

Combien gagnent réellement les maires ? Enquête auprès des maires des communes de plus de 20 000 habitants

Flora Chanvril, Luc Rouban

► **To cite this version:**

Flora Chanvril, Luc Rouban. Combien gagnent réellement les maires ? Enquête auprès des maires des communes de plus de 20 000 habitants : Les élections municipales 2020 - La Note #1. [Rapport de recherche] CEVIPOF. 2020, pp.13. hal-03057988

HAL Id: hal-03057988

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03057988>

Submitted on 11 Dec 2020

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.



LES ÉLECTIONS MUNICIPALES 2020

LA NOTE / #1

Février 2020

COMBIEN GAGNENT RÉELLEMENT LES MAIRES ? ENQUÊTE AUPRÈS DES MAIRES DES COMMUNES DE PLUS DE 20 000 HABITANTS

Les indemnités touchées par les maires font l'objet de nombreuses polémiques, qu'il s'agisse de dénoncer leur montant excessif, les abus commis par les élus ou bien le cumul des mandats. L'enquête menée sur les maires des villes de 20 000 habitants et plus montre que le niveau des indemnités ne varie pas de manière mécanique en fonction de l'importance démographique des communes. Ce niveau varie beaucoup d'une région à l'autre et dépend en grande partie du poids politique des maires, ce qui est un effet de la professionnalisation de la politique locale.

Méthodologie : Enquête portant sur tous les maires des communes de 20 000 habitants et plus de métropole et d'outre-mer. Les données ont été récoltées sur la base des données disponibles sur le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, des déclarations des intéressés à la presse locale ou bien des délibérations des conseils municipaux comme des organismes de coopération intercommunale.

Flora Chanvril et Luc Rouban

Le montant des indemnités que touchent les maires est défini par la loi du 12 mai 2009 (article 2123-23 du Code général des collectivités territoriales) en fonction d'un barème fixé par strate de population¹. Ce barème n'indique que le maximum autorisé, les conseils municipaux ayant la liberté de réduire ce montant. Ce dernier, régulièrement remis à jour, est calculé sur la base d'un pourcentage de l'indice brut terminal de la fonction publique (actuellement indice 1027). Par exemple, un maire d'une commune entre 20 000 et 49 999 habitants peut toucher au maximum 90% de cet indice sommital, soit 3 500,46 € bruts par mois. Les indemnités des adjoints et des conseillers municipaux sont calculées de la même manière sur la base de taux bien plus bas et peuvent faire l'objet également de modulations dans le cadre de l'enveloppe budgétaire municipale. Les contrastes sont forts d'une strate démographique à l'autre : on passe ainsi de 3 500 € en-dessous des 50 000 habitants à 4 278 € entre 50 000 et 99 999 habitants, ce qui crée des effets de seuil importants. De la même façon, la fonction de maire est fortement valorisée au regard de celle confiée aux adjoints : dans la même commune, et sans modulation exercée par le conseil municipal, on passe de 4 278 € pour le maire à 1 711 € pour un adjoint.

¹<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/regime-indemnitaires-des-elus>.

La question des indemnités que touchent les maires ne devrait donc pas faire l'objet de polémiques ni sur leur montant ni sur leur transparence. En fait, la question s'avère bien plus complexe et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, même si le cumul des mandats a été fortement réduit par les deux lois du 14 février 2014, s'appliquant en 2017 et suscitant par conséquent de nombreux changements de titulaires depuis les élections municipales de 2014, ce dernier reste néanmoins possible. Un maire peut ainsi cumuler son mandat avec celui de conseiller régional ou de conseiller départemental. Il peut également le cumuler avec un mandat de conseiller, de vice-président ou de président d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comme une communauté de commune, d'agglomération ou de métropole. Il est assez fréquent qu'un maire puisse ainsi disposer des indemnités de trois mandats différents. Ils peuvent aussi toucher des indemnités de syndicats spécialisés gérant, par exemple, les réseaux d'eau et d'électricité ou de centres de gestion de la fonction publique territoriale. Certes, le montant total des indemnités ne peut, selon l'article 1 de l'ordonnance du 13 décembre 1958, dépasser une fois et demi le montant des indemnités versés à un parlementaire, soit 8 434 € bruts par mois au 1^{er} janvier 2019. Au-delà, l'indemnité fait l'objet d'un écrêtement, ce qui conduit les maires à baisser le montant des indemnités municipales ou des indemnités touchées dans le cadre des EPCI, voire à redistribuer le surplus à ses adjoints dans le cadre de l'enveloppe budgétaire municipale, ce qui entraîne souvent des contestations.

La seconde source d'incertitude provient du fait que les conseils municipaux peuvent réduire les indemnités de base mais que celles-ci peuvent également faire l'objet de majorations : + 25% pour les communes chefs-lieux de département, + 20% pour les chefs-lieux d'arrondissement, + 15% pour les communes sièges des bureaux centralisateurs de canton. Mais cette majoration peut aussi varier entre 25% et 50% selon le nombre d'habitants si la commune est classée station de tourisme, ou de 50% si la population a augmenté à la suite de travaux publics d'intérêt national, ou bien encore être fixée dans les communes sinistrées au prorata du pourcentage d'immeubles sinistrés. Et dans les communes qui ont bénéficié pendant au moins un des trois exercices précédents de la dotation de solidarité urbaine, les indemnités de fonction des élus sont calées sur le maximum autorisé pour la tranche de population immédiatement supérieure. Ces majorations ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Il va donc sans dire que tous les calculs faits sur la seule base des plafonds légaux sont faux et ne disent rien de la réalité du terrain.

