

ST 34. Les élus et l'argent : normes et usages

La négociation d'avantages pécuniaires : un objet fédérateur, propice à la mobilisation des élus

Marie-Ange GRÉGORY

Chercheuse post-doctorale en science politique (CHERPA / Sciences Po Aix)

marieange.gregory@gmail.com

Depuis près de deux siècles, les élus locaux œuvrent pour obtenir une décentralisation toujours plus poussée et ont démontré leur capacité à contribuer à l'élaboration des normes les concernant. Organisées sous la forme associative et « cherch[ant] à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public¹ », c'est-à-dire les élus des collectivités territoriales, les associations nationales d'élus locaux s'apparentent bien à des groupes d'intérêt². Une particularité les caractérise toutefois : les associations nationales d'élus locaux participent à la préconisation politique en prescrivant des solutions, mais certains de leurs membres sont aussi décideurs et faiseurs de loi. Dans le cas des élus locaux, les lobbyistes sont donc « dedans », c'est-à-dire dans les enceintes décisionnelles. Au-delà de leur stabilité (cumul dans le temps), les conseillers généraux disposent de par le cumul des mandats (vertical cette fois-ci) de ressources permettant à certains d'entre eux d'accéder aux chambres. Le chemin d'accès au Parlement le plus répandu parmi les conseillers généraux est le *cursus honorum* classique (soit comme « tremplin » pour une carrière nationale, soit comme « renfort³ » de la légitimité locale après l'accès au Parlement). Le conseil général peut donc être considéré comme un échelon stratégique dans la construction d'une carrière politique.

Pour autant, rares sont les chercheurs à avoir étudié les groupes d'intérêt constitués par les élus locaux ; ce qui contraste particulièrement avec les pays anglo-saxons⁴. Jean Petaux est un des premiers en France à s'intéresser au sujet. Il constate notamment que, confrontées à une réalité éclatée (clivages rural/urbain, droite/gauche, etc.), les associations nationales d'élus locaux s'avèrent des « vecteurs formels d'une convergence des pratiques informelles⁵ ». Autrement dit, elles essayent de réduire les différences entre les élus locaux, au point d'apparaître comme de véritables lieux de socialisation des élus et de renforcer le « sentiment de “professionnalisme” des élus locaux dans l'exercice de leur métier politique⁶ ». Patrick Le Lidec met également en évidence le caractère national de l'action des élus locaux au sein de deux associations nationales d'élus municipaux⁷. Ses travaux ont permis d'éclairer, dans une

¹ GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006, p. 11.

² GRÉGORY Marie-Ange, « La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux » in CADIOU Stéphane (dir.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ, 2016, p. 185-199.

³ Sur les taux de réélections des conseillers généraux, voir GREFFET Fabienne, *Les processus de sélection des élus français. L'exemple des conseillers généraux en Rhône-Alpes de 1945 à 1992*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Bernard Denni, Université de Grenoble Pierre Mendès-France, décembre 1997, p. 356.

⁴ Sur l'action à Washington des associations d'élus locaux, lire CAMMISA Anne-Marie, *Government as Interest groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*, Westport, Praeger, 1995.

⁵ PETAUX Jean, « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, vol. 7, n° 28, 1994, p. 63.

⁶ *Ibid.*, p. 50.

⁷ LE LIDEC Patrick, *Les clivages partisans à l'épreuve du territoire. Une étude de l'Association des Maires de Grandes Villes de France*, mémoire pour le DEA Organisations et politiques publiques, Université Paris I, 1995 ; LE LIDEC Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université Paris I, 2001.

perspective diachronique, les configurations des relations entre les associations nationales d'élus locaux et les représentants de l'État. Au XX^e siècle, les élus locaux sont progressivement associés par les pouvoirs publics à l'élaboration des politiques relatives aux collectivités locales, en particulier par des négociations entre représentants de l'État et représentants des associations nationales d'élus locaux. Or, pour être un lobby efficace, crédible face aux pouvoirs publics, il faut d'abord rassembler, constituer un groupe. Les associations ont souvent fait figure d'objet d'étude, notamment dans les travaux se concentrant sur la genèse d'une discipline ou d'une profession⁸.

« Les associations professionnelles sont un des lieux où se constituent les frontières du champ, la définition du groupe et l'appropriation du capital symbolique qui lui est associé : il s'agit pour leurs animateurs, véritables "entrepreneurs de professionnalisation", d'imposer une certaine définition de ce qu'est un [conseiller général], de mobiliser et de représenter le groupe le plus conforme à cette définition et aux ressources qu'elle présuppose⁹. »

L'ambition de cette communication vise à mettre en évidence que la négociation d'avantages pécuniaires est un moyen efficace de fédérer le groupe d'élus. L'argent serait en quelque sorte le nerf de la mobilisation. Jusqu'aux lois décentralisatrices des années 1980, de tels avantages sont d'ailleurs souvent négociés pour une catégorie d'élus précise (et non les autres). Dans une perspective socio-historique, deux exemples sur les conditions matérielles des conseillers généraux montrent leur mobilisation pour obtenir des droits comparables aux élus municipaux : le remboursement des frais engagés et le droit à la retraite. Au travers de ces deux exemples à plus de cinquante ans d'intervalle et avec des niveaux divers de formalisation de l'action collective, il s'agit de mettre en évidence les acteurs investis dans la production des réformes visant à améliorer les conditions d'exercice du mandat départemental et les registres de justification qu'ils mobilisent (démocratie, bon fonctionnement des institutions, etc.).

Méthodologie

Cette proposition s'appuie sur des recherches empiriques effectuées sur le lobby départementaliste ayant permis de constituer un matériau riche à partir d'archives (y compris privées comme celles de l'APCG) et de revues spécialisées¹⁰. Il a été enrichi par de nouvelles recherches aux archives parlementaires sur les questions spécifiques des indemnités et des retraites des conseillers généraux.

