liés aux discussions sur la politique comme métier, ou comme carrière. L'idée même d'un métier politique heurte les acteurs les plus hostiles à la corruption, Robespierre en tête. On sait Robespierre attaché à l'idée que chaque citoyen investi d'une fonction publique doit être indemnisé pour sa peine. En avril 1791, il déclare que « le plus dangereux de tous les pièges que l'on peut tendre au patriotisme, la plus funeste manière de trahir le peuple en le livrant à l'aristocratie des riches, c'est sans contredit d'accréditer cette absurde doctrine qu'il est honteux de n'être pas assez riche pour vivre en servant la Patrie sans indemnité [...]»²⁹. Le corollaire de cette conviction, manifestée au printemps 1791, est le rejet de toute carrière parlementaire. Cela ne saurait constituer à ses yeux « un état lucratif, un vil métier ». Il s'en explique dans le débat du 16 mai 1791 sur la rééligibilité des législateurs. Il se déclare hostile à cette rééligibilité et exhorte ses collègues à renoncer d'eux-mêmes à un nouveau mandat³⁰.

Les recherches récentes ont bien montré que, après la chute de Robespierre et Thermidor, la reconnaissance d'un métier politique rémunéré va de pair avec la création de mécanismes destinés à surveiller la fortune des députés, et à s'assurer que l'exercice de leur mandat ne constitue pas une source d'enrichissement. Selon Philippe Bourdin, les décrets dits des deux tiers adoptés en août 1795 « imposent [...] que deux tiers des futurs représentants soient choisis parmi les conventionnels », ce qui suscite de fortes attaques contre des parlementaires accusés de s'être enrichis³¹. Afin de couper court, - en vain-, à ces critiques, les conventionnels inventent un autre dispositif, censé démontrer leur vertu et rétablir la confiance. En septembre 1795, est adopté un décret selon lequel : « chaque représentant du peuple sera tenu [...] de déposer au comité des

²⁸ *Brissot, Pétion, Buzot, Louvet, Gensonne [...] enfin toute la bande du marais*, Paris, sd.

²⁹ Maximilien Robespierre, *Principes de l'organisation des jurés et réputation du système proposé par M. Duport*, Paris, imprimerie nationale, sd., 28p. Cité par René Garmy, « Robespierre et l'indemnité », art. cité, p.281-282.

³⁰ Maximilien Robespierre, *Œuvres*, Tome VII, *Discours*, 2^e partie, Paris, société des études robespierristes, 1952, pp. 384-386 et pp.404-405, 408-409.

³¹ Philippe Bourdin, « Démocratie tronquée, Convention transparente. Les Deux Tiers au crible des déclarations individuelles d'état-civil et de patrimoine », *Annales historiques de la Révolution française*, 381 | 2015, pp.155-187.

Décrets, la déclaration [...] de la fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et de celle qu'il possède actuellement ». La Révolution française ne se contente donc pas d'inventer, dès 1789, la politique rémunérée dans sa forme contemporaine. Dans sa version « bourgeoise », la République reconnaît aussi l'existence d'un métier ou d'une carrière politique, avec l'institution de formes de contrôle de la fortune des élus par la divulgation d'informations privées, préfigurant, en ce sens, certains débats de la fin du XX^e siècle sur la transparence de la vie publique. Ces débats sont, à la fin du XVIII^e siècle comme deux siècles plus tard, surplombés par le spectre de la vénalité et de la corruption. En septembre 1795, le conventionnel Garrau lance ainsi l'initiative de la déclaration de fortune :

« Les royalistes, les ennemis de la chose publique nous calomnient ; ils répandent que vous avez dilapidé la fortune publique. Pour prouver au Peuple que nous ne l'avons pas volé, je demande que chacun de nous fasse une déclaration écrite et signée de lui de la fortune qu'il avait avant la Révolution, et de celle qu'il possède à présent (*Vifs applaudissements. Tous les membres se lèvent en signe d'adhésion*)³². »

II- Face à « la corruption électorale et parlementaire » : la victoire ambiguë de l'indemnité législative (1846-1866)

Ces débats retrouvent une place importante sur la scène publique au milieu du XIX^e siècle, entre la fin des années 1840 et le Second Empire, en 1866. En effet, après la fin du premier Empire, la monarchie restaurée modifie radicalement la donne en la matière. Selon l'article 19 de la Charte de 1815, « les députés ne reçoivent ni traitement, ni salaire ». Cette règle, censée garantir l'indépendance des députés et leur désintéressement, est le corollaire du système du cens électoral. Elle n'est pas modifiée en 1830, lorsque la révolution de juillet porte au pouvoir Louis-Philippe, roi des Français. Cette norme, essentielle, consacre un système de valeurs publiques bien différent de celui des révolutionnaires français, mais aussi de celui de l'Ancien régime. Pourtant, les recherches sur le personnel parlementaire des monarchies censitaires montrent que l'idéaltype wébérien du notable en politique ne constitue pas une règle absolue. Les députés ne sont pas tous des « personnes qui jouissent d'une fortune personnelle, avant tout des rentiers » ; le nombre de députés-fonctionnaires ne cesse d'augmenter³³. Sous la Restauration, entre 1815 et 1830, ces députés-fonctionnaires « dépassent rarement 30% des effectifs parlementaires », note Jean Joana³⁴. Par contre, « ils forment plus de 50% des députés sous Louis-Philippe ». Le nombre de députés-

³² *Le Moniteur universel*, 8 vendémiaire an IV (30 septembre 1795). Compte rendu de la séance du 4 vendémiaire à la Convention ; cité par P. Bourdin, *ibid.*

³³ François Julien-Laferrrière, *Les députés fonctionnaires sous la monarchie de juillet*, Paris, PUF, 1970.

³⁴ Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999, p.205.

fonctionnaires est sensiblement plus élevé du côté de la majorité et de la monarchie que du côté de ses adversaires et opposants. Les années passant, le gouvernement a besoin de fonctionnaires-députés au parlement afin de former des majorités.

L'opposition utilise l'argument de la moralité pour tenter de se faire entendre dans les débats ouverts sur les députés-fonctionnaires. La suspicion qui les entoure fait l'objet de nombreux débats à partir des années 1830. En juin 1836, le député Glais-Bizoin profite d'une discussion sur ce thème pour porter une demande de création d'un traitement pour les députés.

« L'honorable M. Gauguier propose de retrancher le traitement aux fonctionnaires-députés. Eh bien ! quant à moi, je préférerais qu'on donnât à chacun de nous une bonne et loyale rétribution. (*Mouvements et bruits divers*). S'il y a une vérité bien démontrée, c'est que les fonctions les plus chères pour le pays sont les fonctions gratuites »³⁵.

L'allusion à la corruption parlementaire est transparente, mais l'échange de vues à la Chambre des députés est ponctuel. Cela annonce pourtant des débats beaucoup plus denses et plus tendus à partir de 1845-1846, lorsque « le système », disent les contemporains, fait l'objet de critiques³⁶.

