CHERS ÉLUS

Extrait de la publication

Du même auteur

Les Soldats perdus
Des anciens de l'OAS racontent
Seuil, 2003

L'Impossible Monsieur Borloo
Archipel, 2006

Abus de pouvoir
Éditions du moment, 2007
Prix Gondecourt 2007

Profession, Elkabbach
Éditions du moment, 2009

Extrait de la publication

VINCENT QUIVY

CHERS ÉLUS

Ce qu'ils gagnent vraiment

ÉDITIONS DU SEUIL
*25, boulevard Romain-Rolland, Paris XIVe*

Extrait de la publication

Ce livre est édité par Patrick Rotman

ISBN 978-2-02-100335-2

© ÉDITIONS DU SEUIL, OCTOBRE 2010

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

« Car celui-là qui veille modestement quelques moutons sous les étoiles, s'il prend conscience de son rôle, se découvre plus qu'un serviteur. Il est une sentinelle. Et chaque sentinelle est responsable de tout l'Empire. »

Antoine de Saint-Exupéry, *Terre des hommes*,
Éditions Gallimard

Extrait de la publication

L'apparence du luxe

Les voitures sont propres et rutilantes. Grosses berlines sombres aux vitres teintées, elles donnent le ton dans un vacarme de portes claquées, de démarrages en trombe et de sirènes assourdissantes. Ministre ou sénateur ? Directeur de cabinet ou député ? Nul ne sait. Seul un macaron tricolore fiché derrière le pare-brise immaculé indique que ce déploiement de faste est aux frais de la Nation. Tel un carrosse filant au grand galop par crainte d'être vu, la République sans visage fonce à travers Paris toutes affaires cessantes.

Elle rejoint, dans la cour de l'Assemblée nationale, un aréopage d'élus qui, happés par un ballet de caméras et d'appareils photo, posent souriants dans des costumes impeccablement coupés. Derrière des barrières infranchissables et un cordon de policiers peu amènes, les badauds tentent de reconnaître le visage des « vedettes » et s'amusent de se découvrir à seulement quelques mètres des stars de la politique. « Ah ! oui, je l'ai vu à la télé, lui, comment c'est déjà ? Raffarin, c'est ça, non ? »

Bien protégés par les barrières, les policiers, la meute des journalistes, les berlines sombres, les chauffeurs et les collaborateurs en costume gris, les élus du peuple paraissent plus inaccessibles que des rock stars ou des dirigeants de multinationale.

De l'autre côté de la rue pourtant, il en est d'autres qui,

Extrait de la publication

anonymes et discrets, filent, à pied, à travers la foule, sans peur d'être reconnus et comme indifférents à l'agitation, seulement inquiets de ne pas être à l'heure à « la séance ».

D'un côté, ceux qui paraissent appartenir à une caste, celle de l'élite et des hautes sphères, de l'autre, ceux qui semblent demeurer ce qu'ils sont : des hommes parmi les autres.

Stars millionnaires ou simples cadres anonymes ? Nantis couverts d'avantages ou fonctionnaires sans plus-value ? Combien gagnent-ils, à quoi ont-ils droit et quelle est leur situation ?

Quand émergent les « affaires », des cigares du secrétaire d'État Christian Blanc aux relations du ministre du Budget et trésorier de l'UMP, Éric Woerth, avec la richissime famille Bettencourt, réapparaissent les interrogations sur les dérives financières de ceux qui nous dirigent. Car il est difficile de voir clair au sein d'un monde pléthorique qui se fait silencieux quand il s'agit de parler d'argent. Pour savoir et comprendre, percer les mystères des décrets et des textes qui fixent les avantages et les revenus de nos responsables politiques, il est nécessaire de connaître le mode d'emploi. De suivre le guide.

