

Les indemnités et avantages des élus locaux

Etude #3

21 janvier 2022



Aurore Granero

Maitre de conférences HDR à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté

EN BREF

Cette étude s'inscrit dans le cadre du rapport sur la « juste indemnisation » des élus et s'attache principalement à réaliser un état des lieux des indemnités et avantages des élus locaux¹. Il convient de rappeler que pour l'exercice des fonctions et mandats locaux, la gratuité constitue le principe et l'indemnité l'exception. Cependant, ainsi que l'ont montré les travaux précédents de l'OEP, le mandat de l'élu local tend vers une certaine professionnalisation, variable selon le niveau et la fonction dans la collectivité. Aussi, pour connaître « la juste indemnisation » des élus, il est nécessaire d'analyser l'étendue de leur indemnisation ainsi que les avantages dont ils bénéficient.



Benjamin Morel

Maitre de conférences à l'Université Paris II Panthéon-Assas

Les récentes enquêtes d'opinion montrent l'attachement des Français à leurs élus locaux, notamment à leurs maires. Est-ce pour autant le signe d'une éthique publique plus ancrée dans le champ politique local ? La presse fait un écho plus timide aux abus des collectivités. Or, comme semblent le démontrer les récentes avancées en matière de normes applicables au Parlement et au Gouvernement, l'éthique publique a tendance à avancer à la suite des scandales. En la matière, le droit applicable aux collectivités territoriales connaît donc une inertie relative. C'est dans ce contexte que l'Observatoire de l'éthique publique a accordé

¹ L'Observatoire de l'éthique publique a été chargé de la production d'un rapport sur « la juste indemnisation des élus » qui portera à la fois sur le traitement, les avantages matériels, les droits à la retraite et la fiscalisation du régime indemnitaire des élus et de leurs collaborateurs. Ce rapport est précédé de plusieurs publications de l'OEP qui feront l'objet d'une synthèse et d'une mise en perspective dans une étude finale remise au Premier ministre en 2021.

une place importante dans ses études et préconisations aux collectivités territoriales². Dans la continuité de ces travaux, cette note propose une approche synthétique des indemnités et avantages des élus locaux français. Au-delà des indemnités de fonction, sont en effet mis à disposition des moyens à dessein de permettre une activité de représentation effective et efficace. Cet enjeu est d'autant plus important que la limitation du cumul des mandats a accentué l'autonomisation du champ politique local. Les moyens accordés par le Parlement notamment ne sont plus à même de représenter un succédané aux frais engendrés par l'investissement dans un mandat territorial. Si les indemnités et avantages des élus locaux sont donc bien des instruments démocratiques nécessaires, cette étude interroge la façon de mieux les encadrer pour les rendre plus transparents.

La collecte d'informations juridiques a permis d'identifier les principaux avantages et indemnités dont bénéficient les élus locaux, principalement inscrits dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Une recherche empirique fut ensuite réalisée, divisée en deux branches, l'une portant sur les élus départementaux et régionaux et l'autre sur les élus municipaux.

L'ensemble des départements et régions ont été sollicités. Une dizaine de départements et deux régions ont répondu positivement à notre requête. Si un tel échantillon ne peut être considéré comme représentatif, l'homogénéité constatée des pratiques a permis de tirer des enseignements intéressants. S'agissant des élus municipaux, cette enquête s'est révélée peu fructueuse dans un premier temps. Peu de collectivités ont apporté des éléments relatifs au montant des indemnités, des frais de mission ou de restauration. Dès lors, il a été utilisé une autre méthode consistant à demander aux différentes communes le montant des comptes 6531, 6532, 6533, 6534, 6535, 6536 et 6537 de la nomenclature M 14 au sein du compte 653 (qui correspondent aux indemnités et frais de mission et de formation des maires, adjoints et conseillers) ainsi que les comptes 6257 et 6232 pour les

² Aurore Granero, Jean-François Kerléo et Jacques Trentesaux, Un livre blanc pour une démocratie locale renouvelée, février 2020 ; Sébastien BÉNÉTULLIÈRE, Renforcer le statut des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, note de l'OEPP n°10, juillet 2020 ; Aurore GRANERO, Rémy LE SAOUT, L'indemnisation des élus locaux en Europe, note de l'OEPP n°8, mai 2020.

années 2017, 2018 et 2019. Il résulte de cette enquête que, sur 2600 mails envoyés à différentes communes de trente-quatre départements, seules un peu plus de 300 réponses ont été obtenues (dont une trentaine qui n'a pas souhaité donner suite aux interrogations et une cinquantaine inexploitable en raison de réponses partielles ou inaccessibles).

La difficulté à consulter les données relatives aux collectivités territoriales est à cet égard la première question que pose cette note.

Proposition 1 : Rendre plus accessibles les principales données financières entourant le régime des indemnités et avantages des élus locaux grâce à une politique d'open data large et une recherche par mots clefs.

Sur la base de la collecte d'informations et de l'enquête, il apparaît que deux paramètres principaux sont à prendre en compte pour le calcul d'une juste rémunération des élus : l'autorité de fixation du régime indemnitaire et le régime des avantages.

I. LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX, ENTRE COMPLEXITÉ ET MANQUE DE TRANSPARENCE

Si le principe de gratuité des mandats locaux est toujours inscrit dans le CGCT³, le législateur prévoit le versement d'indemnités de fonction pour permettre aux élus de couvrir les charges qui y sont liées et le temps passé au service de leur collectivité. Ce régime indemnitaire a été construit progressivement depuis une loi n° 47-655 du 9 avril 1947 modifiant l'ordonnance n° 45-2399 du 18 octobre 1945 relative aux frais de missions et aux

³ L'article L.2123-17 du code général des collectivités territoriales dispose que "les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites".

indemnités de fonctions des maires et des adjoints jusqu'à la loi engagement et proximité. Alors même que d'importants travaux ont été réalisés sur la question du régime indemnitaire des élus locaux, le système est complexe et peu lisible aussi bien pour les élus locaux que pour les citoyens puisqu'il n'a cessé d'être modifié par les lois successives.

La construction progressive et opaque du régime indemnitaire des élus locaux

Loi n°47-655 du 9 avril 1947 modifiant l'ordonnance n° 45-2399 du 18 octobre 1945 relative aux frais de missions et aux indemnités de fonctions des maires et des adjoints.

Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux qui pose le principe de fonctionnement de l'indemnité des élus.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1995 relative au remboursement et à la simplification de la coopération intercommunale étend le régime indemnitaire aux élus intercommunaux.

Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et à leurs conditions d'exercice rend les indemnités saisissables uniquement pour la partie qui excède la fraction représentative des frais d'emploi.

Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 assujettit certaines indemnités des élus aux cotisations sociales.

Les lois n°2015-366 du 31 mars 2015 et 2017-257 du 28 février 2017 ont introduit la modulation des indemnités des conseillers départementaux et régionaux en fonction de leur présence effective en réunions plénières et commissions ainsi que pour les conseillers parisiens, lyonnais et marseillais.

Loi n°2016-1917 de finances pour 2017 du 29 décembre 2016 a supprimé le prélèvement fiscal libérateur, ce qui a eu pour effet indirect, combiné avec la mise en place du prélèvement à la source, de faire entrer les indemnités des élus dans le droit commun des revenus du point de vue de la fiscalité.

Loi n°2017-1837 de finances pour 2018 du 30 décembre 2017 a ouvert la possibilité pour la collectivité de majorer de 40 %, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale, les indemnités des maires des communes de plus de 100 000 habitants, des présidents des communautés de communes, des communautés urbaines et d'agglomération, des présidents de conseils de métropole, et des présidents de conseils départementaux et régionaux.

Loi du 26 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui revalorise l'indemnité de fonction pour les trois premières strates de population et qui introduit la modulation des indemnités de fonctions pour les communes et les EPCI de 50 000 habitants en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions.