La contribution de la Revue départementale aux droits de l' élu : le remboursement des frais engagés

Alors qu'il n'y a pas encore d'association pour porter leur cause sous la Troisième République, les élus se rejoignent autour d'une cause départementale de par leurs positions et leurs intérêts¹¹. Progressivement, leur coordination se construit au gré des enjeux réglementaires les concernant. Ils parviennent à dégager les conditions de la défense de leurs

⁸ Sur ce rôle des associations, voir notamment : CLAUDE Viviane, « Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association générale des hygiénistes et des techniciens municipaux, 1905-1920 », in TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 269-298.

⁹ Le parallèle est ici fait avec l'économiste : LEBARON Frédéric, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris, Éd. du Seuil, 2000, p. 29.

¹⁰ GRÉGORY Marie-Ange, *Départements, une controverse française*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, 382 p.

¹¹ GAXIE Daniel, *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

intérêts sans que celle-ci s'objective alors dans une association comme ont pu le faire très tôt les maires à travers l'Association des maires de France (AMF). Comme l'a montré Renaud Payre au niveau municipal, au début du XX^e siècle, des réseaux réformateurs se structurent autour de revues et de la production de savoirs¹². La *Revue départementale* conforte cette observation, elle tend à informer et aider ses abonnés, mais cherche aussi à les fédérer pour influencer sur les décisions nationales ; s'appuyant sur la mobilisation des sénateurs-conseillers généraux¹³.

Le premier focus explique comment la *Revue Départementale* se saisit de la question du remboursement des frais de transports et de séjour engagés par les conseillers généraux. En 1905, est lancée la *Revue départementale : organe des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des services publics départementaux*. Le rédacteur en chef est Émile Morlot. Auditeur au Conseil d'État, puis sous-chef du service vicinal au ministère de l'Intérieur en 1888, il débute sa carrière politique comme conseiller général de l'Aisne en 1886, puis maire en 1888 et député radical déployant une grande activité de 1886 à sa mort en 1907 (il fut notamment membre de la commission de décentralisation). Ici, l'action collective se construit sur une base géographique et partisane – bien que jamais affichée –, les initiateurs étant des élus de gauche¹⁴. Parmi les principaux collaborateurs, figurent aussi des juristes (avocats, maître des requêtes ou encore secrétaire du Contentieux au conseil d'État) et des administratifs (médecin en chef des asiles publics d'aliénés, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, chef adjoint du Cabinet du ministre des Travaux publics...). La liste des principaux collaborateurs démontre à la fois une stabilité certaine : sur les dix-huit collaborateurs présents dès le premier numéro, dix resteront jusqu'au dernier. Elle éclaire aussi des affinités partisans : les dix élus (cinq députés et cinq sénateurs) siègent tous à gauche. À la mort d'É. Morlot, en janvier 1907, c'est d'ailleurs Alfred Massé, avocat et député républicain de la Nièvre, qui devient rédacteur en chef de la Revue. Lors de ses passages au gouvernement, l'intérim est assuré par Albert Hauet, député radical de l'Aisne (comme l'était É. Morlot).

La *Revue départementale* s'adresse aux administrations et assemblées départementales. Les fondateurs de la *Revue* se fixent pour objectif de créer « un organe destiné à établir une communication permanente entre tous les départements¹⁵ ». La *Revue départementale* entend vulgariser les mesures prises dans tel ou tel département (extraits de procès-verbaux des conseils généraux notamment), et informer ses lecteurs sur les modifications législatives ou réglementaires ainsi que les arrêts de jurisprudence qui intéressent les administrations départementales. La visée est donc à la fois le partage d'expériences (comparaison de pratiques) et l'expertise. Si la Revue ne fait intervenir les élus qu'à la marge dans la rédaction d'articles de doctrine, nul doute qu'elle leur est destinée. Elle vise à les aider dans leur mandat, en décryptant les nouvelles lois et la jurisprudence, mais aussi à les informer sur la vie du groupe. En l'absence d'alternatives, la Revue s'avère un moyen d'action privilégié. Elle constitue un outil de socialisation interne pour délimiter les intérêts départementaux, mais fournit aussi l'occasion de discuter avec les décideurs centraux. La Direction affiche avoir l'écoute du gouvernement, elle utilise aussi un vocabulaire propre aux groupes d'intérêts : « revendiquer », « a pris leur cause en mains ». Direction et collaborateurs n'hésitent pas à formuler des propositions, puis suivent de près l'écho de celle-ci jusqu'aux pouvoirs publics. De surcroît, les rapports Revue/Gouvernement sont visibles par la multi-positionnalité des collaborateurs de la *Revue départementale*. Preuve de ses liens, certains collaborateurs de la

¹² PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS éditions, 2007.

¹³ Sur la période 1893-1936, 45,2 % des sénateurs-conseillers généraux sont radicaux et radicaux-socialistes, 45 % républicains modérés et 6,2 % appartiennent à la droite conservatrice, cf. MARREL Guillaume, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴ Quatre sénateurs-présidents des conseils généraux de la Nièvre, du Cher et d'Eure-et-Loir ; un député de la Nièvre ; un conseiller général de la Seine, vice-président du Conseil municipal de Paris.

¹⁵ *La Revue départementale*, n° 1, 15 juillet 1905, p. 2.

Revue travaillent au ministère de l'intérieur (René de Taillandier, Louis Lailavoix). Preuve supplémentaire, Alfred Massé est nommé en mars 1911, ministre du Commerce et de l'Industrie ; puis, en avril 1913, il est rappelé au ministère du commerce, l'administration des postes et des télégraphes est rattachée à ce ministère. Les deux fois, il est obligé de cesser sa collaboration avec la Revue, mais revient à la fin de son intérim ministériel. Il est aussi vice-président de la Chambre de novembre 1911 à mai 1913, période où se déroule l'épisode du remboursement des frais.