Extrait de la publication

I. Petit guide de l'élu local

1. Calculer les revenus de votre maire

Combien gagne celui que vous avez élu pour diriger votre commune ? Un peu, beaucoup, énormément, pas du tout ? La question est simple. La réponse ? Compliquée. Car, contrairement à certains pays où les revenus sont uniformisés, en France, un maire n'est pas payé de la même façon d'une commune à l'autre. Notre pays ne comptant pas moins de trente-six mille municipalités, il est donc difficile de définir simplement et définitivement le revenu de votre édile. Il peut tout aussi bien gagner 600 que 8 000 euros. Pourquoi une telle variation ? Principalement à cause de la taille de la commune et de sa situation. Nul n'ignore que, entre le maire rural d'un village minuscule et le premier magistrat de Paris ou Marseille, le métier d'élu ne prend pas le même sens ni les mêmes formes. D'un côté, le « professionnel » qui règne sur des milliers d'employés, des millions d'euros et des dizaines d'élus, de l'autre, l'amateur qui ne consacre que quelques heures, après son travail, à régler les problèmes de ses administrés qu'il connaît tous par leur nom. D'un côté, celui à qui on va offrir un salaire de dirigeant, de l'autre, celui à qui on ne donnera qu'un « complément ».

Règle n° 1 : établir des « maxima »

Pour calculer le salaire de votre maire, il faut donc d'abord savoir quel est le nombre d'habitants de votre ville ou de votre village. Tout, en effet, repose sur cet élément essentiel. Il en est ainsi pour les maires, comme pour les adjoints et les différents élus locaux qui siègent dans les conseils généraux, régionaux ou intercommunaux.

Une fois cette information acquise, il ne vous reste plus qu'à vous reporter à la grille officielle des indemnités allouées aux élus que le ministère chargé des collectivités territoriales édite régulièrement. Cette grille est divisée en de nombreuses strates prenant en compte le nombre variable d'habitants des communes. Les maires de villages de moins de 500 âmes sont rémunérés 643 euros par mois, ceux des villes de plus de 100 000 habitants, 5 484 euros[1]. Entre ces deux extrêmes, différents paliers permettent d'augmenter le salaire des élus en fonction de l'importance de leur municipalité.

Résumons-nous : Vous habitez une ville de 10 000 habitants ? Votre maire gagne donc, selon la grille la plus récente, 2 500 euros brut par mois. Enfin, pas forcément. La réalité est à peine plus compliquée. Car, contrairement à une idée très répandue, ces versements n'ont rien d'automatique. Les maires et les élus locaux ne sont pas des fonctionnaires à qui l'on fournit un salaire. Leurs fonctions sont, officiellement, « gratuites », et leurs revenus ne sont que des « indemnités » permettant de compenser les pertes, partielles ou complètes, subies dans leur vie professionnelle et de subvenir aux frais inhérents à leurs mandats.

1. Les principales données chiffrées sont regroupées dans des tableaux récapitulatifs en fin d'ouvrage.

Extrait de la publication

Ces indemnités sont, en fait, décidées par les élus eux-mêmes. On n'est jamais si bien servi que par soi-même, dit l'adage populaire. Après chaque élection, les conseils municipaux, départementaux ou régionaux, juste après avoir élu leurs maires, adjoints ou présidents, votent en séance publique le niveau des rémunérations qu'ils entendent s'accorder pour leur « travail ». Une liberté qui est cependant encadrée : les maires sont obligés de rester dans des limites fixées par la loi. C'est là qu'intervient la grille des rémunérations : elle définit, en effet, les maxima au-dessus desquels les élus n'ont pas le droit d'aller. Un maire ne peut s'arroger un salaire de 10 000 ou de 15 000 euros. Il doit respecter le plafond établi en fonction du nombre d'habitants de sa commune.

Votre maire gagne donc… ce qu'il aura décidé de s'attribuer en fonction des maxima qui lui sont imposés. Il peut très bien, comme cela se fait dans bien des villes, toucher moins que le plafond autorisé, par souci d'économie du budget de la commune, pour permettre à ses adjoints d'être mieux rétribués ou simplement parce qu'il est déjà l'heureux bénéficiaire d'autres indemnités.

Dans la pratique, il est amusant de constater que, bien souvent, ces maxima deviennent la référence de base. Dans de nombreux cas, en effet, lors du vote, la notion même de « plafond » disparaît. Dans l'esprit des élus, il ne s'agit alors plus d'un maximum mais bien du montant de l'indemnité à laquelle ils ont droit. Cette nuance peut paraître infime, elle est révélatrice d'un état d'esprit grandement répandu qui pousse les représentants de la démocratie à prendre, sans même se poser la question, le maximum qu'on leur accorde. Pourquoi choisir d'être moins payé quand c'est vous-même qui décidez de la somme que vous allez percevoir ? De telle sorte que la grille des maxima autorisés est devenue, chez les élus comme

Extrait de la publication

dans les médias, ni plus ni moins que le barème des salaires que reçoivent les « professionnels » de la politique.

