

VERS UN STATUT PROFESSIONNEL DES ÉLUS MUNICIPAUX EN EUROPE ?

LA MONTÉE EN PUISSANCE EN EUROPE des collectivités locales et – singulièrement – des communes s’accompagne de facteurs désormais bien identifiés : complexification des modes de gouvernance locale¹, nouveaux rapports du capitalisme post-fordiste aux territoires², modification et renforcement (la plupart du temps au profit des exécutifs) du rôle et de la responsabilité des élus³. Ces dynamiques de changement posent avec une acuité nouvelle la question de l’existence d’un statut professionnel de l’élu local⁴. Bien souvent, celui-ci n’est abordé que de manière détournée et l’on se contente d’en évoquer les aspects saillants comme, en France, celui du cumul des mandats. En revanche, une analyse de l’évolution des règles juridiques qui encadrent l’exercice des fonctions électorales locales dans les pays européens (responsabilité juridique, conditions de travail, rémunération des élus locaux) est beaucoup plus rare. 103

Il est difficile, d’un point de vue méthodologique, de mener une approche de droit comparé sur le sujet tant l’hétérogénéité des sources législatives et réglementaires est grande⁵. Par ailleurs, les précautions à

1. Voir Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

2. Voir Richard Balme, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d’échelle ? », dans Richard Balme (dir.), *Les Politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.

3. Voir Élodie Guérin-Lavignotte, Éric Kerrouche, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique », *Politiques et Management public*, à paraître.

4. Le statut peut être compris comme le *status* au sens sociologique de Linton, c’est-à-dire comme une position occupée dans l’espace social, position à laquelle correspondent des fonctions (ici les fonctions électorales). La notion de statut professionnel de l’élu local évoque quant à elle l’idée d’une codification juridique systématique qui couvre les modalités d’accès au mandat, l’exercice de celui-ci, et sa fin, évoquant l’idée de carrière. Voir Claude Dubar et Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998.

5. Le plus souvent, les normes concernant les élus locaux sont fixées au niveau local dans un cadre défini au niveau national (France, Royaume-Uni), ou régional (Allemagne, Italie, Espagne).

prendre ont souvent été réitérées en raison des disparités d'organisation territoriale ou des asymétries de situation qui rendent difficile la comparaison des gouvernements locaux⁶. Ainsi, au niveau communal, le critère d'autonomie locale n'est pas le seul pertinent : les fonctions exercées par les élus, la taille de la collectivité, les compétences qui lui sont reconnues, le rapport au territoire ou encore le maillage de celui-ci ont également un rôle considérable. L'échelon de base du système local britannique, par exemple, est difficilement assimilable aux communes des autres pays dans la mesure où il recouvre principalement des espaces ruraux et ne concerne qu'un tiers de la population⁷.

104 Malgré tout, une comparaison des normes qui régissent la fonction d'élu communal dans cinq pays européens – Allemagne, Royaume-Uni, France, Espagne, Italie⁸ – a l'indéniable mérite de relativiser la situation française, et met en perspective les orientations générales qui se dessinent dans les États européens. Plus particulièrement, l'étude comparée des modifications récentes apportées tant au régime indemnitaire des élus locaux qu'à leurs conditions de travail (cumul d'emploi, formation) nous semble mettre en lumière de manière particulièrement représentative la logique professionnelle dans laquelle s'inscrivent désormais les titulaires de mandats locaux en Europe⁹, même si celle-ci est souvent niée et incomplètement codifiée. L'idée développée ici est en effet que les mesures prises dans les pays étudiés tendent à l'émergence d'un statut professionnel des élus sans que celui-ci ne soit assumé jusqu'au bout. Tout au plus peut-on aujourd'hui parler d'une professionnalisation des fonctions électives¹⁰.

6. Voir Gérard Marcou, « L'autonomie des collectivités locales en Europe : ses fondements, ses formes et ses limites », dans Caisse des Dépôts et Consignations/GRALE, *Quel Avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris/La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1999 ; Alain Delcamp (dir.), *Les Collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1994.

