

36^e SESSION

Rapport
CG36(2019)10final
3 avril 2019

L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions

Commission de la gouvernance

Co-rapporteurs¹ : Marta CAMPANARI-TALABER, Hongrie (L, PPE/CCE) et Robert GRUMAN, Roumanie (R, PPE/CCE)

Résolution 443 (2019)	2
Recommandation 434 (2019)	4
Exposé des motifs.....	7

Résumé :

L'article 7.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que les personnes au service des collectivités locales, qu'il s'agisse d'élus ou d'employés, doivent percevoir des allocations, traitements ou indemnités suffisants pour l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, treize États membres n'ont pas encore ratifié cet article. Le présent rapport propose une analyse des différentes formes d'indemnisation financière en usage dans les États membres, sur la base d'une enquête menée par le Réseau des Associations de pouvoirs locaux de l'Europe du Sud-Est (NALAS).

Dans sa résolution, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à veiller à ce que toutes les formes d'indemnisation financière soient proportionnées aux besoins et aux responsabilités des élus locaux et régionaux. Il les appelle à évaluer périodiquement le caractère adéquat et suffisant de l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux, en proposant le cas échéant des ajustements, en lien avec l'évolution des tâches et responsabilités des élus.

Dans sa recommandation, le Congrès demande au Comité des Ministres d'encourager les gouvernements à ratifier l'article 7.2, s'ils ne l'ont pas déjà fait, et à envisager l'adoption de barèmes de rémunération indiquant des montants minimaux et maximaux pour les dirigeants des collectivités locales et régionales et les personnes ayant des fonctions de direction.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 443 (2019)²

1. Le droit et la capacité pour tous les citoyens de se présenter à des élections constituent un principe fondamental de la démocratie locale, énoncé à l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Aucun citoyen ne doit être empêché d'être candidat à une élection pour des raisons matérielles. L'article 7.2 de la Charte vise à garantir que les élus locaux perçoivent des allocations, traitements et autres formes d'indemnisation suffisants pour l'exercice de leurs fonctions.

2. Il s'ensuit que les élus locaux et régionaux doivent recevoir une indemnisation financière adéquate et suffisante pour exercer leurs fonctions avec efficacité. Alors que les responsables politiques locaux et régionaux sont soumis à des exigences de plus en plus complexes, les régimes d'indemnisation financière doivent être ajustés en conséquence.

3. La diversité des régimes et dispositifs en vigueur en Europe pour l'indemnisation des élus locaux et régionaux, qui reflète le large éventail des formes et des structures de gouvernance infranationale en Europe, ne doit pas occulter le fait que l'indemnisation suffisante est un principe universel. Si une certaine souplesse est nécessaire dans son application, ce principe doit néanmoins permettre aux citoyens d'envisager de se porter candidats à des élections quelle que soit leur situation économique.

4. Des niveaux d'indemnisation inadéquats et insuffisants peuvent avoir – et ont effectivement – pour effet de nombreuses personnes de se porter candidates à des fonctions électives bien qu'ayant les compétences requises. Tout affaiblissement de la qualité des candidats est aussi préjudiciable à la qualité générale de la gouvernance des collectivités locales et régionales. Le mécontentement à l'égard des niveaux d'indemnisation peut aussi nuire à l'efficacité des candidats élus et accroître le risque de corruption et de pratiques illégitimes.

5. Puisque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont désormais mis en place une forme ou une autre d'indemnisation des élus locaux et régionaux, il est regrettable que treize d'entre eux n'aient toujours pas ratifié l'article 7.2, d'autant plus que les récentes missions de suivi du Congrès ont établi que la législation interne de plusieurs de ces États membres avait évolué de telle sorte qu'elle pouvait être jugée conforme à cet article.

6. La Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus énonce à l'intention des États membres plusieurs principes sur la meilleure manière d'appliquer l'article 7.2.

7. Le Congrès, compte tenu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

- a. la Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus ;
- b. le rapport du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) sur le statut des élus locaux en Europe (2010) ;

8. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :

- a. veiller à ce que toutes les formes d'indemnisation financière soient proportionnées aux besoins et aux responsabilités des élus locaux et régionaux ;
- b. œuvrer avec leurs autorités nationales à appliquer du mieux possible les dispositions de la Recommandation 385 (2015) ayant trait à l'article 7.2 ;
- c. effectuer régulièrement des audits indépendants sur les formes et les niveaux d'indemnisation et sur le degré de satisfaction des élus locaux et régionaux concernant ces dispositifs ;
- d. évaluer périodiquement le caractère adéquat et suffisant des différentes formes d'indemnisation financière des élus locaux et régionaux, en proposant le cas échéant des ajustements, en lien avec l'évolution des tâches et responsabilités des élus.

9. Appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à :

- a. signaler tout cas de régression, effective ou potentielle, concernant l'application de l'article 7.2 ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2^e séance (voir le document [CG36\(2019\)10](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Marta CAMPANARI-TALABER, Hongrie (L, PPE/CCE) et Robert GRUMAN, Roumanie (R, PPE/CCE)

b. lorsque l'article 7.2 n'a pas été ratifié, ou lorsqu'il n'existe pas de législation nationale concernant la rémunération des élus locaux et régionaux, faire campagne auprès des gouvernements pour qu'ils ratifient l'article ou introduisent une telle législation ;

c. consulter les élus locaux et régionaux afin d'évaluer le degré de satisfaction concernant leur rémunération et d'avoir une meilleure vision de ce qui constitue une indemnisation financière adéquate et suffisante pour l'exercice de leurs fonctions respectives.

10. Décide de préparer à intervalles réguliers des rapports sur l'évolution de la situation concernant l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans les États membres.

RECOMMANDATION 434 (2019)³

1. En vue de garantir l'efficacité de la gouvernance locale et régionale et de réduire au minimum le risque de corruption, il est crucial que les élus locaux et régionaux perçoivent une indemnisation adéquate et suffisante pour leur travail. L'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce une norme européenne importante à cet égard et mérite d'être appliqué de manière plus approfondie.
2. L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doit être suffisante pour leur permettre d'exercer leurs fonctions convenablement. Elle peut prendre la forme de barèmes de rémunération pour les dirigeants d'autorités locales et régionales et les personnes ayant des fonctions de direction, ces barèmes indiquant, au niveau national ou régional selon le cas, des montants minimaux et maximaux.
3. Il peut être opportun d'appliquer des mesures de péréquation concernant l'indemnisation financière, afin que des élus locaux et régionaux accomplissant des tâches comparables soient indemnisés conformément au cadre national et non en fonction de la prospérité relative de leur région d'exercice.
4. L'indemnisation financière doit être ajustée d'après les besoins et la situation individuelle des élus locaux et régionaux. Les élus ayant une charge de travail plus élevée devront logiquement percevoir une indemnisation supérieure, en vue également de réduire le risque de corruption. Il est concevable de moduler l'indemnisation financière d'après le temps effectif consacré aux tâches liées à une fonction électorale, y compris les déplacements et la participation à des réunions.
5. Puisque la protection sociale des élus locaux et régionaux reflète souvent le niveau général de la protection sociale dans un pays, une attention spécifique peut être accordée à la situation des élus locaux et régionaux si le régime général de protection sociale ne leur garantit pas une couverture adéquate. Par exemple, les parents isolés ou les personnes handicapées devraient percevoir dans tous les États membres une indemnisation adéquate leur permettant d'exercer les fonctions liées à leur mandat électif.
6. La corruption sous toutes ses formes est une menace destructrice pour l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Pour cette raison, l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doit non seulement être suffisante et adéquate, mais elle doit aussi être transparente pour la population. Aux niveaux local et régional, cette transparence contribuera à instaurer la confiance vis-à-vis des autorités territoriales. Les modalités, les montants et les sources de l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doivent être communiqués de manière claire et accessible.
7. Les systèmes où les élus locaux et régionaux sont bénévoles et non rémunérés peuvent aboutir à ce que certaines catégories socioéconomiques de la population aient un ascendant sur les élus. Il n'y a que dans les conseils les plus petits, où les responsabilités sont peu importantes, qu'il peut être considéré acceptable que les élus soient bénévoles et non rémunérés.
8. Puisque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont désormais mis en place une forme ou une autre d'indemnisation des élus locaux et régionaux, il est regrettable que treize d'entre eux n'aient toujours pas ratifié l'article 7.2, d'autant plus que les récentes missions de suivi du Congrès ont établi que la législation interne de plusieurs de ces États membres avait évolué de telle sorte qu'elle pouvait être jugée conforme à cet article.
9. Il est préoccupant que plus de la moitié des États membres qui ont répondu à l'enquête de 2016 du Réseau d'associations de collectivités locales de l'Europe du Sud-Est (NALAS) n'accordent aucune indemnisation financière pour la perte de revenus liée à l'exercice d'une fonction électorale, bien qu'une telle indemnisation soit expressément mentionnée dans l'article 7.2.
10. Le Congrès, compte tenu de ce qui précède et ayant à l'esprit :
 - a. la Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus ;
 - b. le rapport du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) sur le statut des élus locaux en Europe (2010) ;
11. Invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, des régions à pouvoirs législatifs à :

³ Voir note de bas de page n°2

- a. ratifier l'article 7.2 le plus tôt possible, s'ils ne l'ont pas déjà fait ;
- b. envisager l'adoption au niveau national ou régional, le cas échéant, de barèmes de rémunération indiquant des montants minimaux et maximaux pour les dirigeants des collectivités locales et régionales et les personnes ayant des fonctions de direction ;
- c. veiller à ce que de tels barèmes de rémunération et autres formes d'indemnisation des élus locaux et régionaux soient transparents et soumis au contrôle de l'opinion publique ;
- d. veiller à ce que l'indemnisation financière tienne compte des besoins individuels, tels que les parents à charge ;
- e. garantir l'indemnisation des élus locaux et régionaux en cas de perte de revenus ;
- f. éliminer la pratique de la représentation non rémunérée ou bénévole, lorsqu'elle existe, sauf pour les conseils les plus petits, où la responsabilité électorale n'affecte pas fortement l'exercice d'une autre activité professionnelle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1	Introduction : méthodologie et portée	7
2	Cadre juridique	7
2.1	Contexte général : qui a ou n'a pas procédé à la ratification ?	7
2.2	Une certaine flexibilité dans les réglementations nationales.....	9
2.2.1	Pays n'ayant pas ratifié l'article 7.2.....	9
2.2.2	Pays ayant ratifié l'article 7.2.	9
2.2.3	Uniformité ou flexibilité de la réglementation nationale ?.....	11
2.3	Cas particulier des États fédéraux	11
2.4	Possibilités et limites des collectivités locales pour déterminer leurs propres politiques de rémunération	12
2.5	Question de l'identité de statut du personnel des collectivités locales et du pouvoir central	12
3	Statut des maires et des conseillers municipaux	13
3.1	Type de fonctions du maire et du conseiller	13
3.2	Durée de travail attendue des maires et des conseillers municipaux	13
3.3	Possibilité de cumul des mandats	15
4	Formes et niveaux d'indemnisation financière	16
4.1	Formes de rémunération	17
4.2	Niveaux de rémunération	19
4.2.1	Niveaux de rémunération des maires	19
4.2.2	Niveaux de rémunération des conseillers	21
4.3	Indemnisation financière pour la perte de revenus	23
4.4	Droit au remboursement des dépenses liées à l'exercice des fonctions	24
4.5	Couverture sociale.....	26
4.6	Niveau de rémunération du maire de la capitale	30
5	Avis des répondants au questionnaire sur l'importance de l'indemnisation financière.....	32
6	Conclusions et recommandations	32
7	Sources	33

1 Introduction : méthodologie et portée⁴

1. L'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale, entrée en vigueur en 1998 sous les auspices du Conseil de l'Europe et de son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (à l'époque, « Conférence permanente »), « a pour objet de garantir, d'une part, que les représentants élus ne soient pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles ».

2. Dans le paragraphe 2 du même article de la Charte sont énoncées des normes visant à s'assurer que les personnes au service des collectivités locales, en tant que représentants élus ou agents publics, perçoivent des allocations, traitements ou indemnités suffisants pour exercer leurs fonctions, de manière à ne pas les dissuader de commencer ou de continuer à travailler pour des collectivités locales. C'est également une condition pour attirer des personnes compétentes en leur garantissant des conditions matérielles acceptables. L'importance cruciale de ce point est parfaitement décrite dans le rapport explicatif de la Charte : « Dans le cadre des conditions matérielles entrent le dédommagement financier adéquat des frais découlant de l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, des gains perdus et, particulièrement dans le cas de conseillers élus à des fonctions exécutives à plein temps, une rémunération ainsi que la couverture sociale correspondante ». Le rapport explicatif ajoute que « [d]ans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs, à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à plein temps ».

3. Pourtant, selon la compilation des rapports de suivi du Congrès (2011-2016) traitant de l'application de l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale (pp. 28-29), au moins 14 pays membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore ratifié l'article 7.2. portant sur la compensation financière adéquate des élus et fonctionnaires locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions : il s'agit de l'Arménie, de l'Autriche, de l'Azerbaïdjan, de la République tchèque, de la France, de la Grèce, du Liechtenstein, de Monaco, du Monténégro, des Pays-Bas, de la Roumanie, de la Serbie et de la Suisse.

4. Afin d'analyser avec soin la manière dont certains pays traitent, en cette année 2017, la question de la rémunération des fonctionnaires ou agents des administrations locales, que ces pays aient ou non ratifié l'article 7.2., le Congrès a désigné deux co-rapporteurs : il s'agit de Mme Marta CAMPANARI-TALABER, maire de Várpalota, en Hongrie, et représentante de la Chambre des pouvoirs locaux, et de M. Robert-Csongor GRUMAN, membre de la Chambre des régions et vice-président du conseil du comté de Cosvana, en Roumanie. Pour rédiger leur rapport, ils ont bénéficié des compétences du Réseau d'associations de collectivités locales de l'Europe du Sud-Est (NALAS) qui, avec l'aide du Secrétariat du Congrès, a mené une enquête auprès de l'ensemble des 47 pays membres. En fin de compte, 33 pays ont répondu à l'enquête.