I – Méthodologie de la recherche

Cette recherche part du principe d'un calcul *a minima* et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, certaines sources, comme le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ne donnent qu'une partie des informations. Les fiches de la HATVP ne sont censées indiquer, aux termes de la loi de 2013, que les montants perçus au moment de l'élection, les intéressés ayant deux mois pour remplir le formulaire. On ne dispose donc presque jamais d'un tableau complet des indemnités versées à un maire au milieu de son mandat. Ces fiches sont souvent remplies de manière plus ou moins parcellaire car la situation a pu changer entre 2014 et 2019, sans nécessairement faire l'objet de mises à jour pourtant obligatoires. Elles sont parfois assez illisibles et chargées de ratures ou contiennent seulement des éléments d'indemnités sur quelques mois.

Il a fallu également faire le bilan complet de tous les mandats exercés par les maires, les fonctions au sein des EPCI n'apparaissant pas toujours dans les biographies ou dans les portraits brossés par la presse. On a donc appuyé cette recherche sur une étude systématique des trajectoires biographiques et l'on a corrigé notamment le codage des professions afin de se rapprocher au plus près de la réalité des métiers exercés qui n'apparaît pas dans les données communiquées par les intéressés au ministère de l'Intérieur. Tel « ancien professeur » est désormais patron d'une fédération industrielle, tel « cadre du privé » est un permanent politique.

Les sources les plus fiables se sont révélées être les délibérations des conseils municipaux, les articles de la presse régionale quotidienne lorsque ceux-ci présentaient les résultats des délibérations sur les indemnités ou donnaient la parole aux maires eux-mêmes, les sites des EPCI donnant assez souvent les montants des indemnités en fonction du niveau de responsabilité.

Toutes les données présentées ici sont calculées en montant net. Afin de respecter cette règle du minima, on a décidé de prendre les montants bruts et d'en retirer 25% soit une proportion de charges obligatoires supérieure à ce qu'elle est en réalité (de l'ordre de 17% à 21%). Il va de soi que ces montants ne tiennent pas compte des cotisations d'impôts que l'on ne peut pas calculer et qui dépendent de la situation familiale ou du quotient fiscal des intéressés.

La question s'est posée de savoir s'il fallait ou non passer du calcul des indemnités à celui des revenus en y intégrant le montant des rémunérations professionnelles que les maires déclarent également à la HATVP. On a écarté cette direction de recherche car les aléas sont trop importants. Les fiches de la HATVP ne demandent pas le montant des pensions de retraite et les élus peuvent très bien avoir choisi en cours de mandat soit d'abandonner leur activité professionnelle soit de passer à temps partiel².

Nous explorons ainsi dans la suite de cette note trois dimensions :

- La question de la strate géographique, à travers la taille de la commune et la région ;
- Les variables sociodémographiques caractérisant l'élu(e), en particulier son âge et sa profession détaillée ;
- Et enfin la dimension politique, avec notamment la question des trajectoires et de l'étiquette.

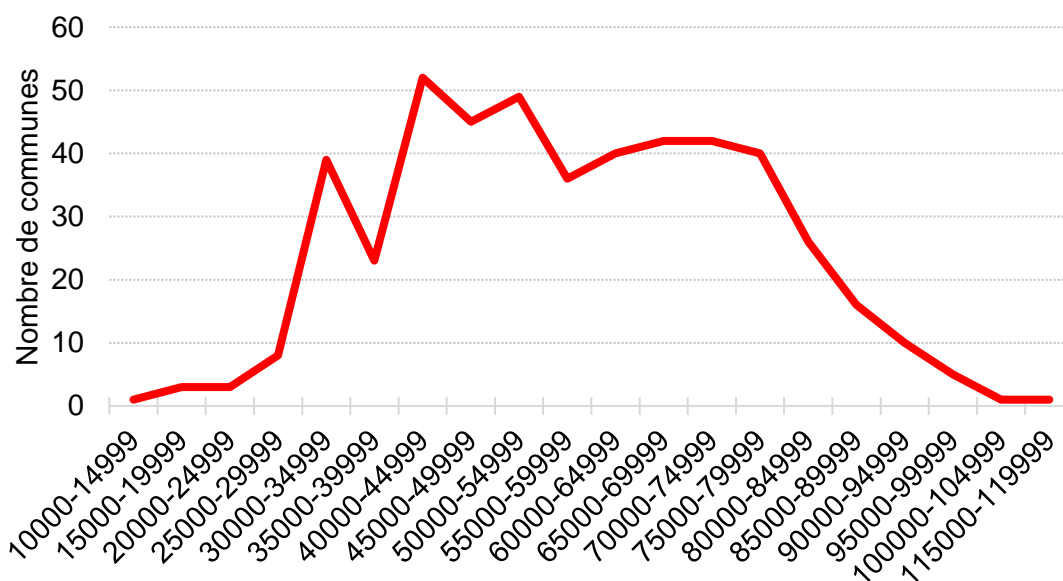
II – Un effet limité de la taille de la commune... mais des différences régionales