Or votre maire peut tout aussi bien décider de gagner moins que de gagner plus ! Ces maxima sont, en effet, très relatifs, puisque la loi prévoit la possibilité de les majorer. Si votre commune est, par exemple, un chef-lieu de canton, d'arrondissement ou de département, il convient d'ajouter un petit bonus à la rémunération de votre édile : de 15 à 25 % de plus que le plafond autorisé. De même si votre ville est classée comme « touristique » ou si elle a fait l'objet d'une dotation de solidarité urbaine (DSU).

Exemples. En 2008, le conseil municipal de Perpignan a décidé d'attribuer à son premier magistrat une indemnité correspondant au montant plafond : 5 250 euros brut mensuels. Mais la ville étant chef-lieu de département (Pyrénées-Orientales), il décide d'appliquer la majoration de 25 % et fixe ainsi l'indemnité à 6 700 euros[1]. Ces petits plus étant cumulables, on arrive parfois à de belles sommes : Lyon, troisième ville de France, fait partie des cités de plus de 100 000 habitants et peut donc offrir à son maire jusqu'à 5 484 euros. Mais c'est aussi un grand centre touristique, classé au patrimoine mondial de l'Unesco, et une capitale départementale (Rhône). Le conseil municipal alloue donc généreusement un bonus de 50 % à l'édile qui voit sa rémunération atteindre 8 226 euros brut par mois[2].

Règle n° 2 : ne pas s'arrêter à l'indemnité de maire

Une fois parvenu à déterminer le montant de la rémunération de votre élu, ne croyez pas pour autant qu'il s'agit là de l'ensemble de ses revenus. Ce n'en est, bien souvent, qu'une

1. Chiffres de 2008.
2. Chiffres de 2009.

Extrait de la publication

petite partie. Car ils sont peu nombreux, en France, ceux qui se contentent d'un seul mandat et d'une seule indemnité.

En effet, la tradition politique française veut qu'un chef d'exécutif local établisse son autorité en trustant un certain nombre de fonctions. Les arguments sont multiples : le moyen de faire valoir les intérêts de sa ville, la nécessité de rester au plus près du « terrain » pour cerner et comprendre les enjeux « véritables », l'importance de tenir un certain nombre de « leviers décisionnels », le besoin d'être connu et identifiable auprès des électeurs. Le député-maire ou le sénateur-maire sont ainsi de vieilles figures du paysage politique et forment une sorte de modèle du « professionnel » qui émarge rarement à moins de 10 000 euros mensuels. Car les indemnités s'additionnent en même temps que les mandats.

Votre édile a donc toutes les chances, comme la plupart des élus locaux, d'avoir d'autres fonctions et d'autres revenus qu'il vous faudra identifier.

Or, dans le mille-feuille que constitue l'ensemble des institutions territoriales en France, les mandats locaux sont nombreux. Votre maire peut être ainsi simple conseiller général, régional ou intercommunal. Mais, comme beaucoup, il aura probablement profité du syndrome de « l'armée mexicaine » qui caractérise la France, c'est-à-dire la multiplication des postes et des fonctions. Il y a ainsi dans bien des institutions locales une maladie qu'il vous faudra repérer : on l'appelle la « vice-présidentite aiguë ». Elle consiste à élire, en plus d'un président, d'innombrables vice-présidents, qui se voient tous attribuer des rémunérations bien supérieures à celles auxquelles ils pourraient prétendre en tant que simples élus. La loi a certes fixé un plafond – on ne peut se doter à l'infini de vice-présidents – mais elle n'apparaît pas trop contraignante : leur nombre peut atteindre jusqu'à un tiers des élus de l'assemblée. Ainsi, le conseil général du Lot-et-Garonne, qui