5. Outre l'apport d'informations sur la situation actuelle dans plusieurs pays, le présent rapport vise à étudier les possibilités, pour les pays n'ayant pas encore ratifié l'article 7.2. mais satisfaisant d'ores et déjà aux obligations qu'il contient, de ratifier officiellement ce paragraphe de l'article 7 de la Charte.

2 Cadre juridique

2.1 Contexte général : qui a ou n'a pas procédé à la ratification ?

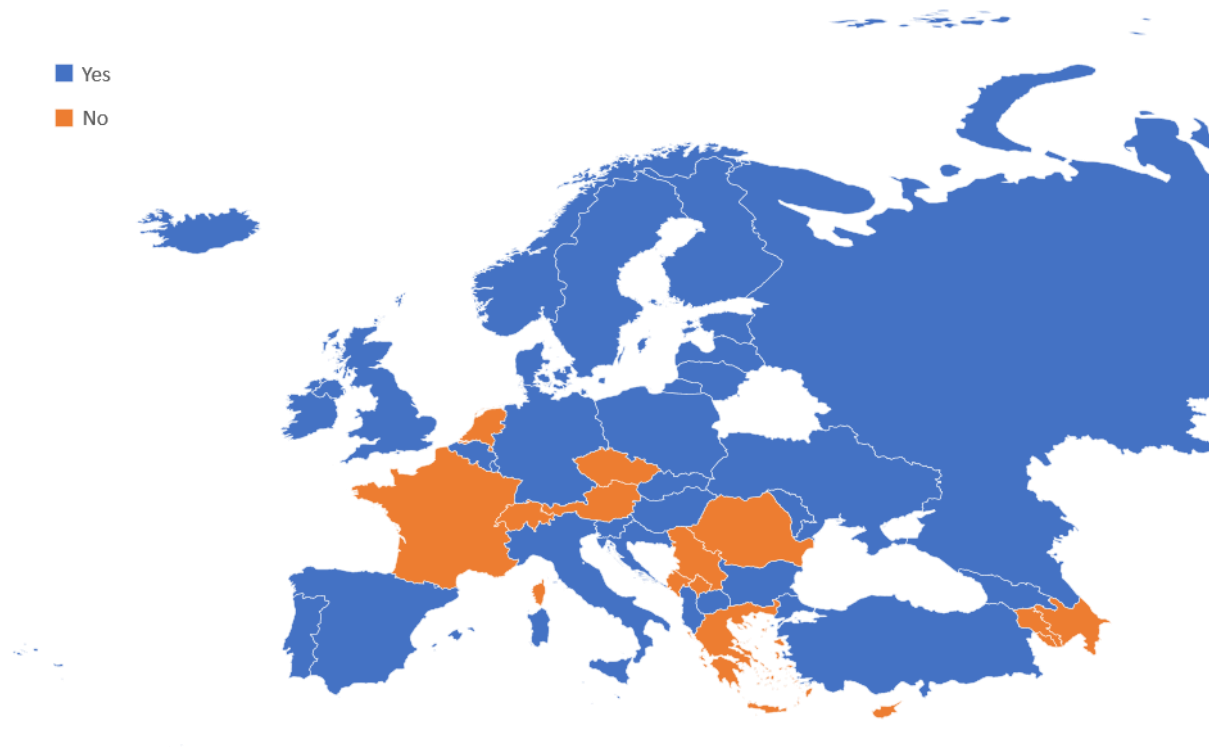
6. Sur les 47 pays membres du Conseil de l'Europe, environ 30 % (13 pays exactement) n'ont pas ratifié l'article 7.2. de la Charte européenne de l'autonomie locale. On trouve parmi eux des pays de l'UE (l'Autriche, la République tchèque, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Roumanie), ainsi que des pays non-membres de l'UE (l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le Caucase, qui sont membres du « Partenariat oriental de l'UE », le Monténégro et la Serbie qui sont des pays candidats à l'adhésion à l'UE, et d'autres pays d'Europe de l'Ouest, à savoir le Liechtenstein, Monaco ou la Suisse). On peut ajouter à cette liste un quatorzième pays,

⁴ Rapport rédigé par le NALAS (Réseau d'associations de collectivités locales de l'Europe du Sud-Est) : M. Kelmend ZAJAZI, Mme Jelena JANEVSKA, M. Elton STAFI et M. Francois SAINT OUEN.

le Kosovo⁵, qui n'est pas membre à part entière du Conseil de l'Europe mais qui a aussi répondu à l'enquête du NALAS.

7. Cette liste de 13 pays européens n'ayant pas encore ratifié l'article 7.2. de la Charte n'est pas seulement variée au vu de leur situation géographique ou de leur position institutionnelle vis-à-vis de l'UE, mais aussi en matière de taille et de population. On peut en effet y trouver de grands pays tels que la France ou la Roumanie, des pays de taille moyenne comme l'Autriche, la Suisse, la Grèce ou les Pays-Bas, ainsi que des pays relativement petits, voire très petits comme Chypre, le Liechtenstein, Monaco ou le Monténégro.

Graphique 1. État de la ratification de l'article 7.2. de la Charte européenne de l'autonomie locale



Source : Conseil de l'Europe ; NALAS

8. Ainsi, ni la taille d'un pays, ni sa localisation géographique en Europe ou encore le type de liens institutionnels qu'il peut avoir avec l'Union européenne ne permet d'expliquer pourquoi il a (ou n'a pas) ratifié l'article 7.2. de la Charte.

9. Cela est surprenant étant donné la nature, apparemment fort peu contestable, dudit article qui, comme le rapport explicatif de la Charte le clarifie, a pour objet de garantir que « certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles ». C'est pourquoi, comme le dispose l'article 7.2., les responsabilités au niveau local doivent « permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. »

10. Peut-être la raison de la non-ratification est-elle l'insuffisance des ressources publiques dans certains États. Pourtant, l'Autriche, la Suisse, les Pays-Bas, le Liechtenstein ou Monaco n'ont pas une réputation de pays « pauvres ». Le Liechtenstein et Monaco sont très petits : logiquement, cela devrait faciliter l'harmonisation entre la situation des fonctionnaires locaux et celle des fonctionnaires du pouvoir central, idée sous-jacente à l'article 7.2. Ou peut-être leur conception de la nature d'un mandat politique peut-elle

⁵ Cette dénomination ne préjuge en rien des positions concernant le statut du territoire et est conforme à la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'avis de la CIJ sur la Déclaration d'indépendance du Kosovo.

empêcher certains pays (eu égard à la « culture politique » nationale) de ratifier l'article 7.2. ? Voici qui pourrait expliquer en partie l'attitude de la Suisse, pays nullement favorable à la professionnalisation des mandats électifs, à quelques exceptions près comme des organes exécutifs fédéraux et cantonaux et des grandes villes.

11. Ces dernières années, les rapporteurs du Congrès ont estimé que certains pays, bien que n'ayant pas ratifié l'article 7.2., n'en avaient pas moins vu leur législation nationale évoluer au point d'être aujourd'hui pratiquement en conformité avec ledit article⁶. C'est notamment le cas de la France, avec une loi ratifiée en 2015 intégrant une « Charte de l'élu local », du Monténégro et des Pays-Bas (où les fonctionnaires locaux ne perçoivent pas de salaire, mais des indemnités considérées comme « équitables » ou « raisonnables »), et ceci pourrait aussi être le cas de la République tchèque. La plupart de ces pays, si ce n'est tous, pourraient envisager de ratifier l'article 7.2., étant donné qu'ils s'y conforment déjà. Il convient aussi de noter que la Roumanie a fait des progrès notables en appliquant la loi n° 393/2004 qui prévoit divers dispositifs permettant d'octroyer des primes et des compensations financières aux élus durant leur mandat (et même après, à d'anciens élus ayant atteint l'âge de la retraite).

12. Au final, le rapport laisse entendre qu'il n'y a pas de raison simple ou unique expliquant la non-ratification de l'article 7.2., et que les recommandations à formuler doivent rester assez souples pour tenir compte de cette complexité. Par conséquent, l'enquête du NALAS révèle une certaine flexibilité des réglementations nationales concernant la rémunération des élus locaux et du personnel des collectivités locales.

2.2 Une certaine flexibilité dans les réglementations nationales

2.2.1 Pays n'ayant pas ratifié l'article 7.2.

13. Parmi les neuf pays (sur 32) étudiés dans l'enquête qui n'ont pas ratifié l'Article 7.2., il est intéressant d'observer qu'un seul - la Suisse - n'a pas de réglementation nationale en la matière. Il semble qu'il y ait à cela une explication simple : dans le système fédéral suisse, à la fois diversifié et décentralisé, le niveau local est réglementé par les entités confédérées (cantons) et non par le gouvernement central (Fédération).

14. Bien que n'ayant pas ratifié l'article 7.2., la France, les Pays-Bas et le Monténégro disposent de réglementations nationales élaborées. En France, selon une loi du 25 février 1992, la rémunération des élus locaux correspond à un pourcentage de la rémunération des fonctionnaires, calculé sur la base de l'indice brut 1015, et varie en fonction de la population de la commune et de l'importance du mandat (par exemple, le mandat d'un maire est supérieur à celui d'un conseiller municipal). Aux Pays-Bas, la loi sur les communes de 1992 prévoit que les membres du conseil sont rémunérés pour leurs activités et touchent également les indemnités applicables, alors que la rémunération des maires est déterminée par la loi et les délibérations du conseil municipal. En République tchèque, la loi sur les communes régit la rémunération des conseillers municipaux et des maires. Au Monténégro, la loi sur les salaires dans la fonction publique concerne également les maires, les présidents d'assemblées locales et les agents des collectivités locales (y compris en matière d'aide sociale). Le Monténégro n'a pas de réglementation nationale relative à la rémunération des conseillers municipaux et ce sont les conseils municipaux qui décident en ce domaine.

2.2.2 Pays ayant ratifié l'article 7.2.

15. L'enquête révèle qu'il existe entre les législations nationales des pays ayant ratifié l'article 7.2. une diversité qui apporte également un certain degré de flexibilité. Il est intéressant de souligner que trois pays étudiés dans l'enquête (Andorre, Croatie et Suède), bien qu'ayant ratifié l'article 7.2., n'ont curieusement pas de législation nationale en la matière. Il doit y avoir une raison à cette absence.

16. En Turquie, la loi n° 657 relative aux agents de la fonction publique régit la rémunération de tous les fonctionnaires, y compris au niveau local. Par ailleurs, la loi n° 5393 sur les communes contient plusieurs dispositions (articles 32, 36 et 39) portant sur la rémunération des maires. La rémunération des élus locaux et du personnel des collectivités locales est réglementée par la loi n° 5510 sur l'assurance sociale et l'assurance générale de santé, et par la loi n° 5434 sur la caisse de retraite de la République de Turquie. En Finlande, conformément à la loi, les membres du conseil municipal ont droit à certaines rémunérations et

⁶ Voir compilation des rapports de suivi du Congrès (2011-2016) : Application de l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

indemnités de mission. En Italie, les lois n° 265/1999 et n° 267/2000 et le décret gouvernemental n° 119/2000 réglementent les pouvoirs et les niveaux de rémunération des maires et des conseillers municipaux, qui dépendent essentiellement du type de collectivité locale et du nombre d'habitants.

17. En Bulgarie, le traitement des maires et des fonctionnaires locaux est déterminé par le conseil municipal, mais dans les limites fixées par le décret national n° 67 / 14.04.2010, limites qui varient selon la population de la commune. En vertu de ce décret, les conseillers municipaux sont rémunérés pour leur participation aux séances et commissions plénières. La rémunération varie en fonction de la population de la commune et est basée sur le principe selon lequel, pour des communes de plus de 100 000 habitants, elle ne doit pas dépasser 70 % du traitement brut du président du conseil municipal, ou (pour les communes de moins de 100 000 habitants) du salaire brut moyen au sein de l'administration municipale. La rémunération du président du conseil municipal ne peut être supérieure à 90 % de celle du maire.

18. En Albanie, la loi n° 139/2015 donne compétence aux conseils municipaux pour approuver le niveau de rémunération des élus locaux et du personnel des collectivités locales, dans les limites prescrites par la législation (décret gouvernemental n° 165/2016). La rémunération mensuelle des conseillers municipaux est fixée à 10 % de la rémunération mensuelle du maire. En Irlande, la rémunération des maires et des membres des conseils municipaux est rigoureusement réglementée par un ensemble précis de réglementations et circulaires ministérielles. La rémunération des employés locaux est réglementée dans le cadre de négociations menées entre le gouvernement et les syndicats.

19. En Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine, la rémunération des fonctionnaires est déterminée par un ensemble de critères : salaire moyen dans l'administration municipale, nombre d'habitants de la commune, etc. En Norvège, la loi sur les collectivités locales réglemente la rémunération du travail, la prise en charge des dépenses et la couverture de pertes financières. Des règles détaillées sont établies par les conseils municipaux ou comtaux. Au Luxembourg, les employeurs des élus sont indemnisés pour les heures consacrées par ces derniers à leur mandat. La rémunération des fonctionnaires locaux fait l'objet d'une réglementation précise et uniforme. En Lituanie, la rémunération des maires est réglementée par la loi sur la rémunération des responsables politiques et fonctionnaires de l'État. Aux termes de la loi sur l'autonomie de ce même pays, les conseillers municipaux perçoivent une rémunération (comme un salaire) pour les heures consacrées à leur mandat, ainsi qu'une indemnisation (calculée à partir des factures, etc.) pour les frais de transport, de téléphone, etc.

20. En Géorgie, le décret présidentiel n° 726 (2005) fixe les limites minimales et maximales du salaire des élus locaux et régionaux, dont les maires, les membres des conseils municipaux, ainsi que des employés municipaux, tandis que la rémunération des fonctionnaires est réglementée par la loi sur la fonction publique. En République tchèque, la loi sur les communes énonce le droit à la rémunération des conseillers et des maires, cependant que le niveau des salaires est déterminé par la réglementation publique. D'autre part, le droit à rémunération des employés des administrations municipales est ajusté par plusieurs lois spécifiques.