La question du remboursement des frais de transports et de séjour engagés par les conseillers généraux offre un bon exemple de la mobilisation de la Revue pour ne pas dire de son orchestration. Par une délibération du 24 avril 1909, le Conseil général de Seine-et-Oise décide qu'« une carte de circulation gratuite en chemin de fer en 1^{re} classe est accordée à partir du 1^{er} juillet 1909 aux conseillers généraux, depuis leur résidence jusqu'à Paris et Versailles, à l'exception des députés et sénateurs qui jouissent déjà de cette faculté ». La dépense est évaluée, pour le deuxième trimestre 1909 à 7 221 francs. Un contribuable du département attaque, via un recours pour excès de pouvoir, cette délibération devant le Conseil d'État au contentieux, au motif qu'elle viole la règle de la gratuité des fonctions électives locales. La jurisprudence administrative permet en effet aux justiciables de s'adresser au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir contre les illégalités dont ils estiment avoir à se plaindre. Les citoyens peuvent ainsi exercer un contrôle légal sur les actes des autorités qui les administrent. Dans ses observations, le ministre de l'Intérieur conclut au rejet de la requête, dès lors que « la décision du Conseil général a été limitée aux membres du Conseil général n'habitant pas le chef-lieu du département et qu'elle n'a pas, par suite, le caractère d'une mesure générale susceptible de porter atteinte au principe de la gratuité du mandat¹⁶ ». La haute juridiction administrative ne partage pas cet avis, et déclare nulle la délibération ainsi que l'ouverture de crédit.

« Attendu que la requête est recevable, la délibération engageant les finances départementales et faisant par suite grief au requérant qui est propriétaire et contribuable dans le département ; que cette délibération est illégale et contraire à l'esprit et au texte de la loi du 10 août 1871 ; qu'elle viole, en effet, le principe de la gratuité du mandat de conseiller général, qui a été proclamé à plusieurs reprises au cours de la discussion de cette loi, notamment aux séances des 11 et 24 juillet 1871 et qui est écrit dans l'article 75 de la loi ; que le législateur a entendu proscrire toute espèce d'allocation ou d'indemnité, à quelque titre que ce soit¹⁷. »

Cette position du Conseil d'État contraste avec la situation des membres du conseil municipal dont les fonctions donnent « droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux¹⁸ » en vertu de la loi du 5 avril 1884. Pour la haute juridiction, l'affirmation du principe de la gratuité du mandat départemental résulte tant des travaux préparatoires de la loi du 10 août 1871 que des discussions auxquelles l'article 75 de la loi a donné lieu au sein de l'Assemblée nationale (séances des 24 juillet, 9 et 10 août 1871). « Le législateur a entendu poser en principe la gratuité absolue du mandat de conseiller général et

¹⁶ « Jurisprudence du Conseil d'État. Le contrôle de la gestion des finances locales par les contribuables », *Revue de science et de législation financières*, vol. 9, 1911, p. 65. Sur cette affaire, lire aussi : « Jurisprudence », *Revue générale d'administration*, vol. 34, t. 3, septembre-décembre 1911, p. 177-187.

¹⁷ Arrêt du Conseil d'État, 27 janvier 1911, Richemond.

¹⁸ Art. 74, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale ; cette disposition est toujours en vigueur (cf. Art. L. 2123-18 du CGCT). Une seconde entorse au principe de gratuité est autorisée par le premier alinéa de l'article 74 : « les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation. » Sur ce point, voir l'avis du Conseil d'État du 30 avril 1896 ; reproduit in « Jurisprudence », *Revue générale d'Administration*, 1896, t. III, p. 34-39. Sur la question de l'indemnité des conseillers municipaux, lire PAYRE Renaud, *op. cit.*, p. 218-227.

proscrire non seulement le traitement proprement dit mais encore toute indemnité même facultative pour frais de déplacement ou de séjour ou toute allocation quelconque pouvant en tenir lieu¹⁹. » En effet, derrière l'indemnité de déplacement ou de séjour, se cache généralement la question clivante de l'indemnité de traitement.

Depuis les débuts de la Troisième République, trois propositions visaient explicitement à attribuer une indemnité aux conseillers généraux dès lors que « seuls les citoyens riches, ou jouissant d'une certaine aisance, peuvent accepter le mandat de conseil général²⁰ ». Celle déposée en 1886 par Jules Carret (Savoie – Gauche radicale) soulève en commission « d'assez nombreuses objections²¹ », mais seulement un bref échange en séance (trois interventions) qui se solde par un rejet (271 contre, 214 pour). Elle est reprise à l'identique en 1894 par un député d'extrême gauche²², sans plus de succès puisqu'elle ne passe même pas l'étape de la commission. Pour autant, ces propositions s'inscrivent dans un contexte où les Républicains comprennent que l'ancrage de la République passe par l'adhésion des masses paysannes. L'enjeu politique réside alors dans l'implantation des Républicains sur le territoire, et les communes deviennent une pièce essentielle du quadrillage. Dès lors, les élites républicaines s'intéressent aux communes à la fois comme supports de mobilisation électorale et comme cadres d'appartenance et d'identification²³. Maires et conseillers généraux constituent des agents de mobilisation électorale particulièrement importants.

En février 1911, *La Revue départementale* publie la décision du Conseil d'État²⁴. La direction de la Revue ne propose pas que les conseillers généraux puissent retirer un profit personnel de leurs fonctions, elle ne suggère pas plus de les indemniser de leur travail ou du temps qu'ils consacrent aux affaires départementales. En revanche, elle estime qu'il est légitime que les conseillers généraux ne soient pas obligés de supporter des dépenses inhérentes à leur mandat. La raison invoquée est que « dans une démocratie, tout citoyen, riche ou pauvre, doit non seulement avoir le droit de briguer un mandat électif, mais encore être mis en mesure de l'exercer sans bourse délier²⁵ ». Autrement dit, elle y voit « une condition nécessaire au bon fonctionnement des assemblées, dont les membres, pour remplir comme il convient leur délicate mission de contrôle, sont astreints à de fréquents et coûteux déplacements²⁶ ». La direction propose alors d'appliquer aux conseils généraux le principe consacré en faveur des conseils municipaux, afin qu'ils soient eux-aussi remboursés des frais engagés dans le cadre de leur mandat. Aussi, lance-t-elle à deux reprises un appel aux élus des départements pour étendre ce droit aux conseils généraux.