Les contemporains font d'ailleurs la différence entre les fonctionnaires désignés comme candidats officiels³⁷ lors des élections et appelés par ce biais à la députation, et d'un autre côté les députés qui, une fois à la Chambre des députés, sollicitent et obtiennent du gouvernement un emploi public rémunérateur. Les adversaires du gouvernement y voient l'indice d'un dysfonctionnement général, ou si l'on veut la preuve d'un vice de fonctionnement du régime, qui ne repose plus sur les opinions, mais uniquement sur les intérêts individuels et les faveurs. Pour Adolphe Thiers, « entre les électeurs qui sont convaincus que le règne des opinions doit faire place au règne des intérêts, qui trouvent bon qu'un fonctionnaire cherche une garantie de solidité pour sa place et de rapidité pour son avancement, entre ces électeurs et le fonctionnaire, la convenance est parfaite, et c'est ce qui nous amène et nous amènera tous les jours davantage un nombre plus considérable de députés fonctionnaires dans cette Chambre »³⁸.

La figure du député-fonctionnaire, soupçonné d'être vendu au gouvernement, devient le symbole d'un système politique fonctionnant uniquement pour la satisfaction des intérêts privés d'une

³⁵ Chambre des députés, séance du 16 juin 1836, *Moniteur universel*, 17 juin 1836, échange rapporté par Émile Laurent, *L'indemnité législative en France et à l'étranger, op. cit.*, p.23-24.

³⁶ Jo B. Margadant, « Gender, Vice, and the Political Imaginary in Post revolutionary France: reinterpreting the failure of the July Monarchy (1830-1848) », *American Historical Review*, 104, 1999, p. 1461-1496 ; William Fortescue, « Morality and Monarchy. Corruption and the Fall of the Regime of Louis-Philippe in 1848 », *French History*, 2002, n°16, p.83-100 ; Christian Ebhardt, « In Search of a Political Office. Railway Directors and Electoral Corruption in Britain and France, 1820-1870 », *Journal of Modern European History*, vol. 11, n° 1, 2013, p. 72-87.

³⁷ Christophe Voilliot, *La candidature officielle. Une pratique d'État de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

³⁸ Adolphe Thiers à la Chambre des députés, séance du 17 mars 1846, *Moniteur universel*, 18 mars 1846, p.673, cité par Christophe Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard-Julliard, 1980, p.249.

poignée d'électeurs, prêts à échanger leurs voix contre des emplois publics ou d'autres faveurs. Les critiques veulent instruire le procès en moralité de ces élites, au nom de la lutte contre « la corruption électorale et parlementaire ». Celle-ci politise et démoralise les fonctionnaires, selon Timon (Cormenin) : « vous tuez du même coup l'administration et la justice ! Vous découragez aussi la finance, l'armée et tout le reste des fonctionnaires, avec votre système de corruption rémunératrice ! À quoi bon, je vous le demande, d'aller braver le yatagan des Arabes, lorsqu'on peut, nonchalamment étendu sur les banquettes de la Chambre, conquérir à la pointe d'un vote tous les grades militaires ?³⁹»

Si la critique est générale, les solutions proposées varient grandement entre les auteurs. Des libéraux comme Duvergier de Hauranne plaident pour une « réforme qui réduise considérablement le nombre des fonctionnaires et qui enlève à la corruption parlementaire ses moyens les plus puissants »⁴⁰. Mais il n'est pas question d'une incompatibilité entre fonction publique et exercice d'un mandat de député. Quant au rétablissement d'une indemnité pour les députés, elle n'est pas non plus à l'ordre du jour selon eux, pas plus que le suffrage universel. D'autres portent des projets nettement plus républicains. Ainsi Urbain Feytaud revendique « l'abolition du cens d'éligibilité ». Cela, poursuit-il, « nous conduit à demander l'indemnité pour les élus, et cette indemnité elle-même nous amène à consacrer en principe l'incompatibilité des fonctions publiques salariées avec le mandat de député »⁴¹.

Au terme de la révolution de février 1848 en France, le gouvernement provisoire, tout en proclamant la République, convoque, par décret publié le 5 mars, les assemblées électorales. L'article 10 de ce décret stipule que « chaque représentant du peuple recevra une indemnité de 25 francs par jour durant la durée de la session ». Le mot indemnité est alors préféré à celui de « traitement » employé dans le décret du 1^{er} septembre 1789. Cela ne met pas un terme aux débats publics sur la rémunération des parlementaires, débats doublés, à partir des années 1830, de conflits connexes sur les incompatibilités parlementaires, entendons sur les députés fonctionnaires.

Certains des arguments échangés en 1789 refont surface au milieu des années 1830. Ainsi, Timon (Cormenin) dénonce-t-il, dans le système de faveurs et de satisfaction des intérêts privés des électeurs censitaires, ce qu'il nomme « le fatal système de l'intervention à l'anglaise »⁴² : les députés-fonctionnaires, soumis aux ministres, intervenant pour faire aboutir les demandes de leurs électeurs. Le parlementarisme anglais, qui est d'ailleurs en train de se réformer profondément lui aussi, fait donc encore figure en 1846-1848, de repoussoir pour certains partisans d'un

³⁹ Timon [Cormenin], *Ordre du jour sur la corruption électorale et parlementaire*, Paris, Pagnerre, 1846 (7^e édition), p.27.

⁴⁰ Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1847, p.169.

⁴¹ Urbain Feytaud, *Projet de réforme électorale et parlementaire*, Paris, 1848, pp.32-33.

⁴² Timon [Cormenin], *Ordre du jour*, *op. cit.*, p.9.

« gouvernement représentatif » plus sincère. Cela ne doit pourtant pas masquer les discontinuités et les différences entre ces deux moments historiques : la scène de 1789 est d'abord marquée, paradoxalement, par le secret demandé par une majorité de députés sur la création de leur traitement. Il en va autrement en 1848 : le décret de mars est public. Il est vrai que cette décision a été préparée par d'intenses discussions, et qu'elle peut, à ce moment-là, faire figure de corollaire logique d'une réforme radicale : l'instauration du suffrage universel masculin. Le lien entre mandat de député, « indemnité » parlementaire (art. 38), et incompatibilité de principe avec une « fonction publique rétribuée » (art. 28) est affirmé avec force dans la constitution de la seconde République du 4 novembre 1848.

Au-delà de l'existence même de l'indemnité parlementaire, son niveau et ses modalités font débat. Ainsi, le 6 juin 1849 plusieurs représentants dont le légitimiste Victor Pidoux déposent une motion demandant la baisse de l'indemnité à 6 000 francs par an. Une autre motion, déposée peu de temps après par le député monarchiste des Côtes-du-Nord Cuverville, propose la même chose, mais aussi la privation de l'indemnité en cas de congé excédant un mois. Le député Noblet, quant à lui, propose de réduire l'indemnité à 6 480 francs par an, soit 18 francs par jour, réduite de moitié en cas de congé. Ces propositions proviennent toutes de conservateurs, inquiets du déséquilibre du budget de l'État. Ils ont des profils socio-économiques plus aisés que de nombreux élus républicains, et seraient donc moins touchés par une baisse éventuelle de l'indemnité. Ces trois propositions sont repoussées en commission.

