



LA CONVENTION NATIONALE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

7•11•2023

GRILLE D'AIDE A LA PREPARATION « STATUT DE L'ÉLU »

Le sujet du « statut de l'élu » recouvre une pluralité de sujets : indemnités et frais de mandats, droits sociaux et retraites, formation, reconversion... Si le sujet du statut de l'élu est aujourd'hui au cœur des travaux de la CNDL, c'est parce que l'ensemble de ces sujets détermine la capacité des élus locaux à exercer leurs mandats dans de bonnes conditions.

L'ensemble de ces sujets pourra donc être discuté dans le cadre de la table ronde. Nous avons besoin de connaître le diagnostic que vous faites sur chacun de ces sujets et de partager avec vous sur les solutions que vous imaginez pour y répondre. Vous trouverez dans le présent document quelques éléments de réflexion ainsi que des propositions qui nous ont été remontées, au cours des derniers mois, dans les concertations que nous avons conduites avec les associations d'élus, les parlementaires et l'ensemble des acteurs rencontrés.

1) Contexte et évolutions récentes sur le statut de l'élu

- ✓ La France compte environ 510 000 élus locaux : ces élus sont désignés pour représenter nos communes, départements et régions et conduire l'action publique locale au service de nos concitoyens ; parfois représentants de l'Etat, les élus sont les premiers représentants de l'ordre public et de l'intérêt général dans nos territoires ;
- ✓ **Le statut des élus locaux a fait l'objet, depuis le début du XXème s., de lois successives visant à donner aux élus locaux les moyens d'assurer leurs missions dans de bonnes conditions** : de la loi municipale du 5 avril 1884 qui consacrait le principe de la gratuité des mandats à la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité », nous avons progressivement défini et renforcé les droits et les devoirs des élus :
 - La Charte des élus locaux qui figure à l'article L. 1111-1 du code général des collectivités territoriales rappelle les devoirs qui incombent aux élus en vertu de leur élection : impartialité, dignité, diligence, probité, intégrité, responsabilité devant ses électeurs ;
 - Les droits des élus locaux ont aussi été progressivement renforcés : indemnités, affiliation à la sécurité sociale, remboursement des frais, formation, valorisation des acquis, accompagnement à la reconversion...

Focus : les apports de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019

Le Gouvernement a, sous le précédent quinquennat, pris des mesures pour renforcer les pouvoirs des maires et des élus et rendre l'action publique plus proche. Cette loi a notamment permis :

De renforcer le rôle des communes et des maires dans les intercommunalités

De renforcer les pouvoirs de police des maires

De revaloriser les indemnités des 3 premières strates de collectivités (jusqu'à 3 500 habitants) respectivement de +50%, +30% et +20%

D'instituer le remboursement des frais de garde d'enfants occasionnés par les réunions obligatoires

De renforcer le dispositif de droit individuel à la formation des élus locaux

De renforcer la protection fonctionnelle en rendant obligatoire la souscription d'une assurance par la collectivité

- ✓ Les élus locaux témoignent depuis plusieurs années d'une **forme de durcissement des conditions d'exercice des mandats locaux**, sous l'effet de plusieurs facteurs : complexité accrue de l'action publique locale, difficultés à mobiliser de l'ingénierie dans les petites collectivités, évolution de la relation avec les administrés, recrudescence des violences commises à l'égard des élus locaux ; ce durcissement fait partie des motifs des démissions d'élus dont nous avons tous entendu parler. Améliorer leur statut, c'est leur permettre de continuer à exercer leurs mandats et de lutter contre ce durcissement des conditions d'exercice des mandats.