« Parmi les trois mille conseillers généraux de France, la *Revue Départementale* compte beaucoup d'amis et d'abonnés. Nous les prions, à l'occasion de l'arrêt du Conseil d'État qui vient d'intervenir, d'examiner la question du remboursement des frais de déplacement et de nous faire connaître sous quelle forme pratique il leur paraîtrait qu'elle peut être le plus efficacement résolue. Après cette consultation, la *Revue Départementale*

¹⁹ Arrêt du Conseil d'État, 27 janvier 1911, Richemond.

²⁰ Proposition de loi tendant à attribuer une indemnité aux conseillers généraux, présentée par Jules Carret *et alii*, Chambre des députés, 22 février 1886, I., n° 480 ; an., SO, t. 1, p. 312. Voir aussi : Proposition de loi tendant à allouer une indemnité aux membres des conseils généraux et d'arrondissement, par Émile Brousse *et alii*, Chambre des députés, 4 mars 1882 ; I., n° 543 ; an., SO, t. 1, p. 544.

²¹ Rapport sommaire fait au nom de la 4^e commission d'initiative parlementaire, par Jules Proal, député, 10 avril 1886, I., n° 634 ; an., t. 1, p. 726.

²² Proposition de loi tendant à attribuer une indemnité aux conseillers généraux, présentée par Henri Michelin, député, Assemblée nationale, 25 janvier 1894, I., n° 308 ; an., SO., t. 1, p. 95.

²³ CADIOU Stéphane, *Le Pouvoir local en France*, Grenoble, PUG, 2009, p. 18-22.

²⁴ La Direction, « La Gratuité du mandat de conseiller général », *La Revue départementale*, 15 février 1911, p. 37-39.

²⁵ *Ibid.*, p. 38.

²⁶ *Ibid.*

se fera volontiers l'organe de cette revendication, avec d'autant plus d'empressement que sa légitimité ne semble pouvoir être sérieusement contestée par personne²⁷. »

« Nous estimons que si le mandat de conseiller général doit être gratuit, il ne doit pas être onéreux. Nous sommes disposés à faire la propagande nécessaire pour arriver à une modification de la loi du 10 août 1871 en vue d'assurer aux membres des assemblées départementales le remboursement des frais de déplacement. À cet effet, nous avons demandé à nos abonnés de vouloir bien nous faire connaître sous quelle forme la plus pratique ils pensent que le remboursement pourrait être effectué²⁸. »

« Organe de cette revendication²⁹ », la Revue mobilise ses réseaux, met en place une stratégie, vante sa légitimité. Dans le numéro d'avril, la Direction fait connaître à ses lecteurs les résultats de cette consultation, et son opinion³⁰. La plupart des correspondants préconise de faire application, aux assemblées départementales, des règles édictées en faveur du jury criminel (lois du 19 mars 1907 et du 17 juillet 1907). Si l'application de ces règles aux membres des conseils généraux et de leurs commissions départementales semble juste à la Direction, elle ne lui paraît pas pour autant suffisante. En effet, il ne s'agit que des dépenses faites au cours des sessions et pour assister aux séances de l'assemblée. Or, les conseils généraux peuvent, par exemple, déléguer un certain nombre de leurs membres pour examiner de près le fonctionnement d'un établissement qui leur appartient, en vue d'une étude *in situ*. Pour cette raison, la Direction penche plutôt pour un modèle proche de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. De la sorte, les conseils généraux pourraient, à l'instar des conseils municipaux, être autorisés à assurer à leurs membres, pour l'exécution de mandats spéciaux, le remboursement des frais qu'ils entraînent. Aussi, la Direction suggère de demander au Parlement l'inscription dans la loi du 10 août 1871 du paragraphe suivant :

« Les fonctions de conseiller général sont gratuites. Elles donnent droit seulement au remboursement des frais de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par les lois et décrets concernant le Jury criminel, ainsi qu'au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux³¹. »

Un texte relativement proche est déposé à l'Assemblée nationale en juillet 1911 par Henri Ghesquière (Nord – Parti socialiste) et d'autres députés.

« Article unique. – L'article 75 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux est abrogé et remplacé par le texte ci-après : “Les fonctions des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement donnent droit au remboursement des frais de déplacements que nécessite l'exécution de leur mandat³².” »

Aucun lien direct (référence à la Revue ou député signataire présent dans les collaborateurs) n'a pu être fait. L'exposé des motifs partage néanmoins les considérations de la Revue départementale, au sens où remplir les fonctions de conseillers généraux exigent « sacrifices de temps, d'intérêts, d'argent, de salaire³³ ». La proposition de loi est renvoyée à la commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation, mais aucun rapport n'est présenté par celle-ci.

²⁷ *Ibid.*, p. 39.

²⁸ La Direction, « La Gratuité du mandat de Conseiller général », *La Revue départementale*, 15 mars 1911, p. 69.

²⁹ La Direction, « La Gratuité du mandat de Conseiller général », *La Revue départementale*, 15 février 1911, p. 39.

³⁰ La Direction, « Les frais de déplacement et de séjour des conseillers généraux », *La Revue départementale*, 15 avril 1911, p. 100-102.

³¹ La Direction, « Les frais de déplacement et de séjour des conseillers généraux », *art. cit.*, p. 102.

³² Proposition de loi ayant pour objet de donner le droit aux conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement d'être remboursés des frais de déplacement que nécessite l'exécution de leur mandat, présentée par Henri Ghesquière *et alii*, 11 juillet 1911, I., n° 1179 ; an., SO, p. 1017.

