# La lettre des sénateurs

## Martine BERTHET & Jean-Pierre VIAL

ORIAL

## Le statut des élus locaux

Etre maire, être élu local est de plus en plus difficile.

Face à ce constat, le Sénat a lancé un travail d'envergure sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

Une organisation territoriale de plus en plus complexe, des politiques publiques de plus en plus enchevêtrées entre les différents niveaux d'administration, la croissance des exigences de toutes sortes exprimées par les administrés se conjuguent, en effet, avec les insuffisances de ce que l'on appelle le « statut » des élus locaux suscitant un fort sentiment d'abandon et de découragement.

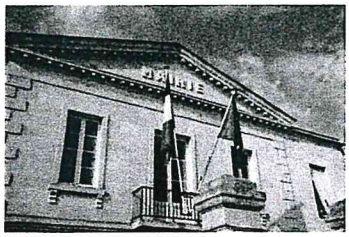
C'est à partir de ce constat que la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a travaillé. Une large consultation a été menée. Ce travail a conduit le Sénat à formuler des propositions concrètes concernant quatre directions :

- Le régime indemnitaire des élus
- Le régime social des élus
- La formation et la reconversion des élus
- La responsabilité pénale et la déontologie des élus

Le Sénat aura à cœur de faire aboutir ces propositions tant il est vrai que c'est sur le maire et les élus locaux que reposent nos institutions et notre démocratie.

### principales propositions du Sénat

- Le régime indemnitaire



La délégation a cherché les moyens d'ajuster **le modèle fondé sur le bénévolat et sur l'idée que l'indemnité de fonction n'est pas une rémunération, mais une compensation.**

Pour autant, cette indemnité doit couvrir effectivement les frais liés à l'exercice du mandat, pour ne pas pénaliser les élus ni décourager les candidats.

Les indemnités des maires nécessitent d'être revalorisées dans les communes de moins de 100 000 habitants. Cette revalorisation est justifiée par le fait que les barèmes ont été peu modifiés depuis bientôt vingt ans, et qu'ils restent en retrait par rapport à d'autres pays étrangers.

Ainsi, le niveau maximal des indemnités pouvant être attribué aux maires doit être relevé dans ces communes, en particulier dans celles en-deçà de 1 000 habitants où ces derniers ne disposent pas de l'appui de services administratifs étoffés.

Naturellement, tout conseil municipal doit demeurer libre de fixer une indemnité à un niveau inférieur, ainsi que le prévoit le droit existant. En outre, un financement davantage mutualisé des indemnités entre les communes nécessite d'être promu, à travers la montée en puissance de la dotation particulière « élu local ».

S'agissant des remboursements de frais, ils doivent mieux correspondre aux nouvelles réalités locales : l'élargissement des collectivités territoriales et de leurs groupements suppose de mieux rembourser les frais de déplacement et d'hébergement, tandis que le renouvellement du profil des élus locaux implique de faciliter la prise en charge des frais de garde d'enfants, d'assistance à certaines personnes à charge et liés au handicap.

Enfin, sur le plan fiscal, le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi (ou « allocation pour frais d'emploi »), c'est-à-dire la partie non saisissable de l'indemnité de fonction compensant les dépenses incompressibles engagées par les élus locaux dans le cadre de leur mandat, doit être davantage conforme à son objectif. **Il faudra aussi prendre en considération l'intégration des indemnités d'élus dans le cadre de la déclaration des revenus imposables qui a largement désavantagée les élus qui conservent une autre activité en sus de leur mandat.**

- Le régime social

**Le régime social des élus locaux doit être clarifié, complété et beaucoup plus adapté à l'exercice d'une vie professionnelle ou personnelle.**

Les élus locaux ont fait part de leur incompréhension et de leur méconnaissance de plusieurs dispositions du régime social. Ces difficultés d'interprétation ont pu engendrer des différends et des contentieux évitables. Le sénat propose donc plusieurs mesures très pratiques, aux incidences concrètes immédiates, pour permettre une simplification et un éclaircissement des dispositions du

régime social.