Le montant des indemnités des élus locaux est fixé, à l'instar des parlementaires, par référence à la grille indiciaire de la fonction publique. Le CGCT dispose, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, que l'indemnité est fixée « par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique »⁴. En mars 2020, il s'agit de l'indice 1027 dont le montant brut mensuel est de 3889,40 euros.

Cependant, le système indemnitaire n'en est pas moins confus puisqu'il existe des indemnités de droit, des indemnités facultatives ainsi que la possibilité de majorer les indemnités de fonction.

Indemnités des élus municipaux

S'agissant des indemnités de droit, l'article 2123-23 du CGCT, issu de la loi engagement et proximité, confirme **l'automatisme des indemnités des maires au taux plafond**, sauf à ce qu'ils décident eux-mêmes de les moduler à la baisse. Dans ce cas, il revient au conseil municipal, par délibération, de fixer une indemnité de fonction inférieure au barème.

Nombre d'habitants	Indemnité des maires en % de l'indice	Indemnité des maires en euros ⁵
Moins de 500	25,5	991
Entre 500 et 999	40,3	1567
De 1000 à 3499	51,6	2006

⁴ Article L2123-20, L3123-15 et L4135-15 du Code général des collectivités territoriales.

⁵ Les montants des indemnités versés aux élus sont dans les tableaux qui suivent exprimés en euros brut.

Un système complexe

Les adjoints bénéficient également d'indemnités dès lors que le maire leur a donné une délégation par arrêté. Cette indemnité peut dépasser le maximum prévu par la CGCT, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints (« enveloppe globale ») ne soit pas dépassé, et que l'indemnité versée à un adjoint n'excède pas l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire.

À titre facultatif, l'assemblée délibérante peut, dans les communes de plus de 100 000 habitants, octroyer des indemnités aux conseillers municipaux dont le taux maximum est égal à 6 % de l'indice brut terminal de la fonction publique. Pour les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice des fonctions de conseiller municipal au maximum égal à 6 % de l'indice de référence, mais dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. C'est le conseil municipal qui délibère sur la répartition des indemnités, au regard de cette « enveloppe ». Par ailleurs, l'article L. 2123 – 24-1 III du CGCT permet l'attribution d'indemnités aux conseillers municipaux délégués si elles sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale.

Le conseil municipal a également la possibilité de voter des majorations dans des hypothèses circonscrites par le CGCT⁶. Dans les communes de moins de 100 000 habitants, peuvent bénéficier de ces majorations : les maires, les adjoints au maire et, depuis la loi du 27/12/2019, les conseillers délégués. Il est toutefois précisé que ces majorations ne peuvent être attribuées aux conseillers municipaux sans délégation. Dans les communes de

⁶ Dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et, depuis fin mars 2015 les communes sièges des bureaux centralisateurs de canton respectivement à 25 %, à 20 % et 15 %, – Dans les communes sinistrées (à un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune), – Dans les communes classées stations de tourisme, la majoration peut s'élever au maximum à 50 % (pour les communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants), et à 25 % (pour celles dont la population est supérieure à 5 000 habitants). Dans les communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national, la majoration peut s'élever au maximum à 50 %, – Dans les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de la solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L2334-15 du CGCT, les indemnités de fonction peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes visé dans le tableau de répartition des indemnités de l'article L2123-23 du CGCT. La majoration est appliquée sur l'indemnité versée à l'élu et non sur le maximum autorisé.

plus de 100 000 habitants, les maires, adjoints au maire et conseillers municipaux peuvent voir leurs indemnités majorées.

À ceci, il convient d'ajouter certaines dispositions particulières propres à Paris, Marseille et Lyon.

Exemple⁷

Commune de 2 000 habitants, anciennement chef-lieu de canton, classée station de tourisme

Sur un conseil de 19 membres, avec un maire et 5 adjoints élus. Le maire prend l'indemnité à laquelle il a droit, soit 2 006,93 €.

Dans un premier temps, le conseil municipal décide que l'indemnité des 5 adjoints est égale à 15 % de l'indice brut terminal (au lieu du taux maximal de 19,8 %), soit 583,41 €

Dans un deuxième temps, le conseil décide d'octroyer les majorations « anciennement chef — lieu de canton » 15 % et « classée station de tourisme » 50 % aux maires et aux adjoints.

Le maire percevra donc $2\,006,93 + 15\% \text{ de } 2\,006,93 + 50\% \text{ de } 2\,006,93 = 3\,311,43$ € et chaque adjoint percevra donc $583,41 + 15\% \text{ de } 583,41 + 50\% \text{ de } 583,41 = 962,62$ €.

Enfin, il est nécessaire de souligner **que le nombre d'adjoints composant l'assemblée délibérante est une donnée importante pour connaître le montant des indemnités des élus**. Conformément aux dispositions de l'article L.2122-2 du CGCT, le conseil municipal détermine librement le nombre des adjoints sans que celui-ci ne puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil.

Un système opaque : la collecte des données sur la rémunération des élus

Depuis l'entrée en vigueur de la loi engagement et proximité⁸, les communes doivent établir un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes

⁷ Le statut de l'élu local, Guide AMF, mise à jour décembre 2020, p.36.

⁸ Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune (article L. 2123-24-1-1 du CGCT). Il s'agit d'une réelle avancée pour la transparence des indemnités de fonction. **Il reste toutefois que la lecture des comptes administratifs n'est pas très éclairante.** Pour la recherche, il a été demandé le résultat du compte 65 et notamment du compte 6531 qui correspond au montant total des indemnités perçues par le maire et le ou les adjoints ainsi que des conseillers délégués. Or, **ce compte demeure très opaque et conduit à des recherches minutieuses pour connaître exactement le montant des indemnités versées à l'ensemble de l'exécutif** (nombre d'adjoints, de conseillers indemnifiés, majorations possibles, taux de l'indice applicable).

Montant total des indemnités perçues par les élus dans les communes de moins de 500 habitants (compte 6531)

Commune	Nombre d'habitants	Indemnité globale 2017	Indemnité globale 2018	Indemnité globale 2019
Saint Coulitz (29)	447	16916	16923	17006
Barie (33)	325	13101	13108	13172
Noailac (33)	422	16 981	16 989	17 345
Saint laurent sur oust (56)	374	10 388	13 066	13 134
Birac (33)	232	14 106	14 166	13 598
Les Farges (24)	336			11000
Chenay (79)	457	22 051	22 062	22 169
Langoelan (56)	386	17 075	17 081	17 174
Pleuville (16)	361	10 423	10 428	10 479
Toulouzette	322	7514	7477	8274
Lacepede	330	14 095	14 027	13 539
Journet	378	14 095	14 027	14 120
Bougon	183	14 095	14 027	14 120
Sully (71)	496	23 431	22 636	22 636
Sievoz	134	8865	8872	8818
Brebotte (90)		0	0	0
Magnoncourt	440	17 086	17 091	17 175
Chenelette	400	16 837	17 091	17 004
Bessans	353	15640	15 460	15 541
Loc-Brevalaire		13 866	13 887	13 954

Dans les communes de moins de 500 habitants, les maires touchent l'indemnité au taux maximal qui s'élève à 661 euros mensuels avant la réforme de 2019. Les adjoints peuvent percevoir une rémunération de 256 euros mensuels. Ce tableau montre que la configuration classique de l'exécutif est constituée par un maire et deux adjoints pour un montant approximatif de 14 000 euros de l'indemnité totale. Toutefois, certaines communes font le choix de baisser l'indemnité du maire et d'indemniser également des conseillers délégués. Ainsi en est-il de la commune de Bessans qui, pour un nombre d'habitants de 353 a fait le choix d'indemniser le maire, 3 adjoints et 2 conseillers délégués.