Le graphique 1 présente la distribution de l'indemnisation totale de l'ensemble des mandats. La plus grande partie des indemnités (environ 85%) se situe entre 30 000 et 80 000 € nets annuels, soit entre 2 500 € et 6 667 € nets par mois. Il est étonnant de constater qu'une partie non négligeable des maires (environ 17%) se situe au-dessus du plafond légal de cumul des indemnités : celui-ci se situe à un maximum de 8 434 € bruts mensuels, soit environ 76 000 € nets annuels. Ont-ils mal déclaré leur écartement ? Ont-ils mal saisi l'une de leurs indemnités lorsqu'ils ont rempli leur fiche à la HATVP ?³

² Bien que le traitement de l'enquête soit totalement anonymisé, celle-ci a fait l'objet d'une déclaration dans le cadre du RGPD.

³ La question de l'écartement est souvent mal maîtrisée et fournit l'occasion aux Chambres régionales des comptes d'intervenir. Voir, par exemple, le rapport de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie du 31 juillet 2018, p. 13 à propos de la commune de La Grande-Motte : « La délibération n° 20 du 17 avril 2014 n'est pas conforme au dispositif légal à plusieurs titres. D'abord, elle ne comporte pas le tableau annexe qui doit mentionner la liste des bénéficiaires des indemnités de fonction et le montant des indemnités allouées. Or, le maire est par ailleurs élu communautaire, président de la communauté d'agglomération du pays de l'Or et élu régional. Plusieurs élus municipaux sont également élus communautaires. L'absence du tableau annexe ne permet pas de vérifier le respect du plafond indemnitaire et la mise en œuvre de l'écartement ».

Graphique 1 : Distribution de l'indemnisation totale des mandats, par tranche de 5 000€ nets
 Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020



La toute première observation est qu'il n'existe pas de véritable corrélation entre le nombre d'habitants et le montant total des indemnités (Pearson de 0,115 avec une significativité de 0,012). Bien que les indemnités d'un élu local, du maire au conseiller départemental ou régional, en passant par la présidence ou la vice-présidence d'une communauté de communes, d'agglomération ou de métropole, dépendent légalement de la strate démographique à laquelle appartient la collectivité, le montant total des indemnités perçues relève de la trajectoire personnelle des maires comme du contexte politique et institutionnel.

À ce titre, il n'existe pas de corrélation entre, par exemple, le niveau de la dette par habitant et le montant global des indemnités ou même le seul niveau des indemnités votées par le conseil municipal. La situation est éminemment variable, dépendant parfois de la réduction du cumul des mandats à partir de 2017 conduisant soit à augmenter les indemnités versées au maire afin de compenser les indemnités perdues sur des mandats de député ou de sénateur soit à les maintenir au même niveau, soit par vertu, soit par geste politique pour montrer que l'on fait un effort de compression des dépenses publiques.

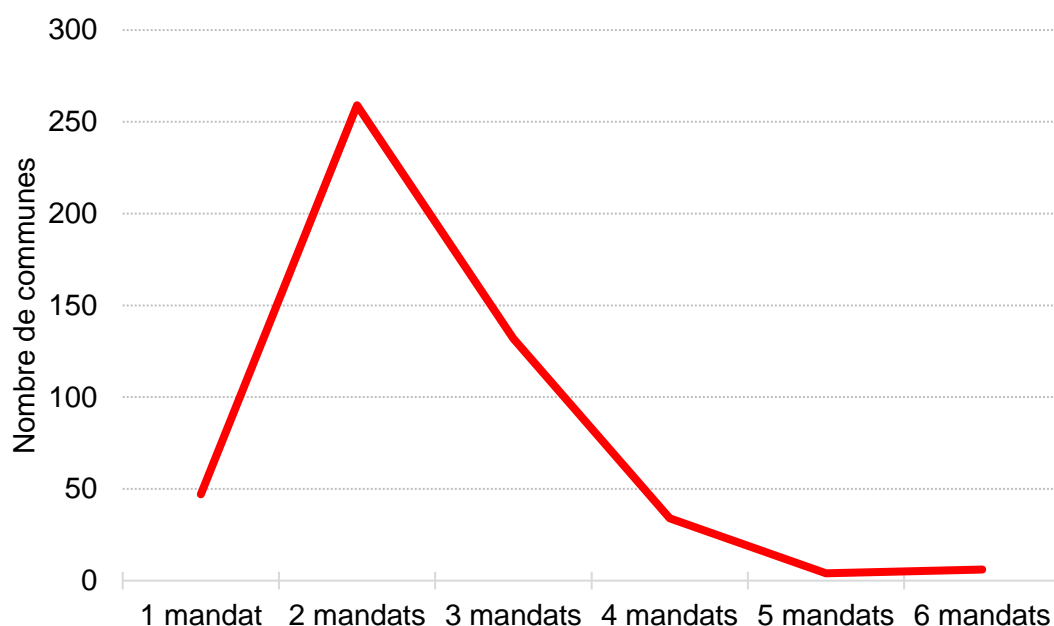
De la même façon, il n'existe pas de corrélation entre le montant des revenus tirés de l'activité professionnelle, calculé pour les seuls actifs, et le montant des indemnités de maire. Dans certains cas, la situation professionnelle du maire va le conduire à réduire ses indemnités qui deviennent alors de vraies indemnités et non plus un salaire de remplacement. Dans d'autres cas, les maires intéressés disent que les deux domaines sont séparés et ne peuvent être mis en perspective.

