



Département Administration
et Gestion Communales
JM/GeC/JR/AH/NOTE N°16

PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS DU STATUT DE L'ELU

Cette note recense, dans un premier temps, les propositions d'amélioration dudit statut, validées par le Bureau de l'AMF le 15 octobre 2009 et qui donnent lieu à amendements et, dans un deuxième temps, analyse les dispositions relatives au statut de l'élus qui figurent dans le *projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale*, présenté en Conseil des Ministres le 21 octobre 2009.

I. LES PROPOSITIONS DE L'AMF

1. Indemnités de fonction

• Indemnités de fonction du maire

Le conseil municipal délibère sur les indemnités de fonction de ses membres. Ces débats donnent souvent lieu à de vifs échanges entre les élus, les décisions des conseils municipaux sont hétérogènes et conduisent donc à des inégalités entre maires alors que l'étendue de leurs pouvoirs est identique.

Proposition : fixer les indemnités de fonction du maire au taux plafond, la délibération faisant automatiquement application du taux plafond pour le maire et précisant le montant des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux délégués dont les attributions sont, objectivement, différentes, en termes de responsabilité et en fonction de la délégation octroyée par le maire.

• Absence de définition juridique des indemnités de fonction

L'indemnité de fonction « ne présente le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque » (cf circulaire du 15 avril 1992) mais n'a jamais été définie. L'absence de définition pose de très nombreux problèmes concrets en cas de cumul des indemnités avec des allocations et/ou des prestations versées à l'élus à titre personnel (RMI, AAH, allocation logement, ...), de prise en compte dans les ressources en cas de divorce,.....

Proposition : protéger a minima la fraction représentative de frais d'emploi qui correspond à l'indemnité d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants (depuis le 1^{er} octobre 2009, cette fraction est égale à 643,03 € par mois, pour un seul mandat, ou à 964,55 € par mois, en cas de cumul de mandats).

Actuellement, elle n'est pas saisissable et, dans le cadre de la retenue à la source, ni imposable ni intégrée dans le revenu fiscal de référence. Il serait souhaitable de ne pas la prendre en compte pour l'octroi et/ou le versement de

toute prestation et allocation puisqu'elle correspond à un remboursement de frais forfaitaire.

• Indemnités de fonction des délégués des communes siégeant dans les communautés de communes

En l'état actuel des textes, seuls les délégués des communautés urbaines et d'agglomération, membres des bureaux des dites communautés, peuvent percevoir une indemnité de fonction en contrepartie d'une délégation conférée par leur président.

Or, l'exercice de compétences de plus en plus étendues des communautés de communes développe la pratique de délégations à ces délégués communautaires.

Proposition : allouer une indemnité de fonction aux délégués des communautés de communes ayant reçu une délégation de fonction du président, dans le respect de l'enveloppe maximale des indemnités du président et des vice-présidents.

Cette proposition d'indemnité aux délégués des communautés de communes figure par ailleurs à l'article 13 du projet de loi mais n'est pas liée à l'exercice d'une délégation. Or il semblerait plus opportun d'octroyer une indemnité dans ce cas plutôt que de verser une indemnité réduite à tous les délégués en la prenant sur le montant de celles du président et des vice-présidents.

2. Compatibilité de l'exercice du mandat avec une activité professionnelle

• Cessation de l'activité professionnelle

Le droit de cessation de l'activité professionnelle pour l'exercice d'un mandat est reconnu notamment au profit des maires et des présidents de communautés. Les adjoints et vice-présidents de communautés ne bénéficient de ce droit que si la population est supérieure à 20 000 habitants.

Or, au regard de la complexité accrue des textes, l'exercice d'une délégation nécessite une certaine disponibilité et ce, quelque soit la taille démographique de la collectivité, et les adjoints et vice-présidents peuvent faire le choix de se consacrer entièrement à leur(s) mandat(s). Après les dernières élections, certains adjoints qui avaient fait ce choix, dans des communes de moins de 20 000 habitants, ont constaté qu'ils étaient privés de toute couverture sociale au titre de leur mandat.

Proposition : étendre ce dispositif au profit de l'ensemble des adjoints et vice-présidents de communautés, sans seuil. A noter que cette disposition leur permettra aussi, à la fin du mandat, d'avoir une formation professionnelle et un bilan de compétences et de bénéficier, si besoin est, de l'allocation de fin de mandat.

