

# la Gazette

des communes • des départements • des régions

Veut-on encore des élus locaux en 2008?

# Moderniser l'exercice des mandats locaux

Livre blanc de l'Association des petites villes de France

Novembre 2005



# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>PRÉFACE: NOTRE DÉMOCRATIE LOCALE EST À LA CROISÉE DES CHEMINS</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>MODERNISER L'EXERCICE DES MANDATS DANS LES PETITES VILLES</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> . . . . .	<b>7</b>
<i>Modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux: clarifier les enjeux</i> . . . . .	7
<i>De nouvelles lignes-forces de l'action publique locale</i> . . . . .	7
<b>Une évolution progressive mais irréversible de la gouvernance locale</b> . . . . .	7
<b>Une fonction d'élu qui évolue profondément</b> . . . . .	8
<b>...mais une représentation sociopolitique qui peine à se renouveler</b> . . . . .	8
<i>Existe-t-il un statut de l'élu local? <sup>2</sup></i> . . . . .	8
<b>Les bases</b> . . . . .	8
<b>L'émergence d'une réflexion globale</b> . . . . .	9
<b>L'effet inéluctable des lois de décentralisation</b> . . . . .	10
<i>Les premiers enseignements de la consultation menée par l'APVF</i> . . . . .	10
<b>I/ PRÉVENIR ET RÉDUIRE LE RISQUE JURIDIQUE</b> . . . . .	<b>11</b>
<i>1) Renforcer les moyens juridiques des collectivités et les appuyer dans la prévention du risque de contentieux</i> . . . . .	11
<i>2) Clarifier la responsabilité des élus</i> . . . . .	12
<b>Assurer une véritable application de la loi Fauchon</b> . . . . .	12
<b>Mieux encadrer les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêt</b> . . . . .	14
<b>II/ RENFORCER L'ACCÈS AUX COMPÉTENCES</b> . . . . .	<b>16</b>
<i>1) Inscrire le droit à la formation des élus dans la réalité</i> . . . . .	16
<i>2) Faciliter le recrutement et la mission des collaborateurs de cabinet</i> . . . . .	17
<i>3) Faire de l'accès aux compétences pour les petites villes le cœur de la réforme de la fonction publique territoriale</i> . . . . .	17
<i>4) Développer l'accès à l'ingénierie territoriale</i> . . . . .	17
<b>III/ PERMETTRE DE CONCILIER MANDAT ET ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE</b> . . . . .	<b>18</b>
<i>1) Protection sociale: mettre fin aux effets de seuil qui pénalisent les élus des petites villes</i> . . . . .	18
<i>2) Organiser une meilleure prise en charge des accidents survenus dans l'exercice des fonctions d'élu</i> . . . . .	19
<i>3) Assurer une couverture du risque vieillesse pour tous les élus locaux</i> . . . . .	20
<i>4) Revaloriser les indemnités et clarifier leur statut juridique</i> . . . . .	21
<i>5) Renforcer les garanties des salariés-élus et de leurs employeurs</i> . . . . .	22

<b>IV/ VIE POLITIQUE ET VIE PROFESSIONNELLE : ASSURER LA CONTINUITÉ DES EXPÉRIENCES</b> .....	<b>24</b>
<b>CONCLUSION : AU-DELÀ D'UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE</b> .....	<b>25</b>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE L'APVF</b> .....	<b>26</b>
<i>I/ Prévenir et réduire le risque juridique</i> .....	26
<i>II/ Renforcer l'accès aux compétences</i> .....	26
<i>III/ Concilier mandat et activité professionnelle</i> .....	27
<i>IV/ Assurer la continuité des expériences entre vie politique et vie professionnelle</i> .....	28
<b>ANNEXE</b> .....	<b>29</b>
<i>Résultats de l'enquête interne menée par l'APVF auprès d'un panel de 178 maires, 88 maires-adjoints et 49 conseillers municipaux (extraits)</i> .....	29
<i>Notes</i> .....	30

---

## Avant-propos

Ce Livre blanc est le résultat des travaux du groupe de travail « Statut de l'élu » que l'APVF a réuni à six reprises, de juin à octobre 2005. Associant des maires et maires-adjoints de petites villes, des universitaires, des juristes et des acteurs du monde local, et placé sous la présidence de Christophe Rouillon, maire de Coulaines (Sarthe), ce groupe de travail a procédé à de nombreuses auditions qui ont permis de nourrir ses réflexions.

Qu'il nous soit ici permis de remercier tout particulièrement Dominique Reynié, directeur de l'Observatoire interrégional du politique, et le cabinet de Castelnau pour l'attention qu'ils ont portée à l'accompagnement de nos travaux ainsi que Isabelle Bizouard, maire de Die ; Luc Brunet, juriste à la SMACL ; Sophie Donzel, conseillère municipale de Nanterre ; Pierre-Jean Gravelle, maire de Villecresnes ; Éric Kerrouche, chercheur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux ; Virginie Kles, maire de Châteaubourg ; Nathalie Lacroix, chargée de mission à l'Unadel ; François Roger, maire de Champagne-sur-Seine ; Yves Sevin, maire-adjoint de Granville ; Éric Thomas, directeur de cabinet du maire de Montlouis-sur-Loire.

# Notre démocratie locale est à la croisée des chemins

Cinq ans après la publication d'un premier Livre blanc consacré à la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux, l'APVF a souhaité entreprendre à nouveau une démarche de sensibilisation et de proposition concernant l'accès et l'exercice des fonctions électives locales.

Le constat est rude en effet. Malgré un certain nombre d'avancées significatives que l'on doit notamment à la loi dite «démocratie de proximité» de février 2002, nous sommes loin du compte en matière de statut de l' élu local et la France apparaît dans ce domaine comme le mauvais élève de l'Europe.

Un malaise s'est installé durablement chez les élus locaux, particulièrement perceptible chez les maires et les élus des petites villes. Il est le reflet d'un décalage de plus en plus profond entre les responsabilités qui leur sont confiées et les moyens dont ils disposent pour assumer ces missions.

Si ce malaise est particulièrement profond chez les élus des petites villes, c'est parce que le statut de l' élu (pour autant que l'on puisse employer ce terme), tel qu'il se présente à l'heure actuelle est extrêmement précaire: très lourdes difficultés à concilier mandat et activité professionnelle, forte exposition au risque juridique, difficultés à recruter un encadrement performant, réinsertion professionnelle aléatoire... Outre le fait qu'elle prive les élus des petites villes de la sécurité matérielle et professionnelle la plus élémentaire, cette conjugaison d'obstacles conduit inéluctablement à un scénario inacceptable: celui d'un collectif d'élus locaux uniforme, composé presque uniquement de fonctionnaires et de retraités.

Ne nous y trompons pas: garantir aux élus locaux des conditions d'exercice des mandats satisfaisantes, que ce soit en matière de sécurité matérielle, d'accès aux compétences, de sécurité juridique, ne signifie en aucun cas céder aux exigences d'une corporation. C'est bien au contraire reconnaître le caractère fondamental de leur mission d'intérêt général dans une société où les fractures de tous ordres (économiques, sociales, territoriales) rendent l'action publique locale plus nécessaire que jamais.

Cela nécessite de mettre fin une bonne fois pour toutes au mythe du bénévolat des fonctions électives, ce qui signifie conforter de façon significative les élus locaux dans l'exercice quotidien de leur mandat. C'est dans cette optique que ce livre blanc présente quarante propositions. Elles sont autant de leviers que nous souhaitons soumettre au débat public pour démocratiser largement l'accès aux fonctions électives et donner enfin aux élus locaux les moyens et les compétences dont ils ont besoin pour faire face aux enjeux considérables de la gestion locale de demain.

Notre démocratie locale est à la croisée des chemins. Moins de trois ans avant les prochaines élections municipales, face au découragement de certains et à l'éventuelle crise des vocations électives, l'APVF est ainsi la première association d'élus à saisir le Gouvernement et le Parlement de ce qui constitue un enjeu politique majeur: voulons-nous encore des élus locaux en 2008? Quels moyens sommes nous prêts à consacrer à l'exercice au quotidien de notre démocratie?

*Martin Malvy  
ancien ministre  
président du conseil régional Midi-Pyrénées  
président de l'APVF*



# Moderniser l'exercice des mandats dans les petites villes

## INTRODUCTION

### Modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux : clarifier les enjeux

Les élus locaux, quelles que soient leur fonction ou la collectivité dans laquelle ils assument leur fonction, souffrent aujourd'hui dans la représentation médiatique, d'une image souvent négative, fruit d'un miroir déformant qui les assimile à une corporation fermée, soucieuse de défendre ses intérêts propres au sein de l'espace public. Il y a là une injustice profonde que ce Livre blanc entend démontrer. La France compte aujourd'hui plus de 500 000 élus locaux, qui font vivre au quotidien la démocratie locale. D'aucuns se félicitent de cette diversité pour souligner cette vitalité démocratique, mais ce premier constat est insuffisant. La réalité de la représentation politique locale, c'est aussi une crise diffuse et multiforme de l'engagement, qui risque bientôt de se traduire en crise profonde des « vocations ». L'enquête que l'APVF a menée auprès des maires, maires-adjoints et conseillers municipaux confirme une inquiétante intuition. Bien qu'ils retirent souvent une grande satisfaction personnelle de leur engagement au service de l'intérêt général, une grande majorité des élus locaux sont en proie au découragement car dans l'impossibilité matérielle d'exercer correctement des responsabilités de plus en plus lourdes.

#### Les petites villes, ce sont :

- 2 400 communes comprises entre 3 000 et 20 000 habitants
- Des bourgs centre en milieu rural et des communes péri-urbaines
- 18 millions d'habitants, soit 30 % de la population française

Dans le même temps, la société dans son ensemble se montre de plus en plus exigeante vis-à-vis de la représentation politique locale : elle souhaite des élus disponibles, en phase avec les préoccupations quotidiennes de leurs mandants, mais aussi des élus compétents, capables d'apporter des réponses nouvelles et variées à des problèmes complexes.

Ce grand écart entre les attentes de la société et la réalité des conditions d'exercice des mandats est révélateur d'un cruel paradoxe que l'APVF entend contribuer à résoudre. Suivant en cela les conclusions de la Commission Mauroy, elle estime que l'évolution du statut de l'élu doit concerner l'ensemble des 512 324 élus locaux et non pas les seuls élus ayant un pouvoir exécutif.

Il ne s'agit pas de professionnaliser la vie politique, mais de donner à plus de citoyens la possibilité d'exer-

cer un mandat d'élu pour qu'ils puissent vivre sans préjudice leur vie personnelle et garder leur indépendance de pensée et d'action. « Bénéficier d'une sécurité matérielle et professionnelle, d'une formation et d'une clarification de son statut juridique et de ses responsabilités, sont des conditions indispensables pour garder un tissu d'élus diversifié, compétent et davantage à l'image de la société. La richesse et la vitalité de notre démocratie en dépendent. »

Malgré les avancées apportées par la loi démocratie de proximité du 27 février 2002, ces préconisations du rapport Mauroy demeurent largement d'actualité. Les améliorations obtenues font en effet trop souvent l'impasse sur les communes de moins de 20 000 habitants, faisant des élus des petites villes les victimes indirectes d'effets de seuil purement technocratiques et sans rapport avec leur niveau de responsabilité.

Alors que l'action publique locale connaît depuis les lois de décentralisation des recompositions lourdes, cette absence de réforme volontariste des conditions d'exercice des mandats locaux relève de l'aberration démocratique.

### De nouvelles lignes-forces de l'action publique locale

Le ressenti des élus comme l'évolution des missions confiées aux collectivités locales convergent vers un même constat : le mythe originel du « bénévolat » des fonctions électives locales est en décalage de plus en plus manifeste avec le contexte dans lequel évoluent désormais les élus locaux. Celui-ci est en effet caractérisé par une dynamique de transformation à plusieurs facettes :

### Une évolution progressive mais irréversible de la gouvernance locale

L'époque où le « maire-notable » administrait sa commune en « bon père de famille » est bel et bien révolue. Alors que la société civile se structure et s'organise (associations, groupes de pression), les élus des petites villes doivent faire face à l'irruption de nouveaux acteurs dans le champ de la gouvernance locale. Si la parole des citoyens est davantage sollicitée, comme en témoigne la formidable éclosion des instances de concertation et de participation des habitants, les citoyens-électeurs attendent également de leurs élus davantage d'implication au service de leurs préoccupations quotidiennes et du développement de leur commune.

Dans la même optique, la gestion contractuelle et partenariale des politiques publiques, qui devient le nouveau

*modus operandi* des politiques locales, sollicite davantage les élus, en terme de temps et de compétence, étant donné ses phases souvent intenses et complexes de négociation et d'arbitrage.

## Une fonction d'élu qui évolue profondément...

### Des responsabilités croissantes

#### Paroles d'élu

« Les administrés font de plus en plus de demandes qui ne sont pas du ressort de la collectivité ».

*Jacques Albaret, maire-adjoint à la démocratie locale et à la citoyenneté de Ceyrat (Puy de Dôme)*

Les responsabilités qu'exerce le maire d'une petite ville en 2005 sont sans commune mesure avec celles qu'il assumait trente ans plus tôt. Les deux vagues de décentralisation (1982 et 2004), comme l'émergence des intercommunalités ou des territoires de projet (Pays) font désormais des élus les pilotes d'une action publique complexe, exigeante, soucieuse de répondre à des demandes sociales toujours croissantes et de promouvoir l'image d'un territoire dans un contexte de plus en plus « concurrentiel ». A la tête d'administrations communales importantes (une ville de 10 000 habitants emploie 150 agents et gère un budget de 10 millions d'euros en moyenne), qui assument de nombreuses missions de solidarité et de proximité, ils sont aussi de véritables managers d'équipes aux profils et aux compétences très variés.

### Une explosion des modes de régulation juridiques au détriment des modes de régulation politiques

Dans le même temps, le développement sans précédent des normes et réglementations (sous l'effet simultané des encadrements communautaires et des pressions sociales) a conduit à une diffusion massive des régulations de type juridique au détriment des régulations plus politiques : les évolutions constantes du Code des marchés publics, la recherche systématique d'une responsabilité institutionnelle et le développement des batailles procéduriales émanant des associations et groupements d'intérêt locaux constituent les différents symptômes d'un même mouvement de fond qui rendent nécessaire une gestion active des risques par les exécutifs locaux. Le maire ne peut désormais plus se contenter d'être dévoué, il doit être aussi polyvalent, disponible et s'entourer de personnes qualifiées.