En revanche, la corrélation entre le nombre de mandats et l'indemnisation totale de l'ensemble de ces mandats est de 0,49 (coefficient de Pearson) avec une significativité de 0,000. Cette corrélation est importante et le cumul a un effet très clair sur le montant de l'ensemble des indemnités d'élu. Néanmoins ce lien est loin d'être parfait, au sens statistique du terme, et il importe d'explorer les autres logiques sous-jacentes derrière ces deux variables.

Les distributions du nombre de mandats et de l'indemnisation totale de ceux-ci sont tout à fait éclairantes. La majorité des maires des communes de plus de 20 000 habitants (259 sur 482, soit près de 54% d'entre eux) cumulent 2 mandats (Graphique 2), soit leur mandat de maire plus un second mandat, généralement dans une EPCI pour 88% d'entre eux, puis comme conseiller départemental pour un peu moins de 7% d'entre eux.

On trouve également un nombre important de maires qui cumulent trois mandats (132 sur 482, soit 27%) : ces 132 maires ont tous au moins un mandat dans une EPCI. Dans le détail, 27% d'entre eux cumulent deux mandats dans une EPCI en plus de leur mandat de maire, 27% ont un mandat dans une EPCI plus un mandat comme conseiller départemental, 16% ont un mandat dans une EPCI et sont président ou vice-président du conseil départemental, 21% ont un mandat dans une EPCI plus un mandat comme conseiller régional, et enfin 9% ont un mandat dans une EPCI et sont président ou vice-président du conseil régional. Seuls 47 des 482 maires sur lesquels porte la recherche (soit 10% d'entre eux) n'ont que leur mandat de maire. Il reste enfin 9% de maires qui cumulent entre 4 et 6 mandats, avec souvent plusieurs petits mandats dans des syndicats spécialisés.

Graphique 2 : Distribution du nombre de mandats
Source : Enquête Chanvril, Rouban, CEVIPOF, 2020



Si l'on classe les communes en trois sous-groupes, correspondant chacun à un barème différent pour l'indemnisation maximale du maire, on observe que le nombre moyen de mandats reste inchangé et que l'écart sur l'indemnisation totale se fait entre les communes les moins grandes (entre 20 000 et 49 999 habitants) et les plus grandes (50 000 et plus) mais pas de manière linéaire et sur une amplitude de l'ordre de 10 000 € nets.

Tableau 1 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon la population de la commune (moyenne et écart-type⁴)

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Indemnisation totale | |
|-----------------|--------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| 20 000 à 49 999 | 351 | 2,4 | 0,9 | 55 875 | 17 107 |
| 50 000 à 99 999 | 88 | 2,4 | 1,0 | 65 890 | 19 340 |
| 100 000 et plus | 43 | 2,1 | 0,8 | 63 069 | 18 429 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58 345 | 18 086 |

Lecture : Dans les 351 communes de 20 000 à 49 999 habitants, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 2,4, pour une indemnisation totale moyenne des mandats de 55 875 € nets annuels.

L'amplitude géographique, en revanche, est bien plus importante, passant à 26 000 € nets d'une région à l'autre.

Le tableau 2 présente ainsi pour chaque région le nombre moyen de mandats et l'indemnisation totale moyenne perçue pour l'ensemble des mandats, ainsi que les dispersions associées. Sur le nombre de mandats, la dispersion moyenne est de l'ordre d'un peu moins d'un mandat (écart-type de 0,9).

Une seule région, ou plutôt groupement de DOM-TOM, composé de Mayotte, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, se situe largement en-deçà avec un nombre moyen de mandats très proche de 1 (1,2). Les autres régions se situent à des niveaux relativement proches de la moyenne, s'étalant sur un gradient allant de 2 mandats en moyenne en Corse ou en Martinique à 2,6 dans des régions comme Bourgogne-Franche-Comté ou le Grand Est. La région Île-de-France, très spécifique avec son nombre très important de communes de plus de 20 000 habitants, se situe également en haut de ce gradient avec 2,6 mandats en moyenne.

Si l'on regarde maintenant le gradient de l'indemnisation totale, celui-ci s'étale de 41 656 € nets annuels dans le groupement Mayotte/Polynésie Française/Nouvelle Calédonie à 68 300 € nets annuels en Corse. Au total sept régions se situent en-dessous de l'indemnisation moyenne de 58 345 € nets annuels et onze se situent au-dessus. Il existe donc des disparités importantes d'une région à l'autre. Ces disparités ne correspondent d'ailleurs pas exactement à celles observées sur le nombre de mandats : si le cas spécifique de Mayotte/Polynésie française/Nouvelle-Calédonie fait coïncider faible nombre de mandats et indemnisation totale la plus basse, deux des trois régions ayant le plus important taux de cumul (2,6) voient des indemnisations totales proches de la moyenne (respectivement 58 026 pour l'Île-de-France et 59 689 pour la région Bourgogne-Franche-Comté).