Ce débat a lieu y compris parmi des élites provinciales. En 1849, le conseiller général Eugène Lamarque, propriétaire aisé et maire sous la monarchie de Juillet de la commune de Sabazan, réalise un rapport au conseil général du Gers, suite à la proposition de son collègue M. de Panat d'émettre un vœu adressé à la Chambre demandant de réduire l'indemnité parlementaire à 6 000 francs pour des raisons de finances publiques. On perçoit l'inquiétude de ces élites face au déséquilibre budgétaire et, même s'ils ne sont pas cités face aux dépenses des républicains et à l'impôt des quarante-cinq centimes⁴³. Lamarque rappelle les débats qui ont eu lieu au sein du conseil général, notamment le fait que l'indemnité de 9 000 francs permet « d'assurer la haute position des représentants et les fortifier contre les recherches serviles des pouvoirs⁴⁴ ». Il sous-entend ensuite que les députés sous les monarchies censitaires n'étaient pas insensibles aux « cassettes des princes, aux places et aux spéculations les plus productives » du fait de l'absence d'indemnité. Il conclut en proposant de repousser le vœu de M. de Panat. Finalement, un amendement est adopté au sein de ce conseil général pour qu'un vœu d'une réduction de l'indemnité parlementaire, effective le temps

⁴³Voir notamment, sur l'histoire de cet impôt et sur les résistances qu'il a suscité : Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt, consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

⁴⁴ *Rapport fait par Eugène Lamarque, conseil général du Gers, 2 septembre 1849*, Auch, Impr. De J. Foix, 1849.

que l'équilibre financier du budget soit rétabli, soit envoyé à la Chambre. Même lors du coup d'État du 2 décembre 1851 qui met fin à la deuxième République, la question de l'indemnité parlementaire est évoquée, autour de la figure du représentant Baudin⁴⁵.

Alphonse Baudin, né en 1811, médecin à Paris, fut élu député démocrate socialiste en 1849 par les électeurs du département de l'Ain. Ce n'est pas sa vie mais sa mort et ses circonstances, qui le firent entrer au Panthéon (en 1889) et dans la mémoire républicaine, comme un héros civique, mort en résistant avec d'autres représentants du peuple au coup d'état de Napoléon III du 2 décembre 1851. Baudin participa à la fabrication d'une barricade à Paris, près de la place de la Bastille, sur laquelle il se posta en attendant les troupes envoyées par Louis-Napoléon Bonaparte⁴⁶. Victor Hugo, lui aussi représentant du peuple protestataire, raconte ainsi la scène dans *Histoire d'un crime*, ouvrage publié a posteriori en 1877 et qui connut, alors, un immense succès.

« En ce moment quelques hommes en blouse, de ceux que le 10 décembre avait embrigadés, parurent à l'angle de la rue Sainte-Marguerite, tout près de la barricade et crièrent : A bas les vingt-cinq francs!

Baudin, qui avait déjà choisi son poste de combat et qui était debout sur la barricade, regarda fixement ces hommes et leur dit : – *Vous allez voir comment on meurt pour vingt-cinq francs!*

Un bruit se fit dans la rue. Quelques dernières portes restées entr'ouvertes se fermèrent. Les deux colonnes d'attaque venaient d'arriver en vue de la barricade »⁴⁷.

Un coup de feu est tiré de la barricade :

« Les deux compagnies ripostèrent au coup de fusil par une décharge générale et s'élançèrent à l'assaut de la barricade laissant derrière elles les sept représentants stupéfaits d'être encore vivants.

La barricade répondit par une décharge, mais elle ne pouvait tenir. Elle fut emportée.

Baudin fut tué ».

Ce lien symbolique fort entre le représentant Baudin, fidèle à la cause républicaine jusqu'à la mort, la résistance au coup d'État et l'indemnité parlementaire – les « 25 francs » – pèse sur la configuration des débats concernant la politique rémunérée au milieu du XIX^e siècle et bien au-delà. Dans la constitution de l'Empire du 14 janvier 1852, l'article 37 indique que les représentants ne touchent aucune allocation, en lien avec les critiques de l'indemnité instaurée en 1848 provenant des conservateurs. Il s'agit, au nom des critiques contre la corruption parlementaire développées par Morny, Persigny et d'autres figures du nouveau régime, de justifier le retour à un statu quo ante : celui où la fonction de député est une qualité, non une fonction. Mais le 25 décembre 1852 un

⁴⁵ Alain Garrigou, *Mourir pour des idées : La vie posthume d'Alphonse Baudin*, Paris, Les Belles Lettres, 2010.

⁴⁶ Jacques-Olivier Boudon, « Baudin et la barricade du 3 décembre 1851 : histoire et représentation de l'Empire à la République », dans Alain Corbin et Jean-Marie Mayeur (dir.), *La barricade*, Paris, publications de la Sorbonne, p.235-249.

⁴⁷ Victor Hugo, *Histoire d'un crime : récit d'un témoin*, Paris, 1877, II, 3 : « la barricade Saint-Antoine », pour cette citation et la suivante; texte accessible en ligne sur le site http://www.groupugo.univ-paris-diderot.fr/Histoire_crime/Default.htm

sénatus-consulte instaure une indemnité de 2 500 francs par mois de session pour les membres de la Chambre⁴⁸. Faut-il voir dans cette volte-face au terme d'un moment de onze mois le signe qu'est en train de se résoudre une hésitation ? Dans l'exposé des motifs présenté aux députés par les commissaires du gouvernement, la fin de la gratuité des mandats est justifiée par la volonté de ne pas écarter de la députation des hommes brillants qui n'auraient pas la fortune personnelle pour assumer ces dépenses. On retrouve ici un type d'argumentaire déjà utilisé dans les débats par certains acteurs, ainsi l'économiste libéral et député Frédéric Bastiat en 1848⁴⁹. Cette première mesure de décembre 1852 ouvre la voie à un processus où l'indemnité des membres du corps législatif est non seulement confortée dans son principe, mais aussi réévaluée à la hausse, alors même que le régime – on le sait – n'a pas de caractère parlementaire. En 1858, 1 957 500 francs sont budgétés pour les indemnités de 261 députés, soit 7 500 francs chacun. Le 18 juillet 1866, l'indemnité des députés est fixée à 12 500 francs par un sénatus-consulte pour chaque session ordinaire, quelle que soit sa durée⁵⁰. Le président de la Chambre touche quant à lui 100 000 francs de traitement, et les questeurs 20 000 francs⁵¹.