2) Cadre juridique

- ✓ **La création d'un « statut » de l' élu** en bonne et due forme est un objectif que nous poursuivons collectivement depuis de nombreuses années : la loi a progressivement consacré des droits et des devoirs pour les élus locaux, mais nous avons maintenant l'enjeu de les réunir dans un seul et même document, afin de les rendre accessibles à tous les élus locaux. Une partie de ce travail peut être réalisée sans changer la loi, en réunissant dans un seul et même document l'ensemble des textes qui s'appliquent aux élus locaux. Mais nous pouvons aussi enrichir ces textes sur un certain nombre de points, en modifiant par exemple l'article L. 1111-1 du CGCT qui détaille déjà un certain nombre de droits et de devoirs des élus ;
- ✓ Ce travail pourrait aussi conduire à créer des règles pour encourager l'engagement de certains de nos concitoyens dans les mandats locaux : ont ainsi été évoqués la **création d'un statut de l' élu « étudiant »** ou le **renforcement des garanties statutaires offertes aux élus en situation de handicap** ;

Propositions remontées lors de la concertation

Elaborer un statut de l' élu regroupant l'ensemble des dispositions applicables aux élus locaux

Modifier et développer l'article L. 1111-1 du CGCT pour en faire un véritable chapitre liminaire reprenant l'ensemble des droits et devoirs des élus locaux

Consacrer un statut de l' élu étudiant

Renforcer les garanties statutaires des élus en situation de handicap

Limiter la responsabilité pénale du maire en cas d'infraction non intentionnelle

3) Indemnités, frais de mandat et articulation mandat/vie professionnelle

- ✓ En France, **les mandats locaux sont « gratuits »** : ils ne constituent pas une activité professionnelle, et les élus disposent donc d'un droit à une indemnité, qui n'est pas une rémunération professionnelle. Le droit à indemnité des élus est essentiel pour la démocratie locale parce qu'il garantit l'égalité d'accès aux mandats électifs locaux. Les indemnités des élus locaux sont établies sur la base d'un critère de population et varient donc en fonction de la nature du mandat (maire, adjoint...) et de la taille de la collectivité ; les indemnités de plusieurs mandats locaux sont aussi cumulables dans la limite d'un écrêtement ;

Tableau comparatif des indemnités maximales des maires

Population (habitants)	Taux (en % de l'IBT 1027)	Indemnité brute (en €) au 1 ^{er} juillet 2022
Moins de 500	25,5	1 026
De 500 à 999	40,3	1 622
De 1 000 à 3 499	51,6	2 077
De 3 500 à 9 999	55	2 214
De 10 000 à 19 999	65	2 616
De 20 000 à 49 999	90	3 622
De 50 000 à 99 999	110	4 428
100 000 et plus	145	5 837

- ✓ Par ailleurs, pour permettre aux élus d'exercer leurs mandats dans de bonnes conditions, la loi prévoit un **certain nombre de dispositifs de prise en charge de frais** (transports, garde d'enfants...);
- ✓ **Un nombre croissant d'élus fait pourtant remonter des difficultés à articuler l'exercice de leur mandat et une activité professionnelle** : le mandat oblige à trouver une organisation avec l'employeur ; les crédits d'heures ne peuvent pas toujours être pris dans la mesure où ils entraînent des pertes de rémunération ; l'indemnité ne couvre pas toujours ces pertes ; la prise en charge des frais, même si elle s'est améliorée, est encore complexe...La très grande majorité des élus assume son engagement, mais souligne la nécessité dans laquelle elle est de dégager suffisamment de temps pour bien remplir ses missions ;
- ✓ Dans ce contexte, plusieurs sujets peuvent être mis en débat : la revalorisation des indemnités ; une meilleure prise en charge des crédits d'heures ; l'amélioration des dispositifs de prise en charge des frais divers liés à l'exercice du mandat ; toutes ces questions se rejoignent en une seule, qui est de savoir comment nous garantissons que **les élus peuvent s'investir suffisamment dans leur mandat sans que cela ne les pénalise sur le plan professionnel et personnel.**

Propositions remontées dans le cadre de la concertation

Envisager une revalorisation des indemnités des élus ;

Ouvrir la possibilité aux collectivités de se doter d'une enveloppe plafonnée permettant d'indemniser, si elles le souhaitent, les conseillers municipaux sans mandat exécutif ;

Rendre l'attribution du plafond d'indemnité automatique ;

