



# LA NÉCESSITÉ D'UN VÉRITABLE STATUT DE L'ÉLU

© Jean-Pierre Plasseraud

La mise en place d'un statut de l'élu local attractif est une urgence démocratique, pour permettre à tous les citoyens – sans distinction d'âge, de sexe, d'activité professionnelle – de candidater aux élections municipales de 2026 et de s'investir dans un mandat local avec la garantie d'un cadre protecteur.

**P**lusieurs lois sont déjà venues préciser les conditions d'exercice des mandats locaux et les droits dont disposent leurs titulaires. Les avancées les plus récentes dans ce domaine sont issues de la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 (voir page 9), mais ces dispositions éparses sont loin de constituer un cadre exhaustif et protecteur suffisant.

En mai 2019, un rapport sénatorial en rappelait les principales difficultés :

- la difficile conciliation entre vie familiale et professionnelle et exercice du mandat ;
- la faiblesse du régime indemnitaire qui ne permet pas de compenser les pertes de revenus dues à l'exercice d'un mandat ;
- la protection sociale et le régime de retraite qui sont considérés comme insatisfaisants, notamment du fait de leur manque de lisibilité ;
- la faiblesse des dispositifs de formation qui ne permettent pas aux élus de faire face à la complexité juridique et technique croissante ;

- le risque juridique et pénal que les élus doivent assumer, du fait de la lourdeur de leurs responsabilités.

### La Démocratie a un coût

L'Association des Maires Ruraux de France demande de façon récurrente la création d'un statut de l'élu identifiable et inscrit dans la Constitution, et non pas seulement l'accumulation d'une série de mesures. Elle propose d'axer le « statut de l'élu communal » autour de trois grands principes : Disponibilité (temporelle) ; Responsabilité (formation) ; Sécurité matérielle et juridique.

Les discours bienveillants sur le « bénévolat » des élus ruraux ne doivent pas servir d'alibi pour laisser la situation en l'état. Alors que les fusions et tentatives de mutualisation ont prouvé leur limite quant aux économies d'échelles espérées, la question de la valorisation des indemnités de maires et d'élus doit être traitée sereinement et avec pédagogie, pour aboutir à une situation qui soit en phase avec le rôle crucial des élus ruraux au service de la cohésion nationale et territoriale.

### Une enquête exclusive sur les difficultés des élus salariés du privé

Si les Maires ruraux demandent une évaluation précise des dépenses comparées à la plus-value de l'engagement des élus ruraux (voir « Le chiffre clé » page suivante), de nombreuses remontées de terrain sur les difficultés vécues par les élus ruraux salariés du privé ont alerté l'exécutif de l'AMRF sur la nécessité de mieux documenter cette face trop cachée de la réalité du mandat d'élu rural.

Un questionnaire en ligne a été diffusé aux adhérents, auquel plus de 200 élus ont répondu pour décrire leur situation de maire salarié du secteur privé. Il en ressort que si certaines dispositions légales sont censées permettre aux élus locaux de ne pas être pénalisés dans le cadre de leur activité professionnelle, à raison de leur mandat électif, cette enquête exclusive montre que des vides juridiques existent, susceptibles de discriminer des salariés engagés dans un mandat électif, au service de l'intérêt général.

## L'utilisation partielle des absences légales pour exercer son mandat

À la question "Utilisez-vous le système légal d'absence (crédit d'heures et autorisation d'absence) lorsque vous vous absentez de votre travail pour exercer votre mandat ?", près de la moitié des salariés du privé ont répondu non. Mais alors, comment font-ils pour travailler et exercer leur mandat ?

Des éléments de réponse nous sont donnés dans les questions ouvertes. Un maire du Gers témoigne ne pouvoir « exercer mon mandat qu'en prenant sur mes congés, RTT et récupérations. Comme cela je n'impacte pas l'entreprise et je n'ai pas à justifier mes absences » ; tandis qu'un maire du Doubs dit avoir « pensé faire un temps partiel mais au vu des pertes financières et de la diminution des RTT j'ai abandonné cette option. Je n'utilise que très peu les absences légales car c'est une perte nette sur salaire. Je prends donc sur mes congés personnels pour assurer mes obligations d' élu et je fais des heures supplémentaires afin de pouvoir prendre ces heures en récupération » ; quand il ne s'agit pas comme pour un maire de l'Aude de réduire son temps de travail avec un « temps partiel choisi pour le mandat ».