L'enjeu majeur est donc de donner aux petites villes les compétences dont elles ont besoin.

### ...mais une représentation sociopolitique qui peine à se renouveler

Alors que l'opinion publique est de plus en plus désireuse d'une représentation politique renouvelée et diversifiée, force est de constater qu'en l'absence d'évolution du sta-

tut de l'élu, les profils des élus locaux se resserrent et se ressemblent.

#### Quelques chiffres-clés

- Les femmes représentent 10,8% des maires en France et seulement 7,3% des maires de petites villes alors qu'elles représentent 52,3% des électeurs.
- Les moins de 40 ans représentent 5,3% des maires alors qu'ils représentent 19% des électeurs.

Les hommes et les retraités sont largement surreprésentés dans notre classe politique locale. Dans la même optique, même si l'application des règles relatives à la parité a eu pour conséquence une entrée massive des femmes dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, celles-ci sont encore trop peu représentées dans les fonctions exécutives. Ainsi on compte aujourd'hui seulement 7,3% de femmes maires dans les petites villes.

La sous-représentation des femmes et des actifs du secteur privé révèle une véritable carence démocratique. Elle résulte, à l'évidence, de leur impossibilité à concilier mandat et activité professionnelle.

Il appartient aux pouvoirs publics et à l'Etat de se saisir de ce constat inacceptable, avec une volonté claire et ferme de changement. L'opinion publique doit appuyer les réformes indispensables pour corriger ce déni de démocratie.

## Existe-t-il un statut de l'élu local? <sup>2</sup>

### Les bases

La loi du 21 mars 1831, en même temps qu'elle posait le principe de l'élection de l'assemblée municipale au suffrage censitaire par les électeurs de la commune, avait prévu simultanément, dès son article premier, que les fonctions de maire, d'adjoint et de membre du corps municipal « étaient essentiellement gratuites et ne donnaient lieu à aucune indemnité ni frais de représentation ». Le principe de gratuité des mandats, ainsi affirmé avec vigueur sous la Monarchie de Juillet, reposait sur la conviction que l'accomplissement des tâches publiques devait aller de pair avec une sécurité financière personnelle du notable, celle-ci étant considérée comme le gage de l'impartialité de ses décisions.

Cette conception de l'élu local plonge ses racines au cœur de notre histoire. Montaigne, premier magistrat de Bordeaux, estimait ainsi au XVI<sup>e</sup> siècle : « la charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution ».

Cette conception perdue au début de la III<sup>e</sup> République, à travers la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, qui confirme le principe de gratuité en disposant que « les membres de la "commission départementale" ne reçoivent aucun traitement ». La loi municipale du 5 avril 1884 admet seulement une dérogation au principe de gratuité en matière de remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.

**Être maire d'une petite ville aujourd'hui :  
une charge faite de lourdes obligations <sup>1</sup>**

Le maire n'est pas seulement le chef de l'exécutif municipal, il est également chargé de conduire le projet politique sur la base duquel sa liste a été élue ;

**- Il est aussi le chef de l'administration municipale. Il doit à ce titre :**

- Assurer la conservation et l'administration des propriétés de la commune ;
- Gérer les revenus, surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;
- Coordonner la préparation et la présentation du budget ainsi que l'ordonnancement des dépenses ;
- Diriger les travaux communaux ;
- Prendre des mesures relatives à la voirie communale ;
- Assurer la souscription des marchés, la passation des baux des biens et des adjudications de travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;
- Garantir la passation dans les mêmes formes des actes de vente, échange partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du CGCT ;
- Représenter la commune en justice soit en demandant, soit en défendant ;
- Prendre les mesures nécessaires pour la destruction des animaux nuisibles en cas de défaillance des propriétaires ou des détenteurs des droits de chasse.

**- Il est l'autorité compétente pour prendre et faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publics sur le territoire de la commune.**

L'article L. 2212-2 du CGCT énumère les domaines dans lesquels le maire exerce ses pouvoirs de police (sûreté et commodité du passage dans les rues, répression des atteintes à la tranquillité publique, maintien du bon ordre dans les endroits où se font les grands rassemblements de personnes, inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, prévention et distribution des secours nécessaires pour faire cesser les accidents, incendies, inondations, éboulements de terre...);

En outre, il surveille la salubrité des rivières, ruisseaux, étangs, etc., ordonne les mesures d'assainissement ou de suppression des mares communales et prescrit aux propriétaires de mares ou de fossés à eaux stagnantes de prendre toutes dispositions pour faire cesser les causes d'insalubrité (articles L. 2213-29 à L. 2213.31 du CGCT).

A noter que ce pouvoir de police du maire ne peut ni être partagé avec le conseil municipal (CE, 20 février 1946 CAUCHOIS), ni délégué (en cas d'exploitation d'un service public par une personne privée), ni faire partie des compétences transférées dans le cadre de la coopération intercommunale.

**- Il est officier de police judiciaire**

Conformément à l'article 2122-31 du CGCT, « le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. » Ils peuvent être amenés à devoir conduire des actions répressives ou des investigations, de façon spontanée ou sur réquisition des autorités judiciaires. Or ce sont les seuls titulaires de cette charge à ne pas recevoir de formation spécifique pour l'accomplir. De plus, cette fonction les amène souvent à devoir pratiquer eux-mêmes des vacations funéraires, particulièrement dans les petites villes en zone gendarmerie dans lesquelles le recrutement de policiers municipaux en nombre suffisant n'est pas possible pour des raisons d'ordre budgétaire.

**- Il est officier d'état civil**

L'article L. 2122-32 du CGCT prévoit que « le maire et les adjoints sont officiers de l'état civil ». Ils agissent sous l'autorité du procureur de la République et sont personnellement responsables des actes d'état civil. Ils ne peuvent se soustraire, ni à la tenue des registres, ni à la délivrance des actes qui leur sont demandés par les usagers, que ceux-ci résident ou non dans la commune.

**- Il est organisateur d'un grand nombre d'élections**

Indépendamment des élections politiques, le maire a également des responsabilités dans l'organisation des élections socioprofessionnelles dont les plus importantes sont les suivantes : élections aux conseils d'administration des caisses primaires d'assurance maladie et des caisses d'allocation familiales ; élections aux chambres de commerce ; élections aux chambres des métiers ; élections des prud'hommes ; élections aux chambres d'agriculture

Ces obligations incombent dans les mêmes proportions aux maires des petites villes et aux maires des grandes villes, alors que les seconds sont davantage entourés que les premiers pour remplir ces missions (services administratifs étoffés, cadres territoriaux nombreux).

Quand on y ajoute les obligations de représentation (associations, cérémonies, commissions...), de démocratie locale (multiplication des réunions de conseils de quartier et commissions consultatives diverses...), et de pilotage de projets, le temps de travail des élus des petites villes explose véritablement.

Les semaines à moins de 50 heures n'existent pas pour les maires des petites villes.

Il faut attendre la loi du 27 février 1912 pour que le législateur prévoit des indemnités de déplacement et de « séjour » en faveur des conseillers généraux, pour leur permettre de prendre part aux réunions de leur assemblée délibérante souvent éloignée de leur domicile.

La Libération marque un tournant dans la conception du principe de gratuité : avec les ordonnances du 26 juillet 1944 et du 21 février 1945, des indemnités de fonction peuvent être allouées sur les budgets de la commune, en faveur des maires et des adjoints.

Enfin, à la suite des mesures protectrices prévues pour les fonctionnaires par le statut général de 1946, la loi du 2 août 1949 crée une obligation pour les employeurs de laisser aux salariés le temps nécessaire pour assister aux séances plénières des assemblées délibérantes.

**L'émergence d'une réflexion globale**

Dans le cadre de la préparation du « projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales », le Sénat avait réuni en avril 1978 un groupe de travail dont M. Roger Boileau était le rapporteur.

Ce groupe de travail allait souligner que le maire, au-delà des tâches de représentation, était devenu un gestionnaire : « Emanation de la société dans laquelle ils vivent, représentants dévoués de la population, les élus locaux ont aussi changé dans leur origine sociale. La gestion communale n'est plus la distraction aimable offerte à leur oisiveté, mais bien souvent l'expression d'une vocation qui rend souvent difficile la vie professionnelle et la vie familiale ».

Ce groupe de travail allait se prononcer en faveur d'une approche « réaliste » du principe de gratuité, ainsi que pour le développement du principe d'égalité d'accès au mandat dans le respect de l'autonomie des collectivités locales.

La question du statut de l' élu devait faire l'objet du titre III du projet de loi susvisé, dont l'examen a été interrompu par l'alternance en 1981. Le dispositif retenu par la Haute Assemblée déclinait quatre orientations : le relèvement des indemnités forfaitaires en contrepartie du maintien du principe de gratuité, la création d'un statut protecteur en faveur des maires des villes de plus de 100 000 habitants, le renforcement du régime des autorisations d'absence et l'amélioration des pensions de retraite.

## L'effet inéluctable des lois de décentralisation

Avec la mise en place de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et la suppression de la tutelle administrative du Préfet, devait rapidement se poser la question d'une amélioration du statut des élus locaux désormais à la tête de collectivités véritablement autonomes et décentralisées.

Le 22 janvier 1982, M. Marcel Debarge, Sénateur, remettait au Premier ministre, M. Pierre Mauroy, un premier rapport sur « le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et des mandats électifs ». Ce rapport qui devait déboucher sur un projet de loi adopté en Conseil des ministres en septembre 1983, mais jamais examiné par le Parlement, en raison d'arguments liés à son coût, mettait l'accent sur les points suivants : ouverture d'un droit réel de tous les élus locaux à la formation, revalorisation des indemnités, renforcement du droit à la retraite, assouplissement des autorisations d'absence et amélioration du crédit d'heures, garantie de réinsertion sociale pour l'élu à temps plein.

En 1988, M. Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur, confie une nouvelle mission à M. Marcel Debarge. Celui-ci réunit un groupe de travail qui rendra ses propositions au mois de mars 1990, reprises pour la préparation de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette loi, qui constitue très largement le socle actuel du statut de l'élu, met en œuvre quatre orientations : revalorisation du barème des indemnités de fonction des élus municipaux ; généralisation du principe du barème pour toutes les catégories d'élus ; rapprochement vers le droit commun du régime fiscal des indemnités ; limitation des indemnités en cas de cumul des mandats.

La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 poursuit la démarche initiée par ces grandes lois décentralisatrices, et s'inscrit dans une perspective de modernisation de l'action publique et de renouveau démocratique. Elle vise notamment à renforcer l'institution communale en tant que lieu privilégié d'apprentissage et d'exercice de la démocratie, et ce, en favorisant la citoyenneté au niveau local et en améliorant les conditions d'exercice des mandats locaux.

Amélioration du crédit d'heures, création d'une allocation différentielle de fin de mandat, extension du droit à la formation, revalorisation des indemnités de fonction des adjoints, ouverture d'une possibilité de remboursement de frais pour garde d'enfants, etc. : autant de dispositions qui ont largement contribué à améliorer la vie quotidienne des élus. Nombre d'entre elles font néanmoins l'impasse sur les élus des petites villes en créant des effets de seuil totalement artificiels entre maires-adjoints des communes de plus de 20 000 habitants et maires-adjoints des communes de moins de 20 000 habitants. Les élus des petites villes éprouvent donc dans leur immense majorité un sentiment d'inachevé alors que l'intense travail parlementaire qui avait précédé cette loi s'avérait prometteur.

## Les premiers enseignements de la consultation menée par l'APVF

Le groupe de travail « Conditions d'exercice des mandats locaux » a souhaité appuyer ses réflexions sur un baromètre de l'opinion des élus en matière de conditions d'exercice des mandats locaux. Cette enquête (cf. annexe 1) menée auprès des maires, maires-adjoints et conseillers municipaux des petites villes révèle un sentiment global de frustration et d'insatisfaction assez important. Cela se traduit notamment par :

- de fortes préoccupations sur la responsabilité juridique des élus et l'insuffisance des dispositifs permettant de concilier mandat et activité professionnelle ;
- un sentiment de surmenage caractérisé, occasionné notamment par la multiplication des réunions (cf. développement des EPCI notamment) ;
- le souhait de pouvoir accéder plus aisément aux compétences indispensables à l'exercice du mandat, dans un environnement jugé de plus en plus complexe ;
- un décalage complet entre le temps que consacrent les élus à leur mandat et les indemnités, crédits d'heures ou autorisations d'absence dont ils disposent officiellement ;
- une dénonciation du comportement peu responsable de l'État, qui fait des élus locaux le palliatif à tous les problèmes qu'il ne sait pas traiter lui-même (situations de pauvreté, certificats d'hébergement, canicule, etc.).

Les réponses mettent ainsi en relief une sorte de sentiment d'urgence : selon la plupart des élus, si l'on ne prend pas le sujet du statut de l'élu local à bras le corps dans des délais assez brefs, le renouvellement de la classe politique locale relèvera du vœu pieux.

Donner un nouveau souffle à notre démocratie locale en proposant des solutions d'urgence

C'est sur cette enquête, faite du vécu quotidien des élus des petites villes, et sur les travaux du groupe de travail « Conditions d'exercice des mandats locaux » que l'APVF entend s'appuyer pour émettre un certain nombre de propositions concrètes et volontaristes.

L'objectif de ce Livre Blanc est double :

- Interpeller l'opinion publique et les pouvoirs publics sur la réalité des conditions difficiles d'exercice des mandats dans les petites villes.
- Proposer des mesures concrètes, pour répondre à une situation d'urgence et mieux faire respirer notre démocratie locale.

## I/ PRÉVENIR ET RÉDUIRE LE RISQUE JURIDIQUE

En supprimant les tutelles administratives, techniques et financières, les lois de décentralisation qui se sont succédées depuis 1982 ont érigé les collectivités locales en acteurs pleinement autonomes de l'action publique. Elles ont ainsi transféré aux collectivités locales d'importantes compétences qui leur confèrent une place déterminante dans notre organisation institutionnelle.

Cet accroissement de pouvoir est continu depuis 1982, non seulement du fait de dispositions législatives successives mais aussi des initiatives prises par les élus pour répondre à des demandes de proximité toujours croissantes.

L'engagement des élus, comme la qualité de l'encadrement assuré par le statut de la fonction publique territoriale de 1984, ont jusqu'à aujourd'hui permis que ces compétences soient assumées de manière efficace et satisfaisante pour les usagers.