7. L'Angleterre comprend 8 000 *parishes* et *town councils* (2 000 pour leur équivalent en Écosse et au Pays de Galles) qui ne sont pas dotés de fonctions déterminées et ne couvrent qu'un tiers du territoire, ce qui implique de prendre en compte les autres divisions territoriales.

8. Les données utilisées dans cet article sont issues d'une étude sur le statut des élus locaux en Europe réalisée pour la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (rapport, 1999). Le choix des pays a donc été déterminé par la commande publique. Certains autres pays européens (Belgique, Pays-Bas, Portugal) offrent des dispositifs intéressants et doivent également être pris en compte. Voir Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, *Vers un statut des élus locaux en Europe ?*, à paraître, 2001.

9. Il serait à cet égard intéressant de voir en quoi la rédaction de la charte pour l'autonomie locale de 1985 du Conseil de l'Europe influe sur cette évolution.

10. Le terme de professionnalisation nous permet d'aborder le « statut » de l'élu dans une perspective dynamique de codification et d'encadrement des fonctions électives.

LE SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION : UN SYSTÈME À PLUSIEURS VITESSES HÉRITÉ DE L'HISTOIRE

Dans notre perspective, l'évolution des systèmes de rétribution des élus municipaux est un révélateur de cette tendance lourde à la professionnalisation. Bien que le principe de bénévolat soit réaffirmé et conditionne encore la réflexion sur le sujet dans la plupart des pays étudiés, des dispositifs de rémunération de plus en plus complets sont mis en place pour répondre à l'implication croissante des élus dans leur fonction.

En France, les dispositions qui régissent le « statut » de l'élu local sont énoncées avec précaution : la professionnalisation des fonctions électives locales va à l'encontre de la mythologie de l'amateurisme républicain¹¹. Il ne s'agit pas d'une exception : en Allemagne et au Royaume-Uni, l'exercice d'un mandat électif est considéré comme une fonction bénévole qui justifie, par exemple, qu'aucune mesure n'ait été prise en matière de pension de retraite et de retour à la vie professionnelle ou qu'il ne soit nulle part fait référence à la notion de salaire mais seulement d'indemnités. En Espagne, en revanche – et dans une certaine mesure en Italie –, les législations nationales, régionales et locales garantissent un statut assez complet aux élus municipaux qui exercent leur mandat à temps plein. Dans les faits, les réglementations opèrent souvent une différenciation entre les élus qui exercent leur(s) mandat(s) à plein temps (et/ou sont titulaires de mandats exécutifs), et les autres, ce qui revient à reconnaître de manière plus ou moins explicite la nécessité d'instaurer un statut particulier pour les leaders locaux.

105

Une consécration des « leaders »

C'est en Espagne que les choses ont été le plus loin. Jusqu'à une période récente, tout mandat local était considéré comme bénévole. La loi électorale du 2 avril 1985 stipulait simplement que l'exercice de responsabilités à un niveau local devait donner lieu à une compensation financière adéquate en relation avec les dépenses causées par l'exercice du mandat. Un nouveau système a été mis en place par la loi du 21 avril 1999. Il radicalise l'opposition entre élu à temps plein et élu à temps partiel. L'assemblée délibérante sur proposition du président détermine en son sein les charges qui pourront être rémunérées de façon complète (*dedi-*

11. Albert Mabileau, « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, n° 60, 1992.

cación exclusiva), ainsi que le montant des indemnités déterminé en fonction du niveau de responsabilité des élus¹². Les membres désignés de l'assemblée doivent accepter la *dedicación exclusiva* et sont sujets aux mêmes incompatibilités qu'avant la réforme en ce qui concerne toute autre forme de rémunération (sauf activité marginale).