Rendre obligatoire le dispositif de minoration lié à l'absentéisme pour les communes et EPCI, selon un seuil à déterminer ;

Augmenter le plafond horaire de la compensation dont bénéficient les élus qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction et qui peuvent justifier d'une diminution de rémunération du fait de l'exercice de leur droit à ASA ou crédits d'heures (passer de 72 à 100h) ;

Débloquer les indemnités des élus en permettant de les augmenter en cours de mandat quand la population a augmenté ;

Exclure la totalité des indemnités des revenus pris en compte pour l'attribution des prestations sociales ;

Prévoir une majoration indemnitaire pour les maires des communes de moins de 10 000 h. ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat ;

Revaloriser la fraction représentative des frais d'emploi (FRFE) ;

Elargir la possibilité de prise en charge des frais de garde d'enfants à l'ensemble des instances et réunions nécessaires à l'exercice du mandat local ;

Etendre la prise en charge forfaitaire par l'Etat des frais de garde jusqu'aux communes de moins de 10000 habitants ;

Assouplir les conditions posées aux remboursements des frais de déplacement en termes de limites géographiques et de types de réunions, en le laissant à la libre appréciation de la collectivité ;

Prévoir la prise en charge des frais de transport exposés par les élus étudiants pour exercer leur mandat ;


Augmenter le plafond de prise en charge des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap (+30%)/créer un fonds spécial dédié qui serait abondé par l'Etat et la collectivité ;

Pour les élus en situation de handicap, ne pas faire de distinction en fonction de s'ils appartiennent à la majorité/à l'opposition pour la prise en charge des frais ;

Création au sein du FIPHFP d'une cellule dédiée aux élus en situation de handicap ;

Créer une indemnité représentative des frais de mandat ;

Permettre la prise en charge de la mutuelle et de la prévoyance contractée par un élu ayant cessé son activité professionnelle ;



Dans les communes de -10000h., prévoir que les crédits d'heures ou les autorisations d'absence non payés par l'employeur sont pris en charge (dans un plafond de revenu horaire) par la collectivité ;

Inciter les employeurs à payer les autorisations d'absence et les crédits d'heure en les exonérant de charges patronales ;

Créer un label des « Entreprises engagées pour la démocratie locale » ;

Etendre les possibilités d'autorisation d'absence au-delà des réunions obligatoires.

4) Droits sociaux et retraites

- ✓ Au cours des dernières années, des mesures ont été prises pour que l'engagement dans le mandat ne se traduise plus par des **pertes de droits ou d'avantages salariaux et sociaux** : le renoncement à une partie de l'activité professionnelle, l'utilisation des crédits d'heures et les pertes de rémunération correspondantes pouvaient en effet déboucher sur la réduction de certains droits salariaux et sociaux ; pour autant, certaines difficultés demeurent et l'idée d'assurer la « neutralité » complète du mandat sur ce plan est souvent remontée lors des concertations ;
- ✓ **En matière de retraites**, la principale revendication – mais qui n'est pas relayée par tous les élus – porte sur l'instauration d'une bonification de la retraite personnelle des élus locaux sous la forme de deux trimestres par mandat. Les élus locaux bénéficient déjà de nombreux dispositifs permettant d'assurer des droits à pension au titre du mandat qu'ils exercent : depuis la LFSS pour 2013, ils cotisent au régime général de la sécurité sociale et acquièrent donc des droits à pension ; ils bénéficient aussi d'un régime de retraite complémentaire et d'un régime facultatif de retraite par rente.

