

07 – 2020

ÉTUDE

La rémunération du travail politique

Sous la direction de
– Éric Kerrouche – Rémy Le Saout



Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Éric Kerrouche est sénateur
des Landes, directeur de
recherche CNRS en science
politique, Centre de recherches
politiques de Sciences Po – CNRS

Rémy Le Saout est maître de
conférences – HDR en sociologie,
Université de Nantes, Centre
nantais de sociologie – CNRS

est prévu pour les commissions. Les montants varient selon les communes, qui sont libres de les fixer. Dans les petites communes, certains élus ne touchent même aucune rétribution financière, mais uniquement une rétribution en nature, comme des bouteilles de vin, ce qui illustre la diversité possible et le caractère peu uniformisé des modes de rémunération du système politique suisse.

Pour conclure, on peut rappeler à quel point le système de rémunération des mandats politiques suisses est difficile à appréhender, en grande partie à cause du fédéralisme, qui donne une grande liberté aux États fédérés et aux communes dans le choix de l'organisation de leur autorité et de leur rémunération. Nous avons par ailleurs pu relever que le système de rémunération des élus helvétiques et la professionnalisation des mandats sont fortement conditionnés par la politique du système de milice et les instruments de la démocratie directe, qui ont entre autres retardé la professionnalisation du Parlement fédéral et le singularisent.

La rémunération des parlementaires en Italie

Patrizia Magarò

L'Italie est le pays d'Europe qui compte le plus grand nombre de parlementaires, si l'on exclut le Royaume-Uni. Ce dernier est en effet un cas spécial, en raison de la présence de la Chambre des lords, qui n'a pas de caractère électif. Toutefois, si l'on considère le rapport entre nombre de sièges et population, l'Italie n'occupe que la sixième position, après l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, la France et la Pologne. Aussi, la vraie originalité italienne dans le panorama comparé réside dans la nature de son système bicaméral.

Le Parlement est organisé en deux Chambres – la Chambre des députés de 630 membres et le Sénat, avec 315 sénateurs – qui disposent des mêmes pouvoirs, sur le plan de la législation, du contrôle, du rapport de confiance avec le gouvernement, etc. (avec vraiment peu de différences concernant les modalités d'élection). Il s'agit donc d'un bicaméralisme parfait, avec deux Chambres jumelles, au point qu'on pourrait même parler d'une forme de « monocaméralisme imparfait », un système qui a fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme (la dernière datant de 2016), sans succès.

Une autre spécificité italienne tient à la structure de la rémunération des parlementaires. La recherche comparative montre que l'indemnité parlementaire de base (la véritable rémunération pour le travail accompli) est conforme à la moyenne européenne. C'est plutôt le montant total de l'indemnisation des élus nationaux qui est résolument plus élevé que dans les autres pays.

Au cours de la période prérépublicaine, la question de la rémunération des élus était abordée en fonction de la conception dominante de la fonction parlementaire dans les systèmes politiques libéraux du XIX^e siècle. Étant donné que le suffrage censitaire favorisait l'élection des représentants d'une élite économiquement aisée, il était convenu que les élus devaient se consacrer bénévolement à la vie

publique. Le Statut de 1848, qui s'inspirait des Constitutions françaises de 1814 et 1830, excluait toute forme de rémunération. Une indemnité modeste a toutefois été reconnue à partir de 1912, parallèlement à l'élargissement du droit de vote.

Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, lors du débat dans l'Assemblée constituante, chargée de rédiger le texte de la Constitution républicaine, que la gratuité du mandat législatif a été rejetée. L'article 1 de la Constitution de 1948 affirme d'ailleurs que « l'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail ». Dans le nouveau système démocratique et multiclassé, l'indemnisation est considérée comme une condition préalable nécessaire pour garantir aux parlementaires l'indépendance économique et l'exercice du mandat avec dignité. L'article 69 de la Constitution établit ainsi que « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi ». Cette loi est adoptée en 1948, puis abrogée en 1965 pour être remplacée par une autre loi qui conserve et confirme la structure duale initiale de l'indemnité parlementaire (selon un modèle étendu par la suite aux collectivités territoriales). L'indemnité est en effet organisée dès l'origine en deux catégories distinctes : l'indemnité réelle (la rémunération mensuelle de la fonction parlementaire) et l'indemnité journalière, correspondant au remboursement des frais.