En Allemagne, la législation varie d'un *Land* à l'autre. Néanmoins, le dilemme entre statut bénévole et statut professionnel a été résolu puisque, dans la plupart des cas, le maire élu directement par la population et les adjoints au maire (également élus) ont le statut de fonctionnaire temporaire ou de contractuel pendant la durée de leur mandat. Ils suspendent alors leurs activités professionnelles antérieures et sont rémunérés par la ville, le montant de cette rémunération étant imposable en totalité et déterminé en fonction du nombre d'habitants de la commune visée¹³.

106 En France et en Italie, une telle « fonctionnarisation » n'existe pas, mais certains élus peuvent recevoir une indemnité de fonction. En France, le montant de celle-ci varie alors en proportion de la taille de la commune (et des particularités de celle-ci). La loi n° 295 du 5 avril 2000, surtout connue pour la nouvelle limitation du cumul des mandats qu'elle instaure, améliore aussi les conditions d'exercice des mandats en matière de crédits d'heures, de cessation d'activité professionnelle et surtout d'indemnités des maires et des adjoints¹⁴. Le montant maximal de ces indemnités (montant ensuite voté par les conseillers municipaux) a été augmenté de 18,18 % à 82,35 % selon la taille des communes¹⁵. Malgré un coût non négligeable, ces mesures répondent aux

12. Cette disposition met sur un pied d'égalité les membres des assemblées élues et les présidents de celles-ci. La rémunération comprend une couverture sociale mais pas d'assurance-chômage. Par ailleurs, les élus travaillant à plein temps doivent être déclarés au régime général de la sécurité sociale et leurs cotisations déduites de leur rémunération afin de pouvoir bénéficier des prestations de santé.

13. Les maires à temps complet et les adjoints, de même que tous les autres fonctionnaires, n'ont pas à verser de contributions au régime de pension vieillesse et ils ne sont pas automatiquement pris en charge par un régime d'assurance maladie : leur rémunération n'est donc pas soumise à des retenues au titre des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse. Par ailleurs, ils bénéficient d'une assurance accident en conformité avec les règlements applicables aux fonctionnaires. Les frais médicaux sont généralement couverts par les cotisations que versent les collectivités locales et par une assurance complémentaire que les intéressés souscrivent à leur convenance.

14. En France, les indemnités des adjoints et de ceux qui en font office se calculent sur celles des maires (art. L. 213-24 du Code général des collectivités locales). Ils reçoivent une indemnité de fonction égale au maximum à 40 % de l'indemnité du maire.

15. Les communes les mieux loties sont les communes situées entre 500 et 999 habitants, celles comprises entre 10 000 et 19 999 habitants ne bénéficiant que d'un surplus de 18,18 %.

revendications croissantes des édiles. En Italie, les ressources des élus relèvent de chaque niveau de collectivité¹⁶. La loi n° 265 du 3 août 1999, qui modifie la loi de 1990, dispose qu'une indemnité de fonction – il est bien spécifié qu'elle n'a pas la qualité d'un revenu¹⁷ – est déterminée pour le maire, les présidents des conseils de circonscription, les présidents des conseils municipaux, ainsi que les membres des organes exécutifs des communes et union de communes¹⁸.

En Grande-Bretagne, le système de rétribution a également évolué vers une meilleure indemnisation des élus, mais de manière inégale. Alors que le régime financier des élus des *parishes* continue d'être régi par la loi de 1972 et les textes réglementaires qui l'appliquent¹⁹, une indemnité spéciale de responsabilité (pour les fonctions les plus importantes) a vu le jour en 1980 pour les autres élus. En 1991, des dispositions réglementaires ont été prises pour déterminer une indemnité de base pour les membres des conseils de district et de comté²⁰ dans les limites déterminées par le gouvernement. Le dernier système, instauré par une loi de 1995, a fait disparaître le plafond gouvernemental : les collectivités ont été encouragées à mettre en place des descriptions de poste pour chaque conseiller et à leur allouer des sommes à la journée qui soient en rapport avec leurs responsabilités, payables au taux moyen du salaire non manuel (environ 56,15 % en 1997). Malgré tout, l'indemnité des élus, même celle des *leaders* de conseils locaux, reste faible, ce qui n'incite guère les élus à se consacrer exclusivement à leur mandat²¹.