Ces mesures couvrent des aspects aussi variés que la couverture sociale, le régime de retraite complémentaire, le système d'arrêt maladie, les conditions d'accès aux prestations sociales, etc.

Le régime social doit par ailleurs être expressément renforcé. Outre la revalorisation des pensions induite par l'augmentation des indemnités, la délégation formule des recommandations susceptibles de renforcer le régime de retraite des élus locaux, comme le passage d'une cotisation facultative à une cotisation obligatoire au régime de retraite supplémentaire. Consolider le régime social ne se limite pas à la question des retraites et la protection sociale des élus locaux doit être confortée, notamment par l'effective mise en œuvre des dispositions liées au statut de salarié protégé.

Le régime social doit enfin bien mieux s'articuler avec la vie professionnelle ou personnelle. Le régime social représente en effet la certitude pour l'élu local qu'il pourra assurer l'intégralité des tâches afférentes à son mandat sans renoncer à des droits sociaux dont il aurait pu bénéficier. La trop délicate conciliation entre l'exercice du mandat et la vie professionnelle ou personnelle est d'ailleurs identifiée dans la consultation menée par le Sénat comme cause principale de retrait de la vie politique.

Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures, dispositif utile mais au volume insuffisant, constitue une des recommandations importantes de la délégation en la matière.

- La formation et la reconversion

Sur ce volet, identifié par les élus locaux ayant répondu à la consultation comme un des **cinq champs prioritaires à traiter** pour améliorer les conditions d'exercice des mandats, le Sénat a constaté que le cadre législatif et réglementaire, notamment issu de la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, avait apporté de nombreuses améliorations, reprenant plusieurs recommandations :

Partant de ce constat, le Sénat propose :

- **de parfaire des dispositifs récents,** qui devraient monter en puissance dans les années à venir, comme le droit individuel à la formation ou encore l'allocation différentielle de fin de mandat ;

- d'initier quelques autres dispositifs qui lui paraissent innovants, tel le soutien à la création d'entreprise par les anciens élus, ou encore la possibilité pour ces derniers de suivre les préparations aux concours du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

À travers ses propositions, la délégation a ainsi souhaité répondre à deux grands défis :

- d'une part celui d'offrir aux élus locaux la possibilité d'acquérir des compétences pointues de plus en plus nécessaires à l'exercice même du mandat, et ce dans un contexte de complexification de l'action publique locale et de disparition de l'ingénierie de l'État, qui doit être compensée ;

- d'autre part, celui d'une meilleure organisation de la sortie du mandat, une étape difficile aux yeux de beaucoup d'élus locaux, grâce au perfectionnement des outils de reconversion professionnelle notamment.

Là encore, l'après-mandat est un enjeu crucial, étant donné que 45% des élus locaux ayant répondu à la consultation envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat.

- La responsabilité pénale et la déontologie

Les élus locaux éprouvent à l'égard du risque pénal attaché à l'exercice de leur mandat un très fort sentiment de vulnérabilité. Ainsi, le risque pénal a été mentionné comme cause très importante de la crise des vocations par 34,45% des répondants à la consultation, 45,84% d'entre eux jugeant cette cause importante.

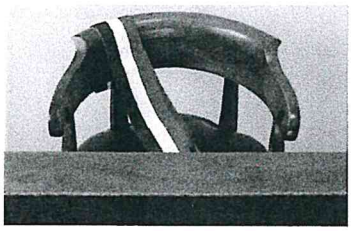
En matière d'infraction non intentionnelle comme en matière de délit de favoritisme et de prise illégale d'intérêt, il serait imprudent d'engager des modifications législatives significatives sans disposer au préalable d'un panorama exhaustif de la jurisprudence permettant d'objectiver l'ampleur du risque pénal subi par les élus locaux, de l'analyser et de mieux le gérer.

Pour autant, des évolutions ciblées peuvent être envisagées d'emblée. Une certaine régulation de ce que l'on appelle le cumul des responsabilités peut ainsi être envisageable : il s'agirait d'inciter les victimes, dans les cas d'infraction non intentionnelle, à privilégier la mise en cause des collectivités territoriales en régulant la possibilité de lancer simultanément des poursuites contre les élus mis en cause pour les mêmes faits.