⁴ L'écart-type est « un indicateur de dispersion ou encore d'étalement autour de la moyenne [...] plus il est élevé, plus la dispersion autour de la moyenne est forte. Il y a donc hétérogénéité, éparpillement. Inversement, plus il est proche de 0, plus la dispersion est faible et plus on est en mesure de conclure quant à l'homogénéité de la distribution. » (Flora Chanvriil et Viviane Le Hay, *Méthodes statistiques pour les sciences sociales*, Paris, Ellipses, 2014, p. 76-77).

Tableau 2 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon la région
(moyenne et écart-type)

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Rémunération totale | |
|--|--------------------|-------------------|------------|---------------------|--------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| Mayotte/Polynésie Fr./Nouvelle Calédonie | 11 | 1,2 | 0,4 | 41656 | 14124 |
| Centre-Val De Loire | 12 | 2,2 | 0,4 | 53582 | 12091 |
| Normandie | 15 | 2,3 | 0,7 | 53968 | 19139 |
| Réunion | 13 | 2,5 | 1,3 | 55299 | 21172 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 40 | 2,4 | 0,8 | 55808 | 16996 |
| Hauts-de-France | 39 | 2,3 | 0,8 | 57578 | 19632 |
| Île-de-France | 170 | 2,6 | 0,9 | 58026 | 17191 |
| Pays de la Loire | 18 | 2,1 | 0,6 | 59443 | 14594 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 12 | 2,6 | 1,2 | 59689 | 17013 |
| Occitanie | 24 | 2,3 | 1,0 | 59813 | 15432 |
| Bretagne | 10 | 2,3 | 0,7 | 59976 | 21892 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 42 | 2,4 | 0,7 | 60405 | 18764 |
| Guadeloupe | 7 | 2,3 | 0,8 | 60702 | 21957 |
| Nouvelle-Aquitaine | 35 | 2,3 | 0,7 | 62199 | 19694 |
| Guyane | 5 | 2,2 | 0,8 | 62786 | 23308 |
| Grand Est | 23 | 2,6 | 0,7 | 64333 | 21868 |
| Martinique | 4 | 2,0 | 0,8 | 65010 | 20441 |
| Collectivité Territoriale de Corse | 2 | 2,0 | 0,0 | 68300 | 10817 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58345 | 18086 |

Lecture : Dans les 11 communes de plus de 20 000 habitants de Mayotte, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 1,2, pour une indemnisation totale des mandats en moyenne de 41 656 € nets annuels.

III – Les indemnités dépendent-elles du profil social du maire ?

Après la question de la strate géographique se pose celle des variables sociodémographiques. Le tableau 3 présente ainsi les résultats selon le sexe du maire en place. Les femmes sont minoritaires parmi les maires des communes de plus de 20 000 habitants : 81 sur 482, soit moins de 17% d'entre eux. En dehors de cette différence d'accès, les différences en termes de cumul des mandats ou de rémunération totale semblent assez limitées. On observe même une rémunération totale moyenne de leurs mandats légèrement plus élevée pour les femmes que pour les hommes.

Tableau 3 : Nombre de mandats et rémunération totale des mandats selon le sexe
(moyenne et écart-type)

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Rémunération totale | |
|--------|--------------------|-------------------|------------|---------------------|------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| Hommes | 401 | 2,4 | 0,9 | 58117 | 17996 |
| Femmes | 81 | 2,5 | 0,8 | 59478 | 18601 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58345 | 18086 |

Lecture : Dans les 81 communes de plus de 20 000 habitants où le maire est une femme, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 2,5, pour une rémunération totale des mandats en moyenne de 59 478 € nets annuels.

Le tableau 4 quant à lui présente les différences observées en fonction de l'âge du maire. On observe un gradient d'âge très clair. Les maires des communes de plus de 20 000 habitants ont majoritairement plus de 55 ans (314 sur 482, soit 65%) et seulement 7 d'entre eux ont entre 24 et 34 ans. À cette première tranche d'âge correspond une rémunération totale moyenne plus faible que les autres : 48 067 € nets annuels en moyenne, contre des rémunérations situées entre 56 057 et 60 824 € nets annuels pour les plus de 35 ans. Il n'apparaît par ailleurs aucune logique claire sur le nombre de mandats moyens en fonction de l'âge.

Tableau 4 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon l'âge
(moyenne et écart-type)

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Indemnisation totale | |
|----------------|--------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| 24-34 ans | 7 | 2,6 | 0,5 | 48 067 | 16 700 |
| 35-44 ans | 46 | 2,5 | 1,0 | 56 057 | 17 555 |
| 45-54 ans | 115 | 2,3 | 0,9 | 58 390 | 17 302 |
| 55-64 ans | 137 | 2,5 | 0,9 | 60 824 | 18 521 |
| 65 ans et plus | 177 | 2,4 | 0,9 | 57 399 | 18 315 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58 345 | 18 086 |

Lecture : Dans les 7 communes de plus de 20 000 habitants où le maire a entre 24 et 34 ans, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 2,6, pour une rémunération totale des mandats en moyenne de 48 067 € nets annuels.