107

16. Si les modes de calcul sont identiques d'un niveau à l'autre, le montant des ressources des élus locaux diffère selon le niveau territorial pris en compte et profite surtout aux régions.

17. Quand ils exercent leurs fonctions à plein temps, les salariés du secteur public peuvent alors choisir le type de rémunération qu'ils préfèrent : soit leur salaire précédent, soit le système indemnitaire lié à leur mandat.

18. Signalons que la loi de 1993 (L. 81/93) a accentué le renforcement de l'exécutif par l'élection au suffrage universel direct du maire qui nomme et révoque les adjoints – à la différence de l'Allemagne, ils peuvent être non élus – et prévoit pour les villes de plus de 15 000 habitants que le conseil municipal ne soit pas présidé par le maire.

19. Les élus ont droit soit à des jetons de présence et à des indemnités de transport et de séjour, soit à une indemnité de remboursement du manque à gagner. Le montant est fixé par les conseils locaux dans des limites déterminées nationalement.

20. De nouvelles structures dites unitaires ont également vu le jour depuis la réforme des années quatre-vingt-dix. Voir D. Wilson, Christiane Game, *Local Government in the United Kingdom*, Londres, Macmillan, 1998.

21. Ce facteur, ajouté à celui des transformations du système local, ne va d'ailleurs pas sans créer un désenchantement chez les élus locaux britanniques dont le nombre, déjà très faible par rapport aux autres pays, a encore diminué depuis le mouvement de réorganisation des années quatre-vingt-dix. *Ibid.*

Les élus à temps partiel : la mise en place de régimes compensatoires

Quand les élus continuent d'exercer leur profession et exercent leur mandat en dehors des heures de travail, ils ne perçoivent aucune rémunération. En Allemagne, comme en France²², les conseillers municipaux servent à titre bénévole. Ils n'ont pas d'immunité, ne perçoivent pas d'indemnités et n'ont pas le statut de fonctionnaire. Toutefois, les réglementations en vigueur prévoient qu'ils puissent recevoir des indemnités compensatoires : les élus sont indemnisés de toute perte de revenu qu'ils peuvent subir (indemnité de perte de tout revenu) et/ou sont défrayés de dépenses spéciales (indemnités pour frais)²³, les situations varient alors considérablement d'un pays à l'autre.

108 En Allemagne, le dispositif est assez complet puisque les Constitutions des *Länder* prévoient à la fois une indemnité pour perte de revenu²⁴ et une indemnité pour frais. Cette dernière couvre les dépenses engagées dans l'exercice du mandat et est exonérée d'impôt²⁵. Son montant est fixé soit par ordonnance du gouvernement du *Land*, soit par les collectivités locales dans les limites de la fourchette définie au niveau du *Land*. Signalons que depuis 1994 en Westphalie du Nord les collectivités locales en fixent le montant.

En Espagne, à côté de la *dedicación exclusiva*, un second régime, la *dedicación parcial*, a été instauré pour les élus ne se consacrant pas uniquement à leur mandat. La rémunération dénommée *assistencias* est versée pour la participation à toutes les réunions de la collectivité et reste compatible avec une activité professionnelle normale. Ce système de rémunération officialise les « jetons de présence » qui existaient précédemment, jetons dont le montant est déterminé par la collectivité avec une limite : aucun élu à temps partiel ne peut, par ses jetons de présence,

22. Des indemnités de fonction peuvent cependant être perçues par les conseillers municipaux qui exercent des mandats spéciaux ou ceux des villes de plus de 100 000 habitants (sans pouvoir dépasser dans ce cas celles dont bénéficient maire et adjoints).