³³ *Ibid.*

Si aucune trace explicite n'a pu être trouvée dans les archives, le lobbying sur cette question semble avoir continué. L'hiver venu, l'éventualité d'une indemnité de transport resurgit dans le projet de loi portant fixant le Budget général de l'État pour l'exercice 1912. Le gouvernement élabore un article en ce sens, disjoint par la commission du budget de l'Assemblée nationale puis réintégré par la commission des finances du Sénat. Deux visions s'opposent³⁴. L'un des premiers sénateurs socialistes de France élu en 1906 réélu en janvier 1912, Siméon Flaissières (Bouches-du-Rhône) illustre bien cette opposition :

« Pour la première fois, dans un texte législatif, apparaît une solution démocratique par excellence de cette question posée depuis longtemps. Il s'agit de savoir si, oui ou non, nous voulons demeurer en arrière, retourner à l'époque du cens, si nous voulons persister à conserver à certaines catégories de citoyens le monopole ou plutôt la facilité plus grande de remplir des fonctions électives³⁵. »

Indemnité de déplacement	Traitement
<p><i>Commission des finances Sénat et Gouvernement :</i></p> <p>« La commission des finances, après le gouvernement, pense qu'il convient de conserver au mandat de conseiller général son caractère de gratuité ; mais elle estime que, pour que ce mandat reste gratuit, il n'est pas nécessaire qu'il devienne onéreux. Elle apporte, en conséquence, aux conseils généraux, la faculté d'accorder à leurs membres une indemnité qui représente le remboursement des frais exposés par eux à l'occasion de l'accomplissement de leur mandat. » (Paul Morel, sous-secrétaire d'État de l'intérieur)</p>	<p><i>Chambre des députés :</i></p> <p>« À partir de la promulgation de la présente loi, chaque conseil général aura le droit d'attribuer sur les fonds du département, une indemnité à ses membres. »</p> <p><i>Sénateurs, dont Siméon Flaissières (socialiste), Eugène Lintilhac (radical, président du Conseil général du Cantal), Louis Vieu (gauche démocratique, vice-président du Conseil général du Tarn), Paul Peytral (gauche démocratique), Antony Martinet, Gaston Menier (gauche radicale, conseiller général) :</i></p> <p>« Je connais, pour ma part, certains petits cultivateurs, petits commerçants ou petits vigneronniers très au courant des questions départementales, possédant une grande expérience et pleins de bon sens, [...] qui hésitent presque toujours à briguer les fonctions, à cause des frais assez considérables dont elles sont grevées et qui les empêchent de les exercer³⁶. »</p>

Une autre question divise, au sein des chambres mais aussi entre les chambres, celle de savoir si, selon le vœu du sénateur Antony Martinet (gauche démocratique), ancien préfet, devenu président de la Commission départementale du Cher, pour des services rendus du même ordre, les conseillers d'arrondissement seront indemnisés de leurs frais. Suite à une confusion quant au règlement, une partie du Sénat pensant se prononcer sur l'amendement tendant à ajouter « et les conseillers d'arrondissement » – amendement qui ne diffère du texte de la

³⁴ En écho au débat de 1906, c'est bien une redéfinition du « métier » de conseil général qui est ici en jeu : GARRIGOU Alain, « Vivre de la politique. Les «quinze mille», le mandat et le métier », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992, p. 7-34.

³⁵ Discussion du budget de l'exercice 1912, Sénat, 21 février 1912, p. 555.

³⁶ MENIER Gaston, in *ibid.*, p. 556.

commission qu'en ce qu'il ajoute ces conseillers – adopte au scrutin l'association des conseils d'arrondissement et ne se prononce pas sur la question des indemnités/traitements³⁷.

Moins d'un an après la mobilisation de la *Revue départementale*, la loi de finances du 27 février 1912 contient ainsi un article ayant trait aux frais de déplacement des conseillers généraux et d'arrondissement. En effet, aux termes de l'article 38 :

« Les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, autres que les députés et sénateurs, pourront recevoir, sur les ressources ordinaires du budget du département, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du Conseil général, de la Commission départementale ou du Conseil d'arrondissement, ils seront obligés de se déplacer à plus de deux kilomètres de leur résidence ; il pourra également leur être alloué, pendant la durée des sessions de ces assemblées et pour chaque journée, une indemnité de séjour. Ils auront droit au remboursement des frais résultant de l'exécution des mandats spéciaux dont ils seront chargés par leurs assemblées respectives.

Dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, un règlement d'administration publique déterminera le montant de ces indemnités.

Chaque année, le total des indemnités allouées à chacun des membres du Conseil général et du Conseil d'arrondissement pendant l'exercice budgétaire précédent sera inséré au rapport présenté par le préfet pour la première session ordinaire.

Toute disposition contraire est abrogée. »

Le règlement d'administration publique détermine que l'indemnité de déplacement est fixée à dix centimes par kilomètre parcouru tant au retour qu'à l'aller, mais à raison d'un voyage seulement par session. L'indemnité de séjour accordée pour chaque journée de présence aux sessions est fixée de façon différente suivant l'importance des villes où se réunissent les conseils généraux, elle varie de douze à vingt francs par jour. La *Revue* se félicite de cette décision en mars sous la plume d'Alphonse Carré, ancien auditeur du Conseil d'État, inspecteur de l'assistance publique, puis en juin par une note de la Direction, fière que les principes défendus dans ses pages aient « triomphé³⁸ » :

« Nous sommes heureux de constater que notre appel a été entendu par les pouvoirs publics et que satisfaction a été donnée à nos assemblées départementales. Nous demandons que l'on maintienne la gratuité du mandat des conseillers généraux, mais que l'exercice de ce mandat cessât d'être onéreux. C'est, en somme, la formule qui a été adoptée par le Parlement³⁹. »

« Voilà donc une réforme accomplie dans le sens même qu'avait indiqué la *Revue Départementale* qui fut la première, dans la presse, à la préconiser. Nous nous réjouissons de ce succès⁴⁰. »

Ce dispositif indemnitaire institué en 1912 pour les conseillers généraux, modifié par la loi du 4 avril 1947, est resté en vigueur jusqu'en 1992. Les prémices d'une action collective révèlent l'importance du rapport savoir(s)-pouvoir(s) dans l'état des forces départementales. En effet, la connaissance paraît essentielle aux conseils généraux. La *Revue départementale* opte pour une logique corporative, visant à défendre les intérêts des assemblées et administrations départementales, à transmettre des savoirs et savoir-faire. Comme *La vie communale et départementale* qui lui succédera, la *Revue départementale* par la diffusion

³⁷ Discussion du budget de l'exercice 1912, Sénat, 21 février 1912, p. 558-559.

³⁸ La Direction, « L'indemnité des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement », *La Revue départementale*, 15 juin 1912, p. 165.

³⁹ CARRÉ Alphonse, « La loi de finances et les indemnités de déplacement des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement », *La Revue départementale*, 15 mars 1912, p. 68-69.