Aujourd'hui, le montant net mensuel perçu par un député ou un sénateur (qui ne peut dépasser l'indemnité du premier président de la Cour de cassation) s'élève à environ 5 000 euros nets (après des réductions en 2006 et en 2012), auxquels s'ajoutent d'éventuelles indemnités spécifiques pour ceux qui occupent une fonction comme celle de président d'Assemblée, de membre du bureau de la présidence, de président ou vice-président de commission. La loi de 1965 prévoit également une indemnité journalière au titre de « frais de séjour à Rome », siége du Parlement, dont le montant, fixé par les bureaux de la présidence des deux Chambres, curieusement sans distinction entre parlementaires résidents et non résidents dans la capitale, a été régulièrement révisé pour tenir compte du coût de la vie. Elle s'élève à 3 500 euros en 2018 dans les deux Chambres.

On observe que, compte tenu des différents régimes fiscaux, le montant des indemnités (l'indemnité

réelle et l'indemnité journalière) des députés et des sénateurs italiens est à peu près conforme à celui observé dans les autres Parlements européens. Cependant, il convient de souligner qu'en vertu de l'exercice du pouvoir d'autorégulation des Chambres, les modalités de financement de l'activité parlementaire ont connu une évolution plus complexe. Par l'intermédiaire d'interventions successives des bureaux des présidences (donc non par une loi), des sommes supplémentaires ont été introduites, au titre de remboursement de frais, dont le montant n'est pas toujours facile à reconstituer. On emploie donc aujourd'hui, un peu improprement, le terme d'« indemnité parlementaire » pour désigner non seulement l'indemnité de base et l'indemnité journalière mais, dans une acception plus large, toute une série de montants, biens, services et prestations accordés aux parlementaires. Il s'agit de remboursements forfaitaires des dépenses liées à l'exercice du mandat (dont une partie seulement doit faire l'objet de justificatifs), des frais de transport et de voyage (même si les parlementaires bénéficient déjà de cartes pour circuler sur le territoire national jusqu'à dix ans après la fin du mandat), des dépenses téléphoniques...

Grâce à l'ensemble de ces indemnités, la rémunération mensuelle des parlementaires italiens a considérablement augmenté au fil du temps et peut être estimée aujourd'hui à un montant situé entre 13 000 et 14 000 euros (sans compter les indemnités éventuelles de fonctions, dont les montants ne sont pas rendus publics). C'est presque dix fois plus que le salaire moyen en Italie, qui est d'environ 1 500 euros nets par mois. Ce sont précisément ces émoluments, non prévus par la loi de 1965, qui ont fait l'objet ces dernières années d'une révision de la part des Chambres et qui ont été réduits légèrement, dans un contexte fortement marqué par les effets de la crise économique et par la nécessité de contenir les dépenses publiques.

Il s'agissait également d'une réponse à la perception croissante que les citoyens se détachaient des institutions nationales et qu'il y avait une désaffection envers la classe politique « traditionnelle », dont on jugeait qu'elle bénéficiait de privilèges injustifiés. Un sentiment « antipolitique » généralisé et le déclin des partis traditionnels ont contribué à la

consolidation de nouveaux mouvements national-populistes, qui réclament des formes plus directes de participation et soutiennent des interventions visant à rendre le travail des élus moins coûteux pour la collectivité. Au cours de la dernière décennie, les partis traditionnels ont ainsi promu une pluralité de réformes visant à limiter les « coûts de la politique » et du fonctionnement des institutions représentatives aux différents niveaux territoriaux de gouvernement. S'inscrivent ainsi dans ce contexte la réforme très problématique des provinces et la création des villes métropolitaines en 2014, à l'issue de laquelle les représentants de ces collectivités ne sont plus élus directement et ne perçoivent plus aucune indemnité.