23. Dans les pays étudiés, l'*indemnité pour frais* est principalement versée sous forme de jetons de présence.

24. Les représentants ont droit à une indemnité pour la perte de tout revenu résultant de l'exercice de leur mandat quand les obligations y afférentes se situent durant leur horaire normal de travail. La perte de revenu est calculée sur la base du nombre d'heures perdues à cause du mandat. Cette indemnité fait partie du revenu pris en compte pour déterminer si une personne bénéficie automatiquement des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse.

25. L'exonération est la règle, mais comme l'indemnité est généralement un montant forfaitaire, un montant maximal non imposable est fixé et les indemnités de montant plus élevé sont imposables.

percevoir plus qu'un élu à temps plein. A la différence de l'Allemagne, les rémunérations touchées par les élus sont imposables dans les deux régimes au même titre et selon les mêmes conditions que celles applicables aux salariés.

En Italie, le système est comparable, puisque selon la loi de 1999, les élus qui n'exercent pas de fonctions exécutives ont le droit de percevoir des jetons de présence²⁶ pour leur participation aux conseils et commissions, sans que le montant perçu sur un mois ne puisse dépasser le tiers de l'indemnité maximale prévue pour le maire ou le président²⁷.

Enfin, en Grande-Bretagne, si la rémunération varie désormais directement en fonction des responsabilités (un élu peut siéger dans plusieurs commissions), les textes prévoient aussi un traitement particulier des élus qui ne travaillent pas à plein temps pour la collectivité. Sur décision du conseil, une indemnité de présence peut être attribuée pour récompenser les efforts des élus participant à un grand nombre de séances, de même qu'une indemnité pour perte de gains.

109

Ces diverses mesures accréditent la thèse d'une prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle pris par les élus des collectivités de base, en consacrant de façon implicite l'idée d'une rémunération différentielle selon le poste, les responsabilités, le temps consacré ou encore la taille de la communauté. Les mêmes constatations s'imposent en ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail, même si celles-ci révèlent aussi l'incomplétude du statut des élus municipaux.

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL : DES DISPOSITIFS PARTIELS

L'augmentation du travail des élus locaux et la technicisation de leurs fonctions et ce, quelle que soit la taille des communes²⁸, est une réalité. La question se résume dans les pays étudiés à l'établissement de dispositions permettant aux élus d'exercer dans de « bonnes conditions » la charge de travail qui leur est dévolue. Deux aspects sont alors à retenir :

26. Une revalorisation du montant des jetons de présence sera opérée tous les trois ans, sur la base de l'évolution du coût de la vie.

27. Le jeton de présence peut se muer en indemnité de fonction si les statuts et les règlements de la structure visée l'envisagent. Mais ces indemnités ne sont pas cumulables entre elles. L'intéressé opte pour une des deux ou pour la perception de 50 % de chacune.

28. En raison notamment de l'inflation normative qui régle la sphère locale, que ces normes proviennent du niveau national ou, de plus en plus, de l'Union européenne.

l'aménagement du temps de travail (qui conditionne la possibilité pour un individu d'accéder réellement à un mandat), et la formation.

L'aménagement du temps de travail : une codification croissante afin de démocratiser l'accès aux postes électifs

Même si une représentation parfaite des composantes de la population est une vue de l'esprit²⁹, il est certain que la situation actuelle et la législation en vigueur profitent à certaines professions³⁰, certaines classes d'âge³¹, et, d'une façon plus générale, aux hommes³². Seule l'existence d'un vrai statut serait à même de gommer les disparités les plus criantes. Mais aucun des pays étudiés ne semble prêt à s'engager dans cette voie.

Néanmoins, les dispositions récentes, si elles sont valables pour tous, cherchent à corriger ces inégalités de situation en favorisant notamment l'accès au mandat des salariés du secteur privé.