⁴⁰ La Direction, « L'indemnité des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement », *art. cit.*, p. 164.

d'informations et de savoir-faire, participe de la formation d'une science de gouvernement départemental. Elle participe du portrait laudatif établi par la Revue et fédère/crée le groupe « conseillers généraux » par ses actions.

« Qu'ils soient ou non corporatifs, les intérêts défendus par les associations professionnelles ne préexistent pas purement et simplement chez leurs adhérents : les associations contribuent toujours à définir les intérêts et les objectifs des membres de la profession, et, en particulier, à déterminer le champ des revendications possibles⁴¹. »

Deux associations pour le droit à la retraite des conseillers généraux

Sans doute, la multi-positionnalité des conseillers généraux⁴² rendait-elle moins pressante une structure officielle et permettait à l'AMF de porter également les intérêts départementaux. Sans doute aussi, fallait-il une menace pour que les conseils généraux s'associent en groupe d'intérêt. Les associations nationales d'élus sont « généralement créées pour défendre les collectivités face à des projets de réforme susceptibles de les affecter⁴³ ». Les décisions prises sous le régime de Vichy, notamment la loi du 12 octobre 1940 qui suspend les conseils généraux et transfère leurs pouvoirs aux préfets, ont pu jouer les déclencheurs. Après-guerre, la réforme des collectivités locales figurant à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale constituante, le besoin se ressent alors de créer une structure permettant aux conseils généraux renaissants de faire valoir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. L'Association des présidents des conseils généraux de France (APCG) est créée en 1946 ; laissant place en 1954 à l'Assemblée des présidents des conseils généraux de France (acronyme inchangé), puis en 1998 à l'Assemblée des départements de France (ADF). L'association se fixe pour objectif initial d'influencer les travaux des constituants puis du Parlement dans l'application des dispositions du titre X de la Constitution – *a fortiori* son article 87 qui fait des présidents des conseils généraux les exécutifs des décisions des conseils. Néanmoins, l'association s'institutionnalise, alors même que la poursuite de son objectif premier s'avère vain à partir des années 1950, l'obligeant à opérer une « véritable reconversion⁴⁴ ». La recherche d'une autonomie politique se poursuit de la sorte par la volonté d'accroître les attributions des présidents de conseils généraux et de leurs assemblées, autrement dit, d'obtenir l'adoption de dispositions facilitant l'exercice du mandat départemental, dans la lignée des démarches entreprises par la *Revue départementale*. Au congrès de Paris, en avril 1957, Jean Gilbert-Jules, ministre de l'Intérieur, fait part d'une première prise en compte de ces revendications :

« En ce qui concerne l'assouplissement des règles relatives au remboursement des frais de déplacement et de séjour engagés par les conseillers généraux dans l'exercice de leur mandat, désirant répondre, le plus largement possible, à l'un de vos vœux, ma circulaire du 26 décembre 1956 a eu pour but de régler les difficultés journalières qui s'élèvent entre vous-mêmes et les conseillers chargés de vous représenter et les trésoriers-payeurs généraux qui exigeaient une délibération préalable du conseil général ou, à défaut, un ensemble de justification qu'il vous

⁴¹ CHAPOULIE Jean-Michel, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *RFS*, vol. 14, n° 1, janvier-mars 1973, p. 107.

⁴² Sur la multi-positionnalité en général, lire : BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *RFS*, vol. 14, n° 1, janvier-mars 1973, p. 3-26. Sur celle des conseillers généraux plus précisément : MARREL Guillaume, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^e au milieu du XX^e siècle*, thèse de science politique, Université Grenoble II, 2003, notamment p. 66.

⁴³ LE LIDEC Patrick, « Associations d'élus », in PASQUIER Romain et alii (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 46.

⁴⁴ RETOURNARD François, *L'Assemblée des présidents de conseils généraux dans la vie politique française depuis 1946*, Paris, FNSP – CEVIPOF, 1964, p. 34.

était parfois malaisé, sinon désobligeant, de fournir. Ces difficultés sont dans une large mesure aplanies, puisque cette circulaire admet notamment, la possibilité d'une délibération postérieure à l'exécution du mandat. J'ai obtenu, à ce sujet, l'accord du ministre des Affaires économiques et financières qui a envoyé des instructions précises aux trésoriers-payeurs généraux⁴⁵. »

Quelques décennies après ce premier succès, le second focus se penche sur la mobilisation des associations d'élus départementaux autour de la question de la retraite de leurs membres. La légitimité de l'association se joue par une double reconnaissance par le bas et par le haut, l'obligeant à concilier une « légitimation ascendante émanant des conseils généraux » et une « légitimation descendante issue de l'État⁴⁶ ». Au travail externe de reconnaissance auprès des élites politiques, s'imbrique un travail interne de mise en forme d'un corps des présidents puis des élus départementaux. Ces deux faces du travail associatif contribuent à l'activité de lobbying, dans la mesure où, sans la première, la seconde risquerait d'être inefficace. L'association participe d'un esprit de communauté, de « club⁴⁷ », pour obtenir pour son groupe de nouveaux avantages. Comme la *Revue départementale* en son temps, l'APCG permet l'échange de bonnes pratiques entre conseils généraux. L'association concourt à simplifier le travail des élus départementaux, fonctionnant pour eux comme une « boîte à outils ». L'association joue ainsi un rôle fondamental dans la mise en forme d'un *ethos* professionnel.

