



...le rapport d'information flash

INDEMNITÉS DES ÉLUS LOCAUX : RECONNAITRE L'ENGAGEMENT À SA JUSTE VALEUR

De Mme Françoise Gatel, sénateur d'Ille-et-Vilaine (*Union Centriste*), de M. François Bonhomme, sénateur du Tarn-et-Garonne (*Les Républicains*), et de M. Éric Kerrouche, sénateur des Landes (*Socialiste, Écologiste et Républicain*).

Il n'est point d'avenir pour nos territoires si les élus n'en ont plus.

Quelques chiffres illustrent le malaise des élus locaux : en 2020, 345 communes ne disposaient pas d'un **conseil municipal complet**, faute de candidats en nombre suffisant (228 communes en 2014). Par ailleurs, début avril 2023, 1 293 maires ont démissionné depuis les dernières élections municipales de juin 2020, soit environ 3,7%. Selon l'Association des Maires de France, les démissions d'élus municipaux ont atteint, à mi-mandat, un « niveau sans précédent ».

Face à ces difficultés, il y a **urgence à agir**. Parce que la question de la juste indemnisation des élus est un enjeu démocratique majeur, au cœur de l'engagement républicain, la délégation a fait le choix de consacrer un premier « rapport flash » **au régime indemnitaire des élus, notamment municipaux**. Elle a naturellement porté une attention particulière à la mise en œuvre et au suivi des recommandations qu'elle avait formulées en 2018.

Certes, l'engagement de l'élu local s'est construit en France autour du principe **fondateur de gratuité**. Un mandat découle d'une élection au suffrage universel : il ne s'agit donc pas d'un métier rémunéré, mais d'un **engagement civique**. Ainsi, seul un tiers des élus reçoit une **indemnité** afin de **compenser** l'exercice de leur charge.

Pour autant, **dévouement** ne rime pas avec **sacrifice**. Or non seulement les élus locaux sont exposés au **risque pénal** mais, en outre, de nombreux facteurs les conduisent à consacrer **de plus en plus de temps à leur mandat** : complexité des normes, montée de l'intercommunalité, difficultés de recrutement des secrétaires de mairies...

Il convient aujourd'hui de passer à l'acte II du volet indemnitaire du statut de l'élu, avec un objectif clair : garantir une meilleure **protection matérielle des élus** afin de **faciliter et sécuriser l'exercice du mandat d'élu local**.

Tel est le sens des **8 recommandations présentées par la mission**.

1. POUR UNE NOUVELLE VALORISATION DES INDEMNITÉS À LA HAUTEUR DU FORT ENGAGEMENT CITOYEN DES ÉLUS LOCAUX

A. En 2018, la délégation a proposé une revalorisation des indemnités de fonction des maires



Dans son rapport de 2018, la délégation ne plaidait pas pour « *une professionnalisation de la fonction électorale* », mais pour l'ajustement du modèle. Partant du constat de l'**insuffisance, de l'iniquité et de l'inadaptation** du régime indemnitaire en vigueur, la **première recommandation** du rapport consistait à « *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* ».

B. Cette demande de revalorisation a été suivie d'effet

À l'initiative du Sénat, l'article 92 de la loi « engagement et proximité » de 2019 a conduit à une revalorisation significative de 20 à 50% des indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.



C. Le nouveau contexte nécessite de remédier à la dégradation des conditions matérielles d'exercice des mandats

L'inflation et la crise des vocations ont changé la donne, de sorte que l'équilibre atteint par le législateur en 2019 **n'est plus satisfaisant**.

Trop souvent, le mandat local **pénalise** souvent ceux qui l'exercent : ainsi, la quasi-totalité des maires et adjoints perçoivent une indemnité **inférieure**, voire **nettement inférieure** au salaire moyen brut en France.



Remplacer les maires et adjoints par des fonctionnaires de catégorie A, à temps plein ou partiel selon les strates démographiques, coûterait **3,4 milliards d'euros**, soit **2,3 fois plus cher qu'actuellement**.