Néanmoins, les moyens juridiques et d'appui dont disposent aujourd'hui les petites villes sont sans commune mesure avec l'ampleur des responsabilités qui sont les leurs. Elles ne disposent pas, en particulier, de la faculté de saisir le Conseil d'État de toute question de droit, comme peut le faire le Gouvernement, ou de faire appel à des corps d'inspection internes ou externes.

Dans le même temps, à ce difficile positionnement dans un environnement juridique complexe et en évolution permanente, s'est superposée une irruption des régulations juridiques au détriment des régulations politiques. L'action pénale est ainsi de plus en plus souvent mobilisée par les associations et les citoyens, étant préférée aux recours devant la juridiction administrative réputés plus lents et moins efficaces. Les élus se trouvent donc exposés, à travers la mise en cause de leur responsabilité personnelle pour toutes sortes de dommages, y compris les moins prévisibles, à un risque pénal difficilement supportable.

Cette situation, malheureusement souvent attisée par la pression médiatique, est source d'un profond malaise chez les élus des petites villes, comme le souligne l'enquête menée par l'APVF, qui nous rappelle que 70% des maires considèrent la clarification de la responsabilité des élus comme un chantier prioritaire de l'amélioration des conditions d'exercice des mandats.

Si l'APVF rejoint le constat dressé par le rapport Mauroy sur le fait que «l'équilibre entre la pleine responsabilité de l' élu, liée au principe de libre administration, et l'assurance de sécurité juridique est difficile à trouver», elle estime néanmoins que la situation actuelle n'est plus tenable. Parce qu'elle nuit à l'efficacité des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences, mais également parce qu'elle pénalise trop systématiquement l'action des élus locaux.

A notre sens, cet équilibre repose essentiellement sur une double volonté : celle de renforcer l'expertise juridique des petites villes pour anticiper les risques de contentieux d'une part, celle d'une clarification de la responsabilité des élus sur un certain nombre de sujets d'autre part.

### 1) Renforcer les moyens juridiques des collectivités et les appuyer dans la prévention du risque de contentieux

L'élargissement du champ d'action des collectivités locales a abouti à une véritable complexification de leur environnement juridique alors que dans le même temps, le changement de nature de leur intervention (devoir de transparence, approche plus stratégique, plus participative) a conduit à renforcer leurs contraintes de gestion.

#### Paroles d' élu

« L'application croissante de certaines normes environnementales alourdit le traitement des dossiers et allonge toujours plus le délai nécessaire pour obtenir les autorisations administratives.

Dans le même temps, les services de la DDE qui doivent nous accompagner dans l'instruction des dossiers ont de moins en moins de moyens. Ajoutons à cela l'opposition systématique de certaines associations à tout nouveau projet et la boucle est bouclée...

Cette conjonction de difficultés risque de figer à jamais le développement de nos territoires. »

*Yvan Tanguy, maire de Plougasnou (Finistère)*

En matière juridique, les petites villes sont confrontées à des difficultés particulièrement importantes. Elles doivent en effet maîtriser à la fois le droit public, le droit pénal, le droit de l'environnement, mais aussi les conséquences du développement du droit européen et faire face à la place croissante du droit privé dans les domaines industriels et commerciaux et dans le montage d'opérations complexes (urbanisme, interventions économiques, concessions).

Cette complexité de l'environnement juridique et financier, particulièrement prégnante pour les petites villes, qui ne disposent pas, la plupart du temps, de services juridiques étoffés, appelle de la part des pouvoirs publics une ambition résolue. Les quelques propositions qui suivent entendent nourrir cette ambition.

#### Proposition 1 :

**Commander des études d'impact systématiques sur les conséquences financières de l'évolution des normes techniques applicables aux collectivités locales, en particulier en matière d'environnement.**

Sous l'effet de l'influence croissante du droit communautaire, on constate depuis une dizaine d'années un renouvellement constant, doublé d'un renforcement, des normes applicables aux collectivités locales en matière d'environnement. La gestion des services publics de l'eau comme des déchets doivent désormais obéir à des impératifs techniques de plus en plus sophistiqués qui entraînent des hausses non négligeables des coûts de production des services.

Mettre en place systématiquement des études d'impact aurait pour avantage de mettre à la disposition des élus des outils d'audit sérieux qu'ils pourraient mobiliser pour justifier auprès de leurs électeurs l'effort financier supplémentaire que cela représente.

#### **Proposition 2 :**

##### **Commander au Conseil d'Etat un rapport annuel sur les risques juridiques liés à l'application du droit par les collectivités locales.**

La prévention du risque de contentieux passe avant tout par un travail de sensibilisation des élus et de leurs collectivités sur les nouveautés juridiques ou les zones de fragilité en matière de gestion locale auxquelles il convient d'accorder une attention particulière.

Le Conseil d'Etat, de par sa fonction centrale dans la connaissance et le traitement des contentieux administratifs serait probablement le mieux à même d'orchestrer la rédaction de ce rapport. Paraissant au début de chaque année, il porterait sur les points de droit ayant soulevé des difficultés d'interprétation et d'application au cours de l'année précédente.

#### **Proposition 3 :**

##### **Promouvoir la création d'agences intercommunales de conseil aux collectivités locales en matière de gestion du risque juridique.**

Même si le travail de conseil fourni par les associations départementales de maires est souvent d'un grand secours pour les maires des communes rurales, la gestion du risque juridique dans les petites villes, qui est d'une nature plus complexe et plus lourde que dans les communes rurales, se heurte à un déficit de moyens et de compétences.

La loi du 2 mars 1982 s'était emparée de ce problème en affirmant que le département pouvait créer avec des communes et des établissements publics intercommunaux, un établissement public dénommé «agence départementale». Ces agences, chargées d'apporter une assistance d'ordre technique, juridique ou financier, n'ont guère eu de succès jusqu'à présent, en raison de la crainte de voir naître une nouvelle forme de tutelle.

L'APVF reste convaincue que l'idée d'une mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale est une solution pertinente et efficace. Pour pallier aux défauts du dispositif créé en 1982, elle propose que ces agences puissent, sur la base du volontariat, faire l'objet d'une contractualisation entre l'Etat, les régions, les départements et les intercommunalités, dans le cadre des crédits consacrés à l'ingénierie territoriale au sein du volet territorial des contrats de plan Etat-Région.

Ces agences, qui pourront prendre la forme de syndicats mixtes, seront animées par des agents contractuels de droit public, pour permettre une plus grande souplesse de gestion. Elles auront pour mission de répondre aux questions théoriques et pratiques que se posent les élus en matière

juridique. Qualification des contrats à signer, gestion des marchés publics, application des normes techniques : autant de domaines qui façonnent le quotidien des élus des petites villes et pour lesquels un avis de professionnel est indispensable. En outre l'exercice de cette mission à l'échelle intercommunale aura pour mérite de permettre la capitalisation et la confrontation des expériences, selon des formes qui resteront à la discrétion de ces agences.

#### **Proposition 4 :**

##### **Créer une base de données juridiques sur Internet permettant aux élus des petites villes de connaître l'ensemble du droit applicable aux collectivités territoriales.**

Si un important effort de codification des textes applicables aux collectivités locales a été entrepris au travers du Code général des collectivités territoriales, l'ensemble des autres dispositions sectorielles applicables aux collectivités locales souffrent d'un certain éclatement, rendant l'accès des élus des petites villes au droit souvent difficile.

La première étape d'une prévention efficace des risques de contentieux est l'accès à une information juridique claire, fiable et régulièrement mise à jour. Étant donné la grande diversité du droit applicable aux collectivités locales (droit administratif, droit civil, droit commercial, droit fiscal, droit social) un tel projet requiert un investissement lourd et une expertise solide. Il pourrait donc être porté par la Caisse des dépôts, institution financière publique, partenaire des projets de développement des collectivités territoriales et pôle d'expertise technique et juridique incontestable.

## **2) Clarifier la responsabilité des élus**

### **Assurer une véritable application de la loi Fauchon**

*La loi Fauchon marquait un véritable progrès dans l'encadrement des mises en causes pénales des élus...*

La croissance exponentielle des mises en causes pénales d'élus pour des faits d'imprudence ou de négligence a donné lieu à la fin des années 1990 à un intense travail parlementaire, animé par le Sénateur Fauchon, qui s'est concrétisé le 10 juillet 2000 au travers du vote définitif de la proposition de loi relative à la définition des délits non intentionnels, modifiant l'article 121-3 du Code pénal. Sa grande avancée est d'affirmer qu'en l'absence de «faute caractérisée», et en cas de lien de causalité indirect, la responsabilité sera civile et non plus pénale.

**RÉSUMÉ DU MÉCANISME DE LA LOI FAUCHON**

Aux termes de l'article L.121-3 du Code pénal, la condamnation d'une personne pour un délit non-intentionnel de négligence ayant causé indirectement un dommage n'est possible que dans les conditions suivantes :

1 « Filtre » des « fautes qualifiées » :

1.1 Avoir violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;

OU

1.2. Avoir commis une faute « caractérisée » et qui exposait à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

1.2.1 Faute caractérisée

ET

1.2.2 Faute exposant à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer

PUIS

2. « Filtre » des « diligences normales » :

Ne pas avoir accompli les diligences normales « compte tenu de la nature des missions ou des fonctions, des compétences ainsi que du pouvoir et des moyens » dont la personne poursuivie disposait au moment des faits.

La vraie nouveauté réside donc (cf. encadré ci-dessus), dans la rédaction du quatrième alinéa de l'article 121-3, que l'on peut lire de la manière suivante : ceux qui sont civilement responsables au sens de l'article 1382 du Code civil ou au sens de l'article L.452-1 du Code de la sécurité sociale (« Les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter ») ne sont également pénalement responsables que si la faute commise est une faute qualifiée (« sont responsables pénalement que s'il est établi qu'elles ont (...) »).

La faute pénale est donc désormais déconnectée de la faute civile. Le responsable indirect n'est pas forcément coupable. Par cette réforme, le juge pénal dispose désormais de moyens efficaces pour rétablir une situation plus juste pour les élus locaux. La solution adoptée présente certes (mais comme toujours) certaines faiblesses, le juge disposant d'une certaine marge de manœuvre pour apprécier le lien de causalité ou la faute caractérisée.

C'est le tribunal correctionnel de La Rochelle<sup>3</sup> qui a le premier appliqué la nouvelle loi. Selon ce jugement, « la faute caractérisée désigne une faute dont les éléments sont bien marqués et d'une certaine gravité, ce qui indique que l'imprudence ou la négligence doit présenter une particulière évidence. Elle consiste à exposer autrui, en toute connaissance de cause que ce soit par un acte positif ou une abstention grave à un danger ».

Cette définition de la faute caractérisée a conduit le tribunal à relaxer le maire. Le raisonnement consistant à lier l'importance et l'immédiateté du risque que le prévenu fait courir à autrui, à l'appréciation de la faute caractérisée ne peut qu'être approuvé, tant au regard de la lettre du texte que de l'intention du législateur.

Cette lecture de la loi revient explicitement sur la jurisprudence de la Cour de cassation aux termes de laquelle il n'était pas nécessaire pour que le prévenu d'une infrac-

tion de négligence soit condamné, que soit rapportée la preuve qu'il ait eu conscience de l'éventualité prévisible du dommage<sup>4</sup>.

... *Mais on assiste depuis quelque temps à un glissement interprétatif du juge pénal très inquiétant*

Pourtant depuis la fin de l'année 2002, la lecture des arrêts de la Cour de cassation laisse plus perplexe : les décisions se transforment en arrêts de rejet. On a l'impression que les juges resserrent la pression.

Une première explication, d'ailleurs avancée par les observateurs, pourrait être qu'après les nombreuses cassations, les juridictions du fond ont appris à motiver leurs décisions de manière à ne pas encourir la censure.

Ce glissement interprétatif recouvre néanmoins une autre réalité bien plus préoccupante : celle d'une manipulation juridique qui amène à écarter l'esprit de la loi Fauchon (cf. encadré ci-après), dont la récente condamnation du maire de Chamonix dans la tragique affaire du Tunnel du Mont Blanc est tristement emblématique.

**Résumé de l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de cassation**

Les deux fautes qualifiées prévues par l'article 121-3 du Code pénal ont deux champs d'application a priori largement différents.

Dans le premier cas la négligence concerne le manquement délibéré à une obligation particulière de sécurité et de prudence prévue par un texte, dans le second il s'agit d'une faute caractérisée exposant autrui à un danger d'une particulière gravité.

Autrement dit, la première faute qualifiée devrait trouver application dans les cas où le responsable public se trouvait avoir à respecter des textes précis s'appliquant à l'activité qu'il encadre ; la seconde, lorsque l'auteur de la négligence ne peut voir cette dernière caractérisée qu'au regard d'une obligation très générale de sécurité (par exemple, la compétence de police générale du maire).

Une telle lecture du texte aurait amené dans la gestion publique (et au-delà) à être plus serein. Dans la conduite de l'action, le seul respect des textes de sécurité en vigueur pouvait garantir les auteurs indirects contre toute mise en cause de leur responsabilité pénale. Le premier arrêt définitif après l'entrée en vigueur de la loi Fauchon, l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes concernant l'île d'Ouessant le 19 septembre 2000, pouvait rassurer les maires puisqu'une telle distinction était bien assurée par le juge.

Or, à partir de 2003, les magistrats semblent resserrer la pression sur les élus, en délaissant l'utilisation de la première faute qualifiée au profit de la seconde, tout en reconnaissant plus souvent un « danger d'une particulière gravité » (affaires de la « soirée mousse », Cass, crim, 11 juin 2003, n° 02-82622 ou de la « buse en béton », Cass, crim, 2 décembre 2003, n° 03-83008).

Parallèlement, aux termes de la loi Fauchon, le prévenu doit avoir conscience d'exposer autrui à un risque dramatique. Or, dans les deux arrêts cités, la Cour de cassation a pu juger, comme elle l'avait fait avant la loi Fauchon de 2000, que telle ou telle situation « révélait un risque d'une particulière gravité que les circonstances de l'accident en elles-mêmes démontrent » : c'est parce qu'il y a eu accident – fut-il affecté d'un coefficient de réalisation ridicule – que le maire aurait dû savoir qu'un risque léthal existait !

De telles décisions de justice sont contraires à l'intention du législateur qui avait réintroduit, dans les délits d'homicide par négligence, un élément intentionnel (un risque que l'élu ou le fonctionnaire « ne pouvait ignorer ») et nous ramènent à la situation de risque généralisé vécue par les responsables publics avant la loi Fauchon.