21. Il est intéressant de noter qu'à Chypre, un accord a été conclu entre l'Union des municipalités chypriotes et le ministère de l'Intérieur concernant la rémunération des membres des conseils municipaux. L'accord dispose que la rémunération des conseillers municipaux est indexée sur l'indemnité parlementaire, dont elle représente un certain pourcentage. Les communes sont classées en 5 catégories, en fonction de leur taille. Selon la catégorie, la rémunération correspond à un certain pourcentage de l'indemnité parlementaire (100 %, 80 %, 60 %, 50 % et 40 %). La rémunération des membres du conseil municipal comprend une indemnité de représentation. Chaque conseiller municipal perçoit jusqu'à 15 % du revenu total (rémunération et indemnité de représentation) de la somme versée au maire. Les conditions d'emploi des employés municipaux sont les mêmes que celles du personnel du gouvernement central. Le salaire des employés dépend du descriptif de chaque poste. Il existe une loi régissant la rémunération des présidents des conseils de collectivité, laquelle est réglementée par un décret du Conseil des ministres.

22. A Saint-Marin, la rémunération des élus locaux, les « *Capitani di Castello* » et les « *Membri della Giunta* », est réglementée par l'article 34 de la loi n° 127/2013, des crédits spécifiques étant définis dans la loi sur le budget annuel. L'article 34 de la loi 127/2013 dispose qu'un chapitre du budget annuel prévoit un financement annuel pour les dépenses spéciales liées : (i) aux émoluments pour les services fournis par le Président du conseil ; (ii) aux émoluments pour les services fournis par le Secrétaire du conseil ; et (iii) aux jetons de présence du Président et du Secrétaire du Conseil et des membres de l'exécutif. Le montant des émoluments et des indemnités de présence figure dans la loi sur le budget.

23. Aux Pays-Bas, en vertu de la loi sur les communes de 1992, les membres du conseil municipal doivent être rémunérés pour leurs activités et, aux termes d'un arrêté que doit promulguer le conseil, être indemnisés pour leurs dépenses (article 95). Pour sa part, le maire (article 66) reçoit de la municipalité une rémunération réglementée par – ou conformément à – un arrêté du conseil. Des règles peuvent également être fixées concernant le remboursement partiel ou intégral de dépenses spéciales et d'autres allocations financières relatives à l'exercice des fonctions de maire. Excepté ce qui lui a été accordé par une loi ou en vertu d'une loi, le maire ne perçoit en cette qualité aucun revenu de la municipalité, sous quelque forme que ce soit. De même, il ne perçoit aucune rémunération, sous quelque forme que ce soit, pour les activités exercées dans le cadre d'emplois ou de postes secondaires occupés du fait de son mandat de maire, que cette rémunération soit versée ou non par la municipalité. En cas de versement d'une telle rémunération, celle-ci est à créditer sur le compte de la municipalité. Les membres de l'exécutif municipal (article 44) perçoivent de la municipalité une rémunération réglementée par, ou conforme à, une ordonnance du conseil.

24. Des règles peuvent également être fixées concernant le remboursement partiel ou intégral de dépenses spéciales ou autres allocations financières liées à l'exercice des fonctions d'un membre de l'exécutif municipal. Excepté ce qui leur a été accordé par, ou en vertu de la loi, les membres de l'exécutif municipal ne perçoivent à ce titre aucun revenu, sous quelque forme que ce soit, de la municipalité. Les membres de l'exécutif municipal ne touchent aucune rémunération, sous quelque forme que ce soit, pour les activités exercées dans le cadre d'emplois ou de postes secondaires occupés du fait de leur postes de membres de l'exécutif municipal, que cette rémunération soit versée ou non par la municipalité. En cas de versement de telles rémunérations, elles sont à créditer sur le compte de la municipalité. Les versements incluent le revenu, quel que soit le nom qu'on lui donne, d'emplois ou de postes secondaires que le membre de l'exécutif municipal cesse d'occuper à la fin de son mandat.

2.2.3 Uniformité ou flexibilité de la réglementation nationale ?

25. Quatorze pays sondés dans l'enquête du NALAS, représentant 42,5 % de l'échantillon, ont indiqué que leur réglementation nationale en matière de rémunération des représentants élus et agents publics locaux n'était pas uniforme et comportait des exceptions. Dans des États fédéraux tels que l'Autriche, la Belgique et la Suisse, cela tient au fait qu'une partie importante de la vie locale est réglementée par les cantons, régions ou *Länder*. Aux Pays-Bas, le niveau de rémunération est déterminé par le nombre d'habitants de la commune. Que les cadres nationaux soient considérés comme uniformes ou qu'ils prévoient des exceptions, il semble que dans la plupart des cas, la rémunération des élus soit proportionnelle au nombre d'habitants d'une collectivité locale, les collectivités les plus importantes tendant à afficher des niveaux de rémunération plus élevés.

26. Les grandes villes constituent également un cas à part, comme en Géorgie (régime spécial pour la capitale, Tbilissi), en Albanie et au Monténégro. Il paraît évident que le maire d'une ville comptant des millions d'habitants ne peut avoir la même rémunération que le maire d'une petite commune rurale. La disparité réside ici dans le type de municipalité, et non dans la rémunération elle-même. De manière plus générale, les conseils municipaux ont la possibilité, dans certaines limites fixées par la législation nationale, d'adopter leur propre politique de rémunération. C'est par exemple le cas en France et en Géorgie, alors que leur côté la Croatie, l'Italie, la Roumanie et la Suède ont mentionné l'existence d'exceptions à leurs réglementations nationales, mais sans donner davantage de détails.

27. Pour diverses raisons (taille de la commune, ampleur de la charge de travail des élus, vision décentralisée, voire fédéraliste de l'administration locale), il paraît presque inévitable de conserver une certaine souplesse dans la mise en œuvre des législations nationales.

2.3 Cas particulier des États fédéraux

28. Quatre États fédéraux ont répondu à l'enquête du NALAS, à savoir l'Autriche, la Belgique, la Fédération de Russie et la Suisse. Il apparaît que les États fédéraux constituent un cas spécial dont les particularités doivent être prises en compte, essentiellement parce qu'une partie significative de la législation relative aux pouvoirs locaux et régionaux dépend des entités fédérées (correspondant au niveau régional dans un État unitaire), et non du niveau fédéral (central).

29. En Suisse, pays au système très diversifié et décentralisé, on constate d'importantes différences entre les 26 cantons, entre les zones rurales et urbaines, etc. Il est donc difficile, et guère sensé, de tenter de

trouver un dénominateur commun. En Autriche, il existe aussi des différences régionales mais elles sont, dans une certaine mesure, aplanies par des réglementations fédérales, plus strictement qu'en Suisse. La Belgique compte au moins trois systèmes de rémunération des élus locaux : un pour la Région flamande, un pour la Région wallonne et la Communauté germanophone, et le troisième pour la Région de Bruxelles-Capitale.

2.4 Possibilités et limites des collectivités locales pour déterminer leurs propres politiques de rémunération

30. L'enquête du NALAS révèle dans les réponses une certaine division : 18 pays estiment que la possibilité de déterminer leurs propres politiques de rémunération est garantie aux collectivités locales et 14 autres affirment le contraire, quoique pour des raisons diverses.

31. En l'absence de législation nationale en matière de rémunération des élus et agents locaux, comme en Croatie et en Suède, pays liés par l'Article 7.2, la rémunération se décide au niveau local, par les conseils municipaux eux-mêmes.

32. Si l'on considère le cas des pays ayant répondu à l'enquête et qui n'ont pas encore ratifié l'Article 7.2., on constate qu'en France les autorités locales (conseils municipaux) ont la possibilité de déterminer la rémunération, mais uniquement dans une limite maximale définie au niveau national. À Chypre, tout changement de cette nature dans le budget municipal nécessite l'approbation du ministère des Finances et du ministère de l'Intérieur. Dans des États fédéraux tels que l'Autriche, la Belgique et la Suisse, ces questions sont traitées au niveau régional (entités fédérées) mais avec une obligation commune minimale de transparence, comme en Suisse : la rémunération doit être publiée de manière à ce que les citoyens soient correctement informés.

33. En Norvège, pays lié par l'Article 7.2., la loi sur les collectivités locales donne aux élus et employés locaux le droit d'être indemnisés pour les frais (de transport, etc.) entraînés par l'exercice de leurs fonctions, les modalités précises étant définies par les conseils municipaux. Un système globalement comparable existe en Lituanie. En Bulgarie, en Lettonie et en Géorgie, un montant maximal de la rémunération ou des indemnités (également fonction de la taille de la commune) est fixé au niveau national. Ensuite, les assemblées locales sont libres, dans cette limite, de décider des niveaux et modalités de ces rémunérations et indemnités. La Slovénie déclare également que les autorités locales ont le droit de déterminer leur propre politique de rémunération, sans fournir davantage d'explications. Il en va de même du Kosovo, qui n'est pas membre à part entière du Conseil de l'Europe.

2.5 Question de l'identité de statut du personnel des collectivités locales et du pouvoir central

34. La question « Le statut du personnel des collectivités locales au sein de la fonction publique est-il similaire ou identique à celui des fonctionnaires du gouvernement central ? » posée par l'enquête a donné des résultats assez contrastés : en effet, il ne s'agit pas seulement de la question du « statut », mais aussi des conditions pratiques proposées aux employés locaux, par rapport à celles offertes à leurs homologues du gouvernement central.

35. Dans l'enquête du NALAS, quatre pays (Chypre, Kosovo, Monténégro et Roumanie) n'ayant pas ratifié l'article 7.2. ont néanmoins déclaré accorder le même statut au personnel des collectivités locales qu'à celui du gouvernement central. L'idée d'imposer un même statut dans un pays aussi décentralisé que la Suisse n'a pas vraiment de sens, et c'est concrètement loin d'être le cas. En République tchèque, le statut de fonctionnaire aux niveaux local et national est déterminé par diverses lois et le statut d'agent du gouvernement central est comparativement plus strict.

36. Inversement, l'enquête du NALAS a relevé des exemples de pays ayant ratifié l'Article 7.2, mais n'accordant pas pour autant le même statut au personnel des collectivités locales et à celui du gouvernement central. C'est par exemple le cas de la Lettonie, où certaines différences sont énoncées dans diverses lois, telle la loi sur la rémunération des dirigeants et employés des collectivités locales et du gouvernement central. En Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine, il existe deux lois distinctes : l'une pour le personnel du gouvernement central et l'autre pour celui des collectivités locales. En Norvège, les statuts sont très semblables mais des différences persistent concernant la durée de travail, les régimes de retraite, etc. Les

fonctionnaires français ont quant à eux trois différents statuts : l'un s'appliquant au personnel de l'administration centrale, le second à celui de l'administration « territoriale » (locale et régionale) et le troisième aux hôpitaux publics.

37. Comme le montre l'analyse des réponses au questionnaire, il n'est donc pas seulement question d'un statut unique ou similaire pour tous, mais aussi de l'harmonisation concrète des conditions de travail des personnels des collectivités locales et du gouvernement central.

3 Statut des maires et des conseillers municipaux

3.1 Type de fonctions du maire et du conseiller

38. L'enquête révèle que la fonction de maire s'exerce à temps plein dans la plupart des pays (28 pays, ou 84,84 %), à temps partiel dans un seul pays (3.03 %) – l'Irlande – et bénévolement dans 3 pays (9.09%) – la France, le Luxembourg et Saint-Marin.

Maires
À temps plein : Albanie Andorre, Autriche, Belgique Bosnie-Herzégovine (RS), Bulgarie, Croatie, Chypre Finlande, Géorgie, Italie, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Malte, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie À temps partiel : Irlande Bénévoles : France, Luxembourg, Saint-Marin
Conseillers
À temps plein : Bosnie-Herzégovine (RS), Lituanie, Pays-Bas, Fédération de Russie, (Portugal) À temps partiel : Andorre, Albanie, Autriche, Belgique, Chypre, Finlande, Irlande, Italie, Lettonie Macédoine du Nord, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie, Suisse, République tchèque, Turquie, (Portugal) Bénévoles : Bulgarie, Croatie, France, Géorgie, Kosovo, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Saint-Marin, Slovénie, Suède

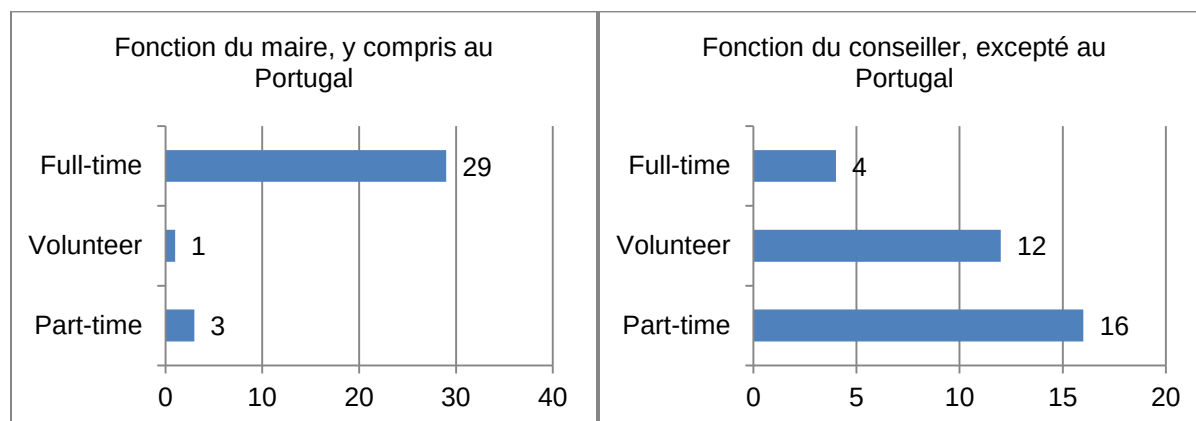
Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

39. A l'exception du Portugal, qui a des conseillers locaux à temps plein et à temps partiel, la fonction de conseiller s'exerce à temps partiel dans 16 pays (50 %), bénévolement dans 12 pays (37,5 %) et à temps plein dans seulement 4 pays (12,5 %), à savoir la Lituanie, les Pays-Bas, la Russie et la Bosnie-Herzégovine (RS).