Montant total des indemnités perçues par les élus dans les communes de 500 à 1000 habitants (compte 6531)

Commune	Nombre d'habitants	Indemnité globale 2017	Indemnité globale 2018	Indemnité globale 2019
Bourgneuf (73)	663	29414	29432	29573
Tauves (63)	801	29 603	29 719	29 881
Saint-Pont (03)	533	25881	25628	26020
Chauvigne (35)	865	22748	22759	22869
Mesnay (39)	595	29710	29723	29872
Nanton	634	22946	22959	23070
Glun			25635	25759
Longes	961	26000	27000	26500
Vorges les Pins	602	25869	25894	26019
Mignovillars (39)	822	32019	31727	32417
Limony	756	29568	29426	29401
Naddon (70)	896	25882	25894	24737
Ville sur Janioux	549	35337	35360	35524
Bellecombe en Bauges	664	29080	29726	29870
Kergloff (29)	903	29696	29726	29870
Daglan (24)	557	25696	25894	26020
La Croix Hellean (56)	922			
Mohon (29)	993	27000	27000	27000
Bieujac (33)	628		22 062	21 947
Ligniac (19)	686	21 913	21 347	21 329
Granzay gript (79)	926	29 527	29430	29657
Chamadelle (33)	737	21832	21841	
Beceleuf (79)	771	23816	23595	23709

Dans les communes entre 500 et 1000 habitants, les maires touchent l'indemnité au taux maximal qui s'élève à 1205 euros mensuels avant la réforme de 2019. Les adjoints peuvent percevoir une rémunération de 320 euros mensuels. Grâce à ce tableau, on peut s'apercevoir que les communes entre 500 et 1000 habitants choisissent le plus souvent la configuration suivante : un maire et deux adjoints ou trois pour une indemnité globale des trois élus d'environ 25 000 ou 29 000 euros. Toutefois, il est possible de constater que le nombre d'adjoints a une importance sur le montant global et que des différences existent alors qu'elles ne semblent pas être justifiées par le nombre d'habitants. Ainsi en est-il de la commune de Chauvigne, qui pour 865 habitants, a fait le choix d'un exécutif resserré avec un maire et deux adjoints pour une indemnité globale d'environ 23 000 euros alors que la commune de Ville dur Janioux, qui compte 549 habitants, a opté pour 4 adjoints conduisant nécessairement à augmenter l'indemnité globale à environ 35 000 euros.

Montant total des indemnités perçues par les élus dans les communes entre 1000 et 3499 habitants (compte 6531)

Communes	Nombre d'habitants	Indemnité globale 2017	Indemnité globale 2018	Indemnité globale 2019
Montignac (24)	2807	66 760	66 169	66 472
Beynat (19)	1256	42 712	42 771	42 977
Amou (40)	1540	43 641	46794	48 171
Voutezac (19)	1338	41 000	42 000	45 000
Rivedoux	2280 (17)	83439	83722	84124
Jussey (70)	1655	49 414	49 408	49 647
Marnay (70)	1583	27 370	32 513	33 028
Pusey (70)	1400	58 262	58 290	58 574
Soyons (07)	2238	44 328	48 955	49 305
Amancy (74)	2700	50 087	49 446	50 364
Solaize (69)	2716	62 710	62 489	62 790
Elliant (29)	3271	53 319	52 811	53 067

Dans les communes entre 1000 et 3499 habitants, les maires touchent l'indemnité au taux maximal qui s'élève à 1672 euros mensuels avant la réforme de 2019. Les adjoints peuvent percevoir une rémunération de 641 euros mensuels. Dans cette hypothèse, la configuration

classique de l'exécutif est la suivante : un maire et 3 adjoints pour un montant total des indemnités qui s'élève environ à 44 000 euros environ. Toutefois, nombreuses communes ont fait le choix d'indemniser 5 adjoints conduisant à porter l'indemnité à environ 58 000 euros. Ainsi, la commune de Pusey, pour 1400 habitants, indemnise en plus du maire 5 adjoints et un conseiller délégué pour un montant total d'indemnités d'environ 58 000 alors que la commune d'Elliant, qui compte plus du double d'habitants, verse moins d'indemnités aux élus.

Montant total des indemnités perçues par les élus dans les communes entre 3500 et 9999 habitants (compte 6531)

Commune	Nombre d'habitants	Indemnité globale 2017	Indemnité globale 2018	Indemnité globale 2019
Feytiat (87)	6225	107008	107061	107580
Pleurtuit		96057	97753	105000
Landevant (56)	3810	66089	65955	66281
Montpon Menesterol (24)	5578	96810	95906	92957
Brantôme	3759		56185	128 665
Celles sur Belle		115 249	115 306	157 488
Ornans (25)	4400	103 212	98 249	100 812
Offemont (90)	4000	117 291	126 000	125 000
Cruseilles (74)	3819	109 669	110 583	110 253
Fraisses	3723	92 503	92 058	92 012
Saint Vincent de Lyrosse	7826	122 370	111 517	108 637
Marnaz	5500	96 060	97 075	97 545
La Mutalière	6400	93 568	87 290	85 967
Beaucourt		104 456	104 321	104 683
Feyzin	9645	101 899	107 823	101 530
Étupes	3727	122 609	122 853	123 448

Dans les communes entre 3500 et 9999 habitants, le montant des indemnités répond au schéma suivant. Les maires ont le droit à une indemnité de 2140 euros mensuels et les adjoints de 855 euros mensuels. Les chiffres sont plus difficiles à analyser puisqu'ils vont dépendre des majorations possibles. Ainsi, si l'on prend le cas des cinq communes comprises entre 3759 habitants et 4000 habitants, on peut constater **des différences importantes**. Tout d'abord, la commune de Brantôme a fait le choix de constituer une commune nouvelle, ce qui explique l'augmentation exponentielle de ses indemnités.

Ensuite, il est possible de noter de grandes disparités entre communes. Ainsi en est-il de la commune de Landevant, qui verse une indemnité globale de 66 089 euros alors que pour la commune de Fraisses, qui compte un peu moins d'habitants, elle s'élève à 92 503 euros.

Montant total des indemnités perçues par les élus dans les communes entre 10 000 et 20 000 habitants (compte 6531)

Commune	Nombre d'habitants	Indemnité globale 2017	Indemnité globale 2018	Indemnité globale 2019
Kervignac	14800	93 760	93 798	94 259
Riom	19180	132 606	132 395	127 070
Aubière	10 012	115 967	116 025	117 764
Pont de Claix	10435	202 437	206 133	207 161
Cluses	17 059	187 500	195 000	192 000
La Motte Servolex	11 975	157 879	158 045	158 810
Cesson-Sevigné	17 414	143 194	141 860	142 313
Lamballe-Armor	16 678	217 903	219 682	352 846
Morlaix	15 028	194 335	189 176	189 990

Dans les communes entre 10 000 et 20 000 habitants, le montant des indemnités répond au schéma suivant. Les maires ont le droit à une indemnité de 2528 euros mensuels et les adjoints de 1069 euros mensuels. Pour ces communes, on constate un grand nombre de disparités par rapport au montant total des indemnités. Ainsi, la commune de Kervignac ne verse que 93 000 environ alors que la commune d'Aubière pour un nombre d'habitants moins significatif verse plus de 116 000 euros. Cela résulte notamment du fait que le maire de Kervignac et les 7 adjoints touchent 55 % de l'indice brut soit respectivement 2090 euros mensuels et 838 euros mensuels auxquels il faut encore ajouter les 5 conseillers délégués. Surtout, **les différences s'expliquent par les majorations qui peuvent être votées par l'organe délibérant de chaque collectivité.** Par exemple, la commune de Pont-de-Claix, éligible à la dotation de solidarité urbaine, voit son enveloppe indemnitaire globale largement renforcée. Son conseil municipal se composait d'un maire à 55,60 % de l'indice brut 1 015 majoré 821 et de 9 adjoints et 12 conseillers délégués. La délibération précise que le Premier adjoint « au vu des missions qui lui sont confiées » bénéficiera de 53,03 % de l'indice brut alors que les autres bénéficieront de l'indice 25,52 %. Au contraire, pour la

commune de Riom qui compte presque 20 000 habitants, et qui est chef-lieu de canton, avec un maire, 9 adjoints et 6 conseillers délégués verse 70 000 euros d'indemnités de moins que la ville de Pont-de-Claix.