Les droits et le fonctionnement des assemblées départementales font l'objet d'une attention particulière. L'APCG se mobilise également en matière de statut et d'indemnités de l'élu cantonal. Dans une perspective similaire à la mobilisation de la *Revue départementale* sur la question des frais engagés, l'APCG s'intéresse notamment à la question des retraites des conseillers généraux. Alors que la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972 permet l'affiliation des maires et des adjoints au régime de retraite complémentaire de l'IRCANTEC, rien n'est prévu en ce qui concerne les élus départementaux. Dans la plupart des départements, des amicales ou des associations mutualistes proches des conseils généraux organisent des systèmes de retraites pour conseillers généraux :

« Par le présent règlement, qui prend effet au 1^{er} mars 1970, l'Association Amicale d'Entr'Aide des Conseillers Généraux du département de l'Aveyron organise par l'intermédiaire de la Caisse Nationale de Prévoyance et dans les conditions précisées ci-après, un régime de prévoyance destinée à servir une retraite à ses membres⁴⁸. »

« Il est constitué entre les membres du Conseil général de la Corrèze, en fonctions à ce jour, et les futurs membres quel que soit leur âge au moment de leur première élection, une Association Mutuelle de Retraite des Conseillers Généraux de la Corrèze⁴⁹. »

Une vingtaine de règlements de ce type sont archivés par l'APCG et annotés (montant de la pension, âge, etc.). Sans doute, cette démarche est-elle le résultat d'une investigation

⁴⁵ GILBERT-JULES Jean, ministre de l'intérieur, in *XXIII^e congrès* (1957), Laval, Imprimerie E. Brault, 1957, p. 20-21.

⁴⁶ PROCUREUR Thomas, *Le Département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Christian Le Bart, Université de Rennes 1, 2013, p. 432 et 447.

⁴⁷ Voir la métaphore du club développée par Marc Abélès et s'interprétant en deux sens : l'acquittement d'un droit d'entrée pour faire partie de cette communauté (l'élection) et l'accès exclusif à certains espaces (assemblée, commissions) in ABÉLÈS Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, O. Jacob, 2001, p. 102-107.

⁴⁸ Art. 1^{er}, règlement de prévoyance à l'intention de l'Association Amicale d'Entr'Aide des Conseillers Généraux du département de l'Aveyron ; Archives ADF.

⁴⁹ Art. 1^{er}, règlement intérieur portant constitution d'une Association Mutuelle de Retraite des Conseillers Généraux de la Corrèze ; Archives ADF.

menée par l'association parallèlement à une enquête réalisée par le gouvernement. En effet, une circulaire du ministre de l'Économie et des Finances de mars 1969 demande aux préfets des renseignements sur les associations qu'auraient pu créer les conseillers généraux ou les conseillers municipaux dans le but de servir des retraites aux anciens membres de leurs assemblées⁵⁰. Au cours des travaux du quarante-septième congrès de l'APCG en septembre 1975, certains présidents de conseils généraux font part de demandes de renseignements adressés par le ministère de l'intérieur ayant trait au détail pratique des régimes de retraite institués dans certaines départements au profit des conseillers généraux. Les présidents demeurent méfiants :

« Une telle démarche peut paraître surprenante à bien des égards et en conséquence, le Congrès a été unanime à estimer qu'il convenait de la laisser sans suite⁵¹. »

Cette décision n'empêche toutefois pas l'APCG de réfléchir un système de retraite plus avantageux pour ses membres. L'esprit de club permet de sociabiliser les membres, de leur procurer de nouveaux avantages, mais aussi de dépasser voire d'occulter les clivages partisans. La définition des intérêts se fait avant tout sur une base institutionnelle. Dans la même perspective, fondée en 1973, l'Union des conseillers généraux de France (UCGF) cherche à se faire (re)connaître à travers la question des indemnités et des retraites. À sa création, l'UCGF se fixe un triple objectif, l'un d'eux visant à « obtenir une retraite pour les conseillers généraux et mener en leur faveur toute action à caractère social » (art. 4, statuts). Un protocole d'accord – dont la trace et le contenu n'ont pu être retrouvé – est conclu le 24 janvier 1974 entre l'APCG et l'UCGF. Suivant l'Assemblée générale extraordinaire du 26 juin 1974, l'UCGF affirme sa « complémentarité » avec l'APCG et se fixe désormais pour but « de rechercher des solutions propres à résoudre les problèmes posés aux conseillers généraux par l'exercice de leur mandat » et « de présenter des propositions à l'Assemblée des Présidents des Conseils de France pour que soient étudiés les problèmes de gestion départementale présentant un intérêt au niveau national » (art. 4 nouveau, statuts). Congrès, motions et expertise, l'UCGF paraît un succédané pour les conseillers du rang. Mais le fait que l'UCGF copie les pratiques de l'APCG, oblige cette dernière à en tenir compte dans son positionnement. À cette période, l'UCGF cherche aussi à se faire (re)connaître à travers la question des indemnités et des retraites.

En 1975, l'UCGF adresse aux conseillers généraux en même temps que la demande de cotisation, une documentation (propositions de loi, compte-rendu, procès-verbaux, etc.) qui repose pour l'essentiel sur les questions d'amélioration de la situation matérielle des conseillers généraux. Les principales pièces jointes au dossier sont les suivantes :

- Proposition de loi présentée par le sénateur Francis Palmero, ancien président du Conseil général des Alpes-Maritimes, le 4 octobre 1974, relative à l'indemnité des conseillers généraux. Il s'agit pour l'essentiel de prétendre à un remboursement des frais de correspondance et de téléphone pour les conseillers généraux.
- Proposition de loi présentée par Jacques Carat et Marcel Champeix, le 21 novembre 1974, relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux. L'idée défendue est qu'« un conseiller général ayant consacré de longues années au service de ses concitoyens voit souvent amputée en conséquence la retraite professionnelle à laquelle il aurait pu prétendre, sans qu'une retraite complémentaire liée à l'exercice de son mandat efface si peu que ce soit cette injustice ».
- Compte rendu des audiences obtenues par André Nicolas, secrétaire général de l'association, dans les ministères, les 17 et 18 décembre 1974
- Lettre du 17 avril 1975 d'André Nicolas au ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski

⁵⁰ Circulaire du ministère de l'économie et des finances, C1/1526 du 28 mars 1969 ; Archives de l'ADF.

⁵¹ CHAUVIN Adolphe, président de l'APCG, lettre du 2 octobre 1975, Paris.

- Intervention du sénateur Francis Palmero au sénat le 10 juin 1975 sur l'amélioration de la situation matérielle des conseillers généraux
- Lettre du 13 juin 1975 de Michel Aurillac, directeur du cabinet de Michel Poniatowski, à André Nicolas, concernant l'étude du statut du conseiller général.