III- Le triomphe d'une politique républicaine ? Normes et limites d'une pratique, 1871-1902

Au tout début de la Troisième République, en vertu de l'article 5 du décret du 29 janvier 1871, qui renvoyait à la loi électorale de 1849, l'indemnité parlementaire est fixée à 9 000 francs. Mais en réalité existent toujours des résistances au principe même de l'indemnité parlementaire qui se révèlent lors du vote des lois constitutionnelles. Lors de la séance du 26 juillet 1875 à la Chambre, un vif débat s'engage concernant la nécessité d'une indemnité pour les sénateurs. Ainsi, à propos de l'article 26 où était inscrit que « les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés », deux amendements sont déposés, l'un par Lefebvre Pontalis, l'autre par Louis de Saint-Pierre, proposant tous deux la gratuité de la fonction de sénateur. Ces amendements sont finalement fusionnés en un seul⁵². Lors des débats, le conservateur Louis de Saint-Pierre fait référence aux membres de l'Aréopage athénien puis aux sénateurs romains, qui n'étaient pas rémunérés, modèles pour lui d'hommes vertueux. Il les oppose, de son point de vue critique de député royaliste de la Manche, à la Première République française, qui disait s'inspirer des modèles

⁴⁸ Guy Antonetti, Fabien Cardoni, Matthieu de Oliveira (dir.), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire*, Paris, EGPDE, 2008.

⁴⁹ Frédéric Bastiat, *Incompatibilités parlementaires*, Paris, Guillemin, 1851 [2^e éd.], pp.9-24.

⁵⁰ Éric Anceau, *Les députés du Second Empire. Prosopographie d'une élite du XIX^e siècle*, Paris, Honoré Champion, p.34.

⁵¹ Archives Nationales, désormais A.N., C II 362, Budget de l'exercice 1858 de la Chambre.

⁵² *Annales de l'Assemblée Nationale. Compte-rendu in extenso des débats, séance du 26 juillet 1875*, Paris, Impr. et libr. du Journal officiel, 1875.

antiques mais qui a instauré l'indemnité parlementaire. Puis de citer en exemple les pays européens où les fonctions de parlementaires ne sont pas rétribuées. Et de juger qu'en France « la révolution est devenue une carrière », déclarant avec sévérité que l'indemnité parlementaire attire les sophistes aux élections, affirmation qui entraîne une interruption par Challemel Lacour qui explique que ces paroles sont injurieuses pour l'Assemblée. Le dernier argument de Saint-Pierre est qu'ouvrir l'indemnité aux parlementaires créerait une ruineuse « liste civile de la République », c'est-à-dire la rétribution de tous les mandats électifs y compris des plus modestes. Cela entraînerait l'apparition « des milliers de parasites du budget ». Et d'avertir de prendre gare « de faire de la jeune République du 25 février une vaste carrière ouverte à toutes les ambitions malsaines, aux basses convoitises, aux cupidités sans frein ! » Le conservateur Hervé de Saisy lui répond brièvement en affirmant que la gratuité des mandats parlementaires « exclurait de la participation au droit représentatif la portion la plus considérable de la nation, qu'elle écarterait notamment de nos Assemblées les citoyens pauvres ou ne possédant qu'une moyenne fortune ». L'amendement de Louis de Saint-Pierre est finalement repoussé par 364 voix contre 232, preuve que le principe de l'indemnité parlementaire reste contesté notamment dans les rangs royalistes qui sont largement majoritaires. Le 30 novembre 1875, lorsque c'est cette fois-ci l'article instaurant l'indemnité pour les députés qui est examiné, Saint-Pierre conteste de nouveau cette gratuité, mais il n'est pas suivi⁵³. De nouveau, il est fait référence aux 9 000 francs instaurés par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 comme modèle. Cela même si certains députés, comme le député des Côtes-du-Nord Dépasse, affirment que l'indemnité devrait être abaissée à 6 000 francs car les sessions parlementaires ne devraient pas dépasser selon les lois constitutionnelles cinq mois, alors qu'elles étaient permanentes sous la Deuxième République. Cette dynamique et les débats autour de l'indemnité parlementaire, comme l'ont écrit Romain Rambaud et Julien Bonnivard, montrent que « le droit de l'indemnisation des élus n'est pas issu d'un processus linéaire suivant un seul objectif (celui d'égalité et/ou de démocratie) mais [qu'] il est le produit de processus plus complexes⁵⁴ ».

La reconnaissance, non sans heurts, de l'indemnité législative dans les années 1870 connaît des limites. Elle ne remet pas en cause le principe, hérité de la période antérieure, selon lequel les mandats électifs locaux sont gratuits. Selon la loi du 14 avril 1871, « les fonctions de maire, d'adjoints, et de conseillers municipaux sont essentiellement gratuites » (art. 19), ce qui s'inscrit dans le droit fil des normes antérieures, et, en dernière instance, de la loi du 21 mars 1831 (art. 1). Il en va de même pour le mandat de conseiller général, dont une majorité de députés obtient qu'elle soit gratuite, au terme de plusieurs débats à l'été 1871 (les 24 juillet, 9 et 10 août). Or, curieusement,

⁵³ *Annales de l'Assemblée Nationale. Compte-rendu in extenso des débats*, séance du 30 novembre 1875, Paris, Impr. et libr. du Journal officiel, 1875.

⁵⁴ Romain Rambaud et Julien Bonnivard, « Histoire du droit des indemnités des élus », article cité.

cet état de choses ne change pas, même une fois la République gouvernée par des majorités républicaines à partir de 1879-1881. Les réformes adoptées, dans ce cas la loi du 5 avril 1884 sur les communes, affirment la gratuité de ces mandats, tout en ouvrant la possibilité pour les communes intéressées de rembourser des frais liés à l'exercice de la charge de maire. « Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation » (art. 74). La pratique était admise, même si la législation est nouvelle, souligne un commentateur en 1886⁵⁵. Les radicaux et les républicains d'extrême-gauche, favorables à une rétribution dont le montant serait fixé par les conseils eux-mêmes, sont en minorité : un amendement en ce sens proposé par Tony Révillon ne recueille que 124 voix contre 346. Un autre amendement, proposé par le socialiste Paul Brousse en faveur de la gratuité des mandats municipaux, mais assortie d'une possibilité de dédommager « les dépenses et la perte de travail », est lui aussi rejeté. Dans le fond, une majorité de députés se retrouve autour d'une conception de la vie municipale où « les communes ne relèvent pas de l'État », et où leur gestion, apolitique, est assurée par « les services désintéressés des notables qui sollicitent et qui reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la cité »⁵⁶.

Dans cette première configuration républicaine, la politique rémunérée est donc l'affaire exclusive des parlementaires. Tout se passe comme si l'on avait affaire à un système en tension, qui organise la coexistence des deux types idéaux de Max Weber : la politique des notables et des honneurs au plan local et le métier politique au plan national. Pourtant, les enquêtes historiques sur la sociologie des maires ont parfaitement montré que « le nombre des maires 'propriétaires' (présumés oisifs) et rentiers », ou encore appartenant aux professions libérales, « s'abaisse rapidement à la fin du XIX^e siècle »⁵⁷. Le discours normatif – sur la gratuité des mandats locaux – semble donc de plus en plus en décalage avec la réalité politique et sociale.

Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que les parlementaires, maîtrisant le budget propre des assemblées, développent dans les années 1870-1900 des instruments spécifiques d'aide: prise en charge de frais funéraires, qui, certes décidée dès le 14 septembre 1814 est confirmée voire élargie le 19 mars 1878. On peut faire entrer dans cette catégorie l'abonnement aux chemins de fer, ou celui à la buvette de la Chambre, alimentés par des prélèvements sur les indemnités. On pense,

⁵⁵ Albert Faivre, *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte complet*, préface de Ch. Floquet, Paris, Deriveaux, 1886, p.35-36

⁵⁶ *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Duvergier, Paris, Larose, 1884 (t. 84), p.122, note.