Cette interprétation, plus que contestable, de la volonté du législateur, est malheureusement symptomatique de la

place que la société accorde aux élus et de ce qu'elle attend d'eux. Le juge se voit désormais assigné une fonction punitive vis-à-vis des élus locaux. Face au risque pénal, il y a là un frein objectif à l'engagement du plus grand nombre dans la vie politique locale.

L'APVF persiste à considérer que la loi Fauchon est une excellente loi, très équilibrée, qui protège les élus des abus antérieurs, sans pour autant les placer en situation d'irresponsabilité. Plutôt que de préconiser le vote d'un nouveau texte, elle souhaite donc avancer deux propositions pour faire avancer le débat :

#### **Proposition 5 :**

##### **Publier une circulaire du garde des Sceaux à destination des Parquets pour rappeler les intentions de la loi Fauchon eu égard aux arrêts récents de la Cour de cassation.**

La circulaire du 11 octobre 2000 présentant les dispositions de la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels, adressée par le garde des Sceaux aux Parquets constitue une base solide qui reste pertinente. Cette circulaire nécessiterait toutefois un léger «toiletage» eu égard aux revirements de jurisprudence dont les arrêts précités de la Cour de Cassation sont symptomatiques. Une telle réactualisation inviterait ainsi les Parquets à se montrer mesurés dans les poursuites qu'ils engagent contre les élus locaux.

#### **Proposition 6 :**

##### **Ouvrir un dialogue régulier entre associations d'élus, Parquets et Magistrats du siège, dans le cadre notamment d'une conférence annuelle placée sous l'égide du garde des Sceaux.**

Notre volonté n'est pas, bien entendu de remettre en cause l'autonomie des magistrats. Il est plutôt de les alerter sur un certain nombre de dérives qui s'expliquent à notre sens par une méconnaissance de l'environnement dans lequel évoluent au quotidien les élus des petites villes. Nous souhaitons donc engager un travail de dialogue régulier avec le monde judiciaire pour que l'équilibre entre le principe de responsabilité et le principe de sécurité juridique puisse à l'avenir s'opérer sur des bases plus équitables.

Ce dialogue régulier gagnerait par la suite à s'élargir à l'ensemble de la société civile.

##### **Mieux encadrer les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêt**

Les études menées par la SMACL (Mutuelle assurance des collectivités publiques, associations, leurs élus et salariés) soulignent que les petites villes sont particulièrement exposées au risque pénal.

Dans le même temps une étude fine des typologies des infractions montre que les infractions liées à la gestion des marchés publics occupent une place prépondérante dans les mises en cause pénale d'élus locaux.

Type d'infraction	Part dans les mises en cause pénales <sup>5</sup>
Violences volontaires	3,13 %
Atteintes à l'honneur	23,4 %
Manquements au devoir de probité	26,56 %
Atteintes à l'environnement	14,06 %
Atteintes à la confiance publique	7,03 %
Atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique	8,59 %
Atteintes à l'intégrité psychique	7,06 %
Divers	10,17 %

L'importance des manquements au devoir de probité peut soulever au premier abord des interrogations. Il reste que si certaines de ces infractions, comme les délits de corruption ou de détournements de fonds publics, supposent une malhonnêteté caractérisée de l' élu, deux d'entre elles sont plus pernicieuses. En effet, elles placent sur le même plan des personnes malhonnêtes avec des élus et des fonctionnaires qui n'ont pas nécessairement porté atteinte aux intérêts de la collectivité, n'ont pas eu conscience de frauder la loi, et ne se sont pas enrichis personnellement.

Il s'agit des délits de favoritisme (article 432-14 du Code pénal) et de prise illégale d'intérêts (article 432-12 du Code pénal) qui représentent à eux seuls plus de 30% du contentieux pénal des élus locaux et qui méritent en tant que tels des développements particuliers.

Si l'explosion des mises en cause pénales pour atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique ne peuvent s'expliquer par une ambiguïté ou une mauvaise rédaction des textes de loi, comme nous l'avons vu précédemment, la définition des délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêt, de par l'ampleur des situations sanctionnées, est quant à elle beaucoup plus contestables et appellent à notre sens une réécriture des articles concernés au sein du Code pénal. Une explication circonstanciée est pour cela nécessaire.

### **Le délit de favoritisme**

#### **L'article 432-14 du Code pénal**

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif [...] de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. »

#### **Paroles d' élu**

« Les maires des petites villes de France sont confrontés à de gros risques juridiques du fait du Code des marchés publics. Il faudrait limiter ce type de risques ».

*Claude Wallendorf, maire de Givet (Ardennes)*

Le taux moyen de mise en cause, au titre de ce délit, est de 65 pour 100 000 élus locaux, démontrant la part pré-

pondérante du délit de favoritisme dans le droit pénal de la commande publique.

Pour que le délit soit caractérisé il suffit de constater une rupture d'égalité dans le traitement des candidats sans qu'il soit nécessaire de démontrer ni collusion entre l'acheteur public et l'entreprise favorisée, ni enrichissement personnel, ni intention de frauder la loi. Récemment le tribunal correctionnel de Draguignan (TC Draguignan 13 janvier 2005), a même reconnu que le délit pouvait être caractérisé lorsque l'acheteur public renonçait à attribuer un lot.

Si l'on exclut les élus qui ont l'intention de favoriser un candidat déterminé (et pour lesquels le rappel des condamnations peut avoir un effet didactique), la sécurité juridique des élus de bonne foi se heurte à deux problèmes :

- la difficulté d'interprétation de certaines dispositions du Code des marchés publics ce qui peut conduire en correctionnelle des élus, non pas indécidés, mais victimes de la complexité des textes ;
- l'autonomie d'interprétation du juge pénal qui peut conduire, à ce qu'un élu soit condamné sur la base d'une interprétation divergente du Code des marchés publics par les deux ordres de juridiction.

#### **Proposition 7 :**

**L'APVF appelle donc à une nouvelle rédaction de l'article 432-14 du code pénal, qui poursuive une unique finalité: sanctionner les seules malversations délibérées des élus.**

La seconde finalité du texte actuel – contraindre les élus à respecter les procédures de la commande publique – n'a en effet plus besoin de sanctions pénales pour être atteinte, des indemnités étant versées aux candidats irrégulièrement évincés des marchés publics.

D'avantage que de contraventionnaliser le délit de favoritisme, il conviendrait d'en modifier le périmètre pour s'assurer qu'il sanctionne les négligences très coupables et les intentions de malversation. L'accusation devrait alors prouver l'intention de favoriser, les juges ne pouvant plus déduire de la simple signature du marché avec une entreprise l'octroi d'un avantage injustifié au détriment d'un autre.

#### **Le délit de prise illégale d'intérêt**

##### **L'article 432-12 du Code pénal**

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

Il représente 14,3% du contentieux pénal avec un taux moyen de mise en cause de 56 pour 100 000 élus locaux.

Ce délit s'applique à partir du moment où il y a soupçon de pollution d'un intérêt public par un intérêt privé, même si la collectivité n'est pas lésée. En visant l'intérêt quelconque, la loi réprime l'intérêt direct comme l'intérêt indirect, l'intérêt financier comme l'intérêt moral. Il n'est pas toujours évident de savoir en amont si le délit est caractérisé ou non, ce qui peut conduire à accentuer l'insécurité juridique des élus locaux.

Cette problématique rejoint d'ailleurs une autre préoccupation des élus quant à la difficile conciliation du mandat avec l'exercice de leur profession : s'il est courant au sein des exécutifs municipaux d'attribuer les délégations en fonction des compétences personnelles des élus, ces attributions peuvent s'avérer juridiquement périlleuses en ce qu'elles peuvent être révélatrices d'intérêts personnels.

Où doit-on s'arrêter dans le cercle de relation de l'élu ? "Là où le soupçon n'a plus cours" (Xavier Samuel, magistrat, dans son étude publiée dans le rapport de la Cour de cassation pour l'année 1999). Tout est question d'appréciation au cas par cas par les juridictions.

Si l'analyse de la jurisprudence de la Cour de cassation permet de constater que les magistrats réservent la sanction au cas de népotisme avéré, il n'en demeure pas moins que la largesse de l'incrimination laisse planer un doute sur la légalité de nombreux actes ou comportements. Les élus de bonne foi peuvent alors se retrouver à faire des choix pour le moins cornéliens, à l'instar de ce nouvel élu renonçant à renouveler dans les mêmes termes le contrat en CDD de sa fille employée comme femme de ménage par l'ancienne municipalité.

#### **Proposition 8 :**

**L'APVF propose donc que l'article 432-12 du Code pénal fasse également l'objet d'une nouvelle rédaction :**

L'intérêt moral devant être explicitement exclu du champ de l'infraction

#### **Proposition 9 :**

**Elle appelle également à renforcer les outils de prévention du délit de prise illégale d'intérêt en créant une commission de déontologie, composée d'élus locaux, chargée de conseiller les élus sur les cas litigieux, sur la base d'une stricte confidentialité des dossiers.**

## II/ RENFORCER L'ACCÈS AUX COMPÉTENCES

La montée en puissance des communes s'accompagne de dynamiques que nous avons largement évoquées précédemment: complexification des modes de gouvernance locale, modification et renforcement du rôle et de la responsabilité des élus, concurrence accrue entre les territoires impliquant une approche nouvelle de son territoire et de son avenir. Dans ce contexte, les élus sont désormais les pilotes d'une action publique complexe, qui appelle de leur part un savoir-faire et des compétences diversifiés et en évolution constante. Force est de constater qu'en la matière les élus des petites villes sont particulièrement sollicités, dans la mesure où ils sont confrontés à des problématiques souvent similaires à celles de grandes collectivités, sans pour autant disposer du temps et des compétences pour assumer ces missions.

L'accès aux compétences est donc un enjeu de tout premier plan, qu'il concerne les élus eux-mêmes ou les fonctionnaires territoriaux et collaborateurs dont ils sont entourés. Donner aux petites villes les compétences dont elles ont besoin implique d'avancer de manière volontariste sur plusieurs chantiers simultanément: le droit à la formation des élus, la réforme de la fonction publique territoriale, le statut des collaborateurs de cabinet et l'accès à l'ingénierie territoriale. Dans tous ces domaines, l'APVF souhaite faire un certain nombre de propositions concrètes et rapides à mettre en place.

### 1) Inscrire le droit à la formation des élus dans la réalité

#### Paroles d'élus

« Il est très difficile, compte-tenu de problèmes de disponibilité, de s'informer suffisamment et d'élargir son champ d'action, nous avons le nez sur le guidon ».

*Christine Merlin, maire-adjoint en charge des finances,  
de la jeunesse et de l'éducation à Saint-Jean de Maurienne.*

Il convient en tout premier lieu d'opérer une importante clarification pour que le débat sur les propositions que nous entendons avancer puisse s'opérer sur des bases partagées: revendiquer un véritable droit à la formation des élus ne signifie pas que notre classe politique est incompetente ou amateur. Cela signifie au contraire que la légitimité démocratique des élus locaux ne les arme pas nécessairement comme il le faudrait pour assumer leur mission en pleine connaissance de cause.

A cet égard, chaque progrès réalisé dans l'accès aux compétences des élus est aussi un gage d'indépendance vis-à-vis des tutelles quel qu'elles soient et donc une garantie incontournable de la libre administration des collectivités locales.

Mais ne nous y trompons pas: accéder à la responsabilité d'une collectivité, ce n'est pas pour autant faire carrière dans un système professionnalisé ou gérer un service en se fondant sur un diplôme ou une compétence validée par l'expérience. Chacun peut avoir vocation à accéder aux fonctions publiques électives et à représenter ses concitoyens sous le contrôle démocratique de l'élection.

La loi du 3 février 1992 rend obligatoire la formation des élus et met ainsi en place un dispositif dont on ne peut que se féliciter même s'il a rapidement montré ses limites. Elle ne répond pas en effet aux besoins considérables qui existent en matière de formation, en fonction de la diversité des contextes territoriaux: parce que les dispositifs prévus par les textes restent trop souvent soumis à la bonne volonté des maires d'une part, parce que le décalage entre l'offre et la demande est souvent profond d'autre part. Deux propositions fortes nous semblent en mesure de pallier à ces carences:

#### Proposition 10:

**Inscrire obligatoirement un montant fixe de crédits de formation au budget des communes et reverser les sommes non dépensées à un organisme collecteur chargé de financer des formations de validation des acquis aux élus sortants**

Si la loi du 3 février 1992 a rendu obligatoire l'inscription de crédits de formation au budget des communes, dans la limite de 20% du montant total des indemnités de fonctions des élus de la collectivité, force est de constater que dans les faits cette contrainte reste de pure forme, aucun montant plancher n'ayant été prévu par la loi.

La première mesure à prendre pour faire du droit à la formation un droit effectif serait donc de proposer un montant plancher équivalent à 5% des indemnités des élus, les crédits non dépensés étant reversés à un organisme collecteur chargé de financer des formations de validation des acquis aux élus sortants (cf. proposition 38).

#### Proposition 11:

**Renforcer le rôle du Conseil national de la formation des élus locaux et réaliser des études locales sur les attentes des élus**

Il serait néanmoins illusoire de croire que la contrainte financière peut à elle seule faire entrer le droit à la formation dans les mœurs. Rapprocher l'offre et la demande implique d'encadrer plus strictement le contenu des formations autour de grands axes définis au niveau national, le CNFEL ne jouant pas suffisamment son rôle en la matière.

D'autre part, des études devraient être menées dans chaque département par les structures de coopération intercommunale (sur la base d'un questionnaire proposé par le CNFEL et adaptable aux contextes locaux) pour connaître les attentes des élus en matière de formation et identifier les obstacles qu'ils rencontrent dans l'exercice de ce droit.

## 2) Faciliter le recrutement et la mission des collaborateurs de cabinet

### Proposition 12:

#### Permettre aux maires des communes qui comptent entre 3 500 et 20 000 habitants de recruter un collaborateur de cabinet supplémentaire

Les collaborateurs de cabinet, qui souffrent d'une image assez négative dans l'opinion publique, car trop souvent considérés comme les chefs d'orchestre de la carrière politique des élus, jouent pourtant un rôle considérable dans l'efficacité de la gestion locale et la qualité des relations publiques. La loi du 16 décembre 1987 n'autorise aujourd'hui que le recrutement d'un seul collaborateur de cabinet pour les villes de 3 500 à 20 000 habitants.

