



HAL
open science

L'indemnité parlementaire et les revenus des Français depuis 1914

Étienne Ollion, Éric Buge

► **To cite this version:**

Étienne Ollion, Éric Buge. L'indemnité parlementaire et les revenus des Français depuis 1914. 2023.
halshs-04164868

HAL Id: halshs-04164868

<https://shs.hal.science/halshs-04164868v1>

Preprint submitted on 18 Jul 2023

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.

L'indemnité parlementaire et les revenus des Français depuis 1914

Notes IPP

n°91

Avril 2023

Étienne Ollion
Éric Buge

ISSN 1959-0199

www.ipp.eu

Combien perçoivent vraiment les députés français pour leur activité parlementaire ? À cette question en apparence anodine, il est pourtant difficile d'apporter une réponse claire pour la majeure partie du XX^{ème} siècle. Sur la base d'un travail inédit à paraître dans la revue *Annales* et mené dans diverses archives de l'Assemblée nationale, cette note propose une première estimation du revenu que les députés ont pu retirer de leur mandat, de 1914 à nos jours. Ce faisant, l'étude éclaire certaines transformations de fond du métier politique : comment l'indemnité parlementaire évolue-t-elle ? Où se situent les élus dans l'échelle des revenus de la population française ? Enfin, que nous disent ces évolutions de l'indemnité sur le type d'activité qu'est le mandat parlementaire ?

- Cette enquête fournit la première estimation du revenu que les parlementaires français ont pu tirer de leur mandat, entre 1914 et 2020.
- Les données montrent que les revenus issus de l'indemnité parlementaire placent toujours les députés dans le sommet de la hiérarchie des revenus.
- L'étude montre aussi qu'à partir de la fin des années 1990, le revenu des élus a connu un déclin régulier et substantiel, qui s'explique d'abord par l'absence de réévaluation de l'indemnité sur cette période.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes des sciences sociales.

Introduction

Quel revenu les députés tirent-ils de leur activité parlementaire? Et comment se situent-ils dans l'échelle des revenus des Français? À ces deux questions en apparence simples, il était jusqu'à peu impossible d'apporter une réponse précise, en tout cas pour la majeure partie du XX^{ème} siècle. Si le montant de l'indemnité parlementaire est officiel et régulièrement publié, le montant effectif que peuvent espérer toucher les parlementaires a, lui, été longtemps inconnu — obligeant les chercheurs à recourir aux informations imprécises dont ils disposaient (Jaaidane (2017)).

À partir d'une collecte originale menée dans les archives de l'Assemblée nationale, l'article publié dans la revue *Annales* donne un double objectif : d'une part, expliquer cette absence d'information sur une donnée pourtant centrale dans les démocraties parlementaires et, d'autre part, proposer une première estimation du revenu minimal tiré par les députés de l'exercice de leur mandat. Mis en regard du niveau de revenu des Français durant la même période, la reconstitution de cette série historique apporte un éclairage nouveau sur la condition politique, d'hier à aujourd'hui.

Estimer le revenu des députés français procuré par l'indemnité

Une information longtemps indisponible

L'indemnité parlementaire, c'est-à-dire la somme qui est versée mensuellement aux députés et sénateurs à titre de revenu, est depuis juillet 2022 de 7 493,30 € bruts par mois. En tant que revenu, elle est bien distincte de l'avance pour frais de mandat, qui permet la prise en charge des frais découlant du mandat (permanence parlementaire, transport, communications...), et du crédit qui sert à l'emploi de collaborateurs parlementaires.

Mais cette distinction est récente, puisqu'elle date de 1997. Avant cela, l'indemnité parlementaire était une vaste enveloppe dans laquelle les élus puisaient leur revenu, mais qui leur servait aussi à prendre en charge différents frais liés à l'exercice de leur mandat. Les sources d'incertitude quant à la part de l'indemnité constituant un revenu étaient nombreuses. D'une part, le montant de cette enveloppe globale, un temps fixé explicitement par la loi, mais indexé sur les revenus de la fonction publique à partir de 1938, était difficile à connaître pour certaines années. Ensuite et surtout, la part que les élus utilisaient pour leurs dépenses personnelles a varié au fil du temps car l'Assemblée a, à partir des années 1960, commencé à prendre plus régulièrement en charge certains frais de

mandat des députés.