Pour favoriser cette orientation, il pourrait être justifié de rendre possible la mise en cause de la responsabilité pénale des collectivités et leurs groupements pour les activités non susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

L'essentiel, pour ce qui est des infractions intentionnelles, réside dans la prévention du risque à travers les dispositions en vigueur en matière de conflits d'intérêts et de déontologie. Il convient de consacrer les efforts nécessaires à la bonne connaissance et à l'efficacité de la prévention du risque pénal grâce à l'information et au conseil mis à la disposition des élus.

## Les recommandations du Sénat



- RÉGIME INDEMNITAIRE

**Recommandation n° 1 :** Revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants.
**Recommandation n° 2 :** Maintenir les indemnités de fonction de l'ensemble des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1er janvier 2020.
**Recommandation n° 3 :** Permettre aux communautés de communes d'indemniser les conseillers ayant reçu délégation de fonction à ce titre.
**Recommandation n° 4 :** Permettre aux conseils régionaux d'indemniser les présidents de commission à ce titre.
**Recommandation n° 5 :** Augmenter de 1 000 à 2 000 habitants le seuil d'éligibilité à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées.
**Recommandation n° 6 :** Clarifier et codifier les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale ».
**Recommandation n° 7 :** Permettre aux plus grandes communes et aux plus grands établissements

intercommunaux qui le souhaitent de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions.
**Recommandation n° 8 :** Étendre les remboursements des frais de déplacement, tant dans leurs bénéficiaires que dans leur objet.
**Recommandation n° 9 :** Rehausser le niveau de prise en charge des frais de séjour, en particulier d'hébergement.
**Recommandation n° 10 :** Faciliter les remboursements de frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile, en projetant l'extension du dispositif d'aide au financement de chèques emploi-service universel.
**Recommandation n° 11 :** Envisager un ajustement du plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.
**Recommandation n° 12 :** Porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.

- **RÉGIME SOCIAL**

**Recommandation n° 1 :** Mettre en place un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.
**Recommandation n° 2 :** Afficher sur le site Ameli une rubrique dédiée aux élus locaux.
**Recommandation n° 3 :** Informer les élus locaux de la nécessaire mention par le médecin de l'autorisation d'exercer leur mandat durant leur congé de maladie.
**Recommandation n° 4 :** Instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.
**Recommandation n° 5 :** Publier une ou plusieurs circulaires afin de s'assurer de la bonne et limpide application des dispositions suivantes :
- la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite complémentaire type FONPEL/CAREL ;
- l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite ;
- la stricte application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;
- la stricte application de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.
**Recommandation n° 6 :** Parallèlement, faire évoluer la législation pour énoncer expressément l'exclusion du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite.
**Recommandation n° 7 :** Élaborer un guide commun de bonnes pratiques en matière de régime social.
**Recommandation n° 8 :** Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps.
**Recommandation n° 9 :** Modifier le CGCT pour rendre obligatoire la cotisation à la retraite complémentaire par capitalisation type FONPEL ou CAREL, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme et du taux de cotisation ainsi que la possibilité de changer d'organisme, le cas échéant, et à supprimer la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de cette obligation.
**Recommandation n° 10 :** Compléter les titres Ier et II du code du travail afin que les dispositions sur le statut de salarié protégé des élus locaux soient précisées.
**Recommandation n° 11 :** Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures.
**Recommandation n° 12 :** Étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite.