⁵⁷ Maurice Agulhon, Jean-Louis Robert, William Serman, « Un sondage national : 1600 maires en 13 arrondissements », dans M. Agulhon, L. Girard et al., (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p.42.

de même, aux fonds de secours, mis en place par l'article 3 de la résolution de la Chambre des députés du 21 décembre 1899. La création de ces fonds de secours témoigne de l'évolution des profils socio-économiques des élus, qui ont souvent peu de patrimoine ou de fortune personnelle, contrairement aux régimes précédents, avec la lente baisse du nombre de parlementaires issus de la noblesse et de la haute bourgeoisie⁵⁸. Ces nouveaux instruments témoignent aussi des mutations de l'État social qui s'opèrent alors, et dont les parlementaires sont des acteurs de premier plan. Les pensions des anciens députés sont mises en place à partir de la résolution de la Chambre du 23 décembre 1904. Un système avec un prélèvement pour financer les pensions sur les indemnités parlementaires est mis en place. D'ailleurs un député, dont l'élection est annulée, se voit rembourser ses cotisations. Pour compléter le financement de cette caisse de pensions, les questeurs achètent des titres.

Ces évolutions ont lieu au moment où, sur fonds de scandales politico-financiers, comme l'affaire dite des Décorations en 1887 ou l'affaire du Panama en 1892-1898, le lien entre le monde politique et l'argent est un thème mobilisateur pour de nouvelles familles politiques, comme les antisémites et nationalistes ou, fort différemment, pour les socialistes. En dépit de leurs oppositions, leurs critiques contre une République jugée vénale leur assurent une place significative dans les débats publics. Par exemple, lors du scandale de Panama, Paul Déroulède évoque à la Chambre comme cause de la corruption le fait que les députés sont « appauvris » par l'abandon de leur carrière antérieure, jugeant que c'est une « bien dangereuse et bien funeste économie que de trop peu et de trop mal payer ses serviteurs », proposant dès lors comme idée de réforme « moitié moins de députés, moitié plus de salaire⁵⁹ ». Comme l'ont bien noté Pierre Guiral et Guy Thuillier, il n'était pas aisé de vivre à Paris avec sa seule indemnité de 9 000 francs, sauf à faire des prodiges d'économie ou, justement, de « faire des affaires⁶⁰ ».

Dès 1899, au moment de la discussion de la loi de finances, la Chambre se trouve saisie d'un amendement tendant à élever les crédits de la Chambre afin d'élever l'indemnité parlementaire à

⁵⁸Voir, à ce propos : Mattei Dogan, «Les filières de la carrière politique en France», *Revue française de sociologie*, VIII, 1967 ; Mattei Dogan, « Les professions propices à la carrière politique. Osмосes, filières et viviers », Michel Offerlé (dir.), *La profession politique XIXe -XXe siècles*, Paris, Belin, 2008, p. 177-178. Sur la question matérielle pour les députés d'aujourd'hui, voir Aurélien Baudou, « La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un « privilège » parlementaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/4 (n° 80), p. 697-723.

⁵⁹ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 23 décembre 1892*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1893.

⁶⁰ Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980, p.83. Sur le scandale de Panama, on se reportera à : Jean-Yves Mollier, *Le scandale de Panama*, Paris, Fayard, 1991. Sur l'exemple d'un député accusé pendant le scandale, voir : Christophe Portalez, « Le scandale de Panama vu par le manuscrit d'un ancien député du Vaucluse Jean Saint-Martin : réseaux, amitiés et corruption sous la Troisième République », Jens Ivo Engels, Frédéric Monier et Natalie Petiteau (dir.), *La politique vue d'en bas. Pratiques privées et débats publics - XIXe-XXe siècles*, Paris, Armand Colin, p. 169-191.

15 000 francs⁶¹. Notons que des députés socialistes dont Marcel Sembat font une déclaration où ils critiquent l'impopularité qu'aurait une telle augmentation de l'indemnité parlementaire. Sembat indique qu'il aurait fallu aux candidats, lors des élections précédentes, consulter leurs électeurs sur cette augmentation, ce qui n'a pas été fait. L'abbé Lémire demande parallèlement la nomination d'une commission chargée d'examiner la baisse du nombre de parlementaires. Il affirme qu'il est convaincu que l'indemnité parlementaire est trop faible pour les députés chargés de famille ou n'ayant pas de fortune personnelle, expliquant que de son point de vue en démocratie tous les citoyens, y compris les plus pauvres, doivent pouvoir représenter leurs concitoyens. Il défend l'idée que l'indemnité doit être réévaluée par rapport à 1849, la cherté de la vie ayant augmenté depuis. Sa proposition de commission est néanmoins repoussée, alors qu'une motion préjudicielle déposée par un groupe de députés pour proposer la nomination d'une commission chargée d'examiner comment opérer cette hausse de l'indemnité sans imposer aucune nouvelle charge aux contribuables est finalement retirée. La proposition d'élever l'indemnité parlementaire à 15 000 francs est repoussée, tout comme celle, déposée par M. Breton, de l'élever à 12 000 francs.

IV : Le retour des débats sur la politique rémunérée à la veille de la Grande Guerre

Le débat est relancé en 1905 par le député de l'Oise Baudon. Il dépose une proposition similaire à celle de 1899 demandant de porter l'indemnité parlementaire à 15 000 francs, défendant l'idée que le mandataire dépense beaucoup d'argent avec un domicile à financer à la fois à Paris et en province, des déplacements, et qu'une meilleure indemnité permettrait de renforcer son indépendance⁶². L'urgence est votée pour cette proposition, qui est donc adoptée en peu de temps⁶³. Néanmoins, l'opinion publique réagit fort mal à cette hausse de l'indemnité, celle-ci étant instrumentalisée notamment par la presse nationaliste et antiparlementaire comme l'a montré Alain Garrigou⁶⁴. Les députés sont stigmatisés comme des « Quinze Millistes » ou « QM »⁶⁵. Comme l'écrit quelques années plus tard le juriste Jean Séchet, sur les réactions de l'opinion publique au vote de cette loi : « (...) il était en effet vrai que l'allocation journalière de 25 francs devait à peine suffire pour mener une vie décente et libérée des soucis matériels aux législateurs sans fortune ; mais on ne comprit

⁶¹ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 25 mars 1899*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1899.

⁶² Jaaidane Touria, « Économie de la représentation nationale et rémunération des parlementaires français », *Revue d'économie politique*, 2017/5 (Vol. 127), p. 913-956.

⁶³ Voir la mise au point dans : Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1919.

⁶⁴ Alain Garrigou, « Vivre de la politique, 'Les quinze mille', le mandat et le métier », Paris, *Politix*, volume 5, numéro 20, 1992, p.8-32

⁶⁵ Jean Garrigues, *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, p.292.

pas la rapidité de la procédure employée⁶⁶ ». Cette indemnité était « notoirement insuffisante » selon Jean Billard, portée à 15000 francs « elle remplit tout juste son office⁶⁷ ».