3.2 Durée de travail attendue des maires et des conseillers municipaux

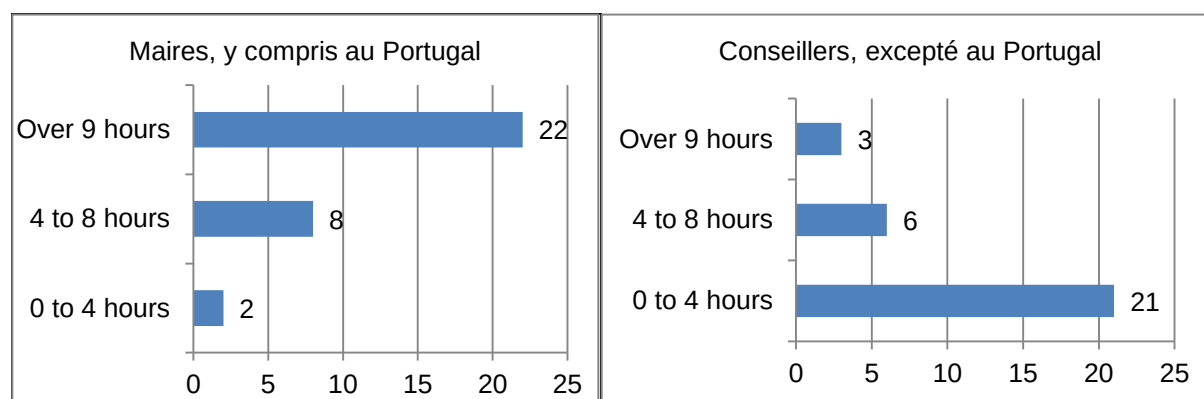
40. Dans la majorité des pays (22 pays, ou 66,7 %), les maires sont censés travailler plus de neuf heures par jour. Dans huit pays (24,2 %), ils sont censés travailler entre 4 et 8 heures par jour et, uniquement à Malte et à Saint-Marin (3 %), entre 0 et 4 heures par jour. Un pays (la France) n'a pas répondu à cette question.

Graphique 2. Types de fonction du maire (y compris au Portugal) et du conseiller (excepté au Portugal)



41. Dans la plupart des pays (21 pays, ou 65,6 %), les conseillers municipaux sont censés travailler entre 0 et 4 heures par jour. Dans six pays (18,8 %) ils sont censés travailler entre 4 et 8 heures par jour et, dans trois pays seulement (l'Irlande, la Lituanie et la Fédération de Russie), plus de 9 heures par jour. Deux pays (la Belgique et la France) n'ont pas répondu à cette question

Graphique 3. Durée de travail attendue des maires (y compris au Portugal) et des conseillers municipaux (excepté au Portugal)



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

Tableau 1. Comparaison entre la fonction de maire et celle de conseiller dans chaque pays

Pays	Maire				Conseiller			
	Temps plein	Temps partiel	Bénévole	Heures /jours	Temps plein	Temps partiel	Bénévole	Heures /jours
Albanie	X			4-8			x	0-4
Andorre	X			Plus de 9		x		4-8
Autriche	X			Plus de 9		x		4-8
Belgique	X			4-8		x		/
Bosnie-Herzégovine (RS)	X			Plus de 9	x			4-8
Bulgarie	X			Plus de 9			X	0-4
Chypre	X			Plus de 9		x		0-4

Croatie	X			Plus de 9			X	0-4
Féd. Russie	X			Plus de 9	x			Plus de 9
Finlande	X			4-8		x		0-4
France			X	/			X	/
Géorgie	X			4-8			X	4-8
Irlande		X		Plus de 9		x		Plus de 9
Italie	X			Plus de 9		x		0-4
Kosovo	X			4-8			X	4-8
Lettonie	X			Plus de 9		x		0-4
Lituanie	X			Plus de 9	x			Plus de 9
Luxembourg			X	4-8				0-4
Malte	X			0-4			X	0-4
Macédoine du Nord	X			Plus de 9		x		0-4
Monténégro	X			Plus de 9			X	0-4
Norvège	X			Plus de 9			X	0-4
Pays-Bas	X			Plus de 9	x			4-8
Rép. Moldova	X			Plus de 9		x		0-4
République tchèque	X			4-8		x		0-4
Roumanie	X			4-8		x		0-4
Saint-Marin			X	0-4			X	0-4
Slovaquie	X			Plus de 9		x		0-4
Slovénie	X			Plus de 9			X	0-4
Suède	X			Plus de 9			X	0-4
Suisse	X			Plus de 9		x		0-4
Turquie	x			Plus de 9		x		0-4

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

3.3 Possibilité de cumul des mandats

42. Le cumul des mandats est possible dans 21 pays (65,63 %), et impossible dans 12 pays (36,36 %).

Tableau 2 : Possibilité de cumul des mandats

Oui	Rémunération et conditions	Non
Albanie	Les maires sont systématiquement membres du conseil régional au sein de la même région. Les conseillers municipaux peuvent être élus membres du conseil régional. Toutefois, les maires et conseillers municipaux qui sont membres du conseil régional ne perçoivent aucune forme de rémunération, excepté dans le cas où ils sont élus membres de la présidence du conseil régional.	Chypre Féd. Russie Finlande Géorgie Irlande Irlande Italie Lettonie Lituanie Moldova Pays-Bas Portugal Turquie
Andorre	La limite est de 2 mandats.	
Autriche	Oui, mais une limite est fixée.	
Belgique	Oui, dans certaines circonstances	
Bosnie-Herzégovine (RS)	Le mandat du président de l'assemblée municipale/de la ville peut être établi sur une base de temps plein ou de bénévolat. Le système d'indemnités financières pour un temps plein a déjà été expliqué et le président ne touche pas d'indemnités s'il est bénévole, quel que soit le type de mandat.	
Bulgarie	Ils continuent de percevoir un salaire et une rémunération .	

Croatie	Lorsque quelqu'un est à la fois membre d'une assemblée municipale et d'une assemblée régionale, il/elle a le droit d'être rémunéré(e) par les deux institutions pour couvrir les frais entraînés par l'exercice de ses deux mandats.
République tchèque	Ils peuvent percevoir une rémunération pour plus d'un mandat – en fonction de la réglementation statutaire.
France	Les principales règles relatives à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ont été fixées par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (qui traite de la situation des parlementaires nationaux) et par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice (qui porte sur les incompatibilités applicables aux élus locaux et aux représentants du Parlement européen et sur les incompatibilités entre les fonctions exécutives locales). Il convient de distinguer ce régime applicable aux parlementaires nationaux du régime applicable aux élus locaux, que ce soit dans la nature des incompatibilités ou dans les mécanismes conçus pour mettre un terme à des situations d'incompatibilité. Depuis l'adoption de la loi n° 2003 - 327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, le système d'incompatibilités applicable aux parlementaires européens s'est aligné sur celui des parlementaires nationaux, excepté pour ce qui concerne les modalités de la cessation des incompatibilités. Circulaire NOR / FPPA / 9610003 / C du 12 janvier 1996 du ministère de la Fonction publique, loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 (un ministre ne peut percevoir plus de 2 757 € dans le cadre de son mandat local).
Kosovo	/
Luxembourg	La multiplicité des mandats n'est pas exclue en principe, mais il existe certaines incompatibilités (il est par exemple possible de cumuler le mandat de parlementaire avec celui de maire, mais non avec celui de membre du gouvernement).
Macédoine du Nord	Ils ne perçoivent pas d'indemnisation financière.
Malte	Non.
Monténégro	L'indemnisation financière ne dépend pas du nombre de mandats.
Norvège	Une personne peut par exemple exercer des fonctions à la fois dans un conseil municipal et dans un conseil de comté.
Roumanie	/
Saint-Marin	L'article 34 de la loi 127/2013 dispose qu'un chapitre du budget annuel prévoit un financement annuel pour les dépenses spéciales liées : (i) aux émoluments pour les services fournis par le Président du conseil ; (ii) aux émoluments pour les services fournis par le Secrétaire du conseil ; et (iii) aux jetons de présence du Président et du Secrétaire du Conseil et des membres de l'exécutif. Le montant des émoluments et des indemnités de présence figure dans la loi sur le budget.
Slovaquie	Percevoir une rémunération ou une indemnité n'enfreint pas la loi, mais certaines primes peuvent être refusées, bien que cela ne se produise pas très souvent dans la pratique.
Slovénie	/
Suède	/
Suisse	Il est possible d'être à la fois maire et membre du parlement cantonal ou national.

Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

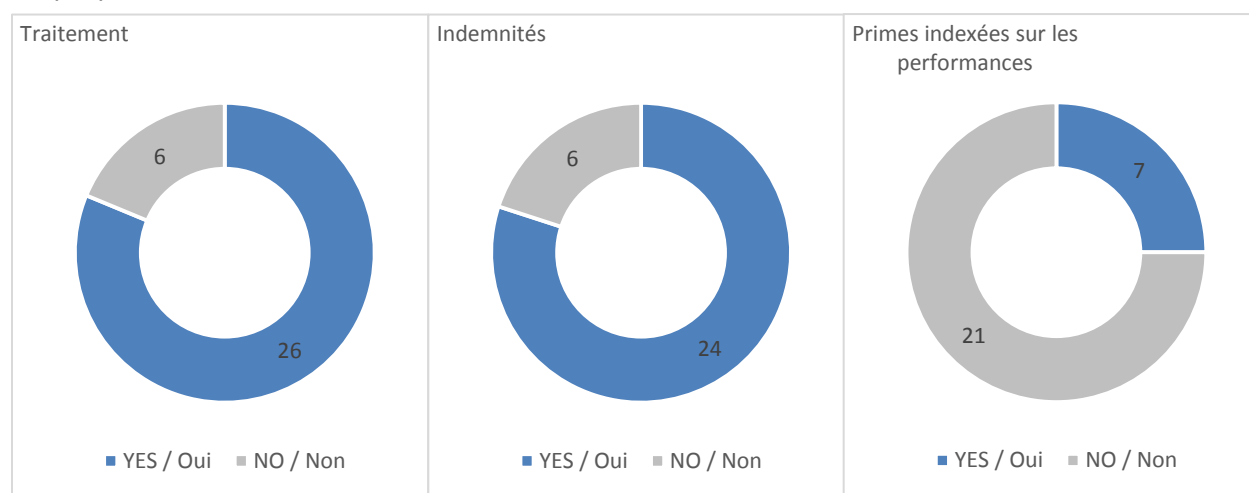
4 Formes et niveaux d'indemnisation financière

4.1 Formes de rémunération

43. Les élus locaux perçoivent une forme de rémunération dans tous les pays étudiés.

44. Un traitement régulier est la rémunération des maires la plus courante, appliquée dans 26 des pays étudiés (81 % de l'échantillon), les exceptions étant la France, le Luxembourg, la Norvège, Malte, la Roumanie et Saint-Marin. Dans ces six derniers pays, les maires perçoivent des indemnités qui paraissent être une forme tout aussi commune de rémunération. Globalement, 24 des pays étudiés confirment avoir adopté les indemnités comme forme de rémunération des maires, alors que dans 18 autres pays les traitements sont complétés par des indemnités. En Finlande, en Géorgie, en Lettonie, en Slovaquie et en Suisse, toutes ces formes de rémunération des maires sont appliquées, y inclus les primes indexées sur les performances (en fonction des résultats et du rendement, des commissions, etc.).

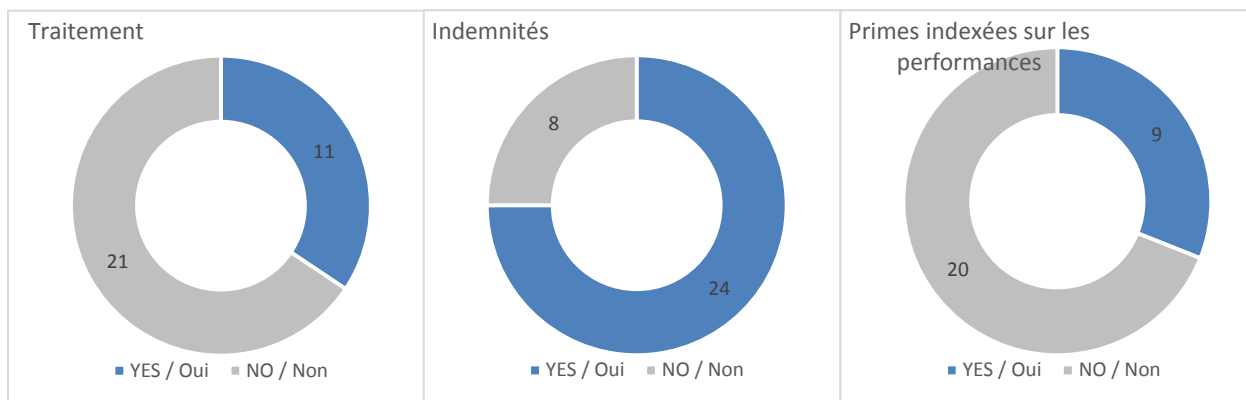
Graphique 4. Formes de rémunération des maires



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur

45. En ce qui concerne les conseillers, les traitements sont une forme moins courante de rémunération. En effet, les conseillers perçoivent un traitement dans près d'un tiers (11) des pays étudiés, à savoir l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine (RS), la République tchèque, l'Irlande, la Lettonie, les Pays-Bas, la Fédération de Russie, la Slovaquie et la Suisse. Le plus souvent (dans 75 % des pays étudiés), les conseillers perçoivent des indemnités. Il est indiqué qu'en Autriche, en Finlande, en Géorgie, en Italie, en Lettonie, au Luxembourg, dans la Fédération de Russie, en Slovaquie et en Suisse, les conseillers reçoivent des primes indexées sur les performances. Les seuls pays où les conseillers n'ont droit à aucune forme de rémunération sont Chypre et le Monténégro.