Ainsi, en Grande-Bretagne, l'*Employment Right Act* de 1996 accentue les possibilités offertes par l'*Employment Protection Act* de 1978 en procurant le droit à un temps « raisonnable » pour les fonctions électives. Le droit du travail oblige chaque employeur « à permettre à un employé membre d'une autorité locale de disposer de temps durant les heures de travail afin de pouvoir remplir ses devoirs envers cette autorité ». Les limites du système sont pourtant réelles : il instaure un système juridique pour une proportion de temps variable et pour un nombre de devoirs indéfinis. Seules peuvent être concernées les activités que l'institution locale qualifie elle-même de « fonctions approuvées », c'est-à-dire celles qui peuvent être demandées à un élu. Si, en général, les élus rencontrent peu de difficultés dans l'octroi de temps leur permettant de remplir leur fonction élective, les solutions adoptées

29. Voir Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

30. Le secteur public est globalement plus représenté que le secteur privé. Ainsi, en Allemagne, au niveau du *Kreis*, le service public est surreprésenté (plus de 50 %).

31. La proportion d'élus à la retraite en Grande-Bretagne est passée de 20 % en 1965 à 35 % en 1997.

32. Pour donner quelques ordres de grandeur, en Grande-Bretagne les femmes représentent 51 % de la population, mais 25 % des élus locaux en 1993. En Espagne, si le taux de conseillers municipales est passé à 24 % en 1999 (contre 13,5 % en 1995), le taux de femmes maires reste faible à 10,7 %. En Allemagne, la proportion de femmes dans les assemblées élues augmente avec le nombre d'habitants des communes (de 21,8 % dans celles de moins de 1 000 habitants à 31 % dans celles de plus de 100 000). On sait que la France par la loi n° 503 du 3 mai 2000 a adopté un texte « tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

par les employeurs varient grandement³³. En cas de conflit, ce sont les tribunaux concernés qui ont le pouvoir de déterminer quel temps peut effectivement être pris par l'employé³⁴.

En France, outre les dispositions qui s'appliquent à tous les élus de la commune³⁵, la loi de 1992 permet aux maires et adjoints de toutes les communes et aux conseillers de celles de plus de 100 000 habitants de disposer d'un crédit d'heures afin d'administrer leur collectivité³⁶. Les autres membres des conseils municipaux ont droit à des autorisations d'absence pour participer aux séances du conseil, aux commissions dont ils font partie, aux assemblées où ils représentent leur collectivité. L'employeur doit laisser à tout salarié de son entreprise « le temps nécessaire pour se rendre et participer à ces réunions »³⁷.

En Allemagne, les conditions de travail dépendent également en grande partie de la taille des communes et de la nature des tâches que le conseil s'est réservées et qu'il n'a pas déléguées à ses représentants. Les élus sont tenus de participer aux réunions de l'organe représentatif municipal, à moins d'en être absolument empêchés (ou d'être en vacances). En règle générale, il est admis que les activités électives laissent assez de temps pour continuer l'exercice d'une profession (c'est pourquoi les conseils se réunissent souvent le soir). Quand ce n'est pas le cas, les membres des conseils, des organes représentatifs ou comités doivent obtenir de leur employeur les congés nécessaires pour s'acquitter de leur tâche³⁸.

En Espagne, les conditions de travail au niveau communal sont établies en accord avec des règles générales définies au niveau national. La

111

33. Une étude de 1997 a montré que presque 8 employeurs sur 10 ne connaissaient pas l'*Employment Right Act* de 1996, quand bien même 59 % d'entre eux avaient fixé des règles en ce qui concerne les membres de leur personnel qui sont élus.

34. Tout le problème est de savoir dans quelle mesure l'accomplissement de ces tâches est « raisonnable » au regard de l'activité de l'employeur et c'est ce qui est apprécié en cas de litige.

35. Dispositions plus favorables pour les fonctionnaires, temps d'absence assimilé à un temps de travail, garantie contre les sanctions, déclassements, licenciements, droit de réintégration de l'entreprise pour les maires (commune de plus de 10 000 habitants) ou adjoints (plus de 30 000) ayant quitté leur activité. Ces dispositions étant assorties de devoirs envers l'employeur.

36. Le forfait d'heures utilisables est trimestriel et varie selon la fonction de l'élu, la taille de la commune et aussi selon d'autres caractéristiques (commune chef-lieu, touristique...).