Cette incertitude quant au montant réellement perçu par les élus ne doit rien au hasard. Depuis son instauration, le 1er septembre 1789, l'indemnité parlementaire a été l'objet de critiques féroces et régulières : quel que soit le montant proposé, les députés furent accusés d'être vénaux. Les revalorisations légales (avant 1938) ont presque toutes donné lieu à des polémiques publiques d'une grande intensité (Garrigou (1992)), et cette sensibilité n'est pas propre à la France (Buge (2020)). A partir des années 1960, les débats ne se déroulent plus en séance publique mais dans le cadre plus feutré du Bureau, qui réunit des représentants de chaque groupe politique afin de limiter l'exposition médiatique donnée à cette question (Buge et Ollion (s. d.)).

Une première estimation de l'indemnité réelle

Pour décrypter et reconstituer la rémunération des élus au fil des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles, il a fallu multiplier les sources d'archive et les témoignages (voir encadré 1).

L'estimation à laquelle nous parvenons n'est pas celle du revenu des parlementaires, lesquels peuvent exercer des activités privées — comme, dans des limites plus strictes, publiques — en parallèle de leur mandat ou disposer de revenus du capital. Seul est ici pris en compte le revenu dont les députés bénéficient au titre de leur mandat parlementaire.

Elle est par ailleurs imparfaite. Elle ne peut pas prendre en compte les différences de modalités d'exercice du mandat parlementaire, telle celle des députés communistes qui ont longtemps reversé leur indemnité à leur parti, lequel leur attribuait l'équivalent du salaire d'un ouvrier qualifié. Elle ignore également les facilités issues d'autres mandats quand cela était possible (par exemple, l'exercice d'un mandat de maire pouvait dispenser de la location d'une permanence parlementaire), ou le différentiel de charges entre parlementaires, tenant par exemple à la distance entre la circonscription et Paris. Elle ignore surtout les revenus issus du cumul des mandats, qui aurait demandé un autre travail.

Cette estimation fournit néanmoins une première approximation du revenu de base perçu par les députés sur la période, ainsi que des tendances marquées. Les résultats pourront être améliorés ultérieurement, car tous les choix de construction sont détaillés en annexe sur le site de l'IPP et dans le code de réplique qui accompagne la note.

Un revenu élevé mais en déclin

Encadré 1 : Reconstituer l'évolution de l'indemnité et du revenu parlementaires

Il n'existait pas, jusqu'à présent, de série temporelle du niveau de revenu que rend possible l'indemnité parlementaire depuis 1914. Pour la reconstituer, il a fallu mener trois opérations successives.

D'une part, il a été nécessaire de reconstituer le montant officiel de l'indemnité parlementaire au fil du temps. Directement inscrite dans la loi, cette information est publique avant 1938. Après cette date, seul le dépouillement des archives de la questure de l'Assemblée nationale permet de relever, année après année, l'évolution du niveau de l'indemnité. Nous publions, dans l'article associé à cette note (Buge et Ollion (2022)), la table de l'évolution du montant officiel de l'indemnité issue de ces recherches.

D'autre part, il a fallu quantifier la part d'indemnité susceptible d'être conservée par les députés à titre de revenu de celle destinée à couvrir des frais de mandat. Pour ce faire, ont été estimés, à partir des sources parlementaires, les frais engagés par les députés pour l'accomplissement de leur mandat, qui ont été mis en regard de la prise en charge progressive, par l'Assemblée, de ces frais, via la création d'allocations (forfait informatique, indemnité représentative de frais de mandat...), la prise en charge directe (mise à disposition d'un bureau, rémunération des collaborateurs...) ou le remboursement. Les informations utilisées sont issues des comptes-rendus du Bureau de l'Assemblée nationale, qui ont été systématiquement dépouillés.

Enfin, les biens et services pris en charge en nature par l'Assemblée ont été valorisés par nos soins, afin d'estimer le surplus d'indemnité que ces prises en charge étaient susceptibles de transformer en revenu.