Mais dans le contexte d'explosion des demandes et attentes sociales, décrit précédemment, les directeurs et collaborateurs de cabinet des petites villes peinent à assumer l'ensemble des missions, formelles et informelles, qui leur sont confiées : médiation entre le maire et les élus, relais du maire auprès des habitants, gestion du temps politique... Le recrutement d'un collaborateur supplémentaire devrait donc être autorisé pour les maires des petites villes.

### Proposition 13:

#### Reconnaître l'expérience des directeurs de cabinet (au travers de la validation des acquis de l'expérience) et leur ouvrir des passerelles avec la fonction publique.

Même si le Décret n° 2005-618 du 30 mai 2005 portant modification de certaines dispositions relatives aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales a marqué un certain nombre de progrès, le statut des collaborateurs de cabinet reste très précaire, de par la nature politique de leur mission. S'il est impossible d'agir sur la flexibilité de leur contrat de travail, une initiative devrait toutefois être prise pour permettre aux collaborateurs de cabinet d'accéder aux concours de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'Etat par le biais d'une validation des acquis de l'expérience, leur donnant accès au troisième concours.

## 3) Faire de l'accès aux compétences pour les petites villes le cœur de la réforme de la fonction publique territoriale

L'acte II de la décentralisation ne pourra se faire sans le concours des élus et des agents. On ne saurait envisager une nouvelle étape du mouvement de décentralisation sans poser le problème des moyens, et donc des personnels, nécessaires à sa mise en œuvre.

Or, la concurrence accrue entre les collectivités, que nous évoquons plus haut, se traduit également par des difficultés de recrutement, en particulier dans les petites villes. Sachant que 38% des fonctionnaires territoriaux vont partir à la retraite d'ici à 2015, une réforme en profondeur de la fonction publique territoriale est nécessaire. C'est

dans cette optique que l'APVF a publié en 2002 un Livre Blanc destiné à faire un certain nombre de propositions concrètes.

Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a récemment dévoilé les grandes lignes d'un projet de loi de réforme de la fonction publique territoriale, qui sera présenté en Conseil des ministres avant la fin de l'année 2005.

Si l'APVF se félicite des premières avancées, à approfondir, en matière de régulation des mutations (lorsque la mutation d'un agent intervient dans un délai de deux ans après sa titularisation, la collectivité d'accueil serait dans l'obligation de verser à la collectivité d'origine une indemnité correspondant, d'une part, à la rémunération supportée par la collectivité d'origine pendant la formation et, d'autre part, au coût de cette dernière, le cas échéant), elle estime que d'importants progrès restent à faire pour rendre les carrières plus attractives, réformer les concours d'accès à la FPT et la formation des fonctionnaires territoriaux pour les rendre plus adaptés à la gestion quotidienne des collectivités locales. Les propositions suivantes s'inscrivent résolument dans cette optique

### Proposition 14:

Imposer à l'agent qui vient d'être recruté une durée minimale d'exercice au sein de la collectivité (trois ans) à l'issue de l'ensemble de sa formation initiale d'application.

### Proposition 15:

Professionnaliser le contenu des épreuves afin de les adapter aux besoins réels rencontrés dans les collectivités locales et aux nouveaux métiers.

### Proposition 16:

Accentuer la formation initiale des cadres territoriaux en droit et en rédaction administrative

### Proposition 17:

Elargir les concours dits de la troisième voie afin de valoriser les expériences professionnelles.

### Proposition 18:

Autoriser le détachement au sein d'une même collectivité d'un agent vers un cadre d'emploi d'une autre filière.

### Proposition 19:

Assouplir les quotas d'avancement dans tous les grades de la fonction publique territoriale.

## 4) Développer l'accès à l'ingénierie territoriale

L'évolution des modes de gouvernance, la gestion croissante des politiques publiques en mode projet comme la

multiplication des appels à projet pour le financement des projets de développement territorial appellent une évolution des compétences des agents territoriaux. Animation; stratégie; aide à la décision; conduite de projet; production de connaissances sur le territoire: autant de domaines de compétences auxquels les fonctionnaires territoriaux sont assez peu formés mais qui constituent pourtant de plus en plus le cœur de leur travail.

Dans un souci de gestion optimale des deniers publics et de pilotage renforcé des stratégies de développement territorial, le renforcement des compétences en interne est préférable au recours trop systématique à des bureaux d'étude. Sur la base des travaux menés par la Plate-forme des métiers du développement territorial, mise en place en 2002 à l'initiative de l'Union nationale des acteurs et structures du développement local (Unadel), plusieurs propositions permettraient d'évoluer dans cette direction:

**Proposition 20:**  
**Créer un cadre d'emploi de catégorie A dans la filière « animation »**

**Proposition 21:**  
**Créer une spécialité ou une option « développement » au sein du concours d'attaché territorial**

**Proposition 22:**  
**Structurer progressivement une approche « métiers » au sein du CNFPT**

---

### III/ PERMETTRE DE CONCILIER MANDAT ET ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

L'enquête interne menée par l'APVF entre avril et juillet 2005 auprès des élus des petites villes montre que 47% des maires-adjoints consacrent entre 15 heures et 30 heures à leur mandat et que 27% d'entre eux consacrent plus de 30 heures hebdomadaires à l'exercice de leur mandat. Les maires consacrent quant à eux entre 50 et 80 heures hebdomadaires à l'accomplissement de leur mission. Cet important investissement, qui est le reflet des responsabilités croissantes assumées par les communes, n'est pas choquant en soi. Bien au contraire, les témoignages d'élus que nous avons recueillis sont unanimes à estimer normal que l'exercice d'un mandat local soit une tâche exigeante en disponibilité comme en dévouement, étant donné la mission d'intérêt général qu'il représente.

Là où le bat blesse, c'est que les élus ont le sentiment que la société ne leur donne pas les moyens d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions et, plus inquiétant, qu'elle

ne reconnaît pas cette mission à sa juste valeur. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre d'importantes recherches pour comprendre les ressorts d'une telle frustration. Le niveau des indemnités d'un maire ou d'un maire-adjoint de petite ville<sup>6</sup> rend en effet l'exercice d'un mandat à temps complet ou à temps partiel impossible, alors que sa fonction l'exige souvent, pour ne pas rester à l'écart de dossiers complexes. Et ce n'est là que l'un des symptômes les plus marquants d'un sentiment d'injustice diffus mais de plus en plus vif chez les élus des petites villes.

#### Paroles d'élus

« Un statut de l'élus permettant de concilier vie professionnelle et mandat de l'élus: voilà à mon sens la principale question à faire avancer »

*Christian Laur, maire de Saintete Eulalie (Gironde)*

Le constat est donc clair: le système officiellement en vigueur, qui est celui du bénévolat, a explosé sous l'effet des lois de décentralisation qui ont confié aux élus locaux des responsabilités croissantes.

La société attend de ces derniers une professionnalisation que les conditions d'exercice des mandats au quotidien ne leur permettent pourtant pas d'assumer. De ce fait, en l'absence d'une véritable sécurité matérielle et professionnelle, les élus sont la plupart du temps contraints à des arbitrages néfastes au fonctionnement efficace des communes. L'alternative qui se dessine l'est en effet toujours au détriment d'un exercice satisfaisant du mandat local:

- soit l'élus ne peut pas matériellement renoncer à l'exercice de son activité professionnelle et il est moins disponible pour assumer effectivement son mandat;

- soit il s'engage dans la course au cumul des responsabilités (ville, intercommunalité, conseils d'administration...), pour atteindre un niveau d'indemnités correct, là encore au détriment de sa disponibilité au sein de sa ville.

Ce paradoxe d'une société qui attend de ses élus compétence et disponibilité, très majoritairement défavorable au cumul des responsabilités, et qui, dans le même temps, refuse de leur accorder les conditions minimales d'une sécurité matérielle et professionnelle, est intenable. Parce qu'il sape les bases de notre modèle républicain d'une part, parce qu'il prive les petites villes des compétences dont elles ressentent de plus en plus l'impérieuse nécessité d'autre part.

L'APVF souhaite donc que s'engage une discussion associant l'Etat et l'ensemble des associations représentatives de collectivités territoriales, autour d'un véritable plan de sauvetage de la démocratie locale.

#### 1) Protection sociale: mettre fin aux effets de seuil qui pénalisent les élus des petites villes

La plupart des dispositions relatives au statut de l'élus établissent une différenciation sans fondement entre les communes de plus de 20 000 habitants et celles de moins

de 20 000 habitants. Comment en effet justifier qu'un maire-adjoint aux finances d'une petite ville de 19 000 habitants n'aie pas le droit de cesser son activité professionnelle pour exercer son mandat à plein temps, alors que ce droit est ouvert à un maire d'une ville de 21 000 habitants ?

L'enquête menée par l'APVF, qui montre que 27% des maires-adjoints de petites villes consacrent plus de 30 heures hebdomadaires à l'exercice de leur mandat, souligne, si besoin est, combien ces règles d'essence technocratique sont en décalage profond avec la réalité des mandats locaux.

L'APVF est convaincue que ces seuils ne sont plus adaptés aux besoins des petites villes de 2005 et que des mesures fortes sont indispensables.

### **Proposition 23 :**

#### **Étendre le droit à suspension du contrat de travail aux maires-adjoints des villes de 3 500 à 20 000 habitants.**

Force est de constater qu'en la matière l'effet de seuil fixé par la loi constitue un véritable frein à l'engagement des maires-adjoints dans l'exercice de leur mandat. Comment expliquer en effet que le maire-adjoint aux affaires sociales d'une petite ville connaissant un contexte social assez difficile, qui consacre en moyenne 50 heures par semaine à l'exercice de son mandat, n'ait pas la possibilité en droit de suspendre son contrat de travail ?

Si les pouvoirs publics ne prennent pas cette situation à bras le corps, non seulement la précarité des élus locaux augmentera mais aussi et surtout les petites villes seront privées des compétences dont elles ont besoin en matière de pilotage politique.

### **Proposition 24 :**

#### **Étendre le droit à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale aux maires-adjoints des villes de 3 500 à 20 000 habitants.**

Dans les petites villes, seuls les maires bénéficient aujourd'hui de garanties auprès du régime général de sécurité sociale. Or dans une société où la mobilité des emplois s'accroît, l'activité d' élu local peut s'inscrire comme une étape dans un parcours professionnel évolutif. Certains élus peuvent avoir la tentation de renoncer à l'exercice de leur activité professionnelle et sont parfois prêts à assumer une perte de revenus pour pouvoir se consacrer plus pleinement à leurs concitoyens. L'absence de protection sociale constitue également un frein considérable à leur bonne volonté. Il est donc nécessaire d'offrir aux maires-adjoints des villes de 3 500 à 20 000 habitants ayant totalement renoncé à leur activité professionnelle la possibilité d'être affilié au régime général de la sécurité sociale.

### **Proposition 25 :**

#### **Préserver et renforcer le régime de détachement des fonctionnaires élus**

On assiste depuis quelques années à une remise en cause

sous-jacente du principe de détachement des fonctionnaires<sup>7</sup> élus sur la base d'une soi-disant inégalité de droit et de fait entre salariés du secteur privé et fonctionnaires. Une proposition de loi, déposée le 30 janvier 2003, allait ainsi en ce sens. Cette proposition prévoyait de modifier l'article 73 du statut de la fonction publique en imposant que les fonctionnaires élus à l'Assemblée nationale, au Sénat, au Parlement européen, à la présidence d'un Conseil régional, à la présidence d'un Conseil général ou maire d'une commune de plus de 100 000 habitants soient placés de droit en disponibilité pendant la durée de leur mandat et qu'à l'issue de leur premier mandat, il leur revienne de demander leur réintégration à défaut de quoi ils seraient rayés des cadres à l'expiration de la période de disponibilité.

L'APVF regrette vivement ce type d'initiatives parlementaires qui contribuent à exacerber les tensions entre fonctionnaires et salariés du secteur privé, alors que l'enjeu est tout au contraire de faire progresser la situation des élus salariés du secteur privé vers le même type de garanties matérielles et professionnelles que celles que le régime du détachement accorde aux fonctionnaires. La stratégie du moins-disant n'est sûrement pas la meilleure pour assurer l'accès aux mandats électifs au plus grand nombre.

## **2) Organiser une meilleure prise en charge des accidents survenus dans l'exercice des fonctions d' élu**

Les textes prévoient que lorsqu'un élu municipal participant à une séance du conseil municipal ou d'une commission officielle est victime d'un accident survenu dans l'exercice de ses fonctions, la commune ou l'EPCI concerné verse directement aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs et établissements le montant des prestations afférents à cet accident, calculé selon les tarifs appliqués en matière d'assurance maladie.

Cette prise en charge des accidents semble extrêmement restrictive à deux égards :

- elle ne concerne que les accidents survenus lors des réunions du conseil municipal ou de ses commissions officielles et ne prend pas en compte l'ensemble des activités liées à la fonction d' élu (réunions avec la population, déplacements, cérémonies...);

- elle ne permet pas aux élus de se voir reconnaître une situation classique d'« accident du travail », conforme au droit commun du travail, qui donne notamment droit à des arrêts de travail et à la perception d'indemnités journalières.

Comme l'a montré la tragédie de Nanterre, notre démocratie locale est de ce fait placée devant un cruel paradoxe : un maire est pénalement et civilement responsable d'accidents survenus dans sa commune et ce, au nom de la fonction qu'il exerce. Mais si un élu est agressé ou si l'on tente de l'assassiner – au nom de cette même fonction – la République ne lui accorde aucune protection ni réparation.

### **Proposition 26 :**

**Il est temps de mettre fin à cette situation de non droit et de prendre des mesures claires en reconnaissant aux élus une prise en charge complète des accidents survenus dans l'exercice des fonctions d'élus :**

- Par un élargissement du champ couvert par le terme « d'exercice des fonctions d'élus » : cet exercice concerne non seulement les réunions de conseil municipal et de commissions mais aussi l'ensemble des activités quotidiennes des élus : rencontres avec les habitants, déplacements liés au mandat, représentations publiques... ;
- Par une définition plus précise de la notion d'« accident » : outre les blessures corporelles, il faut y ajouter l'ensemble des atteintes à la personne.
- Par l'octroi d'indemnités journalières compensatoires et la réversion aux ayants droits en cas de décès dans l'exercice des fonctions d'élus.