Il résulte de ces différents tableaux plusieurs éléments d'analyse :

- Tout d'abord, il est très difficile de connaître le montant d'indemnité versé à chaque membre de l'exécutif s'il est fait uniquement référence au compte 6531. Les différentes majorations possibles ou le nombre d'adjoints et de conseillers délégués rendent impossible un calcul précis sauf recherches minutieuses visant à rechercher ces deux éléments en plus du compte 6531.
- Ensuite, d'après l'échantillon territorial sur lequel repose cette étude, on s'aperçoit également qu'il existe des disparités importantes entre les régions voire même entre les communes d'un même département.
- Enfin, on remarque qu'il n'existe pas corrélation entre le nombre d'habitants des communes et le montant total des indemnités. Pourtant, le barème de cette indemnité est calculé en fonction des strates de population. On se rend finalement compte que ce critère doit être mis en parallèle avec d'autres paramètres comme le cumul avec d'autres mandats ou encore le profil sociologique des élus (actif ou retraité, niveau social).

Indemnités des élus des départements et régions

Le régime des indemnités auxquelles les Conseillers départementaux et régionaux peuvent prétendre est fixé par la loi, essentiellement les dispositions des articles L. 3123-15 à 17 et L 4135 -15 à L 4135 -19 — 3 du Code général des collectivités territoriales. Les membres reçoivent pour l'exercice effectif de leurs fonctions **une indemnité fixée par l'assemblée délibérante à chaque renouvellement par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.**

Deux facteurs principaux entrent en jeu pour la fixation de cette indemnité.

D'abord **la démographie de la collectivité conditionne l'indemnité maximale** pouvant être fixée en référence au montant déjà cité.

Population régionale (habitants)	Taux maximal (en %)
Moins de 1 million	40
De 1 million à moins de 2 millions	50
De 2 millions à moins de 3 millions	60
3 millions et plus	70

Population départementale (habitants)	Taux maximal (en %)
Moins de 250 000	40
De 250 000 à moins de 500 000	50
De 500 000 à moins de 1 million	60
De 1 million à moins de 1,25 million	65
1,25 million et plus	70

- Le second facteur est **lié à la participation de l'élu à la gestion de la collectivité.**

Cette modulation peut être positive dès lors que le membre prend des responsabilités au sein de la collectivité. Ainsi en va-t-il des membres des commissions et bien entendu des vice-présidents et du Président.

Exemple du Cantal (Indemnité de fonction brute des élus au 1^{er} janvier 2019 : 3 889,38 €)

Fonction	Montant brut
Conseiller départemental Taux maximal 40 % de la somme correspondant à IB 1027 IM 830	1 555,75 €
Membre de la commission permanente (autre que Vice-Président ayant une délégation) Indemnité de Conseiller départemental majorée de 10 %	1 711,33 €
Vice-Président ayant une délégation de l'exécutif du Conseil Départemental Indemnité de Conseiller départemental majorée de 40 %	2 178,05 €
Président du Conseil départemental Somme correspondant à IB 1027 majorée de 45 %	5 639,60 €

Les pratiques semblent assez homogènes entre les départements. L'ensemble des Conseillers départementaux et régionaux sont généralement membres d'une commission permanente. Les majorations prévues pour eux, les vice-présidents et présidents sont pour les cas étudiés égaux à celle maximum prévue par les articles L3123-17 et L4135-17 du CGCT.

- La loi prévoit également que les membres peuvent voir leur indemnité évoluer de manière négative en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée. **Cette disposition n'est pas appliquée partout. Elle est appliquée à titre d'exemple depuis 2015 par la Région Île-de-France. L'article 37 de son règlement intérieur dispose ainsi : « Tout conseiller régional voit son indemnité mensuelle réduite à due proportion de ses absences non**

justifiées sur le semestre suivant, dans la limite de 50 % de cette indemnité conformément aux dispositions de l'article L. 4135-16 du CGCT ».

- En matière de fixation des indemnités des conseillers régionaux et départementaux, **la marge de manœuvre laissée à l'autorité de fixation semble donc de jure importante, mais de facto assez limitée**. Les collectivités tendent généralement à reconnaître le travail de leurs élus en atteignant les plafonds prévus par la loi. On constate ainsi une forme d'homogénéité des indemnités, sauf quand la loi prévoit elle-même des modulations (notamment relative à la population). Seule la sanction des absences semble être un vrai facteur d'hétérogénéité.

Au regard de l'analyse développée, il apparaît que le principal angle mort du droit applicable en matière d'indemnités des élus locaux a trait à la modulation de ces dernières. Un encadrement accru apparaît nécessiter :

Proposition 2 : De clarifier les différentes catégories d'indemnités et de majorations⁹.

Proposition 3 : D'insérer dans la loi une définition de l'indemnité de fonction des élus locaux qui préciserait qu'elle ne constitue pas un salaire.

⁹ Si le nouvel article L. 2123-22 du CGCT définit et améliore la visibilité des majorations en prévoyant un vote distinct l'application des majorations, il n'en reste pas moins vrai que ces dernières demeurent difficilement identifiables.

II. ÉTAT DES LIEUX DES AVANTAGES MATÉRIELS DES ÉLUS

Bien que les fonctions et mandats électifs soient par principe gratuits, les élus locaux peuvent bénéficier d'indemnités afin de compenser les frais liés à l'exercice de leurs responsabilités publiques. Ils peuvent également bénéficier de remboursement des frais consécutifs à l'exercice de leur mandat, dans certaines conditions. Selon le CGCT, le conseil municipal¹⁰ autorise, par une délibération annuelle, l'usage par ses membres et par des agents de la commune concernée de véhicules dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage.

Les avantages dont peuvent bénéficier les élus locaux sont nombreux et doivent, en principe, répondre uniquement aux charges liées à l'exercice d'un mandat et en aucun cas être destinés à un usage personnel comme le rappelle la charte de l'élu local, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT selon lequel : l'élu « poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ». Cependant, les recherches auprès des collectivités n'ont pas permis de lever le voile sur ce régime des avantages en raison, principalement, d'un défaut de traçabilité. Si certains avantages font l'objet d'une nomenclature particulière à l'instar de ceux des frais de représentation ou encore des frais de formation, d'autres sont intégrés dans un compte « fourre-tout » nommé « frais de mission » **et pour lequel il est impossible de connaître avec précisions les dépenses liées aux remboursements de déplacement, de garde d'enfants ou encore de restauration**. Il serait alors nécessaire, de rechercher pour toutes les collectivités, les délibérations autorisant la perception de ces avantages, ce qui est pour l'heure impossible puisque seules les collectivités de plus de 3500 habitants disposant et qui disposent d'un site internet ont l'obligation de publier

¹⁰ La même disposition existe pour le conseil départemental, régional ou l'assemblée délibérante intercommunale.

leurs documents budgétaires. Toutefois et même si ces documents sont publiés, ils sont **difficilement compréhensibles pour les non-initiés à la comptabilité publique ce qui démontre l'opacité des avantages dont bénéficient les élus locaux** à commencer par la notion d'avantage elle-même.

Proposition n° 4 : Rendre moins opaques les avantages des élus locaux en retraçant dans un compte distinct l'ensemble des frais de mission dont ils disposent (frais de restauration, de déplacement, de garde d'enfants)

La notion d'avantages

Comme il a été dit précédemment, les élus locaux bénéficient d'avantages. **Toutefois, ce terme « d'avantage » est à utiliser avec précaution dans la mesure où il ne doit pas être confondu avec celui de « privilège » sous peine de créer de nombreuses interrogations dans l'esprit des citoyens, déjà heurté par de nombreux scandales politico-financiers.** Au sens où ils sont définis par le CGCT, les avantages constituent des remboursements de frais consécutifs à l'exercice du mandat, et ce, dans certaines conditions. Par ailleurs, il a été précisé depuis 2013¹¹ que l'utilisation des véhicules par les élus doit être autorisée par une délibération annuelle de l'assemblée délibérante. Il est toutefois nécessaire de faire une distinction puisque le Code ajoute que : « Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage ». Dès lors, **il existe deux types d'avantages, ceux liés à l'exercice de la fonction et les avantages en nature**¹². Or, ces avantages en nature ne sont pas définis par les textes.