Un revenu qui varie, mais toujours élevé

Il n'est pas rare, des années 1920 aux années 1950, que des députés se plaignent, en séance publique, de l'insuffisance de l'indemnité parlementaire, au regard de l'ensemble des frais inhérents au mandat dont ils doivent assumer la charge. C'est en particulier le cas dans les périodes de forte inflation, qui rognent le revenu des parlementaires. Un député indique ainsi en 1938 : *"Hier soir, avant de partir de ma circonscription, un brave ouvrier m'a dit textuellement : Monsieur, j'aime mieux que ce soit vous plutôt que moi qui touchiez 60 000 francs par an, car, avec vos frais, je sais ce qu'il vous en coûte."*

Qu'en est-il réellement ? La figure 1 montre l'évolution du ratio entre l'indemnité parlementaire et le salaire ouvrier moyen. Si des variations importantes existent, le niveau de revenu lié à l'indemnité demeure bien supérieur durant toute la période. La courbe pleine indique l'indemnité faciale, celle officiellement versée aux députés. Elle est ce que le public perçoit comme la rémunération des élus, et elle est parfois plus de dix fois plus élevée que le salaire ouvrier. C'est le cas en 1906, quand les députés s'attribuent au cours d'une séance houleuse une augmentation de plus de 50 %. Le chiffre de 15 000 francs (montant annuel de l'indemnité issu de cette revalorisation) deviendra un objet de débat public, et les élus qui ont voté cette loi se verront affublés du sobriquet infamant de "quinzémillistes".

Le montant de l'indemnité probablement conservé par les députés une fois déduits les frais issus du mandat (courbe en pointillés) est alors significativement réduit, mais reste environ sept fois supérieur au salaire ouvrier moyen en 1906. Au cours du XX^{ème} siècle, ce niveau réel se situera plutôt entre 3 et 5 fois le salaire ouvrier moyen.

Un positionnement au sommet de la hiérarchie des revenus

Si elle est politiquement puissante, la comparaison avec les ouvriers n'est probablement pas la plus adaptée pour les députés. Afin de mieux positionner leur revenu par rapport à celui des Français, notre estimation a été comparée aux revenus compilés par la World Inequality Database (www.wid.world).

Le résultat est parlant (figure 2) : si on lisse les variations annuelles, l'indemnité parlementaire épouse très fidèlement le premier centile de la distribution des revenus entre 1945 et la fin des années 1990. L'indemnité parlementaire place les députés au seuil d'entrée pour appartenir au 1 % des Français disposant des revenus les plus

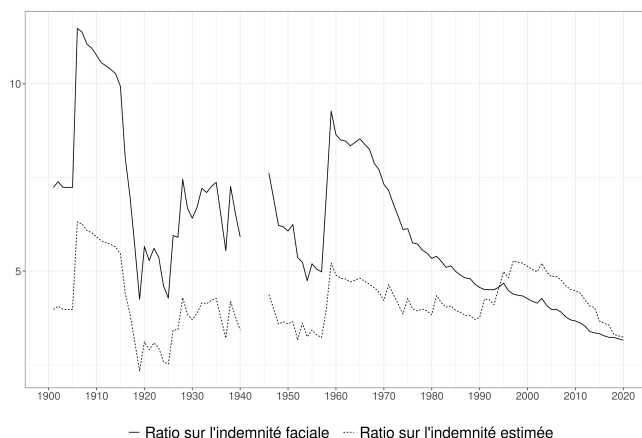


Figure 1 – Rapport entre l'indemnité parlementaire officielle (faciale) ou estimée et le salaire ouvrier moyen.

Notes : Ratio entre le revenu parlementaire estimé et le salaire ouvrier.
Lecture : En 2020, le revenu effectif estimé tiré de l'indemnité parlementaire était de 3,2 fois le montant du salaire ouvrier moyen.
Source : Buge et Ollion (2022).

importants durant cette période, les positionnant solidement au sommet de la distribution des revenus.

Cette stabilité a plusieurs sources bien distinctes. Jusqu'aux années 1960, le revenu des parlementaires est largement porté par les revalorisations du point d'indice de la fonction publique. Mais après cette période, et face à l'érosion du pouvoir d'achat subie par les fonctionnaires, un autre mécanisme prend le relais. Progressivement, l'Assemblée prend en charge des frais qui incombaient jusque-là aux élus. La création puis l'augmentation régulière du montant du "crédit collaborateur", qui permet d'embaucher une puis plusieurs personnes, la prise en charge croissante des frais de déplacement, la mise à disposition d'un bureau, ou encore le financement d'un crédit informatique font ainsi diminuer les charges acquittées directement par les députés. À chaque fois, l'institution décharge les parlementaires des sommes qu'ils devaient jusque-là imputer sur leur indemnité pour l'exercice de leur mandat. Ceci fait augmenter, indirectement mais sûrement, la part qui leur revient *in fine* comme revenu.