Extrait de la publication

compte quarante élus, s'est-il doté de onze vice-présidents ; le conseil régional de Rhône-Alpes en a quinze, tout comme le conseil général de l'Isère, etc. Certes, les législateurs, qui ont vite saisi cette dérive « mexicaine », ont imposé aux élus la notion de délégation réelle : un poste de vice-président ne doit pas être honorifique et n'existe que pour décharger le président d'un certain nombre de responsabilités. Dans la réalité, le nombre et la répartition des postes répondent avant tout à des calculs internes. Il s'agit de ne léser personne et de satisfaire chaque édile. Ils sont quarante vice-présidents pour la communauté urbaine de Lyon, trente-deux dans la métropole lilloise, trente dans l'agglomération de Perpignan, vingt-six à La Rochelle.

Exemple. À Metz, on a atteint le record absolu à ce jour de 48 vice-présidents pour une communauté qui regroupe 40 communes et compte 230 000 habitants. Un glissement dénoncé par un des rares opposants internes qui estimait que le chiffre de 14 vice-présidents correspondait plus aux « réelles compétences de la communauté ». En 2009, il en coûtait 1 million d'euros par an à la communauté, chaque vice-président touchant 1 777 euros par mois. La plus grande difficulté pour l'exécutif paraissant être de définir les attributions et délégations de chacun des quarante-huit vice-présidents, comme le demande la loi. Le huitième vice-président ne semblait pas en avoir trouvé, le vingtième avait pour fonction de s'occuper du « parc automobile », le vingt-deuxième avait la tâche importante de gérer les « relations avec le syndicat mixte chargé de l'élaboration et du suivi du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCOTAM) »… Devant la levée de boucliers qu'a suscitée, chez bon nombre d'électeurs, cette gabegie de moyens en temps de crise, le président et quelques-uns de ses adjoints ont finalement décidé, début 2010, de procéder à une cure d'amaigrissement des instances : le nombre de vice-présidents a été ramené à vingt… auxquels il faut ajouter pourtant vingt conseillers « délégués »,

Extrait de la publication

sortes de vice-présidents déguisés qui participent ainsi à maintenir, dans la réalité, cette armée mexicaine[1].

Règle n° 3 : étudier attentivement les méandres de l'intercommunalité

Pour définir l'ensemble des indemnités de votre maire, il est primordial de prendre en compte les fonctions intercommunales. Moins visibles, plus difficiles à répertorier, souvent moins mises en avant par l'élu, elles constituent néanmoins pour lui un complément de salaire non négligeable, qui double ou parfois triple ses revenus. L'intercommunalité, c'est ce regroupement de communes de toute taille instauré pour tenter de rationaliser l'organisation de la France. Malade de son éparpillement en petites communes, notre pays se devait de trouver un moyen de combattre cet émiettement préjudiciable, en termes de coûts et de moyens, à la bonne administration locale. Supprimer des communes, les fusionner, effectuer un grand balayage pour réduire de moitié les trente-six mille municipalités ? On a préféré une méthode plus douce. Le pouvoir central et les législateurs, qui sont bien souvent eux-mêmes des élus locaux, savent la force politique non négligeable que constituent les milliers de maires de l'Hexagone et s'avisent donc rarement de leur imposer des réformes trop brutales. Pour lutter contre le trop grand nombre d'entités locales, on a donc décidé… d'en créer de nouvelles.

La constitution de communautés de communes ou d'agglomération est laissée à l'appréciation de chacun : se regroupe qui veut, à deux, six ou quarante, et selon parfois des découpages et des calculs plus politiques que pratiques. L'agglomération

1. Communauté d'agglomération de Metz-Métropole, conseils communautaires du 28 avril 2008 et du 25 mai 2010.

de Valenciennes (350 000 habitants, Nord), par exemple, s'est ainsi divisée en deux communautés, l'une autour de la ville de Valenciennes, territoire de la droite, l'autre laissée aux municipalités de la « ceinture rouge », gérée encore aujourd'hui par les communistes : une sorte de « Yalta local », selon l'expression d'une élue.