La mission a également souligné l'existence **d'interrogations** sur d'autres évolutions indemnitaires possibles :

- corrélation entre indemnité et temps consacré au mandat : en moyenne un élu municipal consacre **32 heures par semaine à son mandat**. Or, les indemnités sont déterminées **de façon forfaitaire** en fonction de grandes **strates de population** et du niveau de responsabilité exercé par l'élu, sans lien avec le temps passé. Cette situation favorise les retraités et **compromet l'objectif de diversification des profils**. C'est pourquoi la question de la **corrélation entre le temps passé par l'élu et le niveau de l'indemnité**, bien qu'elle pose des **difficultés** techniques et juridiques, mérite d'être posée ;
- statut de l'élu étudiant : la mission souligne également la **situation particulière des élus étudiants**, et appelle de ses vœux la création d'un statut dédié, pour aménager les conditions de poursuite des études avec l'exercice d'un mandat ;
- enfin, le **principe même de gratuité** soulève certaines interrogations, comme l'illustre la proposition de loi du rapporteur Éric Kerrouche. Selon l'exposé des motifs du texte précité, « *tant que subsistera cette contradiction entre une vision idéalisée, voire mythifiée, de l'élu amateur et bénévole et la réalité d'exercice des mandats locaux qui exige des compétences toujours plus pointues et un investissement en temps toujours plus important, le projet d'instaurer un véritable statut de l'élu sera condamné* ». Partant du constat que « *les fonctions exécutives requièrent aujourd'hui un investissement en temps suffisamment important pour les considérer désormais comme une profession* », le texte propose de « **rémunérer** », et non

plus d' « indemniser » les élus détenteurs de mandats exécutifs. Ces derniers seraient liés à la collectivité territoriale ou au groupement dont ils sont élus par un **contrat de droit public à durée déterminée** dont l'échéance serait fixée à la cessation de leurs fonctions.

RECOMMANDATION 1 : Remédier à la dégradation des conditions matérielles d'exercice des mandats, sans revenir à ce stade sur le principe de gratuité des mandats :

- à partir du 1^{er} janvier 2024, indexer chaque année sur l'inflation les montants d'indemnités des élus ; le coût de cette indexation serait de 52 millions d'euros en 2024.
- avant le renouvellement municipal de 2026, proposer, en concertation avec les associations d'élus locaux, une revalorisation des indemnités pour toutes les strates démographiques ;
- à plus long terme, réfléchir, pour certaines catégories d'élus, à la création d'un nouveau statut rémunéré.

2. GARANTIR L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT POUR FAVORISER CET INDISPENSABLE ENGAGEMENT CITOYEN

A. La délégation a proposé en 2018 d'étendre le bénéfice de la DPEL, une recommandation partiellement suivie d'effet



Dans le rapport précité de 2018, la délégation préconisait d'« *augmenter le seuil d'éligibilité de 1 000 à 2 000 habitants à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées* ». La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) a été mise en place **afin d'assurer aux communes rurales les moyens nécessaires** à l'exercice des mandats locaux.

Le Gouvernement a réformé en 2020 l'architecture de la DPEL en créant **deux parts**. La première part est attribuée aux communes dont la population est **inférieure à 1 000 habitants**, et dont le **potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois** le potentiel financier moyen par habitant des communes de métropole de moins de 1 000 habitants. La seconde part permet de **majorer** la première pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants.

B. L'Etat doit renforcer son accompagnement financier à l'égard des communes de moins de 3500 habitants

Plus d'un maire sur trois déclare partager son indemnité avec des membres de leur conseil municipal pour ne pas grever le budget de leur commune. Toute amélioration du régime indemnitaire des élus locaux constitue une **charge supplémentaire pour les collectivités territoriales** et nécessite en corollaire **un accompagnement financier de l'État**.