¹¹ Article 34 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹² I. Thumerel, « Transparence et opacité entourant les avantages en nature des élus locaux », intervention au colloque "Le métier d' élu local" à l'Université Littoral Côte d'Opale, 6 mars 2020.

Il est possible de se référer à l'instruction fiscale du 15 juillet 2013¹³ qui établit une différenciation entre, d'une part, l'utilisation de l'élément mis à disposition à des fins professionnelles (qui est un usage du matériel professionnel pour l'exercice des fonctions) et, d'autre part, l'utilisation à des fins privées de cet élément, laquelle est considérée juridiquement comme un avantage en nature. Dès lors, puisque les avantages en nature sont utilisés à des fins purement privés, ils peuvent être assimilés à des privilèges accordés aux élus locaux. Reste alors à connaître l'étendue de ces avantages en nature puisqu'ils constituent un élément de leur « rémunération ». Or, en l'absence de définition, cette recherche peut paraître complexe. Par exemple, certains expriment l'idée que les NTIC (téléphone portable ou tablette) peuvent constituer des avantages en nature. S'il est tout à fait possible qu'un élu utilise sa tablette numérique à d'autres fins que pour l'exercice de son mandat (navigation sur internet à des fins personnelles), il paraît impossible de contrôler cette utilisation.

Au contraire, **certains avantages en nature sont plus discutables et pourraient être assimilés à des privilèges à l'instar des logements de fonctions, des cartes de carburant ou encore des frais de nourriture** (autres que ceux qui ont un lien avec l'exercice du mandat). Il est donc important de retracer les différents avantages dont bénéficient les élus et d'analyser s'ils constituent de véritables privilèges, auxquels cas ils devraient être supprimés ou de simples contreparties à l'exercice du mandat d'élu local.

- **Proposition n° 5 : Supprimer les avantages en nature des élus locaux qui ne sont pas en lien avec l'exercice de leur mandat.**

Les frais de mission (frais de déplacement, de garde d'enfants...)

Les frais de missions des conseillers départementaux et régionaux, prévus aux articles L.3123-19 et L4135-19 du CGCT, sont principalement destinés à couvrir leur

¹³ Ainsi que le proposent L. Carrère et E. Batôt, « Le nouveau cadre des avantages en nature », *La Gazette des communes*, 24 novembre 2014, p. 70-71

déplacement lors de la réunion des assemblées délibérantes. Les frais de garde (enfant et personnes âgées) peuvent également être pris en charge. **La loi prévoit un remboursement des frais réels dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Le juge administratif considère toutefois que ces frais doivent être plafonnés** (CAA Paris, 26 janvier 1995, n° 93PA01101). L'article L.2123-18-2 prévoit que « *les membres du conseil municipal bénéficient d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagé en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L.2123-1 [réunion du conseil ou des commissions, par exemple]. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. Les modalités de remboursement sont fixées par délibération du conseil municipal* ». Ces dispositions sont applicables aux conseillers communautaires et métropolitains. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État. Les modalités d'application desdits articles sont fixées par un décret.

La principale question qui se pose est relative aux frais de déplacement engagés dans le cadre des mandats spéciaux¹⁴. La nature desdits mandats n'étant prévue ni par la loi, ni par décret, la marge de manœuvre des collectivités est ici importante. Ceux-ci sont accordés soit par l'assemblée délibérante, soit, comme dans le Morbihan, par la commission permanente.

Par ailleurs, le conseil municipal peut accorder par délibération une aide financière en faveur des maires et de tous les adjoints (et non plus ceux des communes de 20 000 habitants au moins) qui utilisent le chèque emploi-service universel (CESU) pour assurer la rémunération des salariés ou des associations ou entreprises agréées chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile¹⁵. Des dispositions

¹⁴ *Infra*, la notion de mandat spécial

¹⁵ Article L.2123-18-4 modifié par la loi du 27 décembre 2019.

similaires sont prévues pour les présidents des conseils et les vice-présidents ayant reçu délégation¹⁶.

Les conditions d'attribution de cette aide financière sont fixées par les articles D.2123-22-4, D3123-22-1 et D4135-22-1¹⁷.

Cette aide au maximum égale à 1 830 €/an (article D.7233-8 du Code du travail), ne peut excéder le coût des services supportés par le bénéficiaire et n'est pas imposable¹⁸. Il convient de préciser que le bénéfice de ces dispositions ne peut pas se cumuler avec les frais d'aide à la personne¹⁹.

Concernant les frais de déplacement, il faut rappeler que les élus municipaux peuvent bénéficier de remboursements de frais dans cinq cas précis²⁰ : les frais de représentation pouvant être attribués au maire, les frais de déplacement des membres du conseil municipal pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, les frais nécessités par l'exécution d'un mandat spécial, les frais d'aide à la personne des élus municipaux et les frais exceptionnels d'aide et de secours engagés personnellement par les élus. Selon le guide de l' élu local de l'AMF, « les assemblées locales ne peuvent légalement prévoir le remboursement d'autres dépenses ». Ces dépenses sont imputées sur le compte 6532 pour les élus.

Montant des frais de mission, en euros brut, issu du compte 6532 dans les communes jusqu'à 80 000 habitants

Communes	Nombre d'habitants	Compte 6532 2017	Compte 6532 2018	Compte 6532 2019
Sievoz	134	66	0	16
Pleville	378	5507	4814	5393
Langoelan	386	4844	4681	7574
Saint-Coulitz	447	0	0	0

¹⁶ Articles L3123-19-1 et L4135-19-1 du CGCT.

¹⁷ Cette aide n'est pas cumulable avec celles prévues au quatrième alinéa de l'article L.2123-18 et à l'article L.2123-18-2.

¹⁸ Article D.2123-22-7, D3123-22-4 et D4135-22-4.

¹⁹ Dont le remboursement est prévu soit par les articles L.2123-18 alinéa 4 dans le cadre des frais d'exécution d'un mandat spécial, L.2123-18-2, L.3123-19 et L4135-19 développés ci-dessus.

²⁰ Article L2123-18 et L2123-18-1 du CGCT.

Sully	496	0	0	0
Mesnay	595	0	0	0
Limony	756	0	262	0
Marnay	1583	0	95	0
Etupes	1945		15,40	7,30
Soyons	2238	389	100	2344
Solaize	2716	449	536	0
Elliant	3271	0	0	72
Marnaz	5500	210	2092	5362
Feytiat	6225	678	1380	2703
La Mutalière	6400	232	830	297
Saint-Vincent de Lyrosse	7826	0	1350	0
Couzeix	9262	148	1272	824
Feyzin	9645	752	738	752
La Motte Servolex	11 975	0	0	0
Pace	12,036	338	840	612
Kervignac	14 800	0	0	0
Morlaix	15 028	17 517	16 181	18 758
Lamballe-Armor	16,678	749	75	1180
Cesson-Sevigné	17 414	97	747	0
Riom	19 180	3934	6887	3060
Saint-Genis-Laval	21 006	544	940	1205
La Garennes Colombes (92)	29 230	14 734	14 597	23 980
Mont de Marsan	29 554	4103	4237	1648
Choisy Le Roi	45 340	5238	4974	7170
Belfort	47 656	17 073	19 045	17 344
La Rochelle	75 735	16 879	12 863	10 257

Ce tableau appelle à plusieurs remarques :

- Tout d'abord, il est possible de constater que de **nombreuses communes n'ont pas inscrit de dépenses** sur ce compte ou uniquement pour un montant très modeste.
- Ensuite, on note de **grandes disparités dans les montants** alors même que celles-ci ne semblent pas s'appuyer sur le nombre d'habitants. Ainsi la commune de La Motte Servolex, qui compte plus de 10 000 habitants. Celle-ci n'a enregistré aucune dépense au compte 5632 alors que de petites communes comme Pleuville ou Langoelan (moins de 1000 habitants) ont versé plus de 4000 euros par an de frais de missions.