Graphique 5. Formes de rémunération des conseillers municipaux



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

46. Le Tableau 3 ci-dessous résume les réponses relatives aux formes d'indemnisation du personnel des collectivités locales dans les pays étudiés. Il semble que seuls les maires et conseillers municipaux lettons et suisses bénéficient de toutes les formes de rémunération. Il y a beaucoup de similitudes dans les formes d'indemnités choisies par les différents pays pour la rémunération des autorités locales, indépendamment de la taille du pays, de son poids économique ou de l'état de ses relations avec l'UE.

Tableau 3 : Résumé des réponses sur les formes de rémunération du personnel des collectivités locales

Pays	Maires			Conseillers		
	Traitement	Indemnité	Prime indexée sur les performances	Traitement	Indemnité	Prime indexée sur les performances
Albanie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Andorre	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non
Autriche	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Belgique	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Pas de réponse	Non	Oui	Non
Chypre	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Féd. Russie	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Fédération de B-H, Republika Srpska	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Finlande	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
France	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Irlande	Oui	Pas de réponse	Pas de réponse	Oui	Oui	Non
Italie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
Kosovo	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Lituanie	Oui	Pas de réponse	Pas de réponse	Non	Oui	Pas de réponse
Luxembourg	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Macédoine du Nord	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Pas de réponse
Malte	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Monténégro	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Norvège	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Portugal	Pas de réponse	Pas de réponse	Pas de réponse	Pas de réponse	Pas de réponse	Pas de réponse
Rép. Moldova	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
République tchèque	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Roumanie	Non	Oui	Non	Non	Oui	Pas de réponse
Saint-Marin	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Pas de réponse	Oui	Oui	Oui
Slovénie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Suède	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Suisse	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Turquie	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non

Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

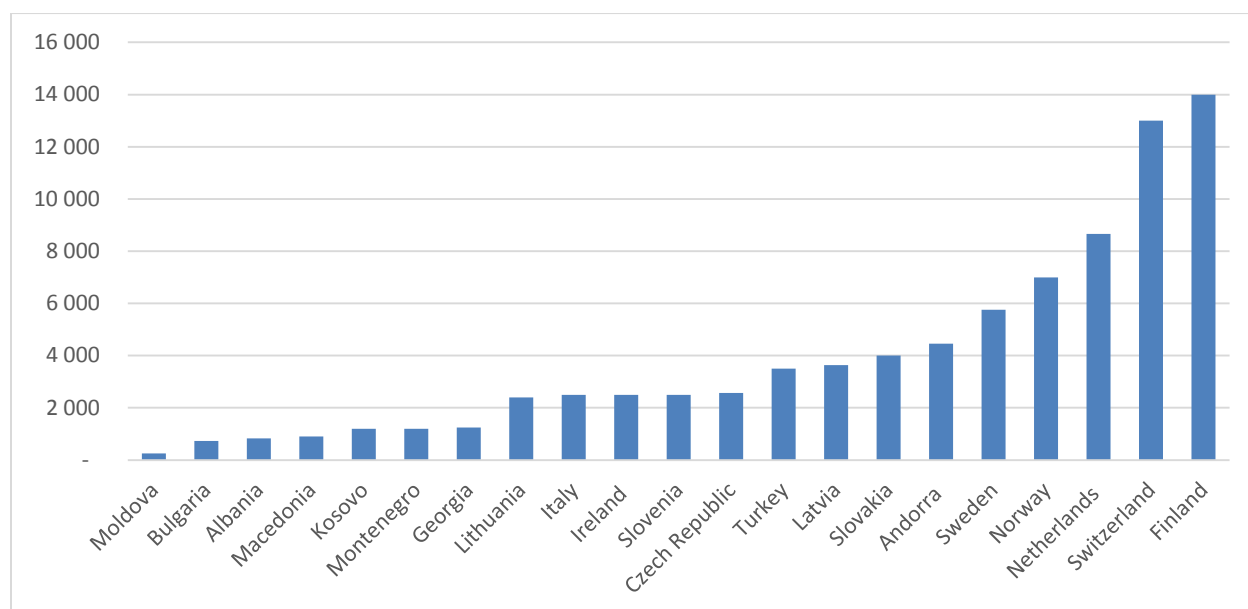
4.2 Niveaux de rémunération

4.2.1 Niveaux de rémunération des maires

47. Traitement : sur la base des réponses apportées à l'enquête, le niveau du traitement mensuel moyen des maires est présenté dans le graphique ci-dessous. Ce tableau ne présente que les 22 pays ayant fourni des réponses sur la base desquelles une moyenne a pu être calculée⁷. Dans huit pays (Albanie, Bulgarie, Géorgie, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro, République de Moldova et Roumanie), le traitement est inférieur à 2 000 € et dans 5 autres (République tchèque, Italie, Irlande, Lituanie et Slovénie), il est tout juste supérieur à 2 000 €. En Turquie, il est de près de 3 500 € ; en Slovaquie, de presque 4 000 €, en Andorre et en Suède, entre 5 000 € et 6 000 €. En Norvège et aux Pays-Bas, il est de 7 000 à 8 600 €, la tranche la plus élevée de 13 000 à 14 000 € étant observée en Finlande et en Suisse. Toutefois, les valeurs absolues doivent être analysées à la lumière des différences entre les indices du coût de la vie qui, par exemple, sont en Suisse parmi les plus élevés au monde.

⁷ La moyenne simple est calculée pour les pays ayant fourni l'éventail des variations de traitements. Lorsqu'il n'est pas exprimé en euros, c'est le taux de change de chaque devise et de l'euro en février 2018 qui est pris en considération.

Graphique 6. Niveaux moyens du traitement mensuel des maires, calculés sur la base des réponses à l'enquête, en EUR.



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

48. Indemnités : la compensation par des indemnités prend différentes formes d'un pays à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous. Dans plusieurs pays où les maires ne perçoivent pas de traitement, le montant des indemnités est bien supérieur et il semble qu'elles se substituent au traitement et représentent la principale forme de compensation (comme en Norvège, ainsi qu'en Italie, où l'indemnité se monte à 1 600 €, ou encore en Roumanie, où elle se situe entre 600 et 650 €). Dans certains pays, l'indemnité tient lieu de remboursement des frais de séjour des maires lors de déplacements professionnels officiels à l'étranger, comme pour tout autre agent de la fonction publique (Kosovo, Lettonie et Macédoine du Nord), alors que dans d'autres pays, ils touchent une somme forfaitaire calculée en fonction de la taille de la commune.

Pays	Indemnités
Albanie	Allocation mensuelle pour le carburant et l'entretien du véhicule. Les montants sont définis par arrêté du Conseil des ministres.
Bulgarie	Communes de plus de 100 000 habitants : 78 €, communes de 50 001 à 100 000 habitants : 70 €, communes de 10 001 à 50 000 habitants : 65 €, communes jusqu'à 10 000 habitants : 60 €.
Finlande	1 000 €.
Géorgie	1 200 litres de diesel, prise en charge illimitée des frais de téléphone portable (uniquement pour le maire de Tbilissi).
Italie	1 600 €.
Kosovo	Indemnités réglementées par la loi et variables selon l'État auquel elles sont allouées.
Lettonie	Les mêmes indemnités que pour tout citoyen letton.
Luxembourg	Indemnités fixées par les communes, plafond déterminé au niveau national.
Macédoine du Nord	Fixées par la loi.
Malte	En fonction de la taille de la commune.
Monténégro	Indemnités définies dans le budget de la mairie et variables d'une municipalité à l'autre.

Pays-Bas	381,03 €. Le maire perçoit une indemnité fixe pour les frais suivants : représentation, documentation, matériel de bureau, sorties, etc. Le maire ne peut présenter de factures pour ces frais.
République tchèque	Uniquement indemnités de déplacement.
Roumanie	De 2 681 lei à 2 958 lei.
Saint-Marin	a) Émoluments pour les services fournis par les conseillers municipaux : 1) conseil de 9 membres : 4 150,00 € (quatre mille cent cinquante / 00) par an ; 2) conseil de 7 membres : 3 000,00 € (trois mille / 00) par an ; b) Émoluments pour les services fournis par les Secrétaires du conseil : 1) conseil de 9 membres : 1 700,00 € (mille sept cent / 00) par an ; 2) conseil de 7 membres : 1 150,00 € (mille cent cinquante / 00) par an ; c) Montant de l'indemnité de présence du Président, du Secrétaire et des membres du conseil : 55,00 € (cinquante-cinq / 00).
Slovénie	200 €.
Suisse	10 000 CHF.
Turquie	Entre 100 et 500 € en fonction du nombre de journées de travail.

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

49. Primes indexées sur les performances : seuls cinq pays étudiés ont précisé le montant des indemnités supplémentaires indexées sur les performances des maires (en fonction des résultats et du rendement, des commissions, etc.).

Pays	Primes indexées sur les performances
Féd. Russie	Prime mensuelle indexée sur les performances.
Finlande	500 €
Rép. Moldova	Une fois par an selon la décision du conseil municipal, mais ne dépassant pas le montant de 3 salaires mensuels.
Slovénie	Jusqu'à 150 €
Suisse	5 000 CHF

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

4.2.2 Niveaux de rémunération des conseillers

50. Traitement : les répondants n'ont pas fourni d'informations suffisantes et comparables quant au niveau de traitement des conseillers. Il est intéressant d'exposer la pratique adoptée en Albanie, où les conseillers perçoivent 10 % du salaire du maire. En Irlande, le salaire de conseiller est de 16 500 € annuels, alors qu'aux Pays-Bas, il varie de 4 600 à 9 600 € mensuels et qu'il se monte à 8 671 € mensuels en Suisse.

Traitement des conseillers	
Albanie	10 % du salaire du maire, soit en moyenne 80 € par mois.
Andorre	- Municipalité de Canillo : 1 050 € (300 € supplémentaires s'il est président d'une commission) - Municipalité d'Encamp : 1 279,92 € (237,02 € supplémentaires s'il est président d'une commission). - Municipalité d'Ordino : 1 228,78 € pour les conseillers participant au conseil d'administration et 892,14 € s'ils appartiennent à la minorité – Municipalité de La Massana : 1 500 € - Municipalité d'Andorre-la-Vieille : 2 498 €.
B-H, RS	Diffère d'une commune à l'autre
Bulgarie	Rémunération assortie de différentes conditions.

Géorgie	Seuls les conseillers exerçant des fonctions au sein de comités/commissions/sections du conseil municipal sont rémunérés
Irlande	16 565 € par an (1 380 € /mois).
Lettonie	Le taux du traitement mensuel net maximum par rapport à la rémunération mensuelle moyenne est de 1,2.
Pays-Bas	De minimum 4 605,10 € à maximum 9 818,34 € par mois
Rép. tchèque	De 0 à 10 000 CZK (de 0 à 394 €) par mois.
Suisse	8 671€ (10 000 CHF)

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

51. Indemnités

Indemnités des conseillers	
Belgique	Jetons de présence
Chypre	Indemnités de déplacement
Finlande	1 000 €
Géorgie	Quantités maxima de carburant : président – 500 litres, vice-présidents – 400 litres, présidents de différentes commissions/sections du conseil – 350 litres ; Limites des frais de téléphone portable : président – pas de limites ; vice-présidents – 150 GEL ; présidents de différentes commissions/sections du conseil – 100 GEL, autres conseillers – 40 GEL. La limite maximum des indemnités supplémentaires dans l'exercice des fonctions de conseiller est fixée à 2 500 GEL par mois.
Irlande	6 000 € mais uniquement pour quelques titulaires de charges publiques
Kosovo	250 € brut par mois
Lettonie	Les mêmes que pour tout citoyen letton
Lituanie	Chaque commune a son niveau propre d'indemnités (en fonction de sa taille).
Macédoine du Nord	De 250 à 300 €
Pays-Bas	350,54 € d'indemnités au titre des frais
Rép. Moldova	En fonction de la rémunération par jour de travail fixée par le conseil municipal
Roumanie	De 20 à 62 € (de 97 lei à 291 lei)
Saint-Marin	Montant des indemnités de présence pour les membres du conseil par présence effective : 55 €
Slovaquie	30 € par conseiller
Slovénie	200 €
Suisse	4 335 € (5 000 CHF)
Turquie	30 € (par réunion mensuelle)

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

52. Primes indexées sur les performances.

Pays	Primes indexées sur les performances
Andorre	Certains conseillers municipaux perçoivent des primes supplémentaires.
Féd. Russie	Prime mensuelle indexée sur les performances.
Finlande	500 €
Géorgie	Pour les conseillers rémunérés, 60 % de leur traitement mensuel.

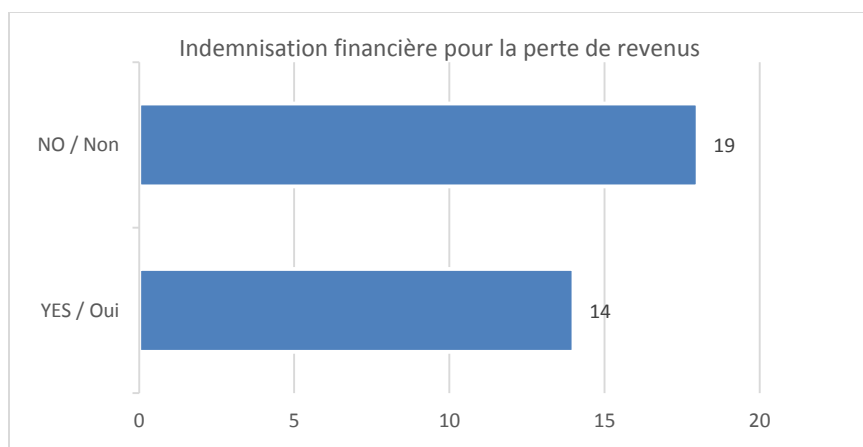
Italie	567 €
Kosovo	S'ils sont membres des comités des assemblées municipales.
Luxembourg	Indemnité de présence
Slovaquie	Environ 30 € pour les fonctions de président de l'organe consultatif – de la commission.
Suisse	4 335 € (5 000 CHF)

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

4.3 Indemnisation financière pour la perte de revenus⁸

53. Plus de la moitié des pays étudiés (19 sur 332) n'offrent pas de compensation financière pour une perte de revenus. Ce type de compensation est offert en Bulgarie, en Belgique, en Finlande, en France, en Géorgie, en Lettonie, au Luxembourg, en République de Moldova, aux Pays-Bas, en Norvège, en Roumanie, dans la Fédération de Russie, en Suède et en Suisse. Il ne l'est pas en Albanie, en Andorre, en Autriche, en Bosnie-Herzégovine (RS), en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Irlande, en Italie, au Kosovo, en Lituanie, en Macédoine du Nord, à Malte, au Monténégro, au Portugal, en Slovénie, à Saint-Marin, en Slovaquie et en Turquie.