RECOMMANDATION N°2 : garantir l'accompagnement financier de l'État pour favoriser l'indispensable engagement dans le mandat local :

- augmenter le seuil d'éligibilité à la DPEL de 1 000 à 3 500 habitants et l'indexer sur l'inflation ;
- supprimer la condition de potentiel financier dans le calcul de la DPEL afin que l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants en bénéficient.



Le coût de ces deux mesures s'élèverait à **36,67 millions d'euros** par an.

3. GARANTIR LA RESPONSABILISATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT PAR LA CRÉATION D'UNE DOTATION VISANT À COMPENSER L'ACTIVITÉ DES MAIRES POUR L'ÉTAT

Au titre du **dédoublement fonctionnel**, les maires consacrent une part de leur activité à des tâches importantes réalisées au nom de l'État (état civil, élections, police judiciaire...) ou en appui des actions régaliennes (police municipale). Reconnaître que le maire exerce deux fonctions, dont l'une est d'être représentant de l'État dans sa commune, implique de **créer une contribution de l'État, estimée à 10% du plafond indemnitaire du maire, par la délégation**. Le maire ne saurait être un « **passager clandestin de l'État** ».

Cette indemnité serait versée à la commune et, le cas échéant, en complément de la DPEL.



Le coût estimé de la mesure proposée serait d'environ **63 millions d'euros**.

RECOMMANDATION N°3 : garantir la responsabilisation financière de l'État en créant une contribution de l'État au bénéfice de la commune, complémentaire, le cas échéant, de la DPEL, afin de compenser l'activité des maires agissant pour le compte de l'État. Cette contribution de l'État serait égale à 10% du plafond indemnitaire du maire dans la strate concernée.

4. DONNER D'AVANTAGE DE MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES AU CONSEIL MUNICIPAL DANS L'ATTRIBUTION DES INDEMNITÉS AUX ÉLUS

A. La délégation a proposé en 2018 de clarifier les règles concernant l'enveloppe indemnitaire globale, une recommandation suivie d'effet



L'**enveloppe indemnitaire globale** correspond à l'indemnité maximale du maire et des adjoints en exercice, déterminées en fonction de la strate démographique de la commune, et ce hors majorations. En 2018, la délégation appelait à « **clarifier et codifier les modalités de détermination de « l'enveloppe indemnitaire globale »** ».

Suivant cette recommandation, la loi « engagement et proximité » prévoit que **l'application de majorations aux indemnités de fonction des élus municipaux** doit faire l'objet d'un **vote distinct** de la délibération fixant le montant des indemnités de fonction.

B. Il est nécessaire de garantir la liberté d'agir du maire en assouplissant le calcul de l'enveloppe indemnitaire globale

L'intérêt principal de l'enveloppe indemnitaire globale réside dans le fait de permettre une **modulation de rémunération** au sein du conseil municipal : si le maire et certains adjoints ne perçoivent pas la **totalité** de leurs indemnités, le conseil municipal peut décider, sans dépasser le montant de l'enveloppe globale :

- soit d'attribuer une indemnité plus importante en faveur d'autres adjoints,
- soit de verser une indemnité aux « simples » conseillers municipaux, ayant reçu ou non une délégation de fonction.

Actuellement, les adjoints pris en compte pour le calcul de cette enveloppe sont ceux exerçant **effectivement** leurs fonctions. La délégation aux collectivités territoriales souhaite que les communes puissent **définir le volume des indemnités à partir du nombre théorique** maximal d'adjoints susceptibles d'être désignés. Cette évolution permettrait ainsi **d'augmenter le montant de l'enveloppe indemnitaire globale** lorsqu'une commune n'a pas désigné la totalité des adjoints.

RECOMMANDATION N°4 : donner davantage de marges de manœuvre financières au conseil municipal dans l'attribution des indemnités aux élus, en particulier pour tenir compte de la situation des conseillers délégués.

5. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT EXPOSÉS PAR LES ÉLUS LOCAUX LORSQU'ILS REPRÉSENTENT LEUR COLLECTIVITÉ ES QUALITÉS

A. Les élus locaux peuvent être remboursés de leurs frais de transport

Afin de faciliter l'exercice de leur mandat, les élus locaux peuvent bénéficier, **de l'indemnisation de frais exposés dans le cadre de leurs fonctions, sur présentation de justificatifs**. Il s'agit des frais de transport engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils **représentent** leur commune *ès qualités*, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Des dispositions analogues existent pour les conseillers intercommunaux, départementaux et régionaux.

B. Cette prise en charge doit devenir obligatoire et être compensée par l'État pour les communes de moins de 3500 habitants

Les rapporteurs recommandent de **rendre obligatoire ce remboursement, et de créer, au sein de la DPEL, une part spécifique permettant de financer ces frais de déplacement**, pour toutes les communes **de moins de 3 500 habitants**. En effet, pour ne pas peser sur les budgets locaux, beaucoup d'élus se refusent à solliciter un quelconque remboursement de leurs frais de transport même lorsqu'il est prévu par le conseil municipal.



Le coût de cette mesure est évaluée à **1,42 million d'euros**.

Par ailleurs, une attention particulière doit être portée sur ce sujet à la situation des élus étudiants, dont le lieu d'enseignement peut être éloigné de la collectivité dont ils sont élus.

RECOMMANDATION N°5 : améliorer la prise en charge par l'État des frais de transport exposés par les élus locaux lorsqu'ils représentent leur collectivité *es qualités*, notamment dans les intercommunalités. Prendre en compte la situation particulière des élus étudiants dont il faut encourager l'engagement dans le mandat local

6. DONNER AUX ÉLUS DES POSSIBILITÉS AMÉLIORÉES, AUX PLANS JURIDIQUE ET PRATIQUE, DE CONTINUER À EXERCER LEUR MANDAT DANS LE CADRE D'UN ARRÊT MALADIE

A. La loi « engagement et proximité » a prévu la possibilité de cumuler les indemnités d'élus et les indemnités journalières en cas d'arrêt maladie



L'article 103 de la loi « engagement et proximité » a consacré la possibilité pour les élus locaux de poursuivre leur mandat **durant leur congé maladie**, sous réserve de **l'accord exprès de leur praticien**.

B. Il est nécessaire de rendre le dispositif plus protecteur et mieux connu

La mission propose de revenir à la position défendue par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi « engagement et proximité » : **sauf avis contraire du praticien**, les élus locaux qui le souhaitent pourraient poursuivre l'exercice de leur mandat.



De plus, la délégation relève que le dispositif actuel est **très mal connu** dans les territoires, donnant lieu à des dysfonctionnements qui pénalisent les élus. La mission recommande ainsi de lancer une campagne d'information et de sensibilisation auprès de tous les acteurs concernés (médecins, caisses primaires d'assurance maladie...).

La délégation est consciente que cette mesure législative peut parfois être mal comprise de nos concitoyens. Comment un salarié pourrait-il être en incapacité de travailler tout en étant apte à exercer sa fonction d'élu ? Cette possibilité d'exercice du mandat doit naturellement être appréciée par le praticien *in concreto* afin de tenir compte de nombreux paramètres, tels que la nature de la maladie et les fonctions exercées par l'élu.

D'une manière générale et dans un objectif d'intelligibilité et d'accessibilité du droit, la mission propose de **regrouper tous les droits des élus au sein du CGCT**.

RECOMMANDATION N°6 : donner aux élus qui le souhaitent des possibilités améliorées, aux plans juridique et pratique, de continuer à exercer leur mandat dans le cadre d'un arrêt maladie.

7. DANS LE RESPECT DE LA VOLONTÉ DU LÉGISLATEUR, FACILITER L'ACCÈS DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP AUX FONCTIONS ÉLECTIVES

A. La loi « engagement et proximité » a prévu le cumul de l'AAH avec une indemnité de fonction électorale locale



L'article 97 de la loi « engagement et proximité » prévoit le cumul de l'**allocation adulte handicapé (AAH)** avec une indemnité de fonction électorale locale. Cet article de loi, adopté à l'unanimité du Sénat, constitue une avancée significative qui met fin à une injustice. Or la mise en œuvre de cette mesure est toujours neutralisée par l'absence de décret d'application, plus de trois ans après la promulgation de la loi.