### **3) Assurer une couverture du risque vieillesse pour tous les élus locaux**

#### **Un niveau de retraite insuffisant**

Le niveau des retraites consenti aux élus locaux, même s'il s'est amélioré depuis 1992, est très insuffisant au regard de l'importance des responsabilités assumées. Les élus des petites villes en particulier sont doublement victimes puisque ceux qui choisissent de se consacrer à plein temps à leur mandat, doivent non seulement faire face à une situation de précarité matérielle et professionnelle incontestable mais ils engagent également leur avenir, dans la mesure où le niveau de leurs pensions de retraite est directement diminué. A cet égard il semble incohérent que les élus affiliés à l'Ircantec, qui se consacrent à plein temps à leur charge publique ne bénéficient pas de la faculté de cotisation complémentaire.

#### **Un effet de seuil profondément injuste**

Les effets de seuil restent également tenaces en matière de droit à la retraite puisque seuls les maires et les maires-adjoints des communes de plus de 20 000 habitants qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse, sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale. Les maires-adjoints des petites villes sont donc les victimes directes de ce couperet réglementaire.

#### **Une absence totale de prise en considération de l'immense majorité des élus qui n'ont pas la possibilité de se consacrer à plein temps à l'exercice de leur mandat**

Dans le même temps, une série d'aberrations réglementaires viennent compliquer un peu plus la tâche de l'immense majorité des élus qui n'ont pas la possibilité de s'investir

à plein temps dans leur mandat, et les prive ainsi d'une couverture vieillesse digne de ce nom.

Les élus ne percevant pas d'indemnité n'ont ainsi pas la possibilité de cotiser au régime de retraite par rente, et se voient privés d'une possibilité réelle, bien que réduite, de voir le temps qu'ils consacrent à leur mandat se traduire par une bonification de leurs droits à la retraite. Cette injustice doit être réparée.

Ce tableau, particulièrement sombre pour les élus des petites villes, est le fruit de réformes législatives régulières qui ont trop souvent fait l'impasse sur les élus des petites villes. Face au risque d'une précarisation généralisée de leurs conditions de travail et de vie, il est temps de prendre des décisions fortes et claires :

### **Proposition 27 :**

#### **Revaloriser le point Ircantec**

Étant donné la modicité du niveau des indemnités de fonction sur lesquelles sont assises les cotisations de l'Ircantec, il est urgent de revaloriser la valeur du point qui permet de calculer les droits à la retraite, égal à 0,41758 € au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

### **Proposition 28 :**

#### **Rendre obligatoire pour l'ensemble des élus non affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, la souscription d'un régime de retraite par rente.**

La possibilité offerte aux élus qui perçoivent des indemnités de se constituer une retraite par rente est manifestement sous-utilisée. Étant donné que ce dispositif repose sur une cotisation à part égale de l'élus et de sa collectivité, de nombreux élus refusent de demander à leur collectivité un effort financier supplémentaire alors que leurs marges de manœuvre sont déjà restreintes. L'instauration d'un dispositif obligatoire est probablement le seul moyen de combattre ce mécanisme d'auto-censure. Elle devrait être accompagnée d'une réévaluation du niveau de cotisation de la collectivité par rapport à celui de l'élus.

### **Proposition 29 :**

#### **Instaurer le maintien des droits à cotiser auprès d'un régime de retraite par rente, pendant toute la durée du mandat, pour les élus ayant commencé à cotiser au titre de ce dispositif alors qu'ils poursuivaient leur activité professionnelle.**

La situation particulière des élus qui choisissent, en cours de mandat, de mettre fin à leur activité, pour se consacrer entièrement à leur charge publique nécessite une adaptation des textes.

En effet les élus qui renoncent en cours de mandat à leur activité professionnelle, et qui avaient auparavant adhéré au mécanisme de retraite par rente, se retrouvent dans l'impossibilité d'acquiescer de nouveaux droits dans le dis-

positif de retraite par rente mais également de demander la rétrocession des sommes versées.

Pour mettre fin à cette injustice, l'APVF propose d'instaurer le maintien des droits à cotiser auprès du régime de retraite par rente, pendant toute la durée du mandat, pour les élus ayant commencé à cotiser au titre de ce dispositif alors qu'ils poursuivaient encore leur activité professionnelle.

L'ensemble de ces propositions sur le droit à la retraite des élus ne pourront atteindre leur pleine efficacité que si elles s'accompagnent d'une revalorisation nette du niveau d'indemnisation des élus des petites villes, leur capacité à cotiser étant étroitement dépendante de leur pouvoir d'achat.

#### 4) Revaloriser les indemnités et clarifier leur statut juridique

##### Revaloriser les indemnités

Si, en matière d'indemnité, une prise de conscience récente a permis une progression sensible, bien qu'insuffisante du niveau d'indemnisation des maires, l'indemnisation des maires-adjoints reste terriblement faible eu égard au temps qu'ils consacrent à l'exercice de leur mandat. Face au risque d'une dualisation croissante des exécutifs municipaux des petites villes, qui aboutirait à les priver des élus compétents dont elles ont besoin, un effet de rattrapage soutenu s'impose.

D'autre part, les effets d'auto-censure des élus en matière de fixation du niveau des indemnités ayant la vie dure, il est temps de réfléchir à un taux unique d'indemnisation permettant de garantir un niveau d'indemnisation correct tout en assurant une égalité de conditions sur l'ensemble du territoire.

Pour mettre un terme aux retouches successives mais timorées des dispositions relatives aux indemnités de fonction des élus des petites villes, l'APVF propose donc la mise en place d'un système plus clair, plus transparent et plus juste. Celui-ci s'ordonne autour de quelques mesures fortes :

##### Proposition 30 :

**Mettre en place un taux d'indemnisation unique pour les maires, les maires-adjoints et les conseillers municipaux, selon le niveau de population de leur commune.**

##### Les maires

A l'instar de ce qu'a pu mettre en place une loi hongroise de juin 2000, l'APVF propose que les maires qui choisissent de renoncer totalement à leur activité professionnelle puissent percevoir une indemnité calculée en multipliant le salaire de base des fonctionnaires par un multiplicateur qui dépend de la taille de la population.

L'indice 1015 de la fonction publique (Indice brut mensuel 1015 au 1<sup>er</sup> juillet 2005 : 3641,12 €), qui correspond à la rémunération d'un fonctionnaire de catégorie A en fin de

carrière, constituerait l'indice de référence d'indemnisation pour les maires de commune de 3 500 à 20 000 habitants.

Les maires des petites villes sont aujourd'hui à la tête d'importantes administrations et l'on attend d'eux des qualités managériales et gestionnaires similaires à celles d'un chef d'entreprise. Loin des revendications catégorielles, cette mesure constituerait donc un moyen clair et transparent de réparer cette injustice flagrante qu'est sous la sous-indemnisation chronique des maires eu égard aux responsabilités qu'ils exercent.

##### Les maires-adjoints

La rémunération des maires-adjoints des petites villes, calculée sur la base d'une grille non-revalorisée depuis longtemps, est aujourd'hui déconnectée de l'évolution qu'a connue ces dernières années la rémunération des maires. La France est en la matière, le mauvais élève de la classe à l'échelle européenne, dans la mesure où les maires-adjoints des petites villes françaises ne peuvent percevoir que 40% de la somme versée au maire alors que leurs collègues portugais perçoivent une indemnité équivalente à 80% de celle du chef de l'exécutif municipal.

##### Paroles d' élu

« La question des indemnités est essentielle. Une indemnité de conseiller général est nettement supérieure à celle d'un maire. Ceci est profondément injuste compte tenu des responsabilités du maire ».

*Philippe Laurent, maire de Sceaux (Hauts-de-Seine)*

La situation d'urgence qui caractérise celle des maires-adjoints des petites villes, comme nous l'avons vu précédemment (insécurité matérielle et professionnelle) nécessite en premier lieu une réponse d'urgence : les maires-adjoints qui font le choix de renoncer partiellement à leur activité professionnelle doivent bénéficier de la moitié de l'indemnité minimale prévue pour le maire, dans toutes les communes, et non dans les seules communes de plus de 200 000 habitants.

Ces deux dispositions, permettraient, outre de résorber la situation de précarité des élus locaux exerçant des fonctions exécutives, de mettre fin au mécanisme d'auto-censure qui touche trop souvent les petites collectivités. Il est aujourd'hui difficile pour un maire d'assumer la responsabilité politique d'une hausse des indemnités de fonction pour ses adjoints, la sensibilité de l'opinion publique à ce sujet ayant été exacerbée par quelques « affaires », extrêmement minoritaires dans les faits mais très exposées médiatiquement.

##### Les conseillers municipaux

Enfin, l'indemnisation des conseillers municipaux doit cesser de rester le privilège des communes de plus de 100 000 habitants et devenir un droit dans les faits pour

les conseillers municipaux et les conseillers municipaux délégués des petites villes.

L'APVF propose que cette indemnisation s'opère sur la base de 5% de l'indice 1015 de la fonction publique pour les conseillers municipaux et de 25% de cet indice pour les conseillers municipaux délégués. Une telle mesure garantirait une juste compensation des frais occasionnés par l'exercice du mandat pour ces élus: fréquents déplacements, communications téléphoniques...

#### **Proposition 31:**

##### **Simplifier la grille d'indemnisation des élus municipaux.**

La grille actuelle, qui distingue pas moins de neuf strates de villes, est très complexe et crée des effets de seuil non seulement injustifiés mais également très pénalisants. Dans la mesure où les charges et obligations des élus des petites villes tendent à devenir les mêmes que celles des élus des plus grandes villes, alors que ces derniers disposent des services et des indemnités nécessaires à l'accomplissement de leur mission, la distinction entre «grands» et «petits» élus opérée par cette grille d'indemnisation, n'a plus aucun sens.

L'articulation de ces propositions (propositions 29 et 30) aboutirait donc au dispositif suivant (voir tableaux page suivante).

A noter que cette proposition aurait pour conséquence une augmentation de la masse salariale globale des petites villes inférieure à 5%, ce qui est tout à fait raisonnable étant donné le rapport coût-bénéfice d'une telle mesure.

#### **Proposition 32:**

##### **Mettre en place un fonds d'intervention de l'Etat pour la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux, destiné à aider les communes les plus pauvres à absorber cette revalorisation des indemnités pendant une période transitoire de six ans.**

#### **Clarifier leur statut juridique**

Mettre fin au mythe du bénévolat des fonctions électives locales, c'est aussi clarifier le statut juridique des indemnités.

#### ***Ce que disent les textes***

Bien que la nature juridique des indemnités de fonction n'ait jamais été, jusqu'à présent, fixée par la loi, la circulaire ministérielle du 15 avril 1992 prise pour l'application du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux indique que celles-ci «ne présentent le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque».

Pour autant, les indemnités de fonction sont soumises à la contribution sociale généralisée (CSG), au remboursement de la dette sociale (RDS), aux cotisations de retraite complémentaire des élus (Ircantec).

En outre, les indemnités de fonction sont soumises à l'impôt sur le revenu, du moins pour leur partie excédant la «fraction représentative de frais d'emploi», lorsque l' élu opte pour la retenue à la source. Cette fraction est égale à 100% des indemnités versées pour les maires dans les communes de moins de 500 habitants.

#### ***Les jurisprudences récentes***

Selon un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation (23 mai 1996: Syndicat SIAMV c/ Urssaf de Grenoble), les indemnités de fonction perçues par les élus ne doivent pas être prises en compte pour la détermination de droits sociaux. Il apparaît cependant que cette jurisprudence n'a pas fait disparaître les contentieux locaux, lorsque des organismes sociaux intègrent ces indemnités dans le calcul des ressources des élus, pour apprécier leur droit aux différentes prestations sociales. Ceci est de nature à entraîner, pour les élus, des démarches longues, complexes et injustifiées et, dans certains cas, la réduction ou la privation de prestations pourtant justifiées. Cette contradiction entre les grands principes énoncés par les textes de loi et les conditions concrètes d'exercice des mandats municipaux ne peut que laisser les élus dans un état d'insécurité juridique.

La disposition suivante permettrait de lever cette incertitude:

#### **Proposition 33:**

##### **La suppression de l'article L2123-17 du CGCT «Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites»**

A cet égard, il convient de rappeler que la fin du bénévolat ne signifie pas que l'activité d' élu est financièrement intéressée. Elle correspond au contraire à une reconnaissance de la situation de risque spécifique aux élus locaux, qui revient à leur garantir une sécurité matérielle et professionnelle minimale.

#### **5) Renforcer les garanties des salariés-élus et de leurs employeurs**

Même si la classe politique dans son ensemble s'efforce de valoriser l'intérêt et le rôle du salarié- élu dans son entreprise, force est de constater que ce discours volontariste est quelque peu en décalage avec la vie quotidienne des entreprises concernées. Si le salarié élu est souvent plus compétent et plus entreprenant que ses collègues, il est aussi très souvent absent. Or en l'absence de dispositifs compensatoires à la hauteur des attentes des salariés comme des entreprises, les positions de chacun ont tendance à se crispier, et la pression qui s'exerce sur le salarié concerné s'accroît au fur et à mesure du mandat.