Les mouvements populistes qui se sont affirmés plus récemment ont abordé le thème des coûts de la politique d'une façon différente, en visant la réduction des rémunérations des parlementaires nationaux (et même de leur nombre, puisqu'une loi de révision constitutionnelle ayant pour but de diminuer de plus de 300 sièges le Parlement est en train d'être définitivement approuvée¹). Cet objectif a toujours constitué l'un des leitmotivs du Mouvement 5 étoiles (M5S), le « non-parti » (fondé en 2009 par le comédien Beppe Grillo et l'entrepreneur web Gianroberto Casaleggio). Le M5S a remporté la majorité relative (32,68 %) lors des élections nationales du 4 mars 2018 et a formé un exécutif de coalition, avec le parti de la Ligue, qui a démissionné en août 2019 lors de la crise extra-parlementaire (ou pseudo-parlementaire) la plus surprenante de l'histoire républicaine italienne, pour former par la suite une autre coalition de gouvernement avec le Parti démocrate.

Dans ce contexte, l'une des premières initiatives du M5S après la formation du gouvernement en 2018 a été la réforme des pensions accordées aux parlementaires qui avaient achevé leur mandat avant 2012, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur d'une réforme importante qui avait abrogé, toujours moyennant des délibérations internes des deux Chambres, les « rentes » (en italien *vitalizi*), calculées sur la base d'un système plus favorable que

l'actuel et dont le montant était au final relativement élevé. La Chambre des députés et le Sénat ont délibéré en 2018 afin de réduire ces rentes – versées à plus de 2 700 parlementaires – d'environ 44 %.

Plusieurs recours ont été présentés au conseil de juridiction des Chambres. À ce propos, il convient de souligner qu'en Italie, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays – y compris en France –, les règlements parlementaires et, bien sûr, toute délibération interne des Chambres sont soustraits de la juridiction ordinaire, administrative et constitutionnelle. Ce sont donc les organes internes du Parlement qui doivent se prononcer sur la question. La Cour de cassation a récemment déclaré inadmissible un recours présenté pour faire reconnaître la juridiction du juge ordinaire ou, subsidiairement, du juge administratif au sujet des rentes (et des pensions) des parlementaires. Elle a affirmé qu'il n'existe pas de juge compétent pour résoudre un tel contentieux : le seul juge reste le Parlement, en vertu du principe de non-justiciabilité des actes internes des Assemblées législatives nationales.

Cette question continue néanmoins à soulever des doutes sur le plan juridique, puisque la réforme (qu'en vertu d'un accord, même les régions ont été forcées de transposer sur le plan territorial) concerne, d'une façon définitive, des « droits acquis » en créant ainsi un précédent qui ne manque pas d'inquiéter. Enfin, il convient de rappeler qu'il n'existe pas en Italie de mécanisme de supervision et de contrôle des indemnités parlementaires, comme c'est le cas dans d'autres pays européens, où par exemple des agences indépendantes sont chargées de fixer les rémunérations des élus et de contrôler leurs dépenses.

Le principal problème aujourd'hui est aussi l'absence de volonté réelle de traiter de manière objective et systématique la question de la rémunération des élus (à tous les niveaux de gouvernement) sans céder à la rhétorique de l'antipolitisme ou tomber dans la démagogie. Il est clair que la participation aux processus de prise de décision collective, l'élaboration des politiques publiques, le rôle de contrôle ont besoin de structures, d'analyses,

1. La réforme a été approuvée le 8 octobre 2019 mais la réduction du nombre de députés de 945 à 600 ne sera effective que si elle est approuvée par référendum.

de procédures : c'est le coût de la « politique » qui justifie les frais, même élevés, concernant les élus. Cela devrait en outre s'accompagner d'un système de sélection rigoureuse du personnel politique, fondé sur la compétence et sur une formation spécifique : ces tâches étaient auparavant confiées aux partis traditionnels, qui étaient solidement organisés, structurés et soutenus par un financement public. Ce système n'existe plus depuis la fin de la « Première République », dans la première moitié des années 1990.