La documentation adressée est habilement conçue. En effet, elle lie ces différentes actions à la demande de cotisation : « Nous adressons dès maintenant à tous nos Collègues de France, à tous les Présidents de Conseils Généraux et à tous les Préfets la documentation ci-jointe, situant avec précision l'état actuel de notre action, en leur renouvelant notre appel à la solidarité⁵². » « Nous espérons que ces informations vous convaincront de l'intérêt et du travail de notre Union et de la nécessité de vous solidariser avec vos Collègues, pour nous permettre d'aboutir plus rapidement et d'actualiser tant notre statut que nos conditions de travail et de retraite. Plus nous serons nombreux, plus nous serons représentatifs, et plus vite nous atteindrons nos objectifs⁵³. » Or, à l'exception des échanges entre le secrétaire général et les ministères (directeur de cabinet, sous-directeur, représentant ; mais aucun ministre), rien ne prouve que l'UCGF soit à l'origine des autres actions. Un des initiateurs est Jean Poirot, neuropsychiatre, médecin du maquis pendant la guerre, arrêté et déporté à deux reprises. Candidat malheureux aux législatives de 1958 et 1962, il s'investit dans la politique départementale notamment à la commission des affaires sociales et de l'instruction publique dont il prend la présidence de 1955 à 1965. En 1961, il crée l'Amicale des conseillers généraux de Lorraine, puis en 1973 sur un modèle proche l'UCGF. Non parlementaire, il ne dispose de fait pas des mêmes relais que l'APCG à la même époque (Adolphe Chauvin est sénateur⁵⁴). De plus, l'état des adhérents en août 1975 montre une base très localisée : sur 245 adhérents, 94 sont issus des 4 départements de Lorraine (soit 38 %). Sur les dix départements à avoir versé une subvention cette année-là, le conseil général de Meurthe-et-Moselle se montre le plus généreux. Or, indice supplémentaire, les conseils généraux des sénateurs qui ont déposé des propositions de lois pour améliorer le statut des conseillers généraux ne subventionnent pas l'UCGF ; le Val-de-Marne n'a même aucun adhérent.

Si l'APCG est sensible aux questions des compétences des conseils généraux et à leurs pouvoirs (durée du mandat des présidences, question des exécutifs, formation des élus), l'UCGF semble s'être focalisée sur les questions pécuniaires pour se constituer et se faire connaître tant des élus que du gouvernement. Son origine – sur les mêmes fondements qu'une amicale départementale – n'y est sans doute pas étrangère.

Ce travail de lobbying fait par les associations aboutit presque vingt ans plus tard par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 (Titre IV « Retraite des élus locaux »). Le droit à la retraite ne faisant alors pas/plus débat, les discussions parlementaires se concentrent sur la création ou non d'une caisse autonome de retraite. L'ensemble des élus titulaires d'un mandat local se voit désormais affilié à un régime de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques, et perçoit des indemnités de fonctions⁵⁵. Il s'agissait aussi de remédier à l'hétérogénéité des situations entre les différents mandats locaux.

⁵² Lettre de Jean Poirot, président de l'UCGF, datée du 15 septembre 1975 ; archives départementales du Jura.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ À l'exception d'Aimé Malécot, fondateur, tous les présidents de l'association ont effectué un ou plusieurs mandats sénatoriaux avant d'en prendre la présidence.

⁵⁵ Une circulaire interministérielle du 8 juillet 1996 infirme, par la suite, l'interdiction du cumul de cotisations. Prévue par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 (modifié) portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, *JORF* du 30 décembre 1970, p. 12228.

Conclusion

La *Revue départementale* comme les associations d'élus départementaux (APCG- ADF, UCGF) jouent sur le groupe, elles permettent en outre de rendre visible dans l'espace public les revendications des élus des départements. À chacune des périodes, elles s'avèrent des « tribunes⁵⁶ » au service de l'institutionnalisation des conseils généraux. Progressivement, la *Revue départementale* (dans la première partie du XX^e siècle) et l'APCG (dans la seconde) deviennent des acteurs pérennes du jeu politico-institutionnel, acteurs qui ont su instaurer une relation de proximité avec les gouvernants⁵⁷ ; aidées par la multi-positionnalité de leurs membres. Elles incarnent un intérêt supérieur, l'intérêt départemental, auprès des élus départementaux, les rassemblant autour d'une « communauté réelle⁵⁸ », communauté partageant des identités et des intérêts spécifiques. En travaillant à la constitution d'une science du gouvernement départemental, elles aident à la reconnaissance de l'échelon départemental. En effet, toutes ses initiatives contribuent à ancrer le département dans les représentations. À mesure de son développement, l'APCG – pour défendre ses membres – s'est mise à défendre les départements et les conseils généraux auprès des pouvoirs publics, puis à partir des années 1990 du grand public, créant par là même une « communauté imaginée⁵⁹ ».

Néanmoins, dans cet équilibre entre se légitimer « à l'extérieur » et à « l'intérieur », la négociation d'avantages pécuniaires étudiée penche surtout vers la volonté de « faire le groupe » et d'obtenir des avantages particuliers pour les membres. Autrement dit, il s'agit ici d'agir sur l'État avant tout pour agir sur le groupe. D'autres revendications pécuniaires visent quant à elles à pérenniser l'institution, comme celles qui touchent aux budgets des départements (péréquation, paiement du RSA, etc.).

⁵⁶ Gildas Tanguy développe cette idée pour l'Association de l'administration préfectorale (AAP) in « *Corps et âme de l'État* », *socio-historique de l'institution préfectorale (1880-1940)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009, p. 398.

⁵⁷ Dans la tradition française contrairement à la tradition anglo-saxonne, l'État organise et légitime les groupes professionnels, voir DUBAR Claude et TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 1998.

⁵⁸ « Les professions constituent des communautés *réelles* dans la mesure où, exerçant leur activité à plein temps, n'abandonnant leur métier qu'exceptionnellement au cours de leur existence active, leurs membres partagent des "identités" et des intérêts spécifiques. » In CHAPOULIE Jean-Michel, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *RFS*, vol. 14, n° 1, janvier-mars 1973, p. 93.

⁵⁹ ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.