Enfin, la question de la profession du maire, et plus généralement de sa catégorie sociale, est particulièrement intéressante. Le tableau 5 permet de raisonner sur le statut social global de l'élu : très peu de maires des communes de plus de 20 000 habitants appartiennent aux classes populaires (seulement 21 sur 482, soit à peine 4%), la majorité faisant partie de la classe supérieure (260 sur 482, soit 54%). Si les maires appartenant aux classes populaires cumulent un peu moins de mandats (2,2 contre 2,4), l'écart sur les indemnités se fait entre les classes populaires et moyennes d'une part, et les classes supérieures d'autre part, les maires appartenant à celle-ci touchant plus que les autres⁵.

Tableau 5 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon la classe sociale (moyenne et écart-type)

Source : Enquête Chanvril, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Indemnisation totale | |
|---------------------|--------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| Classes populaires | 21 | 2,2 | 0,7 | 57 791 | 15 621 |
| Classes moyennes | 201 | 2,4 | 0,9 | 57 123 | 18 668 |
| Classes supérieures | 260 | 2,4 | 0,9 | 59 335 | 17 815 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58 345 | 18 086 |

Lecture : Dans les 21 communes de plus de 20 000 habitants pour lesquelles le maire est issu des classes populaires, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 2,2, pour une indemnisation totale des mandats en moyenne de 57 791 € nets annuels.

Si l'on peut observer un effet global de classe, celui-ci semble bien plus jouer en fonction des stratégies menées dans le monde politique qu'en fonction des professions d'origine. L'analyse de ces dernières montre en effet un éclatement tant du nombre moyen de mandats que de l'indemnisation totale moyenne perçue pour l'ensemble de ceux-ci.

Le nombre moyen de mandats s'étend de 1,9-2 (pour les instituteurs, les cadres des services publics industriels et commerciaux, les agriculteurs, les fonctionnaires territoriaux de catégorie B et C ou encore les employés du privé) à 3-3,2 (pour les intellectuels ou les administrateurs de société). L'étendue de l'indemnisation totale moyenne par profession est importante : de 47 277 € nets annuels pour les consultants ou patrons de TPE à 71 955 € nets annuels pour les journalistes.

Il n'y a pas de logique public/privé ni de logique purement professionnelle : on trouve des professions issues de l'un ou l'autre secteur dans tout le gradient de rémunération. Ainsi, par exemple, les cadres de la fonction publique se situent à un niveau moyen d'indemnisation de 53 000 € tandis que les employés de la fonction publique territoriale, de catégorie B ou C, se situent à presque 62 000 € nets annuels. En revanche, on retrouve en haut de l'échelle des indemnités des professions intellectuelles (maîtres de conférence, journalistes, intellectuels), libérales (en général, et les avocats en particulier), politiques (dont les permanents politiques), les professions issues de grands corps de l'État, mais aussi les professions intermédiaires en particulier du privé.

⁵ La définition des catégories sociales repose sur les regroupements suivants, tout en reconnaissant que ce type de classement est toujours imparfait et qu'il peut être amélioré : les catégories populaires comprennent les ouvriers, les employés du privé comme du public et les artisans-commerçants ne disposant pas de personnel. Les catégories moyennes recouvrent les artisans-commerçants ayant des salariés, les femmes au foyer, les étudiants, les professeurs des écoles, les enseignants du second degré, les maîtres de conférence, les officiers, les journalistes, les professions intermédiaires du privé comme du public et, par défaut, les agriculteurs. Les catégories supérieures sont composées des cadres du privé, des industriels et gros commerçants, des patrons de TPE, des professions libérales, des cadres des trois fonctions publiques, à l'exception des enseignants, et des entreprises publiques, des permanents politiques, des universitaires de rang A, des intellectuels et artistes. Les retraités sont classés en fonction de leur dernière activité professionnelle.

Il est à noter le cas spécifique des maires issus des catégories modestes du secteur public (voir Tableau 6) qui touchent des indemnités moins importantes que les autres catégories (54 716 € nets annuels contre 57 141 à 61 708 € nets annuels)

Tableau 6 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon le statut public/privé/libéral (moyenne et écart-type)⁶

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Indemnisation totale | |
|---------------------|--------------------|-------------------|------------|----------------------|---------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| Populaire-privé | 7 | 2,3 | 0,5 | 61 708 | 11 106 |
| Populaire-public | 14 | 2,1 | 0,8 | 54 716 | 16 197 |
| Moyen-privé | 54 | 2,4 | 1,0 | 59 798 | 19 310 |
| Moyen-public | 110 | 2,5 | 0,9 | 57 141 | 17 157 |
| Supérieur-privé | 108 | 2,4 | 0,7 | 57 150 | 16 078 |
| Profession libérale | 66 | 2,3 | 0,8 | 61 025 | 18 082 |
| Supérieur-public | 120 | 2,4 | 0,9 | 58 082 | 20 434 |
| Non classé | 3 | 3,0 | 1,0 | 80 052 | 8 704 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58 345 | 18 086 |

Lecture : Dans les 7 communes de plus de 20 000 habitants dans lesquelles le maire appartient à la classe populaire et travaille dans le secteur privé, le nombre moyen de mandats du maire actuel est de 2,3, pour une indemnisation totale des mandats en moyenne de 61 708€ nets annuels.