• Crédit d'heures des conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants

La réglementation en vigueur ne prévoit pas de crédits d'heures pour ces élus. Or, les conseillers municipaux des communes rurales, souvent sollicités par le maire, rencontrent des difficultés pour concilier une activité professionnelle et un mandat électif, les autorisations d'absence ne suffisant pas. La difficulté reste que ces crédits d'heures ne sont pas payés par l'employeur et qu'un conseiller qui ne détient pas de délégation de fonction ne perçoit pas d'indemnité.

Proposition : accorder des crédits d'heures pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants.

3. Mise en œuvre du droit à la formation

Les conseillers municipaux et les délégués communautaires ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Les crédits de formation figurent au titre des dépenses

obligatoires. Par ailleurs, au regard de l'abondance des textes législatifs et réglementaires, la formation apparaît comme une nécessité, ce qui est largement confirmé par les nouveaux élus. Or, les services de l'AMF constatent que de très nombreuses communes ne délibèrent pas sur ce dispositif, cette obligation n'étant que très rarement rappelée par les préfets. Les EPCI exercent également très rarement cette compétence, prévue depuis la loi du 27 février 2002. De plus, les communes situées dans des départements où il n'existe pas d'organisme agréé sont pénalisées par rapport à d'autres, leurs budgets formation étant déjà amputés avec les frais de déplacement des élus, nécessaires pour se rendre aux sessions de formation.

Propositions : rappeler le caractère obligatoire du budget formation en début de mandat. Inciter les organismes de formation à faire des sessions de formation sur place.

4. Protection des conseillers municipaux délégués

Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers municipaux. Or, actuellement, les conseillers municipaux ne sont couverts par l'assurance de la commune que lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances de conseils municipaux, de réunions de commissions et des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial. Il est donc à craindre que l'accident d'un conseiller municipal délégué, survenu à l'occasion de l'exercice de sa délégation, ne soit pas pris en charge par l'assurance de la commune.

Proposition : leur garantir par la loi une protection similaire à celle des adjoints, en particulier en termes d'assurances, en rendant la commune responsable, de façon plus large, des dommages subis « dans l'exercice de leurs fonctions » à l'instar du régime applicable au maire et aux adjoints.

5. Issue du mandat

Dans le secteur public, l'expérience acquise lors de l'exercice des mandats locaux est validée dans le cadre des troisièmes concours de la fonction publique. Un tel dispositif n'est pas prévu dans le secteur privé.

Proposition : instaurer un dispositif semblable au VAE (Validation des Acquis de l'Expérience) afin que la fonction d'élu soit reconnue comme une valeur ajoutée dans un parcours professionnel.

Fruit d'un amendement de Jean-Claude CARLE, sénateur de la Haute-Savoie, l'article 20 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit la possibilité pour les conseillers municipaux de faire valoir, au titre de la VAE, l'ensemble des compétences professionnelles acquises en rapport direct avec leur fonction d'élu.

6. Retraite

Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction tout en poursuivant une activité professionnelle cotisent à l'IRCANTEC et ont également la faculté de constituer une retraite par rente. Nombreux sont encore ceux qui n'osent pas imposer cette charge aux budgets communaux.

Ceux qui ont cessé leur activité professionnelle pour l'exercice d'un ou de plusieurs mandat(s), sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et l'IRCANTEC joue alors le rôle de caisse de retraite complémentaire. Il leur est interdit de cotiser à un régime de retraite par rente.

Propositions :

Rendre le régime de retraite par rente obligatoire, a minima pour les maires.

Par ailleurs, sans remettre en cause le principe que les collectivités et EPCI ne cotisent qu'à deux niveaux de retraite, donner la possibilité aux élus ayant cessé leur activité professionnelle, de choisir entre le régime de retraite de la sécurité sociale et le régime de retraite par rente (cas des élus ayant très peu d'annuités au titre du régime de sécurité sociale).

II. LES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ELECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX ET AU RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE (version du 21 octobre 2009)

1. Renforcer les obligations des collectivités en matière de formation des élus

→ article 8 du projet de loi

Le projet de loi institue un plancher pour le budget des dépenses de formation à 1 % du montant total des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité. Le plafond des dépenses de formation est relevé de 20 à 30 % du même montant. Enfin, le montant total des indemnités qui sert de base au calcul du budget formation est défini à la hausse puisqu'il intègre les indemnités du maire, des adjoints et des conseillers municipaux avec les majorations éventuelles.

Observation : si l'augmentation du montant des dépenses de formation est une avancée pour les collectivités qui délibèrent sur le droit à la formation, il n'en demeure pas moins que cette disposition ne résoudra pas le problème de celles qui ne mettent pas en œuvre ce droit ou qui ne disposent pas d'organismes de formation agréés à proximité (cf supra).