- **FORMATION ET RECONVERSION**

**Recommandation n° 1 :** Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un vade-mecum.
**Recommandation n° 2 :** Demander aux préfectures, dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, de vérifier le respect de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation par les collectivités territoriales, et transmettre au Parlement, avant 2022, un bilan sur la mise en œuvre du droit à la formation des élus.
**Recommandation n° 3 :** Étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes et plus seulement aux communes de plus de 3 500 habitants.
**Recommandation n° 4 :** Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle.
**Recommandation n° 5 :** Assouplir les possibilités de reports de crédits formation DIF non consommés en cas d'élection partielle, et s'assurer qu'entre 2020 et 2026 les crédits consacrés au DIF et inemployés sur la période 2016-2020 demeurent bien dans le fonds dédié et géré par la Caisse des dépôts et consignations.
**Recommandation n° 6 :** Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.
**Recommandation n° 7 :** Permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement.
**Recommandation n° 8 :** Après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, envisager de porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant deux ans, et l'ouvrir également aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.
**Recommandation n° 9 :** Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux par un accès facilité au crédit, en mobilisant la Caisse des dépôts.
**Recommandation n° 10 :** Ouvrir un droit pour les élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat et n'ayant pas retrouvé un emploi, de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
**Recommandation n° 11 :** Étendre aux élus locaux le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT, en mobilisant les fonds dédiés au DIF.
Recommandation n° 12 : Encourager les anciens élus locaux à mettre à profit les compétences acquises pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.

- **RESPONSABILITÉ PÉNALE ET DÉONTOLOGIE**

**Recommandation n° 1 :** Parvenir à une connaissance qualitative et quantitative précises du risque pénal encouru par les élus locaux, en lançant une étude approfondie sur les orientations de la jurisprudence et en élaborant des statistiques exhaustives sur les mises en cause, les affaires classées, les condamnations d'élus par type d'infraction et type de collectivité.
**Recommandation n° 2 :** Envisager d'aligner intégralement la rédaction des articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du CGCT, relatifs aux critères de mise en cause de la responsabilité des élus locaux pour infraction non intentionnelle, sur celle de l'article 121-3 du code pénal en y mentionnant expressément le critère relatif à la nature des fonctions des élus mis en cause.
Cet alignement pourrait avoir le mérite d'affirmer encore plus nettement dans le CGCT une spécificité qui doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale pour les infractions non intentionnelles.
**Recommandation n° 3 :** Envisager l'introduction dans l'article 121-3 du code pénal d'une disposition ne permettant la mise en cause pour faute non intentionnelle d'un décideur public en raison de son inaction que si le choix de ne pas agir lui est directement et personnellement imputable.
**Recommandation n° 4 :** Pour mieux cibler les éléments constitutifs de la prise illégale d'intérêts : soit relancer la procédure d'examen du dispositif adoptée par le Sénat en juin 2010, consistant à remplacer au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal les mots « un intérêt quelconque » par les mots « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général », soit modifier la rédaction du premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal afin de ne prévoir de sanction qu'en présence d'un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne.
**Recommandation n° 5 :** En ce qui concerne le cumul de la responsabilité pénale des personnes morales et de celle des personnes physiques auteurs ou complices de mêmes faits, étudier la possibilité d'encadrer la simultanéité possible des poursuites.
**Recommandation n° 6 :** Consolider l'information et l'expertise proposées aux élus locaux en matière de prévention des conflits d'intérêt et de déontologie.
**Recommandation n° 7 :** Envisager l'opportunité d'introduire dans le CGCT un dispositif prévoyant et organisant spécifiquement le déport des élus locaux en cas de conflit d'intérêts.

## Vos observations

**L'ensemble de ces mesures seront présentées et discutées lors d'une prochaine proposition de loi, pour prendre au mieux en considération les préoccupations des élus, nous vous remercions de nous faire part de vos observations et/ou suggestions. Vous pouvez adresser votre message à nos permanences parlementaires : m.berthet@senat.fr ou jp.vial@senat.fr**


Martine BERTHET & Jean-Pierre VIAL

**Sénateurs de Savoie (Auvergne-Rhône-Alpes)**

**Martine Berthet**
**Permanence**
5 Place Ferdinand Million
BP 70064
73203 Albertville Cedex
Tél : 04 79 10 76 26
m.berthet@senat.fr

**Jean-Pierre Vial**
**Permanence**
47 avenue de Lyon
73000 Chambéry
Tél : 04 79 96 30 41
jp-vial@senat.fr


Visiter le site des sénateurs Les Républicains

**Si vous souhaitez vous désinscrire,** cliquez ici