- Enfin, il est à noter que [certaines communes ne respectent pas la législation en vigueur](#). Ainsi en est-il de la commune de Montluçon dont le conseil municipal a décidé, à titre dérogatoire, et jusqu'à la fin de la mandature en cours, de relever les plafonds forfaitaires à 100 € par nuitée et à 30 € pour indemnité de repas. Cette décision a été prise en méconnaissance des dispositions de référence de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, qui ne prévoit de telles exceptions aux forfaits de remboursement que pour des motifs où l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières. [La chambre régionale des comptes a relevé un montant de 25 095 € de dépenses irrégulières ou injustifiées](#) entre 2014 et 2017 concernant les frais de mission des élus²¹.

La notion de mandat spécial

Zoom sur le mandat spécial

Selon les articles L.2123-18 pour les élus municipaux et L.5211-14 pour les élus intercommunaux, L3123-19-3 pour les élus départementaux et L4135-19-3 pour les élus régionaux, les fonctions de maire, de président, de vice-président d'adjoint, de conseiller, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. La notion de mandat spécial, qui a été construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial ne peut donc être confié par l'organe exécutif. Le mandat spécial, qui exclut les activités courantes de l' élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise : il s'agit principalement de l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition), du lancement d'une opération nouvelle (chantier

²¹ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport d'observations définitives –Commune de Montluçon, p. 18.

important), d'un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle). Le Conseil d'État a défini le mandat spécial comme étant : « toutes les missions accomplies par l' élu avec l' autorisation du conseil municipal dans l' intérêt des affaires communales, à l' exclusion, seulement, de celles qui lui incombent en vertu d' une obligation expresse ». Par exemple, le Conseil municipal de la Ville de Saint-Étienne a voté la délibération autorisant le remboursement des frais de mission des élus dans l' exécution des mandats spéciaux avec la définition suivante : la notion de mandat spécial exclut toutes les activités courantes de l' élu et doit correspondre à une opération déterminée de façon précise quant à son objet et limitée dans sa durée. Les dépenses de transport effectuées dans l' accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d' un état de frais. Les autres dépenses liées à l' exercice d' un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d' un état de frais et après délibération du conseil municipal. S' agissant des frais de garde d' enfants ou d' assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d' une aide personnelle à leur domicile, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Dans d' autres communes, les chambres régionales des comptes ont relevé de nombreuses anomalies concernant les frais de mission des élus dans l' exécution des mandats spéciaux. Ainsi en est-il de la commune de Luchon-Bagnères pour laquelle La CRC remarque que la pratique est la suivante :

- les prises en charge effectuées pour le compte du maire correspondent aux trois quarts à des frais relevant de l' activité courante de ce dernier (et notamment la prise en charge de ses déplacements entre Bagnères-de-Luchon et Toulouse, lieu d' exercice professionnel et de résidence du maire)
- lorsque les remboursements de frais correspondent à des déplacements effectués au titre du mandat de maire, aucun mandat spécial n' est autorisé par l' assemblée délibérante
- la prise en charge des frais de séjour se fait au réel, sans plafonnement de montant, et non forfaitairement comme prévue par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006
- certaines dépenses sont prises en charge sans fourniture de pièce justificative (billet d' avion pour voyage à Rennes sans motif de déplacement) et d' autres semblent

dépourvues de lien avec les nécessités de la fonction comme des applications pour i phone ou une commande d'objectifs pour appareil photo.

Dans le cadre du mandat spécial, plusieurs frais peuvent être remboursés : les frais de transport, d'hébergement et de restauration, les frais d'aide à la personne ainsi que « les autres frais ». La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 a modifié l'article L.2123-18 qui prévoit désormais que les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal, et non plus sur présentation d'un état de frais. Une telle disposition avait déjà été introduite concernant les régions et départements par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Au contraire, les frais de séjour peuvent être remboursés soit forfaitairement, soit selon la technique des frais réels. Enfin, l'article L.2123-18 permet le remboursement d'autres frais exposés par les élus à l'occasion de l'exercice d'un mandat spécial, dès lors que ces frais apparaissent nécessaires au bon accomplissement du mandat, et qu'il peut en être porté justification.

Proposition 6 : Insérer dans la loi une définition du mandat spécial.

Des avantages en nature insuffisamment transparents

Selon les articles L. 2123-18-1-1, L3123-19-3 et L4135-19-3 du CGCT, le conseil²² autorise, par une délibération annuelle, l'usage par ses membres et par des agents de la collectivité concernée, de véhicules dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage. Dans le cadre de ces avantages, il convient également de s'assurer que l'élu « poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier », selon les termes de la charte de l'élu local, codifiée à l'article L.1111-1-1 du CGCT. **Les parcs des collectivités répondantes ne semblent guère**

²² La même disposition existe pour le conseil départemental, régional ou l'assemblée délibérante intercommunale.

fournis (deux ou trois véhicules) et sont généralement plutôt orientés vers la mission de représentation du président.

La collecte de données n'a pas permis de connaître précisément le montant des frais de restauration perçus par les élus. **Ces frais de restauration sont donc difficilement identifiables.** En principe, les communes doivent utiliser l'imputation comptable 6257 « réceptions », dont la M14 prévoit l'utilisation pour « enregistrer les frais de réception autres que ceux exposés dans le cadre des fêtes et cérémonies ». Or, très souvent c'est le compte 6232, « fêtes et cérémonies » qui est utilisé alors qu'il doit être réservé aux « dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales ».

Communes	Nombre d'habitants	Compte 6232 2018	Compte 6232 2019	Compte 6257 2018	Compte 6257 2019
Saint Coultiz	447	1043	2104	3347	1545
Légniac	686	10 739	16 209	1487	3210
Montignac	2807	17 135	25 312	12 240	13 517
Royan	19 249	615 369	642 262	216 932	199 260

Les frais de restauration des membres des conseils régionaux ou départementaux sont généralement pris en charge lors de session, au moins lorsque les réunions du Conseil durent une journée (notamment pour les départements lors de la session budgétaire annuelle). **Le Cantal applique ainsi une prise en charge des repas sur présentation de justificatif sur la base du taux ministériel à savoir 17,50 € depuis le 1er janvier 2020.** D'autres collectivités organisent elles-mêmes les repas. Toutes assurent généralement l'accès au restaurant administratif.

Les CRC ont déjà pu souligner de **nombreuses irrégularités dans la gestion de ces frais de restauration.** Il est ainsi possible de mentionner le remboursement par la ville d'Orange, au titre des frais de représentation, de factures de restaurant pour deux ou trois convives le dimanche²³. De même en va-t-il de l'augmentation de la prise en charge de factures de

²³ CRC PACA, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville d'Orange, 16 septembre 2011

restaurant par la ville d'Hesdin justifiée par « l'organisation de repas associant les organisateurs des animations culturelles ou par des repas pris avec les membres de l'équipe municipale "pour les récompenser de leur travail" »²⁴ alors que, note la CRC des Hauts-de-France, « les factures relèvent quasi exclusivement d'un établissement situé dans la commune et concernent très souvent un nombre restreint de couverts »²⁵. La CRC d'Île-de-France²⁶ a également relevé, pour la commune de Mantes-la-Jolie la fréquence des remboursements de notes de restaurants pour des repas le plus souvent de 2 couverts : 63 factures sur 6 mois en 2014, 100 factures en 2015, 74 factures en 2016, 79 en 2017 d'un montant moyen respectivement de 142 € en 2017 et 182 € en 2016. *Pour l'année 2014, les notes de restaurant atteignent en cumul 10 477,09 €, et 14 602,56 € en 2015* alors même que Mantes-la-Jolie fait partie des communes défavorisées d'Île-de-France selon la définition retenue par la Cour des comptes dans son rapport public annuel du 6 février 2019.