37. Les pertes de revenu justifiées qui découlent de ces absences peuvent être compensées par la commune dans la limite de vingt-quatre heures par élu et par an (ce qui est relativement faible).

38. Un congé est jugé nécessaire si l'activité à remplir est directement liée au mandat ou si elle est exécutée à la demande du conseil, organe représentatif ou comité et ne peut l'être en dehors des heures de travail.

charge de travail tout comme les horaires de session diffèrent très sensiblement en raison de la grande disparité de situation des autorités municipales espagnoles³⁹. Les élus locaux sont autorisés à s'absenter pour le temps nécessaire à l'accomplissement de leur charge électorale (dans le public comme dans le privé). C'est le cas pour assister aux sessions plénières de l'assemblée ou aux commissions ou pour les fonctions dont ils sont responsables personnellement ou en collaboration avec d'autres élus. Dans le nouveau système mis en place par la loi du 21 avril 1999, deux nouvelles mesures ont été prises. D'abord, pour le régime dit exclusif : les fonctionnaires ont le droit, lorsqu'ils sont élus, de prendre une disponibilité. Ils retrouveront un poste et un grade identiques. Pour le secteur privé, la règle est similaire. L'employeur doit bloquer et réserver le poste de travail vacant et il s'engage à ne pas modifier le lieu de travail. Ensuite pour le régime dit partiel : il existe un droit d'absence du travail sur présentation d'un justificatif pour assister aux réunions. La durée de l'absence est égale au « temps indispensable à l'accomplissement du devoir de caractère public ». Ceci est valable tant pour le secteur public que privé.

Enfin, en Italie, les conditions de travail des élus locaux sont déterminées au niveau national. Les élus doivent participer aux séances de leur collectivité. Les réunions peuvent être fixées en journée comme en soirée. Les autorisations d'absence ont fait partie des modifications apportées par la loi d'août 1999 à la loi de 1990 : les fonctionnaires ainsi que les salariés privés élus des communes ont le droit de s'absenter de leur emploi durant toute la journée pour laquelle ils sont convoqués pour l'un des conseils visés. Ce temps inclut les délais de trajet (aller-retour) et peut représenter jusqu'à vingt-quatre heures de travail par mois, portées à quarante-huit heures pour les maires et présidents (président des conseils de communes dont la population est supérieure à 30 000 habitants). L'employeur paie le salaire et en demande le remboursement à la collectivité concernée. Il faut aussi noter que les salariés du secteur public doivent se mettre en disponibilité quand ils exercent un mandat exécutif (maire...). Les professions libérales en revanche peuvent continuer à exercer leur profession en même temps que leur mandat.

39. Les élus peuvent être sanctionnés pour des absences injustifiées ou des défaillances répétitives dans l'accomplissement de leurs obligations.

Formation : un droit liminaire

C'est sans doute en la matière que l'on peut repérer le mieux l'incomplétude actuelle des statuts des élus municipaux et les persistances du mythe de l'amateurisme éclairé. Ainsi en Allemagne, l'information et la documentation sont fournies surtout par les associations locales, les partis politiques et leurs fondations.

La situation est comparable en Italie où aucun droit à la formation n'est prévu par la loi ; celle-ci instaure simplement l'accès à un service de documentation. Un élu peut demander à avoir une formation dans un domaine particulier⁴⁰, mais à condition qu'il en fasse la demande au président ou au maire. La formation est alors financée par les indemnités de mission de l'élu.

En Espagne, les administrations n'ont pas non plus d'obligation formelle quant à la formation aux postes locaux. Mais, là encore, les plus grands partis disposent d'institutions qui dispensent des formations pour les élus. Certains centres et instituts administratifs de formation détenus par les communautés autonomes leur consacrent une partie de leurs enseignements, tout comme quelques établissements privés. Il n'existe aucune documentation « officielle » unifiée sur le fonctionnement des institutions municipales et sur la responsabilité des élus, même si de nombreuses publications traitent, partiellement ou intégralement, de ces sujets. Elles sont le fait d'organisations publiques ou privées et sont la plupart du temps détenues par les collectivités territoriales.