Renouer le dialogue avec les entreprises suppose de prendre en compte leurs contraintes et de trouver des terrains d'entente viables pour les deux parties. L'APVF propose

## Grille actuelle

Population totale	Maires		Adjoints	
	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)	Taux maximal (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)
< 500	17	618,99	6,6	240,31
500 à 999	31	1 128,75	8,25	300,39
1 000 à 3 499	43	1 565,68	16,5	600,78
3 500 à 9 999	55	2 002,62	22	801,05
10 000 à 19 999	65	2 366,73	27,5	1 001,31
20 000 à 49 999	90	3 277,01	33	1 201,57
50 000 à 99 999	110	4 005,23	44	1 602,09
100 000 à 200 000	145	5 279,62	66	2 403,14
> 200 000	145	5 279,62	72,5	2 639,81
Paris, Marseille, Lyon	145	5 279,62	72,5	2 639,81

## Grille proposée

pour les élus renonçant totalement ou partiellement à leur activité professionnelle (renoncement total pour les maires des communes de + de 3 500 habitants ; renoncement partiel pour les maires-adjoints et conseillers municipaux délégués des villes de + de 3 500 habitants et pour les maires des communes de - de 3 500 habitants).<sup>8</sup>

Population totale	Maires			Adjoints		
	Taux proposé <sup>9</sup> (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)	Indemnité nette (montant approximatif en euros)	Taux proposé (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)	Indemnité nette (montant approximatif en euros)
< 500	30	1 092,34	972,18	15	546,17	486,09
500 à 3 499	55	2 002,62	1 782,34	25	837,46	891,17
3 500 à 19 999	100	3 641,12	3 240,6	50	1 820,56	1 620,3
20 000 à 99 999	130	4 733,46	4 212,78	65	2 366,73	2 106,39
> 100 000	145	5 279,62	4 698,86	75	2 730,84	2 430,84
Paris, Marseille, Lyon	145	5 279,62	4 698,86	75	2 730,84	2 430,84

Population totale	Conseillers municipaux délégués			Conseillers municipaux		
	Taux proposé <sup>10</sup> (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)	Indemnité nette (montant approximatif en euros)	Taux proposé (en % de l'indice 1015)	Indemnité brute (montant approximatif en euros)	Indemnité nette (montant approximatif en euros)
< 500	8	291,29	259,24			
500 à 3 499	12	436,93	388,87			
3 500 à 19 999	25	910,28	809,55	5	182	162
20 000 à 99 999	33	1 201,57	1 069,4	7	254,88	226,84
> 100 000	36	1 310,8	1 166,61	7	254,88	226,84
Paris, Marseille, Lyon	36	1 310,8	1 166,81	7	254,88	226,84

Indice brut mensuel 1015 au 1<sup>er</sup> juillet 2005 : 3 641,12 €

qu'un contrat de confiance soit proposé aux entreprises désireuses de faciliter à leurs salariés l'accès aux fonctions électives locales, autour des mesures suivantes :

### Proposition 34 :

**Rembourser aux employeurs l'équivalent horaire du temps que les salariés conseillers municipaux ne consacrent pas à leur activité professionnelle du fait de l'exercice de leur mandat (à l'instar de ce qui se pratique en Italie).** Ce remboursement s'effectuerait sur la base du coût réel des ces absences, dans la limite de la base 100% de l'indice 1015 de la fonction publique.

### Proposition 35 :

**Faire en sorte que la durée des autorisations d'absence et du crédit d'heures soit validée par la sécurité socia-**

**le comme des heures de travail effectives du point de vue du calcul des cotisations sociales (compensation versée par l'Etat).**

### Paroles d'élu

« Pour des personnes travaillant dans le privé, il est très difficile de concilier le travail de l'adjoint et celui de l'entreprise (il faudrait un capital de temps plus souple et plus important). Pour attirer de plus jeunes élus actifs dans le secteur privé, il est nécessaire de renforcer la disponibilité des élus et de proposer des indemnités réellement équivalentes à la perte de revenu. »

*Dominique Paiprochon, maire-adjoint en charge des finances et du développement économique de Chalonnes-sur-Loire (Maine-et-Loire)*

Les entreprises signataires de ce pacte pourraient se voir octroyer un label « d'entreprises citoyennes » que les associations d'élus s'attacheraient à promouvoir.

**Proposition 36 :**  
**Créer une bonification de 25 % du crédit d'heures pour les communes classées en zone de Développement Social Urbain.**

Une telle bonification constituerait une reconnaissance du surcroît de travail occasionné par le contexte économique et social souvent difficile dans lequel évoluent les élus de ces communes. Les demandes sociales y sont en effet beaucoup plus importantes et les élus y ont peut-être plus qu'ailleurs une véritable fonction de médiation avec la population.

D'autre part, le dispositif relatif au crédit d'heures et à la garde d'enfants, qui a été instauré par la loi du 27 février 2002, nécessite des aménagements pour devenir dans les faits l'outil « facilitateur » qu'il devrait être :

**Proposition 37 :**  
**Renforcer le dispositif de remboursement des frais pour garde d'enfants ou de personnes dépendantes**

La loi du 27 février 2002 a autorisé le conseil municipal à prévoir par délibération le remboursement des « frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile », qui seraient liés à l'exercice d'un mandat spécial. Ce remboursement, sur justificatif, est cependant plafonné, pour chaque heure au montant horaire du SMIC. Une telle prise en charge était jusqu'alors refusée par la jurisprudence.

Les dépenses d'assistance à personnes à domicile, engagées par un élu municipal (et au membre d'une assemblée délibérante d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération) pour participer aux réunions liées à l'exercice de son mandat, peuvent également être prises en charge dans les mêmes conditions, notamment de plafond, si toutefois il ne perçoit pas d'indemnités de fonction.

**Paroles d'élus**

« Si la parité est une excellente chose d'un point de vue démocratique, il reste très difficile à une jeune femme ayant des enfants en bas âge d'être disponible. Les heures des réunions (souvent entre 17 et 23 h) sont loin d'être idéales pour les enfants. Les femmes ont beau être concernées par la vie de leur commune, l'organisation interne de la famille et de la vie municipale relève souvent d'un équilibre assez périlleux. »

*Nathalie Dardeau, conseillère municipale de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire)*

Ce dispositif marque une avancée importante pour faciliter l'engagement des jeunes parents et des femmes dans la vie locale. On constate néanmoins qu'il est très largement sous-utilisé. Un important travail d'information et de sensibilisation est donc nécessaire pour faire entrer ce droit dans les pratiques des élus.

Dans le même temps, l'APVF souhaite que les remboursements de dépenses d'assistance à personnes à domicile soient ouverts à tous les élus locaux, et non aux seuls élus ne percevant pas d'indemnité de fonction. Cette dis-

inction n'a en effet pas lieu d'être quand on considère le faible niveau moyen d'indemnisation des élus des petites villes.

---

## **IV/ VIE POLITIQUE ET VIE PROFESSIONNELLE : ASSURER LA CONTINUITÉ DES EXPÉRIENCES**

Comme le soulignait utilement le rapport Mercier en 1999, dans une société où la mobilité des emplois s'accroît, l'activité d'élu local peut s'inscrire comme une étape dans un parcours professionnel évolutif. Dans le même temps, les aléas de la vie politique place de nombreux élus sortants, élus depuis plusieurs mandats et ayant totalement renoncé à leur activité professionnelle, dans une situation personnelle très délicate.

Comment en effet retrouver du travail lorsque l'on est âgé de plus de 55 ans et que l'on n'est pas en mesure de faire état d'une expérience professionnelle dite « classique » depuis des dizaines d'années ?

De manière tout à fait paradoxale, l'évolution de la gestion publique amène pourtant les élus à acquérir au cours de leur mandat des compétences qui devraient être valorisables dans le secteur privé.

Rendre cette possibilité effective et assurer de manière plus générale une véritable continuité des expériences entre vie professionnelle et vie politique implique une volonté claire articulée autour de mesures diversifiées :

**Proposition 38 :**  
**Mettre en place d'un droit à la formation propre aux élus mais indépendant de l'exercice du mandat**

**Paroles d'élus**

« Une question me paraît importante, celle de la validation des compétences acquises par l'exercice du mandat d'élu, ce qui n'existe pas aujourd'hui et qui pourrait favoriser l'engagement de nos concitoyens à exercer un mandat, notamment quand ils travaillent dans le secteur privé. »

*Gilles Gaillard, maire de Saint-Pryvé Saint-Mesmin (Loiret)*

La loi prévoit des dispositifs d'accès aux compétences pour les élus au cours de leur mandat, mais fait malheureusement l'impasse sur la réinsertion professionnelle des élus, si ce n'est au travers de l'allocation différentielle de fin de mandat (cf. proposition 39). Il est pourtant du devoir de la société d'accorder aux élus sortants, qui ont exercé pendant un ou plusieurs mandats une mission d'intérêt général, le caractère extraordinaire de leur statut. La mise en place d'un droit à la formation, indépendant de l'exercice du mandat pourrait utilement concrétiser cette reconnaissance en permettant aux élus de

se voir financer des dispositifs de validation des acquis de l'expérience.

Afin d'éviter toute pression politique ou tout effet d'auto-censure, ce droit à la formation serait financé par la mutualisation des crédits de formation des élus locaux (prévus dans la loi du 3 février 1992), non dépensés par les collectivités et de ce fait reversés à un organisme collecteur comme la Caisse des Dépôts et Consignations (cf. proposition 39)

#### **Proposition 39:**

##### **Amplifier le dispositif de l'allocation différentielle de fin de mandat**

La loi du 27 février 2002 a créé pour les maires des communes de plus de 1 000 habitants et les adjoints des communes de plus de 20 000 habitants une allocation différentielle de fin de mandat au plus égale à 80% de la différence entre le montant de l'indemnité qui leur était versée et l'ensemble des ressources perçues à l'issue du mandat.

Ce dispositif, que l'APVF appelait de ses vœux depuis longtemps, constitue une avancée notable. Il apparaît pourtant insuffisant étant donné les difficultés particulières que rencontrent les maires sortants dans leur parcours de réinsertion professionnelle mais aussi et surtout parce qu'il ne concerne pas les maires-adjoints des petites villes. L'APVF propose donc :

- d'étendre le bénéfice de cette allocation différentielle à une durée d'un an et non plus seulement de six mois après le mandat ;
- de la rendre au plus égale à 100% (et non plus 80%) de la différence entre le montant de l'indemnité qui leur était versée et l'ensemble des ressources perçues à l'issue du mandat ;
- d'en étendre le bénéfice aux maires-adjoints des communes de 3 500 à 20 000 habitants.

#### **Proposition 40:**

##### **Octroyer des facilités financières aux élus sortants souhaitant créer des entreprises**

Il serait néanmoins illusoire de tout attendre du marché du travail et de la bonne volonté des employeurs pour apporter des solutions aux élus sortant en parcours de réinsertion professionnelle. Dotés d'un fort sens de l'initiative et de compétences de plus en plus pointues en gestion et management, ces élus recèlent un véritable potentiel de création d'entreprise qu'il convient d'encourager.

Pour ce faire, l'APVF propose la mise en place d'un dispositif spécifique de prêts à taux zéro. Elle suggère également que l'allocation différentielle de fin de mandat puisse être transformée en fonds d'aide à la création d'entreprise pour les élus sortants désirant se lancer dans ce type de projets.

Cette allocation serait mise à disposition sous forme d'un capital et serait débloquée sur présentation d'un plan de financement solide.

## **CONCLUSION : AU-DELÀ D'UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE...**

Avec les propositions avancées dans ce Livre blanc, l'APVF se propose de renforcer, de stabiliser et de moderniser les conditions d'exercice des mandats locaux afin d'élargir l'accès aux fonctions électives à de nouvelles catégories socio-professionnelles (femmes, jeunes, employés, ouvriers, cadres du privé) et de donner aux petites villes les compétences dont elles ont besoin pour conduire des stratégies de développement et répondre aux besoins de leurs populations.

La France est à l'heure actuelle le mauvais élève de la classe européenne en matière de conditions d'exercice des mandats, tant les garanties qu'elle offre à ses élus locaux apparaissent dérisoires eu égard aux réformes audacieuses engagées par nombre de nos voisins.

Au-delà d'une ferme volonté politique, cette révolution tranquille que nous appelons de nos vœux relève donc avant tout d'un changement de mentalités : la transformation radicale de l'action publique locale depuis une trentaine d'années rend désormais illusoire le mythe de l'engagement bénévole de nos représentants locaux et appelle une véritable reconnaissance du rôle irremplaçable qu'est celui des élus locaux dans le pilotage des stratégies d'intervention publique et dans l'accomplissement des missions d'intérêt général.

Parce que la décentralisation ne se fera pas sans les élus locaux, l'Association des petites villes de France est déterminée à porter cette ambition dans les débats à venir sur l'avenir de nos territoires et de nos institutions.

Au-delà d'une exigence démocratique, les conditions d'exercice des mandats locaux relèvent en effet d'un enjeu majeur pour la vitalité de nos territoires et de notre société.

---

# Synthèse des propositions de l'APVF

---

## I/ PRÉVENIR ET RÉDUIRE LE RISQUE JURIDIQUE

### 1. Renforcer les moyens juridiques des collectivités et les appuyer dans la prévention du risque de contentieux

#### Proposition 1 :

Commander des études d'impact systématiques sur les conséquences financières de l'évolution des normes techniques applicables aux collectivités locales.

#### Proposition 2 :

Commander au Conseil d'Etat un rapport annuel sur les risques juridiques liés à l'application du droit par les collectivités locales.

#### Proposition 3 :

Promouvoir la création d'agences intercommunales de conseil aux collectivités locales en matière de gestion du risque juridique.

#### Proposition 4 :

Créer une base de données juridiques sur Internet permettant aux élus des petites villes de connaître l'ensemble du droit applicable aux collectivités territoriales.

### 2. Clarifier la responsabilité des élus

#### Proposition 5 :

Publier une circulaire du garde des Sceaux à destination des Parquets pour rappeler les intentions de la loi Fauchon eu égard aux arrêts récents de la Cour de Cassation.

#### Proposition 6 :

Ouvrir un dialogue régulier entre associations d'élus, Parquets et magistrats du siège, dans le cadre notamment d'une conférence annuelle placée sous l'égide du garde des Sceaux.

#### Proposition 7 :

Procéder à une nouvelle rédaction de l'article 432-14 du Code pénal (définissant le délit de favoritisme) qui poursuive une unique finalité : sanctionner les seules malversations conscientes des élus.

#### Proposition 8 :

Procéder à une nouvelle rédaction de l'article 432-12 (définissant le délit de prise illégale d'intérêt) du Code pénal

en excluant explicitement l'intérêt moral du champ de l'infraction.

#### Proposition 9 :

Renforcer les outils de prévention du délit de prise illégale d'intérêt en créant une commission de déontologie, composée d'élus locaux, chargée de conseiller les élus sur les cas litigieux, sur la base d'une stricte confidentialité des dossiers.

---

## II/ RENFORCER L'ACCÈS AUX COMPÉTENCES

### 1. Inscrire le droit à la formation des élus dans les actes

#### Proposition 10 :

Inscrire obligatoirement un montant fixe de crédits de formation au budget des communes et reverser les sommes non dépensées à un organisme collecteur chargé de financer des formations de validation des acquis aux élus sortants.

#### Proposition 11 :

Renforcer le rôle du Conseil National de la Formation des Elus Locaux et réaliser des études locales sur les attentes des élus en matière de formation.

### 2. Faciliter le recrutement et la mission des collaborateurs de cabinet

#### Proposition 12 :

Permettre aux maires des communes qui comptent entre 3 500 et 20 000 habitants de recruter un collaborateur de cabinet supplémentaire.