Le président de la collectivité peut prétendre à un logement de fonction lorsqu'il habite en dehors du chef-lieu et qu'un tel équipement existe. À défaut il reçoit une indemnité journalière. On semble assister là aussi à une certaine homogénéité des pratiques conjuguant logement de fonction et mise à disposition d'un véhicule. Deux éléments de variations entre collectivités sont à prendre en compte. D'abord la nature des mises à disposition qui dépend du patrimoine de la collectivité. Enfin et surtout leur étendue. Alors que ces avantages sont dans la plupart des départements uniquement réservés au président, dans des régions comme l'Île-de-France, ils sont étendus à l'ensemble des membres de l'exécutif.

Les frais de formation, crédités, mais peu utilisés

Depuis 2002 et la loi « démocratie de proximité », les assemblées délibérantes sont tenues de délibérer, en début de mandat, sur les orientations de la formation de leurs membres ainsi que les crédits ouverts à ce titre. **De plus, le législateur oblige les collectivités à**

²⁴ CRC Hauts-de-France, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune d'Hesdin, 27 mars 2019

²⁵ Idem

²⁶ CRC Ile de France, Rapport d'observations définitive Commune Mantes-la-Jolie, 2 avril 2020, p. 103 et s.

annexer au compte administratif un tableau retraçant les actions de formation financées qui doit donner lieu à un débat annuel. Les articles L2123-12, L 3123-10 et L4531-10 du CGCT disposent que les membres des conseils délibérants « ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. » Outre ces formations obligatoires, **la faible demande des élus conduits la plupart du temps à ce que le montant budgété soit très peu utilisé**²⁷.

Ce montant est toutefois très différent d'une collectivité à l'autre. Il se monte jusqu'à un peu plus de 280 000 € pour le Grand Est. Concernant les départements il va de 10 000 € pour la Vendée à 45 000 € pour les Hautes Seines. En Vendée, aucuns frais de représentation ne sont prévus. Le détail des formations montre qu'y sont incluses des participations à l'Assemblée des départements de France ou aux journées nationales des femmes élues que l'on aurait pu considérer comme entrant plus dans le cadre de frais de représentation. Le compte administratif de Montpellier fait apparaître pour l'année 2017, trois formations pour trois élus portant respectivement sur les journées nationales des femmes élues (JNFE), une formation de prise de parole en public et l'immersion au cœur du système éducatif finlandais.

Selon le rapport de l'IGA²⁸, dans une commune de plus de 100 000 habitants, **la dépense moyenne de formation par élu atteint 376 euros alors que pour les communes de moins de 2000 habitants, peu pourvues en services techniques et administratifs, cette dépense n'atteint pas 9 euros.** La collecte de données rejoint ce constat dans la mesure où de nombreuses communes n'enregistrent aucune dépense sur le compte 6535 (frais de formation des élus) ou des dépenses réalisées nettement inférieures aux budgets consacrés initialement.

Pour les communes de moins de 500 habitants, sur 20 réponses obtenues, seules trois communes ont crédité le compte 6535. Par exemple, la commune de Loc-Brevalaire a

²⁷ Sur ce point, J.-K. Kerléo et A. Granero, « La formation des élus locaux : un marché en pleine expansion », *AJDA*, décembre 2020.

²⁸ Inspection générale de l'Administration (IGA), La formation des élus locaux, janvier 2020, p.24.

crédité annuellement pour 2017, 2018 et 2019 un montant de 500 euros, mais n'a dépensé que 186 euros, 354 euros et 404 euros pour ces trois années.

S'agissant des communes entre 500 et 1000 habitants, sur les 23 réponses obtenues, seules quatre communes ont enregistré des frais de formation. Ainsi en est-il de la commune de Mignovillars qui a crédité pour les années 2017, 2018 et 2019 respectivement 350, 350 et 500 euros, mais qui n'a dépensé que 324, 321 et 328 euros.

Enfin, pour les communes entre 1000 et 3499 habitants, la plupart des communes ont bien enregistré des montants pour les frais de formation, mais ceux-ci apparaissent en général très faibles. Par exemple, la commune de Marnay a enregistré 45 euros de frais de formation pour les années 2017 et 2018 et la commune de Soyons 80, 150 et 240 euros pour 2017, 2018 et 2019.

L'absence de réglementation sur les dons et cadeaux

Alors que l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale RAN introduit par la Résolution n° 281 du 4 juin 2019 80 et l'article 91 quinquies du Règlement du Sénat prévoient que les parlementaires doivent déclarer, au Bureau du Sénat ou au déontologue de l'Assemblée nationale, les dons, invitations à un évènement sportif ou culturel, avantages et même, au Sénat, les cadeaux, dès lors qu'ils excèdent un montant fixé à 150 euros, il n'existe **aucune réglementation comparable à destination des élus locaux**. Pourtant, la CRC PACA a relevé, s'agissant du conseil départemental des Hautes Alpes, l'existence de « cadeaux protocolaires » ou des « objets de communication cabinet » commandés auprès d'un fournisseur de matériel de golf « SRIXON ». Or, la chambre s'interroge sur *la bonne utilisation des deniers publics au regard de la faible quantité (d'un à quatre exemplaires), de la nature des achats (sacs de golf, sacs de voyage, pack balles de golf-casquettes de golf etc.) et de l'absence de traçabilité de ces objets*²⁹.

²⁹ CRC PACA, Rapport d'observations définitives, Conseil départemental des Hautes-Alpes, 8 mars 2019.

C'est pourquoi, il a été proposé dans la note « rendre plus éthique la vie politique locale » de prévoir, sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires que tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat soit transmis au référent déontologue.

Proposition 7 : Prévoir sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires que tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur que les élus locaux estiment supérieure à 150 euros soit transmis au référent déontologue

Un « avantage » à supprimer : les frais de représentation

Les départements et régions ne disposent pas d'un budget propre aux frais de représentation en dehors des frais de transport et de restaurations déjà évoqués. Les collectivités peuvent par ailleurs **mettre à disposition des membres smartphone, tablettes voire matériel informatique**. Celle-ci fait généralement sur le modèle de ce qui se passe au Parlement, l'objet d'une dotation en début de mandat. Les abonnements téléphoniques et internet ne sont dans les cas étudiés pris en charge que pour les membres de l'exécutif. **Ces dotations matérielles représentent des budgets importants et assez uniformes entre régions et départements³⁰ (182 771,85 € dans le Grand Est, 202 300 € dans le Morbihan)**. Des frais de représentation à destination des groupes politiques sont également prévus. Ils comprennent également des dotations destinées aux groupes politiques. À titre d'exemples celle attribuée par la région Île-de-France comprend : des bureaux ; deux téléphones mobiles, un PC par collaborateur, un budget reprographie et documentation, 1 000 € de crédits par élu pour l'affranchissement, 900 € de crédits par élu pour des frais de réception, 2 700 € de crédits formation par élu, 13 000 € de crédits par élu pour des

³⁰ Par exemple : 182 771,85 € dans le Grand Est, 202 300 € dans le Morbihan.

collaborateurs, 2 000 € de crédits + 100 € par élu pour des matériels informatiques spécifiques (scanners, appareils photo, consommables...).