Graphique 7. Conditions d'application d'une indemnisation pour la perte de revenus



Source : Réponses à l'enquête du NALAS; Calculs de l'auteur.

Pays	Commentaire
Bulgarie	Les conseillers municipaux se voient accorder un congé sans solde de leur emploi principal durant le temps nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations. Ils sont rémunérés mensuellement pour l'accomplissement de leurs fonctions. Les conseillers et les maires étant couverts par une assurance obligatoire contre la perte d'emploi, ils ont droit aux prestations de chômage. Au moment de la cessation d'emploi, les maires et les présidents des conseils municipaux peuvent bénéficier d'une compensation pécuniaire pour les jours de congés annuels non utilisés.
Féd. Russie	Les agents municipaux ont droit à des garanties conformes au droit du travail russe en cas de dissolution d'une autorité municipale ou de suppression de postes.
Finlande	Embauche d'un adjoint, d'un baby-sitter etc.

8. On entend par « perte de revenus » le fait qu'un individu perde une partie de ses revenus réguliers, en raison de ses fonctions supplémentaires en tant que représentant élu.

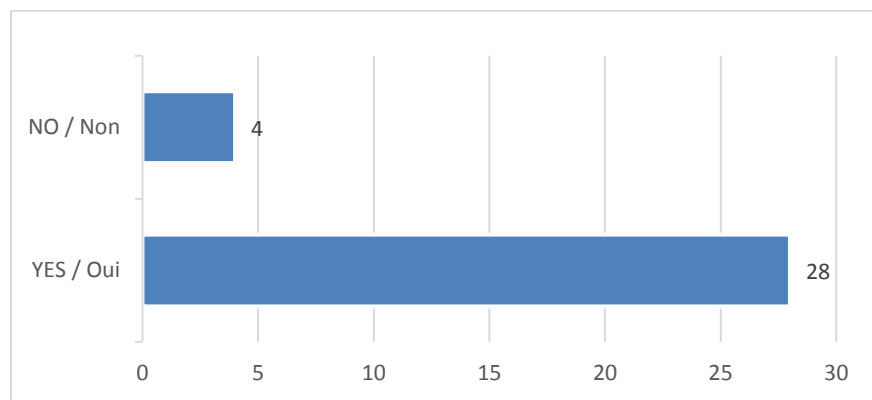
France	Indemnisation pour toute perte de traitement, de salaire ou de revenus justifiée par l'élu et limitée à l'équivalent de 18 jours pour la durée du mandat. Cette compensation est de même nature que l'indemnité officielle et donc soumise à la CSG et à la CRDS.
Géorgie	Si l'élu local a été licencié par décision de l'employeur, il peut alors percevoir une indemnité financière pour la perte de revenus.
Lettonie	La rémunération des adjoints élus peut être considérée comme une compensation.
Luxembourg	« Congé politique » : - Pour les employés : remboursement à l'employeur de la rémunération correspondant à un certain nombre d'heures hebdomadaires (variable selon la taille de la commune) - Pour les travailleurs indépendants et les personnes sans emploi : somme forfaitaire. Gestion du système par le ministère de l'Intérieur, paiement par un fonds central (fonds de dépenses de la municipalité)
Norvège	La loi sur les collectivités locales dispose qu'une compensation est versée pour une perte de revenus et pour les frais encourus du fait du mandat, à concurrence d'une somme journalière prescrite, fixée par le conseil municipal ou le conseil comtal lui-même. Différents taux peuvent être appliqués pour des pertes spécifiées ou non.
Pays-Bas	Maire : compensation pour le doublement des frais de logement, compensation des frais de déménagement, réglementation du mode de paiement des pensions, révision des barèmes d'indemnisation pour les situations d'urgence, indemnité de déplacement entre domicile et lieu de travail, indemnité de mission, coûts afférents à la sécurité en cas de menace, en cas de limitation fonctionnelle structurelle. Membres de l'exécutif municipal : indemnité de déplacement, indemnisation des frais de déménagement, coûts afférents à la sécurité en cas de menace, en cas de limitation fonctionnelle structurelle.
Rép. Moldova	À la fin du mandat et en cas de décès.
Roumanie	Chaque mairie offre un revenu minimum garanti aux personnes dépourvues de source de revenu.
Suisse	Le traitement attaché aux fonctions de conseiller municipal vise à compenser un emploi à 10-20 %.

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

4.4 Droit au remboursement des dépenses liées à l'exercice des fonctions

54. C'est uniquement en Belgique, à Chypre, à Malte et en Bosnie-Herzégovine (RS) que les élus locaux ne peuvent réclamer le remboursement des frais encourus dans l'exercice de leurs fonctions. Dans d'autres pays, les règles varient : le remboursement peut se limiter aux frais de téléphone ou s'appliquer à bien d'autres domaines.

Graphique 8. État de la mise en œuvre du droit de réclamer la prise en charge de dépenses



Source : Réponses à l'enquête du NALAS; Calculs de l'auteur.

Pays	Dépenses liées à l'exercice de la fonction
Albanie	Hébergement, transport, téléphone, repas, etc., selon des règles fixées par le Conseil des ministres et le conseil municipal.
Andorre	Hébergement, transport, péages (officiels), repas, etc.
Autriche	Voyages d'affaires
B-H, (RS)	Non applicable
Bulgarie	Les frais de voyage et autres engagés par le conseiller municipal à raison de ses fonctions au sein du conseil sont couverts par le budget municipal et réglementés par les Règles d'organisation et d'activités applicables au conseil, à ses commissions et aux relations avec l'administration municipale, adoptées par le conseil municipal. Les maires peuvent être détachés et, de ce fait, toucher un per diem et se faire rembourser leurs frais de voyage et d'hébergement en vertu du droit bulgare.
Chypre	En règle générale, non, sauf en cas de voyages à l'étranger.
Croatie	Coûts liés à l'exercice de la fonction
Finlande	Frais de voyage, d'hébergement, de formation et d'éducation
France	Le remboursement des dépenses est limité à 7 cas particuliers : • remboursement des frais encourus à raison de l'exécution d'un mandat spécial ou des frais de mission, • remboursement des frais de déplacement des conseillers municipaux, • remboursement des frais de déplacement des membres des conseils ou comités des EPCI, • remboursement des frais d'assistance aux élus municipaux et intermunicipaux, • remboursement d'une aide exceptionnelle et de frais personnels de représentants élus, • prise en charge des frais de représentation des maires, et • remboursement des frais de déplacement des représentants élus des conseils régionaux et départementaux.
Géorgie	Déplacements, hébergement, per diem (pendant le déplacement), téléphone, carburant. (Les frais de formation et d'études des agents publics peuvent également être pris en charge par la municipalité).
Irlande	Les frais sont complexes mais, outre l'indemnité indiquée dans la Question 20 ci-dessus, les conseillers peuvent également prétendre sous certaines conditions à : (i) environ 6 000 € par an pour assister à des réunions locales et pour leurs frais de matériel de bureau : (ii) une indemnité annuelle de 600 € pour leurs frais de téléphone portable pour des réunions autres que locales, et, sous certaines conditions, également à : (iii) 0,59 € d'indemnité kilométrique : (iv) 33,61 € d'indemnité journalière de subsistance ou 125 € pour un taux au jour le jour : et (v) jusqu'à 600 € d'indemnité annuelle de téléphone portable.
Italie	Frais de téléphone uniquement
Kosovo	Frais de voyage et d'hébergement, de téléphone, de formation et d'éducation
Lettonie	Frais de voyage et d'hébergement, de téléphone, de formation et d'éducation et quelques autres en fonction des réglementations locales
Lituanie	Frais de déplacement et d'hébergement, de téléphone, de formation, etc.
Luxembourg	Frais de voyage et de séjour
Macédoine du Nord	Les élus peuvent prétendre au remboursement de leurs frais de voyage et d'hébergement, à une indemnité journalière durant leurs voyages, ainsi qu'à la prise en charge de leurs dépenses de téléphone.
Monténégro	Frais de voyage et d'hébergement, de téléphone, de formation et d'éducation
Norvège	La loi sur les collectivités locales dispose que toute personne exerçant un mandat municipal ou comtal a droit à des indemnités de transport, de séjour et d'hébergement pour des voyages liés à ses fonctions. Ces indemnités doivent néanmoins être conformes à d'autres règles fixées par le conseil lui-même, de même que la compensation pour la perte de revenus et les dépenses encourues à raison de l'exercice d'un mandat. Le droit de voir pris en charge des coûts de formation et d'éducation n'est pas expressément mentionné, mais il existe une tradition fermement établie consistant à prendre en charge certaines formations spécifiques, comme par exemple celle de conseillers élus, offerte par l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS).
Pays-Bas	Le principe d'intégrité est ici très important. Seul le remboursement des dépenses nécessaires peut être réclamé.

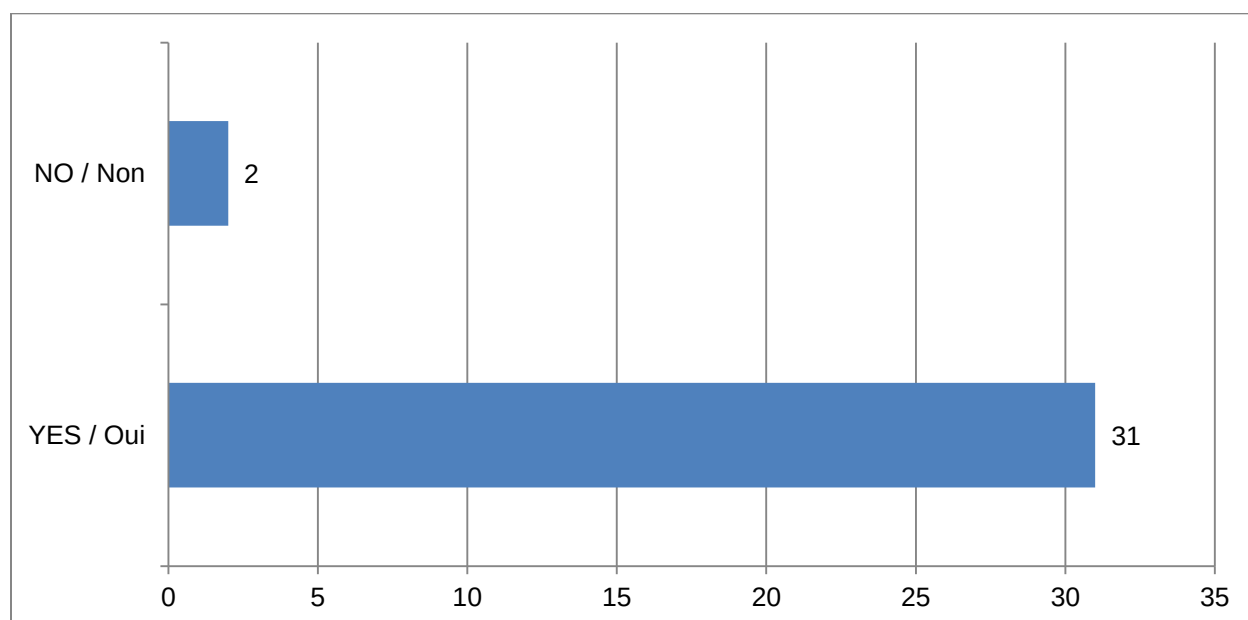
Portugal	Frais de voyage, d'hébergement et de téléphone.
Rép. Moldova	Frais de voyage, d'hébergement et de téléphone.
Rép. tchèque	Uniquement les indemnités de déplacement - hébergement, billets d'avion/de train/tickets de bus, per diem, etc.
Roumanie	En voyage, les maires perçoivent un per diem prédéterminé. Par exemple, ils reçoivent chaque jour 17 lei (soit moins de 4 €) pour leurs repas et 45 lei (soit 10 €) pour leur hébergement. Les frais de transport sont fixés par la loi sur la base de 7,5 litres de carburant / 100 km par l'itinéraire le plus court. Les maires peuvent aussi voyager par avion en classe économique pour des distances supérieures à 300 km. Les frais de téléphone sont également réglés.
Saint-Marin	Remboursement des dépenses encourues pour chaque déplacement
Slovaquie	Frais de voyage et de services de télécommunication
Slovénie	Frais de voyage et d'hébergement et per diem durant les voyages d'affaires
Suisse	Salaire horaire
Turquie	Frais de voyage et partiellement d'hébergement, de formation et d'éducation

Source : Réponses à l'enquête du NALAS.