113

Il n'existe pas non plus de règle nationale en Grande-Bretagne : documentation, formation et évaluation de ce besoin relèvent de chaque collectivité locale ; les partis politiques ont un rôle actif en la matière et certaines associations de collectivités territoriales comme la LGIU⁴¹, ont un programme de formation coordonné à l'échelon national, financé par un prélèvement obligatoire sur les collectivités locales.

Paradoxalement, alors même que le dispositif est très critiqué par les élus de l'Hexagone, la France est la seule à avoir reconnu un droit à la formation depuis la loi du 3 février 1992⁴². Tout membre du conseil

40. Quelques séminaires de formation sont ouverts aux élus mais de manière très ponctuelle. Actuellement, un projet régional d'école de formation pour les élus des communes (et des provinces) est à l'étude.

41. *Local Government Information Unit*.

42. Dans la culture politico-administrative française, l'idée de profession est liée à trois éléments : la disponibilité du temps, la rémunération et la formation. Voir Albert Mabieau, *op. cit.*

municipal peut prétendre à un congé de formation dont la durée est fixée à six jours par élu (pour la durée d'un mandat)⁴³. La formation est devenue une dépense obligatoire des collectivités territoriales⁴⁴. Elle ne peut être dispensée que par des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur. Toutefois, malgré ses vertus dont la première est d'exister, la loi reste donc limitative au regard des besoins et coûteuse pour les petites communes.

114 Pour conclure, on peut dire que, s'ils ne sont plus bénévoles dans les faits, les élus locaux ne sont toujours pas des professionnels en droit. C'est pourquoi on peut parler du métier d'élu local dans les cinq pays considérés sans qu'il soit question de profession. Tout métier n'accède pas au rang de profession. Si certains élus municipaux sont aujourd'hui devenus de véritables professionnels de la politique, ils ne pratiquent cependant pas tous la politique à un niveau professionnel. L'encadrement n'est acquis dans aucun des pays considérés et les mesures nationales ne couvrent ni les mêmes aspects ni les mêmes « moments » de la carrière.

Il convient cependant de préciser que la codification et l'affirmation d'un véritable statut professionnel ne doivent ni ne peuvent être une réponse unique, ne serait-ce qu'en raison de la variété des activités électives. De l'avis même de certains élus, dévouement et professionnalisation ne sont pas forcément compatibles. Comme le rappelle Jean-Pierre Raffarin, si quelqu'un de dévoué peut bénéficier de l'indulgence de ses concitoyens, un professionnel, payé pour faire un travail, sera dans une situation bien différente⁴⁵. De plus, les dispositifs législatifs existants laissent de nombreuses questions en suspens : celles du statut des élus au sein des structures intercommunales, celles du cumul de fonctions ou encore en France, celles relatives au retour à l'emploi... En France, la parution du rapport Mauroy sur la décentralisation devrait relancer le débat.

43. Le montant des dépenses de formation ne peut dépasser 20 % du montant des indemnités de fonction réellement allouées aux élus.

44. Frais et pertes de revenus sont pris en charge par la commune.

45. Sénat, 1999, Actes du colloque *Sécurité juridique et Action publique locale*, p. 29.

R É S U M É

Une étude comparative menée dans cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, France, Espagne, Italie) permet de montrer l'ambiguïté de la situation des élus municipaux en Europe : bien qu'ils soient de plus en plus souvent placés dans une logique professionnelle, celle-ci n'est pas totalement reconnue puisque aucun des pays ne s'est doté d'un vrai statut de l'élu local. Même si de nets progrès ont été enregistrés, notamment en termes de rémunération, d'autres aspects, comme l'aménagement du temps de travail ou surtout la formation, prouvent que, si les élus ne sont plus bénévoles dans les faits, ils ne sont toujours pas professionnels en droit.