Le manque de transparence sur les frais de représentation des maires

Outre leurs indemnités de fonction, l'article L. 2123-19 du CGCT précise que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation. Cette allocation est par principe destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Ces frais de représentation sont conditionnés par une délibération de l'assemblée délibérante. Ils constituent un avantage en nature puisqu'il ne s'agit pas de rembourser des dépenses particulières par le biais de la production de justificatifs, mais d'un forfait, d'une allocation que l'on accorde à l'exécutif de la collectivité³¹. **Il s'agit donc de dépenses dont le montant peut varier considérablement selon les collectivités et les activités du maire. Or, il apparaît que le régime de frais ouvrant droit à remboursement ou étant directement pris en charge par la collectivité est peu transparent et peut conduire à des « dérives ».**

Il n'existe, en effet, aucun référentiel sur l'utilisation de cette indemnité représentative du mandat ce qui laisse une grande latitude aux collectivités et aux exécutifs locaux. Or, certains élus ont une **interprétation large des frais liés à l'exercice de leurs fonctions et exposés dans l'intérêt de la commune (achat d'articles de sport, de parfums, prestations assurées dans des instituts de beauté ou encore dépenses de pharmacie et chaussettes)**. Pour éviter que ces indemnités se transforment en un quelconque enrichissement personnel, une première note³² avait proposé l'institution d'une distinction claire entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique. Il serait donc utile de préciser, comme le souligne I. Thumerel³³, que ces **frais de représentation doivent**

³¹ CE, 1^{er} février 2006, n°287656, « Préfet du Puy-de-Dôme » et CE, 27 juin 2007, n°292946, « Commune de Calais »

³² Rendre plus éthique la vie politique locale.

³³ I. Thumerel, « Transparence et opacité entourant les avantages en nature des élus locaux », intervention au colloque "Le métier d' élu local" à l'Université Littoral Côte d'Opale, 6 mars 2020.

respecter un certain nombre de principes déontologiques à l'instar de ce que prévoit l'article 2 du chapitre 1er de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat qui dispose que : « Les Sénateurs, de leur côté, respecteront les principes suivants : la relation directe des frais engagés avec l'exercice du mandat ; le caractère raisonnable des dépenses payées au regard de la gestion de leurs frais de mandat ; l'attention à leur responsabilité personnelle qu'ils engagent dans la gestion de leur frais de mandat et enfin qu'aucun enrichissement personnel ne pourra résulter de l'application des dispositions de la présente réglementation ».

La collecte de données sur les frais de représentation des maires confirme ce qui a été précédemment écrit tout en conduisant à de nouvelles réflexions.

Au sein de la nomenclature M14, les frais de représentation des maires sont enregistrés au sein du compte 6536. Si très peu de communes font état de ces frais de représentation au sein de ce compte, il existe de très nombreuses différences de montant de ces frais de représentation pour les communes de même taille géographique.

S'agissant des communes entre 500 et 1000 habitants, sur les 23 réponses obtenues, seule une commune a enregistré des frais de représentation du maire qui s'élèvent à 399 euros, 999 euros et 1265 euros pour les années 2017, 2018 et 2019 (Commune de Montagnole). De plus, aucune commune de moins de 500 habitants n'a enregistré de montant dans le compte 6536. S'agissant des communes entre 1000 et 3499 habitants, là encore une seule commune enregistre des montants au compte 6536 (Commune de Soyons) avec une indemnité de 241 euros et 25 euros pour 2018 et 2019 (aucune dépense en 2017). En revanche, pour les communes entre 3500 et 9999 habitants, on note davantage d'inscriptions au compte 6536, mais toujours avec des écarts qui ne sont pas justifiés par le nombre d'habitants. Ainsi alors que la commune de Feyzin qui compte plus de 9600 habitants ne mentionne aucun frais de représentation des maires, la commune de Marnaz (5500 habitants) a versé 3510 euros et 4000 euros de frais de représentation en 2018 et 2019. Dans d'autres communes, les montants sont minimes comme à Ornans (4400

habitants) qui affiche un compte 6536 à 91 euros pour l'année 2017 et 17 euros pour 2019 (aucune dépense en 2018).

De cette collecte de données, plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- 1) Au regard de la **faible utilisation par les petites communes des frais de représentation des maires constituant des avantages en nature, il paraît opportun de les supprimer totalement pour les communes de moins de 3499 habitants**. Et ce, d'autant plus, que la loi engagement et proximité a revalorisé les indemnités de fonction des maires des trois premières strates d'habitants.
 - 2) S'agissant des communes de plus de 3500 habitants, **un contrôle plus important doit être institué concernant ces frais de représentation au regard des différences notables des montants perçus et de la faible transparence de ces avantages indemnisés sans justificatif³⁴**. Enfin, il faut également ajouter que **cette indemnisation n'est pas un droit pour le maire, mais une faculté laissée au conseil municipal dans le cadre des ressources ordinaires de la commune³⁵**. Or, certaines assemblées définissent le versement de ces indemnités qui peuvent être plafonnées et soumises à justificatifs. Malgré tout, certains maires n'hésitent pas à enfreindre ces délibérations à l'instar du premier représentant de la commune d'Hesdin, qui compte 2200 habitants, qui a enregistré dans le compte frais de représentation 2000 euros d'achats pour couvrir ses frais vestimentaires pour la seule année 2017³⁶.
- **Proposition 8 : Supprimer les frais de représentation des maires pour les communes de moins de 3499 habitants.**

³⁴ D'ailleurs, la faible collecte de données interroge également la bonne utilisation du compte 6536. Souvent, les chambres régionales des comptes soulignent que les communes n'utilisent ni l'imputation comptable 6257 « réceptions », dont la M14 prévoit l'utilisation pour « enregistrer les frais de réception autres que ceux exposés dans le cadre des fêtes et cérémonies », ni le compte 6536 qui enregistre les frais de représentation du maire. Les dépenses sont imputées sur le compte 6232, « fêtes et cérémonies », dont la M14 précise qu'il doit être réservé aux « dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales ». Il est donc proposé de renforcer les moyens matériels et humains des chambres régionales des comptes tout en prévoyant un contrôle automatique de ces frais de représentation pour toutes les grandes collectivités et intercommunalités.

³⁵ CE 16 avr. 1937, *Richard*, Leb. 395.

³⁶ CRC Hauts-de France, Commune d'Hesdin, Rapport d'observations définitives sans réponse, 30 janvier 2019.

- Proposition 9 : Établir un cadre d'utilisation des frais de mandat pour les communes de plus de 3500 habitants sur le modèle de ce qui est prévu par l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 29 novembre 2017 et l'arrêté du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017 relatifs à l'avance de frais de mandat des parlementaires (AFM)

III. RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA DÉONTOLOGIE DES INDEMNITÉS ET AVANTAGES POUR UNE « JUSTE INDEMNISATION » DES ÉLUS LOCAUX

Nos 9 propositions : À partir de l'état des lieux que nous venons d'établir, il est possible d'avancer neuf grandes propositions pour renforcer la transparence et la déontologie des indemnités des élus locaux.

9 PROPOSITIONS DE REFORMES

1

Rendre plus accessibles les principales données financières entourant le régime des indemnités et avantages des élus locaux grâce à une politique d'open data large et une recherche par mots clefs.

2

Rendre moins opaque le régime indemnitaire des élus locaux en clarifiant les différentes catégories d'indemnités et de majorations

3

Insérer dans la loi une **définition de l'indemnité de fonction** des élus locaux qui préciserait qu'elle ne constitue pas un salaire.

4

Rendre **moins opaques les avantages des élus locaux** en retraçant dans un compte distinct l'ensemble des frais de mission dont ils disposent (frais de restauration, de déplacement, de garde d'enfants)

5

Supprimer les avantages en nature des élus locaux qui ne sont pas en lien avec l'exercice de leur mandat

6

Insérer dans la loi une définition du mandat spécial

7

Prévoir sur le modèle de ce qui existe pour les parlementaires que tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur que les élus locaux estiment supérieure à **150 euros** soit transmis au référent déontologue

8

Supprimer les frais de représentation des maires pour les communes de moins de 3499 habitants

9

Établir un cadre d'utilisation des frais de mandat pour les communes de plus de 3500 habitants sur le modèle de ce qui est prévu par l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 29 novembre 2017 et l'arrêté du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017 relatifs à l'avance de frais de mandat des parlementaires (AFM)