Il existe ainsi nombre de communautés éparpillées et morcelées : elles sont près d'une trentaine à ne rassembler que deux communes, plus de trois cents à n'en regrouper que de trois à cinq. De sorte que, bien souvent, cette nouvelle couche dans le dispositif administratif français, le « mille-feuille », apparaît plus comme une lourdeur supplémentaire que comme un moyen d'optimiser l'organisation et la gestion. Comme un moyen surtout d'offrir aux élus une fonction et un salaire complémentaires.

Une fois repérées les activités intercommunales de votre élu, il vous faudra, en effet, vous pencher sur les émoluments qu'elles lui procurent. Ici, comme dans les autres instances, ce sont les élus qui décident des indemnités… des élus. Si donc, comme 91 % des communes, votre ville appartient à une communauté et que votre maire y occupe une fonction, il perçoit pour cela des indemnités, égales ou supérieures à celles liées à sa charge municipale.

Car si les organisations intercommunales ont permis d'alléger les charges des municipalités, ce transfert de compétences ne s'est pas accompagné d'un transfert d'indemnités. Votre commune a beau avoir perdu un certain nombre de prérogatives, ne croyez pas pour autant que votre maire a vu son revenu réduit. Les responsabilités qu'il n'exerce plus en tant que chef de l'exécutif communal mais désormais en tant que président ou vice-président d'intercommunalité lui sont rétribuées en plus. Les responsables des grandes communautés d'agglomération peuvent toucher autant que les maires

Extrait de la publication

des grandes villes (jusqu'à 5 400 euros mensuels pour celles de plus de 100 000 habitants), ceux qui dirigent des communautés de communes regroupant 50 000 âmes peuvent percevoir jusqu'à 3 000 euros. Ainsi est apparue, pour bon nombre d'édiles, une manne financière non négligeable qui a changé profondément leur situation.

Exemple. Le maire d'un gros bourg tel Ceyreste, dans les Bouches-du-Rhône, commune de 4 000 habitants, gagnait 2 057 euros par mois, le conseil municipal qu'il préside lui ayant accordé le taux maximal. En intégrant une communauté de communes, et non des moindres, la communauté urbaine de Marseille, « Marseille-Provence-Métropole », dont il a été nommé cinquième vice-président, ce « petit maire » a pu plus que doubler son salaire (2 700 euros supplémentaires) et obtenir une rémunération supérieure à 4 700 euros brut par mois. Un salaire de cadre pour gérer un bourg rural qu'autrefois les édiles dirigeaient pour quasi rien[1].

Règle n° 4 : prendre en compte la profusion des structures

Maire et vice-président ne sont pas forcément les deux seuls mandats de votre élu. Pour faire le tour complet de ses fonctions et indemnités, il vous faudra aller fouiller encore plus avant dans la nébuleuse de l'intercommunalité. Car à ces instances déjà pourvoyeuses de fonctions et d'émoluments il convient d'ajouter la masse des syndicats intercommunaux. Déjà présents avant la loi de 1999, ils ont continué de se développer et sont plus de seize mille aujourd'hui en France, même si, souvent, leur champ de compétence et d'action recoupe ou chevauche celui des communautés de communes. Présider ou vice-présider un syndicat intercommunal est aussi source

1. Conseil municipal de Ceyreste, 26 mars 2008.

Extrait de la publication

de revenus et peut rapporter, selon la forme juridique adoptée et selon le nombre d'habitants concernés, jusqu'à 1 400 euros par mois. Une somme qui peut rapidement doubler ou tripler puisqu'il n'existe pas de limitation au cumul des mandats intercommunaux. Le CV de Charles Ange Ginésy, élu des Alpes-Maritimes, ne mentionnait, par exemple, en 2009, pas moins de sept présidences d'établissements intercommunaux ou assimilés.

Malheureusement, il n'est pas toujours aussi facile de connaître les titulaires de cette pléthore de fonctions, et vous aurez parfois du mal à répertorier tous les mandats de votre maire.