Preuve du trouble qui existe y compris dans les rangs parlementaires, le 26 novembre 1905 soit 4 jours après le vote définitif de la hausse de l'indemnité le député Quilbeuf dépose une proposition de loi tendant à repousser à l'année suivante cette hausse⁶⁸. Le 30 novembre, c'est le député conservateur M. Pugliesi-Conti qui s'élève à la Chambre « contre la procédure de vote qui vient d'augmenter notre indemnité parlementaire », ne contestant pas celle-ci mais la forme qu'a pris son vote et le fait que les députés aient voté leur propre indemnité sans en avoir référé à leurs électeurs. Mais sa propre légitimité à s'exprimer sur ces sujets est attaquée par le républicain Jules Coutant, qui l'interrompt en indiquant que Pugliesi-Conti touche une indemnité en tant que conseiller municipal de Paris de 6 000 francs, afin de le mettre dans l'embarras et le discréditer. Le député Lagasse le qualifie même ironiquement de « professeur de vertu ⁶⁹ ». Pugliesi-Conti cherche à utiliser les déclarations des députés socialistes faites en 1899 contre la hausse de l'indemnité parlementaire, ainsi que d'autres éléments issus des discours de ces adversaires politiques pour se les approprier, et critique le processus parlementaire qui a amené à la hausse de l'indemnité. Sur ce dernier point le président de la Chambre lui répond, expliquant avoir fait les choses dans les règles et détaillant la procédure. Comme l'a noté Yves Billard, « les arguments avancés alors par les adversaires des « quinze mille » témoignent bien d'une conception de la politique héritée du « temps des notables » : une activité à réserver à des hommes dévoués, intègres, prêts à perdre de l'argent pour leurs concitoyens et non, certes, à en gagner⁷⁰ ».

Lorsque le député de la Creuse Defumade prend la parole pour critiquer la hausse de l'indemnité pour raisons budgétaires et rappeler les faibles traitements des petits fonctionnaires, des socialistes comme Alexandre Zévaès rappellent que celui-ci est millionnaire, et n'a donc pas la légitimité, en quelque sorte, de juger de la situation de députés de modeste statut social ayant besoin d'une indemnité plus élevée. L'ouvrier métallurgiste Albert-Poulain qui prend la parole ensuite se donne une légitimité pour s'exprimer à ce propos car ayant des revenus modestes et aucune fortune

⁶⁶ Jean Séchet, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*, Thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques) soutenu à l'université de Poitiers, 1909, p.46.

⁶⁷ Yves Billard, *Le métier de la politique sous la IIIe République*, Perpignan, Presses Universitaires de Perpignan, p.11.

⁶⁸ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 26 novembre 1906*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1906.

⁶⁹ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 30 novembre 1906*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1906. Sur les cumuls de rémunération des députés, on se reportera à : Sébastien Brammeret, « Le cumul des rémunérations des élus : cartographie des possibles », *14e Congrès de l'AFSP*, Jul 2017, Montpellier, France. (<https://www.afsp.info/congres/editions-precedentes/congres-2017/>). Sur le cumul des mandats, voir : Guillaume Marrel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France, du milieu du XIXe au milieu du XXe siècle*, Thèse de doctorat en sciences politiques, sous la direction de Gilles Pollet, Université de Grenoble II, 2003.

⁷⁰ Yves Billard, *Le métier de la politique sous la IIIe République*, Perpignan, Presses Universitaires de Perpignan, p.17.

personnelle. S'il se dit surpris par la rapidité et par le déroulement du vote, il ne condamne pas la hausse de l'indemnité, néanmoins conscient du signal donné aux classes populaires qui ne profitent pas de grandes lois sociales.

Cette augmentation devient un enjeu pour les socialistes, qui se présentent comme des acteurs critiques face à l'argent en politique⁷¹. Le congrès socialiste qui se tient à Nancy en 1907 décide que les députés adhérents du parti verseraient 3 000 francs de leur indemnité, la fédération socialiste de la Seine ayant même proposé le chiffre de 6 000 francs⁷². La même année, plusieurs parlementaires dont le député socialiste de Marseille Bernard Cadenat déposent une proposition de loi ramenant à 9 000 francs l'indemnité parlementaire, et qui aurait instauré aussi cette limite pour le traitement de tout fonctionnaire à quelques exceptions près comme les diplomates ou le président de la République. Les économies réalisées pourraient ainsi être versées à la caisse des retraites ouvrières⁷³. D'autres propositions des députés émergent dans les mois qui suivent. Le 12 novembre, Antide Boyer, qui se dit favorable à l'indemnité de 15 000 francs, dépose néanmoins une proposition de loi pour qu'elle soit attribuée au prorata des jetons de présence des députés, avec un registre spécial enregistrant les heures d'arrivée et de départ des députés⁷⁴. L'indemnité de présence n'étant versée que si les députés étaient présents lors des $\frac{3}{4}$ de la séance, pour éviter que certains ne viennent à la Chambre que pour signer le registre. L'année suivante, deux propositions du même type, l'une conditionnant l'obtention de l'indemnité aux jetons de présence, l'autre proposant d'instaurer une part fixe et une part variable selon la présence du député pour l'indemnité parlementaire⁷⁵. Ces deux propositions provenaient de nouveaux élus qui avaient inscrit ce thème dans leur programme électoral.

Au début du mois de décembre 1908, le nouvellement élu député de la Drôme Archimbaud, simple marchand de bois élu suite à l'invalidation de son fils qui avait fait de l'indemnité un cheval de bataille lors de son élection, demande l'urgence pour sa proposition de ramener l'indemnité à 9000 francs. Il estimait que cette proposition était traitée avec trop peu d'entrain. Il évoque même la possible tenue d'un référendum à ce sujet, ce qui oblige le président Brisson à lui faire remarquer

⁷¹ Sur ce sujet, voir : Cesare Mattina, Frédéric Monier, Olivier Dard, Jens Ivo Engels (dir.), *Dénoncer la corruption. Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*, Demopolis, Paris, 2018 ; ainsi que Frédéric Monier, « La vertu au premier rang ? Socialistes et communistes français face à la corruption (1892-1941) », dans M. Biard, P. Bourdin, H. Leuwers et A. Tourret (dir.), *Vertu et politique. Les pratiques des législateurs (1789-2014)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.339-352.

⁷² Néanmoins, certains députés avant 1914 résistèrent, cela entraîna des sanctions voire des exclusions pour trois députés du Gard : Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980, p.112.

⁷³ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 6 novembre 1907*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1907.

⁷⁴ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 12 novembre 1907*, Paris, Imprimerie du Journal Officiel, 1907.

⁷⁵ La première proposition est déposée par M. Roret le 16 juillet, la seconde par MM. Paul Jacquier, Antoine Borel et Perrissond le lendemain.

qu'un référendum concernant le pouvoir législatif serait tout à fait inconstitutionnel. Les réactions à la motion Archimbaud et à son idée de référendum sont néanmoins très hostiles, Jaurès prenant la parole déclare par exemple que cette motion « ne mérite pas l'honneur d'être discutée ». La question de l'indemnité revient encore à la Chambre avec un discours du président du conseil Clemenceau pour la défendre en juillet 1909, ou de l'abbé Lémire trois mois plus tard.