Propositions remontées dans le cadre de la concertation

Supprimer la part « vieillesse » pour les élus retraités qui cotisent pour liquider une seconde pension au titre de leur mandat ;

Permettre à l'élu de cotiser à un montant identique à celui qu'il aurait cotisé s'il n'avait pas interrompu son activité professionnelle (pour préserver le niveau de la pension liquidée au titre de ladite activité professionnelle...);

Confier la gestion de l'ensemble des régimes de retraites spécifiques aux élus locaux institués avant 1992 à la Caisse des dépôts ;

Rendre obligatoire la cotisation à la retraite supplémentaire type « FONPEL/CAREL » ;

Instaurer une bonification de la retraite des élus locaux sous la forme de deux trimestres au bout de six ans d'engagement ;

Annuler les cotisations sociales versées au titre des contributions des employeurs au financement des retraites supplémentaires au-delà de 5% du PASS (actuellement, cette annulation ne vaut que dans la limite de 5% du PASS) ;

Exclure définitivement le régime de retraite obligatoire à l'IRCANTEC des règles de cumul emploi-retraite ;

Ne pas prendre en compte la retraite versée par l'IRCANTEC dans le calcul du complément différentiel de points de retraite accordé au titre de la loi du 3 juillet 2020.

5) Formation et reconversion

- ✓ Si le dispositif de formation des élus a été largement rénové récemment, les élus font remonter **des difficultés à mobiliser effectivement les droits à la formation**. Pour inciter les élus à utiliser leurs droits à formation, il a souvent été proposé, lors des concertations, de relever le plafond dans lequel peuvent être compensées les pertes de revenus liées à l'utilisation des jours de formation (de 1,5 à 2,5 SMIC). L'augmentation du montant du DIFE, le renforcement des possibilités de reports d'un an sur l'autre et l'augmentation de la part obligatoire des indemnités à consacrer à la formation (de 2% à 5%) sont également des pistes intéressantes, même si les possibilités d'accès au DIFE ont déjà été fortement élargies et ne sont pas toujours utilisées à ce stade.
- ✓ La question de la **formation initiale** des élus fait également partie des sujets les plus fréquemment évoqués, dans l'idée de donner aux élus un socle sur les sujets fondamentaux d'exercice de leurs mandats. Si de telles obligations existent déjà en partie, la question du renforcement de leur contenu sur un certain nombre de sujets essentiels et de leur respect effectif par les collectivités font partie des questions soulevées ;
- ✓ La question de la **reconversion des élus locaux est** apparue centrale dans l'ensemble des travaux conduits avec les élus et leurs associations. Cette question détermine en effet l'attractivité des mandats : le fait que la réinsertion sur le marché de l'emploi reste difficile peut en effet dissuader de se présenter à une élection locale. Nous pensons que cette question mérite des gestes forts qui seront de nature à faciliter effectivement le retour des élus locaux sur le marché de l'emploi.

Propositions remontées dans le cadre de la concertation

Relever le plafond (d'1,5 SMIC) dans lequel les élus qui ont subi des pertes de revenus du fait de la mobilisation de leurs 18 jours de formation par mandat peuvent les voir compensées par la commune ;

Prévoir une formation dispensable aux citoyens souhaitant s'engager dans un mandat local, pour « créer des vocations » ;

Rendre effective l'obligation de formation initiale des élus ayant reçu une délégation (L. 2123-12 CGCT) en instaurant une pénalité financière qui alimenterait le fonds DIFE ;

Augmenter le montant minimal obligatoire consacré à la formation des élus par le budget municipal de 2% à 5% de l'enveloppe annuelle des indemnités de fonctions ;

Augmenter le montant du DIFE et dé plafonner le montant dont dispose un élu lorsqu'il accumule des droits d'une année sur l'autre (et rehausser ce plafond de cumul, actuellement de 700€) ;

Rallonger à 3 ans au lieu de 6 mois la durée pendant laquelle les crédits DIF peuvent être utilisés à l'issue du mandat dans un objectif de reconversion professionnelle ;



Créer un système de VAE spécifique ;

Créer des équivalences avec des « diplômes universitaires » (DU) pour valoriser les compétences acquises par les élus ;

Créer un dispositif ad hoc pour accompagner les élus locaux en reconversion professionnelle, le cas échéant en s'appuyant sur Pôle emploi ;

Réformer l'allocation différentielle de fin de mandat, aujourd'hui très peu utilisée ;