2. Extension de l'allocation de fin de mandat aux maires des communes de moins de 1 000 habitants

→ article 6 du projet de loi

Les maires et les présidents des communes et communautés de plus de 1000 habitants, comme les adjoints et vice-présidents des communes et communautés de plus de 20 000 habitants qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s) peuvent prétendre à une allocation de fin de mandat. Pour cela, ils doivent être inscrits au chômage ou avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient au titre de leur(s) dernière(s) fonction(s) élective(s).

Le projet de loi propose d'étendre le bénéfice de l'allocation de fin de mandat aux maires des communes de moins de 1 000 habitants et prévoit le mode de financement de cette mesure au fonds d'allocation des élus en fin de mandat, par une cotisation obligatoire annuelle et cela pour toutes les communes.

Observations : cette disposition constitue une mise en cohérence des textes en vigueur, puisque le droit à cessation d'activité professionnelle est reconnu à l'ensemble des maires et des présidents de communautés, et ce sans seuil.

A la lecture de l'avant-projet de loi de juillet 2009, l'AMF avait fait part au Ministère de l'Intérieur de l'absence du mode de financement de l'extension de l'allocation de fin de mandat. Elle note avec intérêt que cette observation a été prise en compte.

Rappelons qu'actuellement le montant de la cotisation est de 0,2% du montant des indemnités versées aux bénéficiaires potentiels du fonds.

Il convient, par ailleurs, de rapprocher cette mesure d'une des propositions évoquées dans la première partie de la note et d'envisager de surcroît l'extension de l'allocation de fin de mandat aux adjoints et vice-présidents des communes et communautés de moins de 20 000 habitants. Ceci conduira les communes à verser 0,2% du montant des indemnités versées aux maires et aux adjoints et les communautés à faire de même pour les indemnités des présidents et vice-présidents.

3. Extension du congé électif aux candidats des communes de 500 à 3 500 habitants

→ article 5 du projet de loi

Actuellement les salariés et fonctionnaires, candidats au conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus, ont droit à dix jours ouvrables au plus pour participer à la campagne électorale.

Le projet de loi prévoit d'élargir ce droit aux candidats des communes d'au moins 500 habitants.

Observation : ce nouveau seuil découle d'une autre disposition du projet de loi, selon laquelle un dépôt de candidature est désormais obligatoire dans les communes de plus de 500 habitants.

4. Modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire maire et adjoints

→ article 9 du projet de loi

En l'état actuel des textes, l'enveloppe des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints est calculée à partir du nombre réel d'adjoints pouvant percevoir une indemnité de fonction.

Le projet de loi modifie la définition de l'enveloppe. Celle-ci serait calculée sur le nombre théorique d'adjoints que le conseil municipal peut désigner, augmentée le cas échéant par le nombre d'adjoints de quartier et d'adjoints spéciaux.

Observation : cette disposition permettrait à certaines communes de moins de 100 000 habitants d'octroyer une indemnité de fonction aux conseillers municipaux délégués, sans trop réduire les indemnités du maire et des adjoints.

5. Nouvelle indemnité susceptible d'être accordée aux délégués des communes siégeant dans les communautés de communes

→ article 13 du projet de loi

Le projet de loi prévoit l'octroi d'une indemnité de fonction aux délégués des communes siégeant dans les conseils des communautés de communes, plafonnée à 6% de l'indice 1015 et devant être comprise dans l'enveloppe du montant d'indemnités du président et des vice-présidents.

Observation : cette proposition est à rapprocher d'une de celles du premier chapitre de la note, où l'indemnité serait toutefois réservée aux délégués disposant d'une délégation de fonction.

6. Application de la même population de référence pour l'ensemble du mandat

→ article 9 du projet de loi

Le projet de loi supprime la disposition selon laquelle la population à prendre en compte pour le calcul des indemnités du maire et des adjoints est la population totale.

Observation : l'AMF s'étonne de la suppression de cette disposition instituée récemment par l'article 118 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Il semblerait que cette disposition devrait être réintroduite parmi les futures dispositions réglementaires visant à corriger les effets du recensement rénové, sur lesquelles le Bureau de l'AMF a été par ailleurs consulté le 24 juin.

7. Modalités d'acquisition de l'honorariat

→ article 7 du projet de loi

La durée requise pour obtenir l'honorariat est réduite de 18 à 12 ans.

Observation : l'AMF note avec intérêt le nouvel assouplissement des règles d'obtention de l'honorariat. Rappelons que la loi n°2004-809 du 13 août 2004 avait supprimé l'obligation d'exercer « dans la même commune » afin d'obtenir l'honorariat.