4.5 Couverture sociale

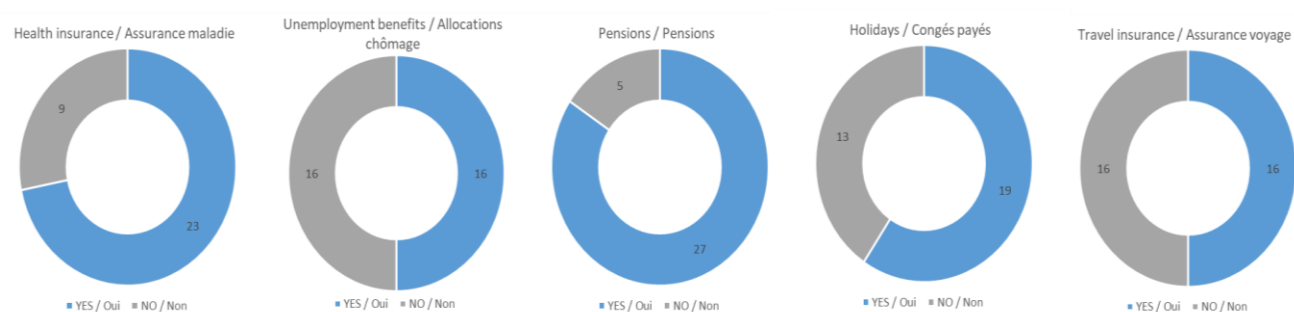
55. Il semble que tous les pays étudiés – à l'exception du Luxembourg et de Saint-Marin – offrent aux maires une couverture sociale sous une forme ou une autre. La forme la plus courante est : la sécurité sociale pour les pensions (84.84 %) et l'assurance maladie (72.72 %), les congés payés (60.6 %), puis l'assurance voyage et les allocations chômage (51.51 %, respectivement). Sept pays seulement accordent toutes ces formes de protection : la Bosnie-Herzégovine (RS), la Finlande, la Lituanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, le Portugal et la Suisse. La Bulgarie, la République de Moldova, la Roumanie et la Slovénie offrent aussi certaines formes de couverture, à l'exception de l'assurance voyage et des allocations chômage. Une couverture de base pour les pensions et l'assurance maladie est accordée dans tous les pays sauf en Géorgie, en Irlande, au Luxembourg et à Saint-Marin. Bien que n'accordant pas d'assurance maladie aux maires, le Kosovo, la Lettonie et la Norvège leur offrent semble-t-il des congés payés et une assurance voyage.

Graphique 9. Couverture sociale des maires



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

Graphique 10. Couverture sociale des maires



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

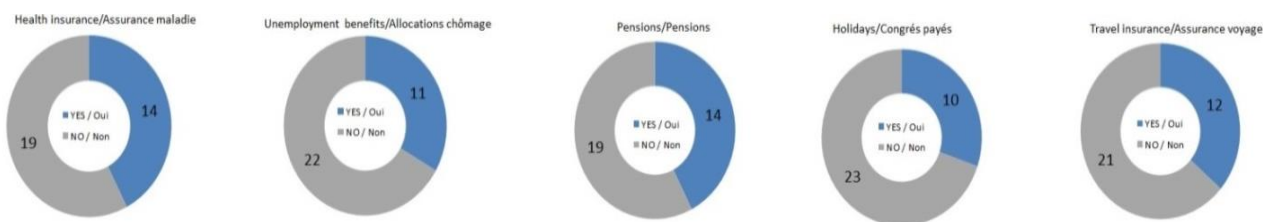
56. Le tableau ci-dessous résume les réponses à l'enquête sur la couverture sociale fournie aux maires.

Pays	Pensions	Assurance maladie	Allocations chômage	Congés payés	Assurance voyage
Albanie	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Andorre	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Chypre	Oui	Oui	Non	Non	Non
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Féd. de Russie	Oui	Non	Non	Oui	Non
Fédération de B-H, Republika Srpska	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
France	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Géorgie	Non	Non	Non	Oui	Non
Irlande	Non	Non	Non	Non	Oui
Italie	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Kosovo	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Lettonie	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Lituanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Non	Non	Non	Non	Non
Malte	Non	Oui	Non	Non	Oui
Macédoine du Nord	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Monténégro	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Norvège	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Pays-Bas	Oui	Non	Oui	Non	Non
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Rép. Moldova	Oui	Oui	Oui	Oui	No / Non
République tchèque	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Saint-Marin	Non	Non	Non	Non	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Slovénie	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Suède	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Suisse	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Turquie	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Résumé : Oui	28	24	17	20	17
Résumé : Non	5	9	16	13	16

57. Le tableau ci-dessous résume les réponses apportées à l'enquête sur la couverture sociale offerte aux conseillers. La couverture sociale est en corrélation étroite avec le type de fonctions et la rémunération des conseillers. Excepté au Portugal, dans 28 des 32 autres pays étudiés, il s'agit d'un emploi à temps partiel ou bénévole, et dans 24 pays, il est rémunéré par des indemnités. En outre, le calcul de la couverture est déterminé par les législations nationales, alors que dans la plupart des cas, les pensions et les cotisations de santé sont définies en pourcentage du salaire brut.

Graphique 11 Couverture sociale des conseillers



Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

58. Il est indiqué que seuls les conseillers municipaux de Lituanie, du Portugal et de Bosnie-Herzégovine (RS) bénéficient de toutes les formes de couverture sociale. Ceci n'est pas étonnant si l'on considère que leur emploi est à temps plein. Les fonctions de conseiller sont également à temps plein aux Pays-Bas et dans la Fédération de Russie, mais il est intéressant de noter que les conseillers y bénéficient uniquement d'une assurance retraite. L'octroi de congés payés est lui aussi déterminé par les législations nationales, mais ne constitue pas une obligation légale dans des pays tels que l'Albanie, la Bulgarie, la République de Moldova et la Roumanie.

Pays	Pensions	Assurance maladie	Congés payés	Assurance voyage	Allocations chômage
Albanie	Non	Non	Non	Non	Non
Andorre	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Autriche	Non	Oui	Non	Non	Non
Belgique	Non	Non	Non	Non	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Chypre	Non	Non	Non	Non	Non
Croatie	Non	Non	Non	Oui	Non
Féd. de Russie	Oui	Non	Oui	Non	Non

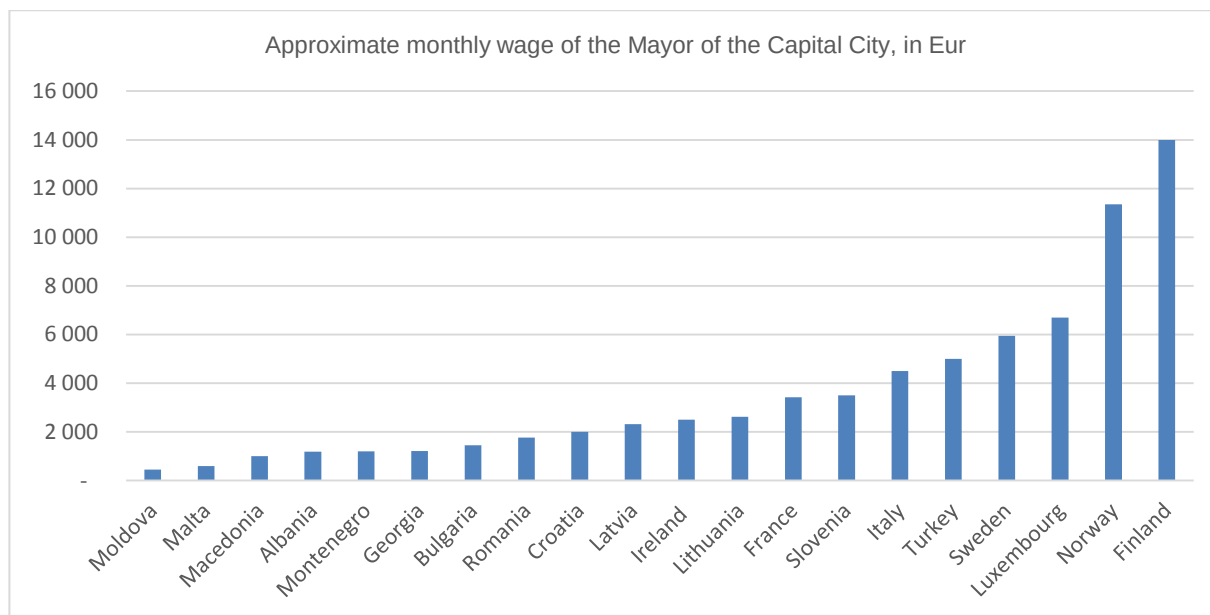
Fédération de B-H, Republika Srpska	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Finlande	Oui	Oui	Non	Oui	Non
France	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Géorgie	Non	Non	Oui	Non	Non
Irlande	Non	Non	Non	Oui	Non
Italie	Non	Non	Non	Non	Non
Kosovo	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Lettonie	Non	Non	Non	Oui	Non
Lituanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Non	Non	Non	Non	Non
Macédoine du Nord	Non	Non	Non	Oui	Non
Malte	Non	Oui	Non	Oui	Non
Monténégro	Non	Non	Non	Non	Non
Norvège	Non	Non	Non	Non	Oui
Pays-Bas	Oui	Non	Non	Non	Oui
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Rép. Moldova	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
République tchèque	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Saint-Marin	Non	Non	Non	Non	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Slovénie	Non	Non	Non	Non	Non
Suède	Non	Non	Non	Non	Non
Suisse	Non	Oui	Non	Oui	Non
Turquie	Non	Non	Non	Non	Non
Résumé : Oui	14	14	10	12	11
Résumé : Non	19	19	23	21	22

59. Comme on pouvait s'y attendre, les conseillers bénéficient d'une couverture sociale moindre que celle des maires. Ce n'est qu'en Lituanie, au Portugal et en République of Srpska de Bosnie-Herzégovine que les conseillers jouissent de toutes les formes de protection. Ceci n'a rien de surprenant si l'on considère que leur emploi est à temps plein. Hormis ces trois cas, des cotisations de pension de base sont uniquement versées en Bulgarie, en Finlande, en France, au Kosovo, en République de Moldova et en Roumanie. Tout en n'octroyant pas de cotisations de pension, l'Irlande, Malte et la Suisse couvrent l'assurance maladie. Il est intéressant de noter que bien que n'offrant pas de cotisations de pension, il semblerait que la Croatie, l'Irlande, la Lettonie, la Macédoine du Nord et Malte prennent en charge l'assurance voyage. Dans dix pays de tailles diverses, dont la moitié sont membres de l'UE, les conseillers ne bénéficieraient d'aucune forme de couverture sociale.

60. En Bulgarie, en France, en Irlande, au Kosovo, en Roumanie, la législation prévoit des prestations complémentaires allant de la gratuité des transports municipaux à la couverture maladie, aux prestations pécuniaires pour l'éducation et la recherche et à une prime de fin de mandat.

4.6 Niveau de rémunération du maire de la capitale

61. Le niveau du traitement mensuel moyen des maires de capitales dans les pays étudiés figure dans le graphique ci-dessous. Le graphique se limite aux 23 pays qui ont donné une réponse concrète chiffrée ou pour lesquels il a été possible de simuler les rémunérations à partir des données fournies. En Moldova et à Malte⁹, le traitement est bien inférieur à 1 000 €. Dans dix pays, membres et non-membres de l'UE, la rémunération du maire d'une capitale varie entre 1 000 et 3 000 €. Dans cinq des pays étudiés, elle est supérieure à 5 000 € par mois, la Finlande et la Norvège affichant les plus hauts niveaux – de 11 000 à 14 000 € par mois. Le graphique montre clairement qu'à l'exception de Malte les maires de capitales des pays de l'UE perçoivent des rémunérations supérieures à celles de leurs homologues de pays non-membres de l'UE et de pays ayant récemment adhéré à l'UE.



62. Cependant, une étude des comparaisons avec d'autres bases de référence ou repères révèle de considérables disparités dans le régime financier des maires, au sein des pays étudiés et entre eux. Le tableau ci-dessous fournit une comparaison des salaires des maires de capitales sur la base de quatre indicateurs : a) salaire minimum national ; b) salaire moyen national ; c) traitement d'un ministre ; et d) revenu d'un cadre supérieur dans une entreprise privée. Les résultats des comparaisons sont triés de la valeur la plus faible à la plus forte pour chacun de ces quatre indicateurs.

63. Malte est le seul pays de l'UE où le maire de la capitale perçoit une indemnité mensuelle d'environ 600 €, montant inférieur à tous les indicateurs analysés. En d'autres termes, Malte est le seul des 22 pays ayant répondu à la question où le maire est rémunéré en deçà du salaire minimum national approximatif. En France, en Italie et au Luxembourg, il apparaît que les maires perçoivent un salaire deux à trois fois supérieur au salaire minimum de leur pays respectif. Au Portugal, le maire perçoit un salaire minimum moyen national. En Croatie, en Irlande, en Macédoine du Nord, au Monténégro et en Roumanie, le salaire des maires se révèle près de six fois supérieur au salaire minimum national de leur pays. En Albanie, en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie et dans la République de Moldova, la rémunération des maires est 7 à 10 fois supérieure au salaire minimum national. En Géorgie, le salaire des maires est 16 fois (15961 %) supérieur au salaire minimum légal – obsolète et en quasi-désuétude – de 20 GEL (soit environ huit euros par mois¹⁰). En moyenne, les maires perçoivent des montants deux à dix fois supérieurs au salaire minimum national, quels que soient la taille du pays et son statut de membre de l'UE.

⁹ Malte est un cas unique : c'est en effet le seul des pays étudiés où les maires exerceraient des fonctions à temps plein mais ne seraient censés travailler qu'entre 0 et 4 heures par jour, sans percevoir de traitement mais juste des indemnités.

¹⁰ Il est indiqué qu'en Géorgie la législation relative au niveau du salaire minimum est complètement obsolète et qu'en réalité ce niveau n'est plus du tout appliqué.

64. Si l'on s'attend à ce que les maires de capitales gagnent plus que le salaire minimum national, ces fortes disparités sont très largement lissées lorsque des comparaisons sont établies à partir des salaires moyens nationaux rapportés dans le questionnaire. Nous observons ici qu'à l'exception de Malte et de la Turquie, la rémunération des maires de capitales n'est que de 0,16 à 2,5 fois supérieure au salaire moyen national communiqué. Le graphique montre que les écarts et disparités sont plus larges pour les pays non membres que pour les pays membres de l'UE, par comparaison au salaire moyen national.

65. En France, en Italie, en Suède et au Luxembourg, les maires de capitales ne gagnent que de 30 à 45 % du traitement mensuel d'un ministre. Ceci pourrait être révélateur d'écarts substantiels dans les systèmes de rémunération entre les élus et agents publics aux niveaux national et local dans ces pays. Dans l'ensemble des 14 autres pays, l'écart entre le traitement du maire de la capitale et celui d'un ministre est faible. De fait, il ressort que les maires de capitales perçoivent pratiquement le même traitement qu'un ministre, quels que soient le statut de membre de l'UE du pays, sa taille ou l'importance de son économie.