À partir de 1997, la logique est différente : l'indemnité parlementaire, toujours indexée sur le point d'indice de la fonction publique, est désormais uniquement destinée aux dépenses de l'élu, qui se voit doté d'autres allocations destinées à prendre en charge ses frais de mandats, en particulier l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). L'indemnité parlementaire constitue alors à proprement parler un revenu.

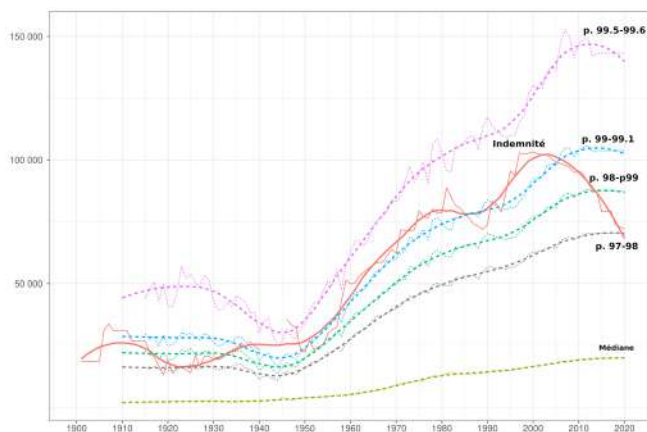


Figure 2 – Revenu tiré de l'indemnité parlementaire par les députés et revenu fiscal de certains percentiles de la population française.

Notes : L'indemnité parlementaire annuelle estimée dans la hiérarchie des revenus.
Lecture : En 2020, le revenu effectif estimé des députés français les situe autour du 97^{ème} percentile, c'est-à-dire que les députés perçoivent avec leur indemnité environ autant que les 3 % des Français les plus aisés (les courbes en pointillés indiquent la tendance).
Source : Buge et Ollion (2022).

Un décrochage depuis la fin des années 1990

La courbe de la figure 2 indique un second fait aussi saillant que le premier : le revenu des parlementaires a baissé relativement aux revenus des Français à partir des années 2000. Entre cette date et aujourd'hui, le revenu tiré par les élus les place successivement dans le 1 %, puis les fait reculer dans les 2 % et enfin autour des 3 % des Français les mieux payés. En vingt ans, ils ont donc connu une dégradation nette de leur niveau de vie, en valeur absolue comme relative. Liée au point d'indice uniquement, sans possibilité d'une prise en charge supplémentaire de leurs dépenses, leur rémunération connaît – comme celle des fonctionnaires – une baisse significative.

Ce déclin est apparemment analogue à celui connu au début des années 1920, période durant laquelle les députés devaient décider de réévaluations périodiques de leur indemnité pour maintenir leur niveau de vie. Cette baisse est, en réalité, encore plus marquée que celle qui apparaît sur le graphique. Elle s'est en effet accompagnée, dans les années 2010, de mesures limitant les autres sources de revenus des parlementaires. Ainsi, les possibilités de cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales ont été fortement réduites à partir de 2017, limitant *de facto* les cumuls d'indemnités (plafonnés par la loi à une fois-et-demi le montant de l'indemnité parlementaire). Elle les a aussi contraints à engager de plus fortes dépenses en circonscription, les élus ne pouvant plus s'appuyer sur les ressources procurées par un mandat local (secrétariat, locaux, moyens matériels...). S'y ajoutent l'interdiction du recrutement de collaborateurs familiaux et le contrôle de l'utilisation des frais de mandat, qui interdisent toute éventualité d'assimilation à des ressources pécuniaires.

Un changement de statut du métier politique

Cette dégradation relative de la condition financière des parlementaires est liée à une autre évolution, plus progressive, qui a vu le mandat parlementaire ressembler de moins en moins à une profession libérale, et s'assimiler de manière croissante à un statut de cadre salarié.