Ces débats sur l'indemnité parlementaire sont très suivis. Ce thème, très présent dans la presse, est aussi l'objet de conférences dans le pays⁷⁶, mais aussi de chansons⁷⁷ et de scènes humoristiques, comme une « scène comique » écrite et enregistrée en 1906 par Pontis sur un zonophone, c'est-à-dire un disque de 78 tours de la marque éponyme, intitulée « l'indemnité parlementaire⁷⁸ ». Il y met en scène un député revenant dans sa circonscription à l'occasion de nouvelles élections et faisant un discours sur ses actions durant son mandat passé. A un citoyen lui demandant s'il a fait des lois pour protéger l'agriculture, il répond qu'il a voulu en faire, mais que malheureusement ses collègues ne l'ont pas suivi, et que ces derniers ont aussi augmenté les impôts malgré ses protestations. Puis de dire, avec un accent chantant et tout en bonhomie :

Le député : « Mais nous avons réalisé une réforme profonde, dont la démocratie a le droit de s'enorgueillir, nous avons porté l'indemnité parlementaire à 15000 francs ! (*Huées et cris de la foule des électeurs*). Mais comment malheureux, vous ne comprenez pas qu'un député maigre est la honte d'un arrondissement, c'est pourquoi je me suis dis, arrondissons-nous, prenons du ventre pour représenter dignement mes électeurs.

Un citoyen : Tu as du ventre, mais tu as surtout du culot (*rires de la foule*).

Le député : Juste Ciel, ingratitude populaire ! Mais si j'ai voté pour les 15000 francs, j'avais une autre raison encore !

Un citoyen : Mais dis laquelle ?

Le député : Je voulais avoir les moyens de vous offrir l'apéritif ! (*Cris de bravo, vivats de la foule*) »

Il y a ici la volonté évidente de caricaturer les députés et leur rôle dans la hausse de l'indemnité parlementaire, à des buts humoristiques. Cette hausse est même l'objet de poésies politiques. L'un des recueils de ces poésies se nomme « la guerre aux 15000 francs », de J.Valtaud, antiparlementaire et antidreyfusard. Dans l'une de ces poésies, on relève entre autres comme strophes :

« Pour tromper l'électeur ces charlatans stupides,
Lui promettent beaucoup sans jamais rien lui donner
Et l'argent s'en va à tous ces traitres cupides,
Qui, après être élus, vont se le partager

Et la France est aux mains de toute cette clique,
Qui prends six mille francs sans droit et sans mandat.
Et qui se vote avec, pendant la République,
Les secours d'une rente au service de l'État⁷⁹ »

⁷⁶ Jacques Chaussier, *L'impôt sur le revenu, l'indemnité parlementaire, conférence faite à Saint Martin en Bresse le 12 avril 1908*, Châlons-sur-Saône, Imprimerie du progrès de Saône-et-Loire, 1908.

⁷⁷ Voir par exemple : *Les Quinze mille francs, chant populaire et satirique*, paroles H. Lavie, air : *En revenant de la revue*, 1908, cité par Jean-François « Maxou » Heintzen, « « Regardez-les donc sauter, c'est nos députés ! » L'antiparlementarisme en chansons, 1880-1934 », *Siècles* [Online], 32, 2010.

⁷⁸ Pontis, « l'indemnité parlementaire – scène comique », enregistré sur zonophone, Paris, date non connue..

⁷⁹ J. Valtaud, *La guerre aux 15000 francs*, Angoulême, libraire Despujols, 1907.

C'est aussi un enjeu électoral. Le parti radical et radical-socialiste édite une petite brochure à l'occasion des élections de 1910, qui a pour objectif de répondre aux accusations de leurs adversaires notamment de droite suite à la hausse de l'indemnité parlementaire⁸⁰. Après un rapide historique de l'indemnité parlementaire, fort critique contre les conservateurs, il y a une justification des votes des députés radicaux en 1906 en faveur de la hausse de l'indemnité, et des facs-similés de discours d'élus favorables à celle-ci, devant servir la propagande électorale.

La proposition de hausse de l'indemnité parlementaire dès 1899 puis son vote sept ans plus tard, et les débats publics qu'elle entraîne font que cela devient le sujet de plusieurs thèses de doctorat de droit au début du XX^e siècle. C'est un réel foisonnement d'études, avec la thèse de Fernand Gloria, *De l'indemnité parlementaire*⁸¹, de Jean Séchet, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires* ; d'André Baron, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*⁸²; de Raoul Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel*⁸³ ; d'André Meyer, *De l'indemnité parlementaire*⁸⁴, de Charles Navoni, *De l'indemnité parlementaire*⁸⁵.

La plupart de ces thèses sont construites sur le même schéma. Est souvent rappelé, dans leur introduction, le trouble qu'a créé dans l'opinion publique la hausse de l'indemnité parlementaire, qui est, on le comprend, le point de départ de ces travaux. Après un rappel historique sur l'indemnité parlementaire, sont commentés de façon plus ou moins approfondie les débats politiques autour de celle-ci, certains comme Jean Séchet apportant même des objections personnelles aux partisans de la hausse ou de la baisse de l'indemnité⁸⁶, ou présentant les réactions de l'opinion publique comme Raoul Teissié-Sollier⁸⁷. Puis dans ces travaux se trouvent des chapitres sur le régime juridique de l'indemnité parlementaire, et parfois une mise au point comparant les indemnités parlementaires dans différents pays européens et américains⁸⁸.

La thèse de Jean Séchet s'appuie notamment sur un article de Charles Gide dans *La Revue politique et parlementaire* du 10 février 1907. Celui-ci cherche à prendre du recul sur l'indemnité, expliquant par exemple que le fait qu'on parle d'indemnité et non pas de traitement est déjà assez significatif :

⁸⁰ Comité exécutif du parti radical et radical-socialiste, *L'indemnité parlementaire. Son historique, opinions sur les 15000*, Paris, 1910.

⁸¹ Fernand Gloria, *De l'indemnité parlementaire*, thèse pour le doctorat en droit, université de Caen, 1902.

⁸² André Baron, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, Paris, Pédone, 1905.

⁸³ Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel*, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit de l'université de Paris, 1910.

⁸⁴ André Meyer, *De l'indemnité parlementaire*, thèse pour le doctorat, faculté de droit de l'université de Paris, 1908.

⁸⁵ Charles Navoni, *De l'indemnité parlementaire*, thèse de doctorat, faculté de droit d'Aix-Université d'Aix-Marseille, 1907.

⁸⁶ Jean Séchet, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*, Thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques) soutenu à l'université de Poitiers, 1909.

⁸⁷ Raoul Teissié-Sollier, *L'indemnité parlementaire en France, historique et régime actuel*, Thèse pour le doctorat, Paris, Pedone, 1910.