C'est donc près d'un élu sur deux qui se prive du dispositif légal d'absence, pour ne pas en subir les conséquences (en termes de perte de salaire et de relation avec l'employeur).

### Des droits d'absence d'élus méconnus et souvent mal perçus

Quant aux salariés utilisant leurs droits d'absence, la grande majorité d'entre eux déplore, a minima, une méconnaissance du dispositif de la part de l'employeur et des services RH. « J'ai été obligée de donner les textes de lois à l'employeur pour qu'il accepte », explique par exemple cette jeune maire dans les Vosges. Ensuite, cela va vraiment dépendre de l'employeur. Certains acceptent ces temps d'absence de manière fluide (comme le souligne cette maire du Rhône : « Mon employeur est conciliant et me laisse la liberté de m'absenter pour mes obligations d'élue. Mes heures d'absence ne sont pas rémunérées »). À cette fin, une régularité des prises d'absence peut être mise en place comme l'explique un maire de la Nièvre : « Mes

absences sont fixes et régulières de façon hebdomadaire et tolérées plus ponctuellement par mon employeur ».

Cependant, les tensions sont fréquentes, du fait de la répercussion de ces absences sur l'activité professionnelle : « Cela crée de fortes tensions quant à mes absences à certaines réunions », déplore une maire dans la Drôme. Face à ces « absences mal vues », un de ses collègues du Puy-de-Dôme conseille « de signer avec son employeur une charte ou une convention afin de mettre à plat et au clair les différentes obligations de l' élu ».

Enfin, on repère des situations de refus pur et simple d'absence de la part d'un élu, ou des situations très conflictuelles, comme l'indique un maire du Doubs : « mon précédent employeur ne voulait pas entendre que ces absences pouvaient avoir un impact sur ma charge de travail. C'est une des raisons qui m'a décidé à démissionner et changer d'entreprise ».

### Une difficulté d'organisation accrue pour les cadres

Les maires ayant un statut de cadre semblent particulièrement impactés par ces difficultés d'articulation entre vie professionnel et mandat électif local. Certains élus sont dans l'obligation de faire un choix entre leur mandat et leur emploi. C'est le cas de ce maire dans le Rhône : « En plus de maire, je suis conseiller délégué à l'agglomération, avec des réunions toutes en journée, en plus de mon temps passé en Mairie pour la commune. J'étais de juin 2020 à septembre 2022 en congés sans solde ; il a fallu prendre une décision. J'ai choisi de démissionner de mon emploi pour me consacrer à ma commune ». Une situation illustrée par un maire de Haute-Saône qui a « décidé de prendre une disponibilité jusqu'à la fin du mandat. Ce qui me génère une perte de revenus d'environ 2500 euros/mois, auxquels se rajoutent la perte d'avantages sociaux ».

En marge des réponses, on voit également poindre les conséquences du développement de l'intercommunalité sur les conditions d'exercice du mandat. En effet, certaines réunions intercommunales sont organisées sur le temps de travail des administratifs et donc en journée, contrairement aux réunions organisées en soirée. « De plus en plus de réunions ont lieu pendant les heures de travail maintenant que nous sommes en communauté d'agglomération ce qui n'était pas le cas lorsque nous faisions partir d'une communauté de communes », indique par exemple un maire dans les Vosges).

En outre, une maire du Doubs évoque les limites du dispositif d'absences : « Les autorisations d'absence sont valables pour des réunions "obligatoires" où l'on a un pouvoir de délibération. Mais elles ne sont pas valables pour d'autres commissions de travail, pourtant organisées en vue de délibérer plus tard ».

**Près d'un élu sur deux se prive du dispositif légal d'absence pour ne pas en subir les conséquences**

### LE CHIFFRE CLÉ

# 3 milliards d'€

c'est le montant annuel qui correspondrait au remplacement de l'engagement bénévole des 435 000 conseillers municipaux par des agents territoriaux.

Plus d'informations : [www.cmr.fr](http://www.cmr.fr)

## Les impacts financiers de ces temps d'absence

Lorsqu'un élu s'absente de son emploi pour exercer son mandat, l'employeur n'a pas à rémunérer ces heures d'absence. C'est censé être le rôle des indemnités de fonction, de compenser cette "perte de revenus". Néanmoins, comme le souligne ce maire du Pas-de-Calais, « l'indemnité des maires dans certaines communes n'incite pas les personnes du privé en activité à s'engager. D'autant que la charge pesant sur les épaules d'un maire augmente constamment, les lois, les normes se complexifient de plus en plus, et nos concitoyens demandent une présence et une réactivité de plus en plus importante ». Même son de cloche pour ce maire de la Sarthe : « Malheureusement étant maire d'une commune de moins de 1000 habitants, l'indem-

nité n'est pas très élevée, ni celle de vice-présidente d'EPCI. Quant aux frais liés à mes fonctions, ils sont de plus en plus élevés : frais de transport, restauration, etc. ». Une charge financière doublée d'une perte d'avantages sociaux, du fait de la proratisation des jours de RTT, des tickets restaurants, de l'intéressement et des primes du fait de ces absences. « Même la prime de Noël est impactée ! », signale un maire dans la Sarthe.