66. La comparaison avec le revenu d'un cadre supérieur dans une entreprise privée est beaucoup plus difficile étant donné que de telles estimations sont bien plus rares et plus subjectives que les dispositions relatives au revenu minimum et moyen ou au traitement des ministres qui sont habituellement fixées par la législation. Cependant, il ressort des données communiquées dans le questionnaire que les maires de capitales en Bulgarie, en France, en Lettonie, au Luxembourg, à Malte et dans la République de Moldova, ne gagnent qu'un quart, ou au maximum deux tiers, du revenu mensuel d'un cadre supérieur dans une entreprise privée. En Albanie, en Croatie, en Finlande, en Italie, en Macédoine du Nord, au Monténégro, en Slovaquie et en Turquie, les salaires des maires de capitales sont plus proches de ceux de cadres supérieurs du secteur privé.

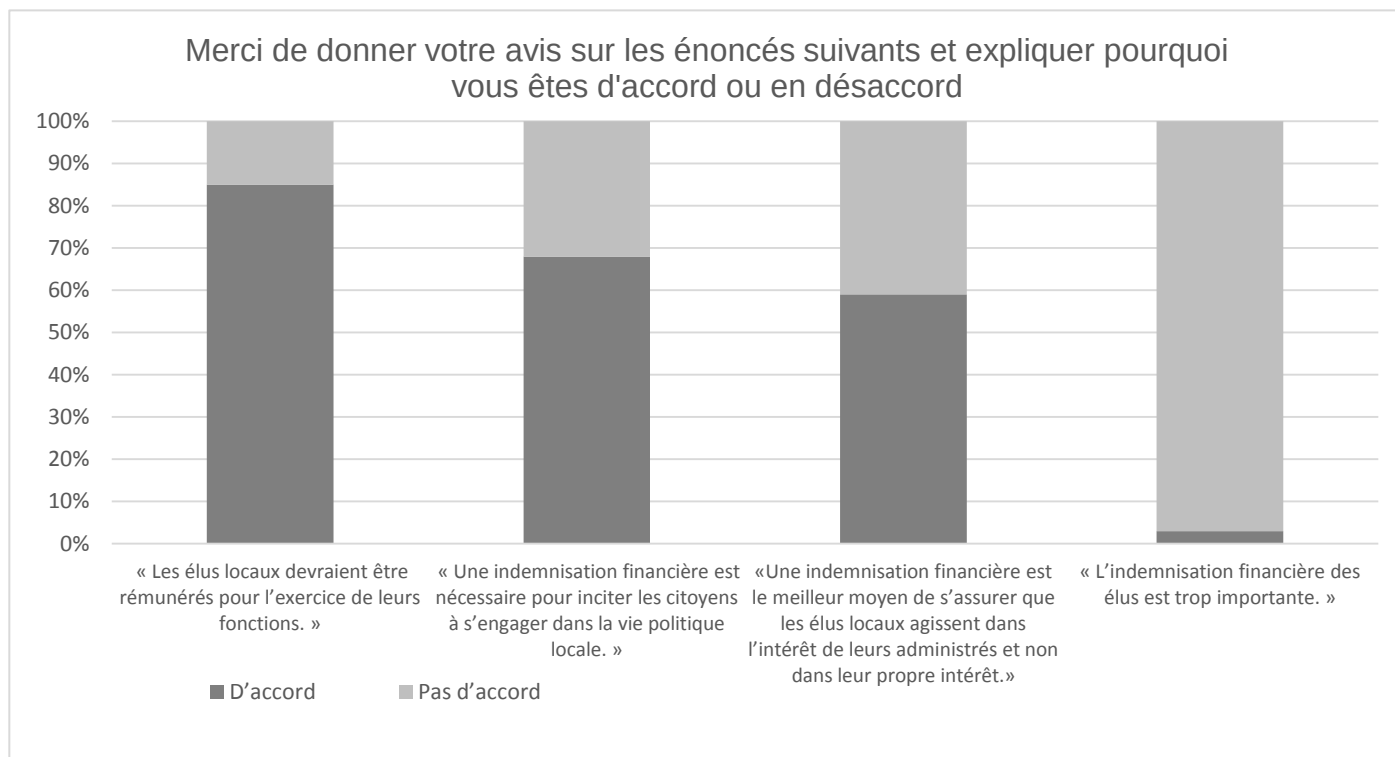
Traitement du maire d'une capitale supérieur au salaire minimum national		Traitement du maire d'une capitale supérieur au salaire moyen national		Traitement du maire d'une capitale supérieur au traitement d'un ministre		Traitement du maire d'une capitale supérieur au salaire d'un cadre supérieur d'une	
Malte	75 %	Malte	38 %	Malte	24 %	Malte	24 %
France	231 %	France	116 %	Italie	30 %	Rép.Moldova	32 %
Italie	300 %	Luxembourg	150 %	France	34 %	Lettonie	40 %
Luxembourg	300 %	Suède	178 %	Luxembourg	40 %	Roumanie	60 %
Irlande	478 %	Rép.Moldova	188 %	Suède	45 %	Luxembourg	60 %
Croatie	500 %	Andorre	217 %	Turquie	70 %	France	62 %
Andorre	504 %	Italie	225 %	Lettonie	78 %	Bulgarie	67 %
Roumanie	520 %	Norvège	237 %	Albanie	80 %	Turquie	70 %
Slovénie	583 %	Monténégro	239 %	Andorre	83 %	Finlande	70 %
Macédoine du Nord	599 %	Irlande	263 %	Lituanie	88 %	Slovénie	70 %
Monténégro	622 %	Finlande	280 %	Géorgie	90 %	Croatie	75 %
Bulgarie	667 %	Macédoine du Nord	286 %	Monténégro	92 %	Albanie	80 %
Lettonie	683 %	Lettonie	290 %	Portugal	94 %	Monténégro	80 %
Portugal	687 %	Roumanie	298 %	Irlande	96 %	Portugal	80 %
Lituanie	692 %	Croatie	300 %	Finlande	100 %	Andorre	83 %
Albanie	727 %	Lituanie	331 %	Macédoine du Nord	100 %	Italie	90 %
Rép.Moldova	950 %	Bulgarie	333 %	Croatie	100 %	Macédoine du Nord	100 %
Finlande	1000 %	Slovénie	350 %	Slovénie	100 %	Suède	Na
Turquie	1300 %	Géorgie	353 %	Norvège	100 %	Lituanie	Na
Géorgie	15960 %	Albanie	356 %	Bulgarie	104 %	Géorgie	Na
		Portugal	431 %	Rép.Moldova	112 %	Irlande	Na
		Turquie	700 %	Roumanie	124 %	Norvège	Na

Source : Réponses à l'enquête du NALAS ; Calculs de l'auteur.

67. Globalement, sur la base des réponses au questionnaire, la rémunération mensuelle des maires de capitales des pays étudiés est en moyenne¹¹ 5 à 6 fois supérieure au salaire minimum, mais seulement 2,6 fois supérieure au salaire moyen national. Par ailleurs, il apparaît que leur rémunération est substantiellement inférieure à celle de leurs homologues ministres du gouvernement central ou des cadres supérieurs du secteur privé. En moyenne, la rémunération des maires de capitales représente 80 % du traitement d'un ministre, s'échelonnant d'un minimum de 24 % à Malte à 124 % en Roumanie. Sachant que la rémunération des maires de capitales est supérieure à celle de leurs collègues élus dans de plus petites juridictions, il est fort possible que les différences avec le salaire minimum ou moyen soient bien moindres et que les écarts avec le traitement d'un ministre plus grands.

5 Avis des répondants au questionnaire sur l'importance de l'indemnisation financière

68. Le graphique ci-dessous résume l'opinion des répondants au questionnaire. 85 % d'entre eux sont d'accord pour que les élus locaux soient rémunérés pour exercer leurs fonctions. Ceci n'a rien de surprenant puisque dans 88 % des pays étudiés (à l'exception du Portugal) être maire est un emploi à plein temps. En outre, 68 % des répondants s'accordent à dire qu'une « indemnisation financière est nécessaire pour inciter les citoyens à s'engager dans la vie politique locale », tandis que 59 % estiment qu'une « indemnisation financière est le meilleur moyen de s'assurer que les élus locaux agissent dans l'intérêt de leurs administrés ». Enfin, seuls 3 % des répondants pensent que l'indemnisation financière des élus est trop importante.



6 Conclusions et recommandations

69. Les réponses à l'enquête de NALAS montrent que les collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe s'orientent vers des modèles de rémunération qui rémunèrent les représentants élus de manière relative. Les normes ne sont pas harmonisées et toute harmonisation devrait

¹¹ A des fins de cohérence des moyennes, les valeurs extrêmes – valeurs maximale et minimale pour chaque répartition – ont été supprimées de l'échantillon.

être découragée. La rémunération doit être à la fois appropriée et adaptée aux besoins et aux exigences du rôle et de l'individu. En ce sens, il convient de mieux évaluer le niveau de satisfaction de la rémunération des élus locaux et régionaux, ce qui nous permettra de comprendre ce qui est approprié et adéquat dans chaque État membre, par rapport aux besoins et aux exigences imposées aux représentants. À cet égard, les rapports de suivi du Congrès ont un rôle constructif à jouer.

70. L'idée centrale de l'article 7.2 devrait prévaloir : les conditions matérielles ne doivent pas décourager les personnes de se porter candidates ou d'être candidates aux élections locales. Des niveaux de rémunération inappropriés et inadéquats peuvent décourager et dissuader de nombreux candidats qualifiés de se présenter aux élections. Toute détérioration de la qualité des candidats est préjudiciable à la qualité générale de la gouvernance des collectivités locales et régionales. L'insatisfaction à l'égard des niveaux d'indemnisation peut également nuire à l'efficacité des candidats élus et augmenter le risque de corruption et de pratiques illégitimes.

71. Les États membres et, le cas échéant, les régions, devraient adapter leur législation afin de mieux faciliter l'importance croissante de l'informalité des postes d'élus locaux et de mieux compenser les pertes de revenus subies. Les barèmes de rémunération et autres formes de rémunération doivent être transparents, à tous les niveaux de gouvernement. Des mesures visant à garantir leur transparence et à permettre au public de les examiner réduiront le risque de corruption et serviront d'exemple à tous les niveaux de gouvernement.

72. Il est recommandé que le Congrès prépare des rapports à intervalles réguliers sur l'évolution de la situation en matière de compensation financière des élus locaux et régionaux dans les États membres.

7 Sources

- EGNER, D., KLOK, P., & SWEETING, D. (2013) Local Councillors in Europe : <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3>
- Rapport du CCRE : http://www.ccre.org/docs/status_of_local_elected_rep_en.pdf
- Service de réponse rapide du réseau NALAS : <http://www.nalas.eu/services/quick-responses/Regulation-of-salaries-at-local-level>
- http://www.local.gov.uk/research-pay-and-workforce/-/journal_content/56/10180/7843334/ARTICLE
- http://www.gov.scot/Topics/Government/local-government/localg/cllrsla_rémunération
- Performance related pay : http://www.local.gov.uk/employment-relations/-/journal_content/56/10180/3510669/ARTICLE
- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/386682/45421_CM_8960_accessible.pdf
- Jeux de maires en Bavière : l'autosélection des responsables politiques locaux n'est pas influencée par des augmentations des rémunérations constitutionnellement définies ! Des preuves quasi-expérimentales venues d'Allemagne : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129776/1/852146701.pdf>
- Is being a mayor of London a full-time job? <http://www.theguardian.com/politics/2008/may/20/boris.london08>
- So viel verdienen Deutsche Bürgermeister (allemand) http://www.focus.de/politik/deutschland/ob-besoldung_id_4491324.html Chaque « Land » allemand a son propre barème des salaires, aussi le salaire de deux maires de villes de tailles similaires n'est-il pas le même.

- Recherche maires à plein temps : <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20141029/opinion/Full-time-maires-needed.541719>
- <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/12120553/French-maire-forced-to-double-his-pay-against-his-will.html>
- <https://www.theguardian.com/world/2016/may/26/ada-colau-barcelona-most-radical-maire-in-the-world>
- http://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2015-07-14/la-oposicion-no-deja-a-colau-bajarse-el-sueldo-ciu-c-s-psc-y-pp-en-contra_927642/
- <http://www.bbc.com/news/uk-england-cumbria-32099345>
- <http://www.onetz.de/deutschland-und-die-welt-r/politik-de-welt/was-buergermeister-verdienen-ist-schwankungen-unterworfen-bezahlt-wie-hoeherer-dienst-gehalt-bestimmt-der-gemeinderat-d15498.html>
- Allemagne – Salaire des maires par *Land* - <https://www.gehalt.de/einkommen/suche/buergermeister>
- France – Salaire des maires en fonction du nombre d'habitants de la commune - <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/22156-salaire-d-un-maire-combien-gagne-celui-de-votre-commune>
- [http://www.contrepoints.org/2013/12/24/151059-la rémunération-des-elus-locaux-le-dessous-des-cartes](http://www.contrepoints.org/2013/12/24/151059-la-r%C3%A9mun%C3%A9ration-des-elus-locaux-le-dessous-des-cartes)
- France – Barème des salaires pour les adjoints aux maires et les conseillers municipaux - <http://politique.blogs.ouest-france.fr/archive/2013/02/25/argent-elus-maires-indemnites-salaires-avantages.html>
- René DOSIERE l'affirme dans son livre intitulé « Le métier d' élu local » - http://www.lepoint.fr/municipales-2014/un-maire-cumulard-ca-gagne-combien-13-03-2014-1800408_1966.php
- Recherche conseillers locaux et nationaux (néerlandais) : http://daadkracht.nl/wp-content/uploads/NRO_2014.pdf
- Plans de rémunération des élus locaux (allemand) <http://www.beamtenbesoldung.org/besoldungstabellen.html>