Car, comme pour les autres structures, les élus ne sont pas chiches sur le nombre de postes de vice-présidents – nombre qui ne répond pas forcément à des besoins d'efficacité. Ainsi cette justification trouvée dans les délibérations du Syndicat intercommunal des collectivités territoriales informatisées Alpes-Méditerranée (SICTIAM) : « Compte tenu du nombre de candidatures recueillies pour la vice-présidence du [syndicat], il est proposé de créer six postes de vice-président en plus des deux postes existants[1]. »

À dire vrai, les instances et structures administratives françaises sont si nombreuses qu'il est vite lassant et indigeste de les décrire et de les détailler. En plus des syndicats intercommunaux, il existe, par exemple, des « établissements publics locaux à caractère administratif », dont le conseil d'administration est présidé par un élu local, tels les « services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) ou les « centres de gestion de la fonction publique territoriale » (CGFPT). La présidence de ces structures est, elle aussi, indemnisée, à un niveau fixé par le conseil d'administration et soumis à un plafond variant selon le nombre d'habitants. Il peut

1. SICTIAM, séance du conseil syndical du 15 mai 2008.

Extrait de la publication

atteindre 2 600 euros mensuels. Il existe aussi des sociétés d'économie mixte (SEM), « dont l'organisation et le fonctionnement obéissent à un régime juridique mixte relevant à la fois du Code du commerce et du Code général des collectivités territoriales ». Les indemnités auxquelles elles donnent droit sont donc hors grille légale.

À travers ces organismes qui constituent la base de la vie publique de l'Hexagone se dessine la photographie de ce qui fait la politique locale d'aujourd'hui : une multitude de petites fonctions et de petits mandats qui, accumulés, permettent à un certain nombre de petits élus, autrefois condamnés à un semi-bénévolat, de devenir de véritables professionnels de la politique avec des revenus confortables.

Exemple. Eybens, commune d'un peu moins de 10 000 habitants dans la métropole grenobloise, fait partie d'une douzaine d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : d'abord la communauté d'agglomération de Grenoble (« La Métro »), puis le syndicat intercommunal du canton d'Eybens, le « syndicat intercommunal Eybens-Grenoble pour la réalisation et l'exploitation d'un vélodrome », etc. Logiquement, le maire, Marc Baïetto, apparaît dans plusieurs de ces structures : il est à la fois vice-président de la communauté d'agglomération, président du syndicat mixte des transports et président du « syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur ». Il parvient ainsi, uniquement avec ses fonctions communales et intercommunales, c'est-à-dire avec un seul mandat électif, à la somme rondelette de 6 000 euros de revenus[1].

1. Conseil municipal d'Eybens, 3 avril 2008, conseil général de l'Isère, 22 janvier 2009.

Extrait de la publication

Règle n° 5 : ne pas oublier le plafonnement des revenus

Votre maire peut ainsi, grâce à la profusion des mandats et des instances, empiler les fonctions et les indemnités. Jusqu'à un certain point. Face aux dérives que représentait cette accumulation pléthorique, les législateurs ont non seulement mis une limite au nombre de fonctions électives auxquelles un seul élu peut prétendre, mais ont aussi fixé un plafond de revenus. Son montant correspond à une fois et demie l'indemnité parlementaire, c'est-à-dire 8 230 euros. Aucun élu local n'a le droit de percevoir par le biais de ses différentes fonctions plus que cette somme. Dans ce calcul entrent en ligne de compte aussi bien les indemnités de maire ou de conseiller général que celles issues de l'intercommunalité : syndicat, société d'économie mixte et toute fonction occupée en tant qu'élu. De sorte qu'ils sont nombreux à devoir renoncer peu ou prou à une partie des émoluments auxquels ils pourraient prétendre.

Ainsi votre maire fait-il peut-être partie de ces élus qui refusent de se voir attribuer le maximum des indemnités. Attention alors de ne pas lui attribuer une grandeur d'âme qu'il n'a pas. Car les élus « multifonctions » qui, du fait du plafonnement des revenus, n'ont pas le choix, n'hésitent pourtant pas à faire passer leur renoncement pour une réelle volonté politique. Et se targuent de refuser des indemnités élevées par souci d'économie alors qu'ils n'y ont tout simplement pas droit.

Exemple. Ségolène Royal, élue à la présidence de la Région Poitou-Charentes en 2004, explique, lors de la séance fixant le montant des indemnités, que, par « souci d'économie », les taux plafonds ne seront pas appliqués[1]. Les vice-présidents toucheront un peu moins que le

1. Conseil régional de Poitou-Charentes, séance du 26 avril 2004.

Extrait de la publication