Ces résultats conduisent à étudier non pas le point de départ des carrières politiques mais l'ensemble de celles-ci et le poids politique que les maires peuvent acquérir lors de ce parcours de professionnels de la politique.

Pour ce faire, on a créé un indice de notabilité reposant sur la prise en compte de l'ensemble des étapes politiques, affectant chacune d'elle d'une note pondérée en fonction du nombre et de l'importance sociopolitique des étapes (être député ou ministre à un moment de sa carrière a plus de poids qu'être conseiller départemental). On a donc pris en considération le fait d'avoir été ministre, député, sénateur, d'avoir eu des responsabilités de présidence de commission ou de groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat, président ou vice-président de conseil général/départemental, de conseil régional, conseiller général/départemental ou conseiller régional, ou d'avoir eu des responsabilités de niveau national dans les appareils des partis politiques. Cette note globale a ensuite été fragmentée en quartiles.

Comme le montre le tableau 7, le poids acquis lors de la carrière joue effectivement sur le niveau moyen des indemnités au moins jusqu'au quartile supérieur réunissant un groupe de maires dont plus de la moitié ont plus de 65 ans et bénéficient déjà des retraites accumulées à la suite de divers mandats ou fonctions de niveau national.

⁶ Les trois professions non classées ne sont pas prises en compte dans la lecture de ce tableau.

Tableau 7 : Nombre de mandats et indemnisation totale des mandats selon l'indice de notabilité (moyenne et écart-type)

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| | Nombre de communes | Nombre de mandats | | Indemnisation totale | |
|--------------|--------------------|-------------------|------------|----------------------|---------------|
| | | Moyenne | Écart-type | Moyenne | Écart-type |
| Aucun | 140 | 2,0 | 0,6 | 49 308 | 14 852 |
| 1 à 3 | 114 | 2,5 | 0,9 | 60 713 | 16 349 |
| 4 à 7 | 111 | 2,7 | 0,9 | 64 671 | 16 904 |
| 8 et plus | 117 | 2,5 | 1,0 | 60 851 | 20 298 |
| Total | 482 | 2,4 | 0,9 | 58 345 | 18 086 |

IV – Les effets de l'étiquette politique

Ce poids de la notabilité mais aussi des pratiques professionnelles de la politique se retrouve dans les appartenances partisans. Une première analyse peut être menée en fonction de l'étiquette politique du maire telle qu'elle est définie en 2019, en incluant donc les maires qui affichent clairement leur appartenance à La République en marche (LREM). Les étiquettes adoptées en 2014 ont fait d'ailleurs l'objet d'une certaine évolution puisque 81% des maires LR se présentaient encore en janvier 2020 sous l'étiquette LR, alors que 85% des maires PS restaient encore PS mais seulement 62% des maires divers gauche et 59% des maires divers droite. Seuls les maires appartenant aux formations les plus radicales (PCF ou RN) ou bien encore aux Verts restaient en totalité sous leur étiquette d'origine.

Pour la clarté de l'exposé, on a donc regroupé les diverses étiquettes en catégories homogènes plus larges. On peut constater que la moyenne la plus forte est obtenue par les maires centristes (UDI ou LREM - MoDem) comme par les maires LR et la plus basse par les maires RN et les maires « divers » que l'on rencontre surtout dans les DOM-TOM (listes autonomistes parfois dissidentes). En revanche, l'étiquette ne joue pas beaucoup sur le nombre de fonctions exercées dans les divers EPCI, mais confirme néanmoins la distribution des indemnités puisque les maires UDI ou LREM-MoDem exercent des fonctions plus nombreuses que les autres (moyenne de 1,23 mandat pour une moyenne de 1,08) alors que les maires RN et « divers » en exercent le moins (respectivement, 0,75 et 0,4).

Tableau 8 – Le montant moyen des indemnités totales reçues par les maires selon leur étiquette politique

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| Étiquette 2019 recodée | Moyenne | N | Écart-type |
|-----------------------------------|---------------|------------|---------------|
| 1 Gauche radicale (PCF + LFI) | 53 878 | 34 | 13 958 |
| 2 PS | 58 538 | 87 | 18 940 |
| 3 DVG | 52 251 | 33 | 17 699 |
| 4 DVD | 58 128 | 73 | 19 111 |
| 5 LREM et MoDem | 60 012 | 30 | 16 788 |
| 6 UDI | 60 696 | 42 | 18 080 |
| 7 LR | 60 066 | 174 | 18 011 |
| 8 RN | 51 504 | 4 | 23 628 |
| 9 Divers (régionalistes, DOM-TOM) | 44 545 | 5 | 10 904 |
| Total | 58 345 | 482 | 18 086 |

On peut ensuite se demander si l'ancienneté dans la carrière politique joue un rôle sur le niveau global des indemnités, ce qui paraît assez logique puisque l'accès aux présidences et vice-présidences d'EPCI implique un long engagement et une implantation territoriale ancienne. On dispose de deux variables pour mesurer cette ancienneté, la date du premier mandat politique et le nombre de mandats de maire. Ni l'une ni l'autre n'entraîne des corrélations linéaires, bien qu'elles permettent de distinguer des effets de carrière, ce qui peut se traduire, par exemple, à partir d'un certain âge et d'une riche expérience, par la volonté de ne pas s'investir dans trop de fonctions différentes et de se consacrer uniquement aux affaires municipales.