La conception du mandat parlementaire qui prévalait dans les deux premiers tiers du XX^{ème} siècle – même si elle n'était pas la seule à être défendue – peut être qualifiée de libérale car elle mettait l'accent sur l'indépendance dont le député devait jouir dans la conduite de son mandat. L'indemnité devait garantir cette indépendance tout en étant fixée à un niveau suffisant pour assurer sa "dignité" et son "rang" dans la République. À plusieurs reprises, les députés ont rejeté, sur ce fondement, aussi bien les propositions destinées à leur octroyer des protections (c'est le cas par exemple du maintien transitoire de l'indemnité en cas de dissolution) que celles qui auraient pour objet de les contrôler (en sanctionnant leurs absences ou

en les soumettant à des règles que l'on qualifierait aujourd'hui de déontologiques).

En d'autres termes, le statut financier des députés a progressivement perdu de son exceptionnalité pour s'aligner sur le droit commun du salariat. Ainsi, les parlementaires sont dotés d'une assurance-chômage qui, si elle est régie par des textes propres, offre une protection identique à celle découlant du code du travail. Leur régime de retraite n'a plus rien d'exceptionnel. La "caisse de retraite de l'Assemblée nationale", créée en 1904 et qui offrait des conditions favorables aux élus, a vu ses règles progressivement rapprochées du droit commun (avec la remise en cause du mécanisme de double cotisation par exemple), avant d'être alignées sur ce dernier - Buge (2018).

Dans le travail du quotidien, le contrôle de l'usage des fonds hier rare devient la norme. Comme devraient le faire des cadres, les députés doivent désormais justifier de leurs dépenses par des notes de frais. Si elles ne sont pas contrôlées *a priori*, elles le sont *a posteriori*. Enfin, des règles déontologiques de plus en plus exigeantes encadrent dans des proportions inédites l'exercice du mandat.

Cette double évolution, du revenu qu'il est possible de retirer de l'activité parlementaire d'une part, des droits sociaux et des conditions financières qui régissent le mandat de l'autre, montrent bien ce que l'examen de la condition financière des parlementaires peut apporter à la compréhension du métier politique.

Conclusion

Le travail présenté dans cette note met en lumière des faits nouveaux sur les revenus tirés de leur activité par les parlementaires français, et leur évolution sur longue durée. Le revenu moyen des parlementaires a ainsi suivi celui correspondant au dernier centile de la distribution des revenus en France (seuil pour appartenir au 1 % des revenus les plus élevés), avant de reculer nettement dans les années 2000 et 2010, faisant appartenir les députés aux 3 % des Français les plus aisés de par leur revenu. L'article original (Buge et Ollion (2022)) est accompagné d'un jeu de données qui permettra de poser à nouveau frais des questions importantes de sciences sociales du politique. Quelles sont les incitations financières à un engagement en politique? Peut-on établir un lien entre recrutement social des élus et niveau de revenu? Quels seraient les effets d'une augmentation (ou d'une diminution) de l'indemnité? Ce faisant, on espère apporter des éléments empiriques précis à des débats qui s'appuient sur des connaissances trop souvent lacunaires.

Auteurs

Étienne Ollion est Directeur de recherche en sociologie au CREST - Institut polytechnique de Paris.

Éric Buge est secrétaire général du GEVIPAR.

Etude de référence

Éric Buge et Étienne Ollion (2022). « Que vaut un député? Ce que l'indemnité dit du mandat parlementaire (1914-2020) ». In : *Annales. Histories, Sciences Sociales* 2022.4. À paraître

Références bibliographiques

- Buge, Éric (2018). *Droit de la vie politique*. Presses universitaires de France.
- (2020). « L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs. Vers une séparation politique des pouvoirs ». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 2020.3, p. 643.
 - Buge, Éric et Étienne Ollion (s. d.). « Primes et châtiments. Discours et non-dits sur l'indemnité parlementaire en France (1920-2020) ». In : *Les élus et leur argent*. Sous la dir. de Rémy Le Saout et Sébastien Ségas. Presses universitaires de la Sorbonne. À paraître.
 - (2022). « Que vaut un député? Ce que l'indemnité dit du mandat parlementaire (1914-2020) ». *Annales. Histories, Sciences Sociales* 2022.4. À paraître.
 - Garrigou, Alain (1992). « Vivre de la politique. Les 'quinze mille', le mandat et le métier ». *Politix* 5.20, p. 7-34.
 - Jaaidane, Touria (2017). « Économie de la représentation nationale et rémunération des parlementaires français ». *Revue d'économie politique* 127.5, p. 913-956.

Notes IPP

Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, J. Grenet

Editeurs : A. Carrère, A. Guillouzouic