Lorsqu'un élu a fait valoir son droit à la suspension du contrat de travail pendant son mandat et qu'il est licencié à son retour dans l'entreprise, tenir compte de la durée de la suspension pour déterminer la durée du préavis et le montant des indemnités ;

Faciliter l'accès des élus ayant effectué un mandat entier aux concours de la fonction publique par la création d'une voie spécifique ;

Créer des emplois réservés aux anciens élus locaux dans la fonction publique ;

Tenir compte de l'expérience acquise au titre des acquis de l'expérience professionnelle (permettant d'ouvrir des voies d'accès à de nouveaux corps ou cadres d'emplois de la fonction publique) ;

Favoriser la création d'entreprises par les élus en leur donnant accès à des prêts en quasi fonds-propres (prêts à 5 ans, sans intérêt, à remboursement différé, limités à 100K€) qui seraient opérés par Initiative France ou le réseau Entreprendre/mettre en place une cotisation de 0,1% sur les indemnités pour financer le fonds prévu au L. 1621-2 du CGCT et qui finance aujourd'hui seulement l'ADFM ;

Augmenter les crédits DIFE en fin de mandat pour favoriser la reconversion professionnelle des élus.



Annexe : Questions pour préparer une contribution à la CNDL

Pour vous aider dans la préparation de la Convention, vous retrouverez ici un certain nombre de questions qui sont revenues régulièrement au cours des échanges que nous avons eus avec les associations d'élus. Ces questions sont tantôt d'ordre général et tantôt d'ordre plus opérationnel, mais elles vous permettront d'identifier les sujets sur lesquels nous souhaiterions pouvoir travailler lors des tables-rondes dédiées au statut de l' élu. Nous sommes surtout intéressés de pouvoir échanger sur la base d'exemples et d'illustrations concrets tirés de votre expérience, qui pourront nous donner des idées !

- **Généralités :**

- A quelles finalités un « statut de l' élu » (c'est-à-dire un texte rassemblant toutes les dispositions relatives aux élus) devrait répondre ? En tant qu' élu local, à quoi vous servirait-il ?
- Pensez-vous qu'exercer un mandat est un métier ?
- Pensez-vous que les élus de toutes les strates de collectivités ont les mêmes besoins ?
- Quels dispositifs permettraient d'encourager les citoyens à participer davantage à la vie locale ? Pensez-vous qu'une réserve citoyenne territoriale pourrait vous être utile ?
- Comment peut-on encourager les jeunes à s'engager dans des mandats locaux ? Quels sont les facteurs les plus importants pour les en convaincre ?
- Pensez-vous que les mesures prises récemment pour renforcer la sécurité des élus sont suffisantes ? Si non, quels autres besoins identifiez-vous ?

- **Indemnité, frais de mandat, articulation avec la vie professionnelle :**

- Le système actuel (montants et critères) d'indemnisation des élus vous semble-t-il satisfaisant ?
- Le système des autorisations d'absence et des crédits d'heure fonctionne-t-il convenablement ? Permet-il effectivement de consacrer du temps au mandat ?
- Les indemnités doivent-elles faire l'objet d'une délibération ou doivent-elles être attribués automatiquement ?
- Faut-il renforcer les obligations d'assiduité des élus lors des assemblées délibérantes ?

- **Attractivité des mandats, formation, reconversion :**

- Pensez-vous qu'exercer un mandat peut être pénalisant sur le plan de vos droits sociaux ou de votre retraite ? Si oui, identifiez les difficultés concrètes que vous rencontrez
- Faut-il augmenter le volume des crédits d'heures ? Est-ce encore acceptable pour les employeurs ? Comment favoriser la mobilisation des employeurs en faveur des élus locaux et de la démocratie locale ?
- Comment peut-on favoriser le retour des élus qui avaient cessé leur activité professionnelle vers l'emploi ? Quels sont les principaux freins au retour sur le marché du travail ?
- Qu'est-ce qui pourrait encourager les élus à avoir davantage recours à leurs droits à la formation ? Faut-il renforcer les obligations de formation initiale en début de mandat ?