L'expérience électorale, mesurée par la durée séparant 2020 de la date du premier mandat politique (de quelque nature que ce soit), varie entre 6 ans et 55 ans. Environ 70% des maires étudiés ont décroché leur premier mandat politique depuis moins de 25 ans. La longévité dans la vie politique électorale joue un certain rôle pour distinguer les maires les moins expérimentés, ayant moins de 12 ans d'expérience, des maires ayant entre 12 et 25 ans d'expérience. Mais la distribution moyenne des indemnités totales fléchit ensuite.

Il en va de même si l'on étudie le nombre de mandats de maires détenus lors de la trajectoire politique. Ce nombre varie entre 1 et 7, environ 52% des maires en étant à leur premier mandat de maire. Si la moyenne des indemnités totales est de 55 500 € pour ceux qui en sont à leur premier mandat puis monte aux environs de 64 300 € pour ceux qui en sont à leur second mandat, elle descend ensuite pour s'établir autour de 51 000 € pour ceux qui en sont à leur sixième mandat.

Tableau 9 – Le montant moyen des indemnités totales reçues par les maires selon la durée de leur expérience électorale

Source : Enquête Chanvriil, Rouban, CEVIPOF, 2020

| Durée de l'expérience électorale | Moyenne | N | Écart-type |
|----------------------------------|---------|-----|------------|
| 6 à 12 ans | 55 050 | 139 | 17 474 |
| 13 à 25 ans | 60 331 | 187 | 17 149 |
| 26 à 31 ans | 59 422 | 65 | 19 578 |
| 32 à 55 ans | 58 527 | 91 | 19 333 |
| Total | 58 345 | 482 | 18 086 |

Conclusion

Les indemnités que touchent les maires des communes de plus de 20 000 habitants présentent plusieurs caractéristiques.

Tout d'abord, elles restent très généralement opaques car elles ne sont pas directement accessibles et nécessitent de longues et minutieuses recherches. Rares sont les villes, comme Montpellier, où les indemnités votées par le conseil municipal sont directement consultables en ligne. Autant dire que cette opacité joue un rôle très important dans la défiance que les citoyens éprouvent à l'égard de leurs élus comme dans la diffusion d'informations fausses ou la multiplication des polémiques locales sur l'augmentation ou la réduction des indemnités qui ne représentent qu'une part très minime des budgets communaux. Même si les maires restent encore les élus en qui les Français ont le plus confiance, cette part d'ombre pèse souvent lors de l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale et envenime les rapports entre la majorité et l'opposition, du moins dans les communes d'une certaine taille, comme celles que l'on a étudiées. Il serait nécessaire qu'une simplification juridique intervienne pour réduire cette complexité et permettre à tous de connaître avec facilité le montant des indemnités.

Ensuite, la part que les indemnités reçues des EPCI prennent dans l'indemnisation globale des maires est importante. Elles représentent en moyenne, chez les maires qui ne cumulent pas de mandats départementaux ou régionaux, 37% de leurs indemnités totales. Dans bien des cas, la présidence ou la vice-présidence d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole va rapporter plus que le mandat de maire, ce qui a pu permettre à certains d'entre eux de refuser toute indemnité municipale.

C'est donc dans la perspective de cette professionnalisation de la vie politique locale que l'on peut trouver les facteurs les plus importants de variation des indemnités. Comme le confirme une analyse de régression, le poids politique, que l'on a étudié à travers l'indice de notabilité, joue bien plus sur le montant total des indemnités que l'âge, les origines professionnelles ou l'importance démographique de la commune.

Bibliographie et références documentaires

KERROUCHE (Éric) et LAVIGNOTTE (Élodie), *Profession : élu-e locale-e*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2020.

Les auteurs

Flora Chanvriil
Ingénieure de recherche
Centre de recherches
politiques de Sciences Po
flora.chanvriil@sciencespo.fr

Luc Rouban
Directeur de recherche CNRS
Centre de recherches
politiques de Sciences Po
luc.rouban@sciencespo.fr

Édition

Florent Parmentier / Odile Gaultier-Voituriez

Réalisation

Marilyn Augé

Pour citer cette note :

CHANVRIL (Flora) et ROUBAN (Luc), « Combien gagnent réellement les maires ? Enquête auprès des maires des communes de plus de 20 000 habitants », *Note Les Élections municipales*, Sciences Po CEVIPOF, février 2020, 13 p.

URL : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/municipales-2020-les-notes-de-recherches>

© CEVIPOF, 2020 Flora Chanvriil et Luc Rouban