B. La délégation demande la publication sans délai du décret d'application

La délégation recommande le respect de la **volonté du législateur** et la **publication sans délai du décret d'application**. Il est en effet essentiel de faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux fonctions électorales.



RECOMMANDATION N°7 : dans le respect de la volonté du législateur, faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux fonctions électorales.

8. AMÉLIORER LE RÉGIME DES AUTORISATIONS D'ABSENCE ET DES CRÉDITS D'HEURES POUR COMPENSER LES PERTES DE REVENU LIÉES À L'EXERCICE DU MANDAT

A. Le droit en vigueur prévoit certaines garanties pour permettre aux élus salariés de consacrer du temps à leur mandat

Des garanties sont accordées aux élus ayant une activité professionnelle afin qu'ils puissent **consacrer un minimum de temps au service de leur collectivité**. Ils peuvent faire valoir, d'une part, des **autorisations d'absence** pour participer aux diverses réunions et séances plénières, d'autre part, des **crédits d'heures** qui leur permettent de disposer du temps nécessaire à la gestion de la collectivité et à la préparation des réunions des instances où ils siègent. Si l'employeur doit accorder les autorisations d'absence ainsi que les crédits d'heures, il n'est **pas tenu des payer ces temps d'absence**.



Les pertes de revenu subies par les élus qui exercent une activité professionnelle et qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction **peuvent être compensées par la collectivité** à hauteur de soixante-douze heures par élu et par an. Chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à **une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance (SMIC)**.

B. La délégation recommande de relever le plafond de prise en charge par la collectivité



La délégation recommande de prévoir que les crédits d'heures ou les autorisations d'absence non payés par l'employeur puissent être pris en charge par la collectivité, dans un plafond augmenté à **deux fois la valeur horaire du SMIC**.




Elle recommande également de réfléchir à l'octroi de **compensations** (crédit d'engagement citoyen, exonérations fiscales...) accordées aux entreprises qui engagent des élus. Ce point sera développé par la délégation dans le cadre du rapport consacré à la conciliation entre le mandat local et la vie professionnelle.

RECOMMANDATION N°8 : garantir une meilleure conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle :

- prévoir que les crédits d'heures ou les autorisations d'absence non payés par l'employeur soient pris en charge par la collectivité, dans un plafond égal à **deux fois** la valeur horaire du SMIC, et non plus une fois et demie comme actuellement ;
- réfléchir à l'octroi de **compensations** (crédit d'engagement citoyen, exonérations fiscales...) accordées aux entreprises qui engagent des élus.

Principales données chiffrées du rapport

Économies potentielles réalisées grâce aux élus municipaux (par an)	Coût pour l'État des mesures proposées dans le rapport (par an)
plus de 1,9 milliards d'euros	Indexation sur l'inflation (en 2024): 52 millions d'euros
	Étendre le bénéfice de la DPEL : 36,67 millions d'euros
	Dotation de l'État (10 %) : 63 millions d'euros
	Frais de transport : 1,42 million d'euros
	TOTAL : 153 millions d'euros (8% des économies potentielles réalisées)

LES RAPPORTEURS		
 <p><u>Françoise GATEL</u></p> <p>Présidente de la délégation Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Union centriste)</p>	 <p><u>François BONHOMME</u></p> <p>Sénateur du Tarn-et-Garonne (Les Républicains)</p>	 <p><u>Éric KERROUCHE</u></p> <p>Vice-Président de la délégation, Sénateur des Landes, (Socialiste, Écologiste et Républicain)</p>
<p>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <u>http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html</u></p> <p>Lien vers le rapport : <u>https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-121-notice.html</u></p>		