⁸⁸ Sur la place des professeurs de droit sous la Troisième République, on se reportera à : Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*. Presses de Sciences Po, « Académique », 2011,

« Le traitement c'est un revenu attaché à une certaine fonction et calculé de façon à permettre au fonctionnaire de mener une existence honorable et conforme aux habitudes du milieu social (...) L'indemnité, c'est seulement le remboursement des frais occasionnés par un service rendu, elle n'a pas pour raison d'être de payer le service, mais d'empêcher que ce service ne soit onéreux à celui qui veut bien le rendre⁸⁹ ». Puis, rentrant dans une forme de critique du métier parlementaire tel qu'il est pratiqué, il écrit notamment que le travail à la Chambre ne représente guère que la moitié de l'année, et que par « une singulière inversion de la conception de ses devoirs, le député consacre le minimum de temps possible à ses fonctions de législateur. (...) il consacre, en effet, tout son temps à faire les affaires personnelles de ses électeurs parce qu'il sait fort bien qu'au jour du jugement, c'est-à-dire de la réélection, il lui sera tenu compte non des lois qu'il aura votées, mais des services qu'il aura rendus⁹⁰. » De ce fait, il juge que pour ce temps passé l'État n'a nullement à les rémunérer. Par ailleurs, face aux propositions de certains de rémunérer les députés selon leurs revenus avant leurs mandats pour compenser la perte d'une carrière lucrative, Gide est assez caustique, jugeant qu'il n'y a pas « de route plus sûre et plus courte pour 'arriver' que celle qui passe par le Palais-Bourbon, alors même qu'on n'est pas réélu. » Et de continuer, toujours dans l'optique de dénonciation des démarches et des lettres de recommandation des parlementaires : « Il serait étrange, en effet, qu'un homme qui a passé tout son temps à obtenir pour ses électeurs, ne pût rien obtenir pour lui-même Qu'on ne vienne donc pas faire entrer dans le calcul de l'indemnité les soi-disant compensations dues au député pour le préjudice subi. »

Face à l'argument que la hausse de l'indemnité parlementaire permettrait de limiter les cas de corruption, Charles Gide commente avec ironie : « à quel taux donc fait-on commencer l'incorruptibilité des députés ? Au-dessous de 15 000 francs, on ne garantit rien, au-dessus ils sont en bronze⁹¹ ».

De telles critiques, qui marquent les débats publics, n'empêchent pas qu'entre 1906 et 1914 précisément, sont mises en place de nouvelles normes légales, qui avalisent des pratiques antérieures jusque-là souvent tolérées, de dédommagement ou d'indemnisation d'élus locaux. En réaction à un arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 1911 (l'arrêt Richemond), la loi de finances du 27 février 1912 (art. 38) permet aux conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement de percevoir une « indemnité de déplacement » et une « indemnité de séjour » pendant la durée des sessions de ces assemblées locales, la seconde étant transformée peu après (loi du 30 juillet 1913, art. 49) en « indemnité de présence ». De plus, le principe de gratuité des mandats municipaux

⁸⁹ Charles Gide, « L'indemnité parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1907, p.218.

⁹⁰ Sur la place des recommandations et des démarches en faveur de ses électeurs que doit réaliser un député, voir : Pierre Guiral et Guy Thuillier, *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980.

⁹¹ Charles Gide, *Ibid.*, p.221

connaît une sérieuse entorse avec la loi du 8 avril 1914 qui concerne les membres du seul conseil municipal de Paris. Ceux-ci « peuvent recevoir, sur les ressources du budget municipal, une indemnité annuelle ne dépassant pas 6000 francs ; ils ont droit, en outre, au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux ». Sans doute, souligne-t-on la « situation tout à fait exceptionnelle » de la capitale pour légitimer cette mesure. Mais cette loi peut, tout aussi bien, faire figure de brèche ouverte dans la conception purement notabiliaire de la politique municipale qui semblait prévaloir encore en 1884.

En somme, à la veille de la Grande Guerre, c'est une autre conception, plus démocratique, de l'exercice des mandats politiques comme activité rémunérée qui s'affirme dans le cadre républicain. Les débats sur les « quinze mille » et le montant de la rémunération parlementaire le montrent bien, et les lois de 1912-1914 sur les indemnités allouées à des élus locaux le confirment. Il semble désormais possible, en pratique, de faire une carrière d'élu, quitte à employer des stratégies diverses – les cumuls notamment- pour parvenir en politique.

Conclusion.

On espère, au terme de cet essai, avoir montré que ce sujet mériterait d'être inscrit à l'agenda collectif des historiens. En tout cas, de plus amples analyses éclaireraient des phénomènes encore mal connus. Ces réserves faites, quelques points saillants apparaissent en regardant cette esquisse. Le premier est le poids de la morale révolutionnaire puis républicaine du désintéressement public, qui pèse lourdement sur la création de la politique rémunérée. Si l'on se situe dans une durée historique longue, de 1789 à 1914, cela explique une forte tendance à l'évitement de la publicité, lorsqu'il s'agit de créer une indemnité législative ou parlementaire ou d'en revaloriser le montant. Cette tendance à la prise de décision en secret est flagrante en 1789, et elle se retrouve, ensuite, avec des décisions prises à la hâte ou en catimini: il en va ainsi au début de 1848, à la fin de 1852 ou encore en décembre 1905. Cela témoigne, chez les premiers intéressés, d'un profond embarras et d'une forme d'intériorisation d'un stigmaté : celui de la vénalité, dont l'abrogation est inextricablement liée à l'esprit de 1789 et à la destruction de l'Ancien régime. Face au risque de passer pour un nouveau pouvoir vénal, les élus de la nation privilégient à plusieurs reprises une stratégie du silence.

Corollaire, un deuxième point saillant est l'omniprésence des critiques de la corruption, qui marquent les débats publics dès l'origine – la fin de l'année 1789- et jusqu'au terme de la période étudiée, soit la veille du premier conflit mondial. La précocité de la création d'une « indemnité législative » et d'un « traitement » ne signifie pas que cette nouvelle norme soit reconnue comme légitime par toute la société française. Des débats récurrents et souvent vifs montrent l'existence

de conceptions alternatives de la politique, qui récusent l'alliance entre représentation politique, rémunération financière et métier d'élu. Bien entendu, ces alternatives sont, pour la plupart, incarnées par les royalistes, non seulement sous la Révolution française puis les monarchies censitaires (1815-1848), mais au-delà. Les débats des années 1870 le montrent sans ambiguïtés. Mais d'un autre côté, il existe aussi, et très tôt, des courants politiques démocratiques qui se retrouvent dans la dénonciation d'un métier politique comme « état lucratif », selon le mot de Robespierre, et dans l'exécration d'un système représentatif qui permettrait de s'enrichir en politique.

La politique rémunérée, souvent tenue pour illégitime, souvent décidée à la va-vite ou en silence, ne connaît un vrai aboutissement que bien tardivement, dans les années 1905-1912. Plus d'un siècle après les débats initiaux, le système républicain, en évoluant, rend possible une certaine pratique du métier politique et une certaine conception de la vie publique. Celles-ci marquent la société française du vingtième siècle : des professionnels de la politique appartenant à des partis font carrière en cumulant, souvent, des mandats électifs locaux et nationaux.