À la personnalisation croissante des nouveaux partis italiens, tant au niveau national que local, au militantisme désormais réduit et à la faiblesse financière de leur machine organisationnelle, à la fragilisation du rapport avec les corps intermédiaires de la société (tels les syndicats) correspond un changement profond dans les processus de sélection du personnel politique, qui maintenant accède à des responsabilités locales et nationales selon une logique de cooptation par le haut, sans l'apprentissage sur le terrain qui caractérisait le *cursus honorum* des décennies précédentes. Il s'agit d'un aspect qui mériterait une réflexion plus approfondie, d'autant plus que la législature actuelle a établi un record dans l'histoire républicaine, avec environ 65 % des parlementaires qui sont dans leur premier mandat et un tiers des élus qui n'ont jamais exercé de fonction politique (avec des pourcentages dans le Mouvement 5 étoiles quatre fois supérieurs à ceux des autres partis).

Il convient en outre de souligner une contradiction apparente s'agissant de la rémunération des élus nationaux. Au cours des dernières années, presque tous les partis ont élaboré des projets de lois visant à réduire la partie fixe de l'indemnité de fonction parlementaire, l'allocation mensuelle versée aux députés et sénateurs pour résider à Rome ou le remboursement des frais, etc. Il semble toutefois peu probable que l'un de ces projets aboutisse. Il faut rappeler que n'importe quelle réduction de la rémunération des parlementaires risque de diminuer les quotas mensuels que les élus versent à leur parti, privant certaines formations politiques d'une source économique devenue vitale après la suppression, en 1994,

du financement public et, en 2012, des remboursements électoraux aux partis et mouvements politiques (à la lumière de nombreuses enquêtes judiciaires sur des affaires de corruption et d'utilisations abusives des remboursements).

Reste pour les partis la possibilité, sous certaines conditions, d'obtenir le deux pour mille de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur l'option précise du contribuable. À cet égard, encore une fois, le climat antipolitique permanent semble être confirmé par le fait que, en 2018, seulement 1 089 817 contribuables sur 41211336 – soit 2,64 % – ont décidé d'allouer le deux pour mille de leur impôt sur le revenu à un parti.

En Italie, tout laisse à penser qu'il est possible de « bien » vivre de la politique. Cela est toutefois vrai seulement pour les élus des niveaux national et régional. L'argument de la rémunération des élus – qui représente en Italie une sorte de tabou pour beaucoup de gens – devrait en réalité être abordé d'une façon plus générale puisque, au niveau des collectivités territoriales, l'engagement politique représente pour la plupart des élus une activité non rétribuée (pour les élus des provinces et des villes métropolitaines) ou mal, avec toutes les conséquences que cela implique. Il est exact que le maire d'une municipalité de plus de 500 000 habitants dispose d'une indemnité mensuelle brute de 7 000 euros, mais il faut considérer que les municipalités italiennes sont très nombreuses (7 954) et fragmentées. 69,47 % d'entre elles comptent moins de 5 000 habitants et – sur la base des catégories fixées par la loi – leurs maires reçoivent une indemnité comprise entre 1 162 euros et 1 952 euros (encore moins s'ils sont employés ou à la retraite). Pour les conseillers municipaux, une seule indemnité de présence aux séances est prévue, ce qui, dans les municipalités jusqu'à 10 000 habitants, équivaut à 16 euros, alors qu'ils assument de nombreuses responsabilités, gèrent les mêmes services et exercent les mêmes compétences que ceux des grandes municipalités. Mais ces différences ne sont pas exclusivement italiennes.