Alors que la loi (art. L2123-8 du Code Général des Collectivités Territoriales) interdit à l'employeur de prendre en considération les absences liées à l'exercice d'un mandat pour arrêter ses décisions en ce qui concerne, notamment, "l'octroi d'avantages sociaux"... on constate,

en pratique, qu'un élu municipal voit fréquemment ses avantages diminuer du fait de ses absences liées à l'exercice de son mandat.

Ces témoignages illustrent la marge d'interprétation laissée à l'employeur pour déterminer ce qu'il considère comme du temps de travail effectif. En effet, selon l'article L2123-7 du Code Général des Collectivités Territoriales, le temps d'absence « est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté ».

Rien n'est en revanche précisé quant à la détermination des autres avantages sociaux, ce qui laisse une marge importante d'appréciation aux employeurs. ●



Eric Krezel

maire de Geffonds (52)

vice-président de l'AMRF en charge du statut de l'élu

### Quel est le constat actuel ?

L'AMRF mène une action en faveur d'un véritable statut de l'élu rural depuis longtemps. C'est un serpent de mer ! Pour parler de la période récente, l'AMRF a eu une forte action dans le cadre de l'examen du projet de loi Engagement et Proximité (loi du 27 décembre 2019). Il y a eu des auditions, des courriers, des prises de positions publiques... cela a payé, puisque cette loi a permis un certain nombre d'avancées : augmentation des crédits d'heures, aides à la formation, extension du congé électif aux communes de moins de 1000 habitants, augmentation progressive des indemnités d'élus dans les plus petites communes, sécurisation du rôle des élus notamment... Mais tout ceci ne constitue pas un statut de l'élu communal et ne règle pas tous les problèmes quotidiens, notamment ceux du maire rural qui travaille !

### Comment est venue l'idée d'un questionnaire sur l'articulation du mandat d'élu local avec un emploi salarié exercé dans le privé ?

Suite à la sollicitation d'élus travaillant dans le privé, qui rencontraient plusieurs problématiques en prenant des absences légales pour exercer leur mandat (comme la diminution de RTT, de tickets restaurants ou du 13<sup>e</sup> mois au prorata du taux de travail réalisé, donc une réduction des avantages sociaux, etc.), nous avons monté un groupe de travail. C'est comme ça qu'est née l'idée de ce questionnaire. Le statut de l'élu recouvre tellement de dimensions (formation,

retraite, articulation avec la vie personnelle, avec la vie professionnelle dans le public et le privé, dimension juridique, etc.) ; pour être précis et efficace, il faut avancer méthodiquement. L'idée est de commencer par une action ciblée sur le privé afin de constituer le socle des principales difficultés rencontrées par les élus concernés.

### Il y a-t-il des spécificités à prendre en compte dans le statut d'un élu rural ?

Bien sûr ! L'absence d'ingénierie et de Directeur général des services (DGS) dans la plupart des 31 500 communes de moins de 3500 habitants impacte beaucoup le mandat. Les maires ruraux doivent se former ; personne ne leur fait de notes administratives sur les sujets complexes. L'indemnité d'un maire rural est également moindre, ce qui l'oblige à conserver une activité professionnelle conséquente. D'où l'idée des Maires ruraux de créer une indemnité de "nécessité" majorée dans certains cas pour permettre à l'élu d'exercer son mandat.

### En quoi est-ce si urgent ?

Si l'on ne fait rien aujourd'hui, comment espérer motiver des candidats aux profils (genre, profil socio-économiques) divers en 2026 ? Le mandat devient de plus en plus difficile car l'action publique est contrainte par des budgets communaux restreints, la succession de crises met à mal la cohésion nationale, et la perte de pouvoirs au profit de l'intercommunalité a de nombreux impacts négatifs (certes pas seulement) pour les habitants. Il ne faut pas en plus démotiver des volontés à cause d'une carence de statut. ●

## INTERVIEW