#### Proposition 13 :

Reconnaître l'expérience des directeurs de cabinet (au travers de la validation des acquis de l'expérience) et leur ouvrir des passerelles avec la fonction publique.

### 3. Faire de l'accès aux compétences pour les petites villes le cœur de la réforme de la fonction publique territoriale

#### Proposition 14:

Imposer à l'agent qui vient d'être recruté une durée minimale d'exercice au sein de la collectivité (trois ans) à l'issue de l'ensemble de sa formation initiale d'application.

#### Proposition 15:

Professionnaliser le contenu des épreuves afin de les adapter aux besoins réels rencontrés dans les collectivités locales et aux nouveaux métiers.

#### Proposition 16:

Accentuer la formation initiale des cadres territoriaux en droit et en rédaction administrative.

#### Proposition 17:

Élargir les concours dits de la troisième voie afin de valoriser les expériences professionnelles.

#### Proposition 18:

Autoriser le détachement au sein d'une même collectivité d'un agent vers un cadre d'emploi d'une autre filière.

#### Proposition 19:

Assouplir les quotas d'avancement dans tous les grades de la fonction publique territoriale.

### 4. Développer l'ingénierie territoriale

#### Proposition 20:

Créer un cadre d'emploi de catégorie A dans la filière « animation ».

#### Proposition 21:

Créer une spécialité ou une option « développement » au sein du concours d'attaché territorial.

#### Proposition 22:

Structurer progressivement une approche « métiers » au sein du CNFPT.

## III/ CONCILIER MANDAT ET ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

### 1. Protection sociale : mettre fin aux effets de seuil injustifiés qui frappent injustement les élus des petites villes

#### Proposition 23:

Étendre le droit à suspension du contrat de travail aux maires-adjoints des villes de 3 500 à 20 000 habitants.

#### Proposition 24:

Étendre le droit à l'affiliation au régime général de la sécurité sociale aux maires-adjoints des villes de 3 500 à 20 000 habitants ayant totalement renoncé à leur activité professionnelle.

#### Proposition 25:

Préserver et renforcer le régime de détachement des fonctionnaires élus.

### 2. Garantir une meilleure prise en charge des accidents survenus dans l'exercice des fonctions d'élu

#### Proposition 26:

Reconnaître aux élus une prise en charge complète des accidents survenus dans l'exercice leurs fonctions :

- par un élargissement du champ couvert par le terme « d'exercice des fonctions d'élu » : cet exercice concerne non seulement les réunions de conseil municipal et de commissions mais aussi l'ensemble des activités quotidiennes des élus : rencontres avec les habitants, déplacements sur le territoire de la commune, représentations publiques... ;
- par une définition plus précise de la notion d'« accident » : outre les blessures corporelles, il faut y ajouter l'ensemble des atteintes à la personne ;
- par l'octroi d'indemnités journalières compensatoires.

### 3. Assurer une couverture du risque vieillesse pour tous les élus locaux

#### Proposition 27:

Revaloriser le point Ircantec.

#### Proposition 28:

Rendre obligatoire pour l'ensemble des élus non affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, la souscription d'un régime de retraite par rente.

#### Proposition 29:

Instaurer le maintien des droits à cotiser auprès d'un régime de retraite par rente, pendant toute la durée du man-

dat, pour les élus ayant commencé à cotiser au titre de ce dispositif alors qu'ils poursuivaient leur activité professionnelle.

#### **4. Revaloriser les indemnités et clarifier leur statut juridique**

**Proposition 30:**

Mettre en place un taux d'indemnisation unique pour les maires, les maires-adjoints et les conseillers municipaux, selon le niveau de population de leur commune.

**Proposition 31:**

Simplifier la grille d'indemnisation des élus municipaux.

**Proposition 32:**

Mettre en place un fonds d'intervention de l'Etat pour la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux, destiné à aider les communes les plus pauvres à absorber cette revalorisation des indemnités pendant une période transitoire de six ans.

**Proposition 33:**

Supprimer l'article L2123-17 du CGCT «Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites».

#### **5. Renforcer les garanties des salariés-élus et de leurs employeurs**

**Proposition 34:**

Rembourser aux employeurs l'équivalent horaire du temps que les salariés ne consacrent pas à leur activité professionnelle du fait de l'exercice de leur mandat.

**Proposition 35:**

Faire en sorte que la durée des autorisations d'absence et du crédit d'heures soit validée par la sécurité sociale comme des heures de travail effectives du point de vue du calcul des cotisations sociales (compensation versée par l'Etat).

**Proposition 36:**

Créer une bonification de 25% du crédit d'heures pour les communes classées en zone de Développement Social Urbain.

**Proposition 37:**

Renforcer le dispositif de remboursement des frais pour garde d'enfants ou de personnes dépendantes.

---

## **IV/ ASSURER LA CONTINUITÉ DES EXPÉRIENCES ENTRE VIE POLITIQUE ET VIE PROFESSIONNELLE**

**Proposition 38:**

Mettre en place un droit à la formation propre aux élus mais indépendant de l'exercice du mandat.

**Proposition 39:**

Amplifier le dispositif de l'allocation différentielle de fin de mandat.

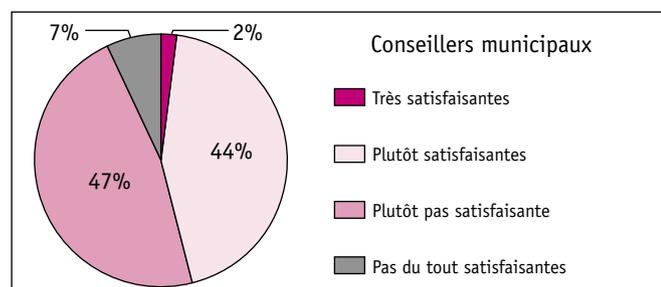
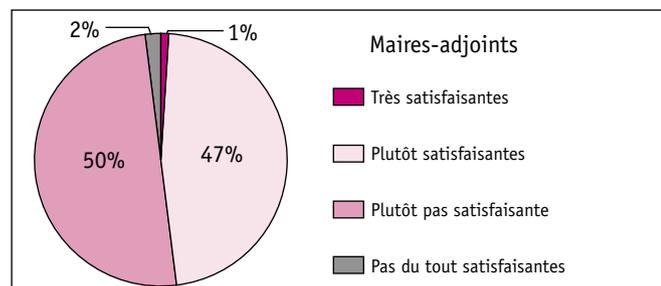
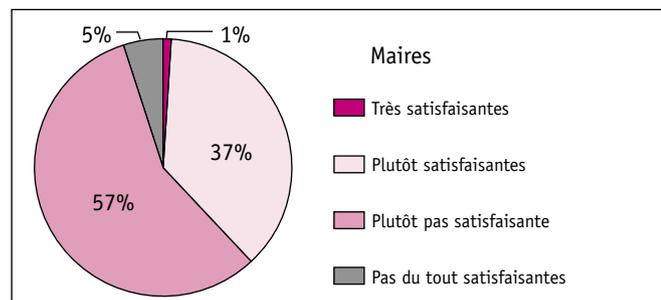
**Proposition 40:**

Octroyer des facilités financières aux élus sortants souhaitant créer des entreprises.

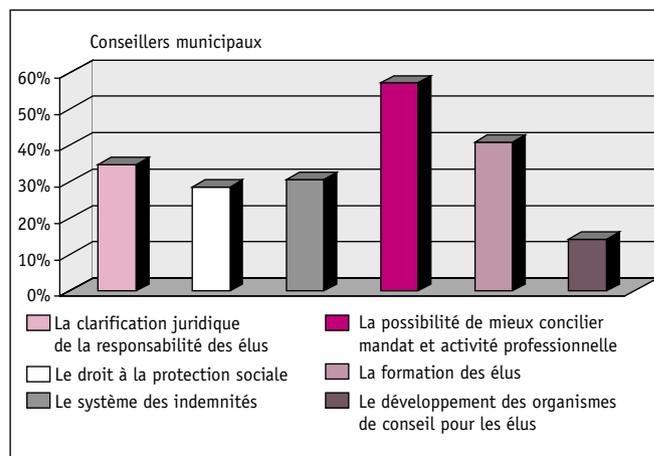
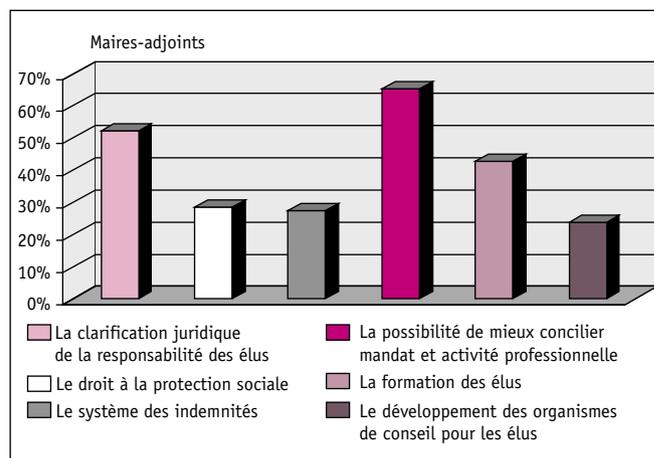
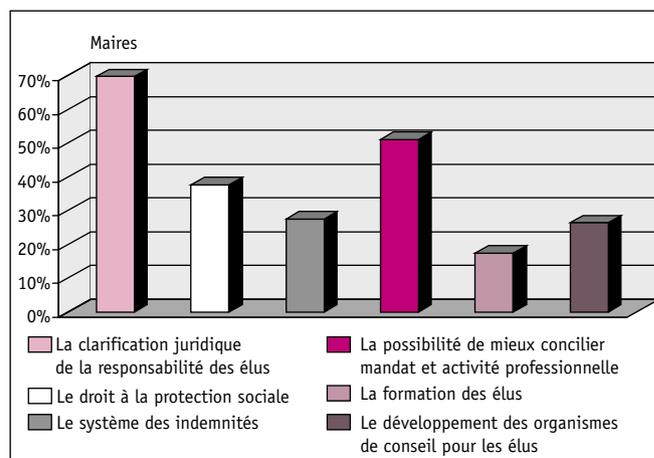
## ANNEXE 1 :

Résultats de l'enquête interne menée par l'APVF auprès d'un panel de 178 maires, 88 maires-adjoints et 49 conseillers municipaux (extraits)

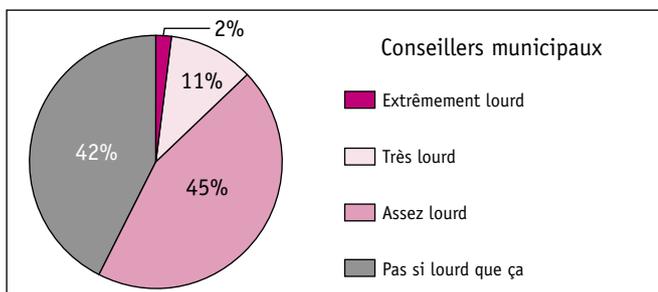
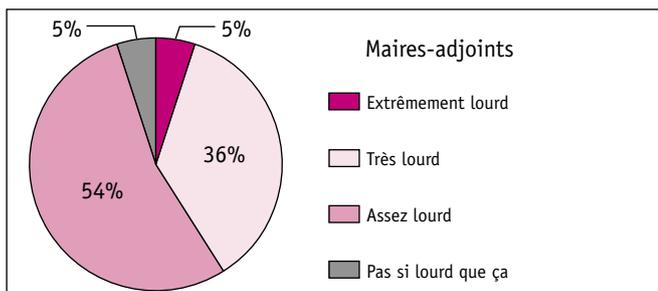
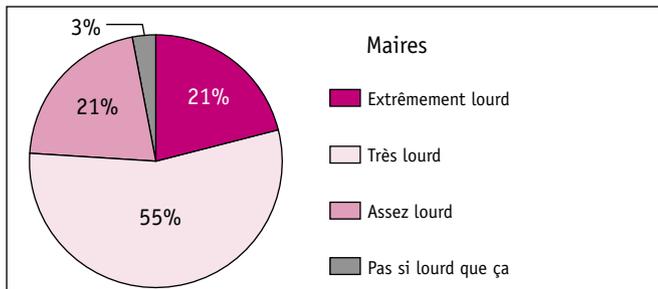
Que pensez-vous des conditions actuelles d'exercice des mandats locaux dans les petites villes ?



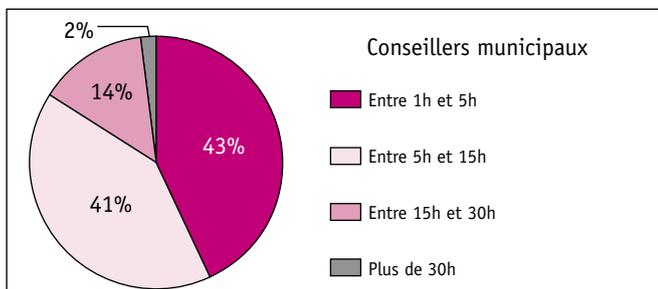
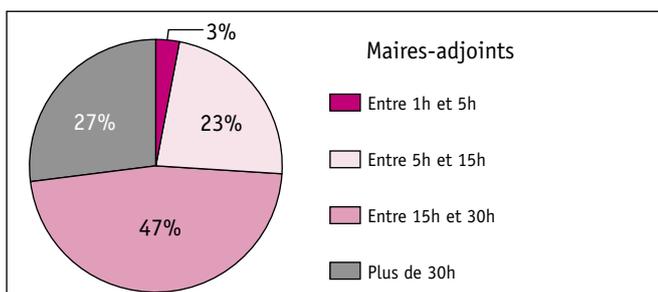
Quels sont à votre sens les sujets prioritaires pour améliorer le statut de l' élu ? <sup>11</sup>



## Compte-tenu des moyens dont vous disposez, votre travail en tant qu'élu est :



## Quel temps consacrez-vous chaque semaine à l'exercice de votre mandat ?



## Notes

- 1) Synthèse réalisée sur la base des informations fournies par la DGCL.
- 2) Extraits du rapport Mercier (1999) sur la sécurité juridique des actes des collectivités locales et les conditions d'exercice des mandats locaux.
- 3) Trib. corr. La Rochelle, 7 septembre 2000, ng 935/00.
- 4) Cass. crim., 4 novembre 1971, Bull. crim. N° 300.
- 5) Statistiques établies sur la base du portefeuille de sociétaires de la SMACL.

6) Cf grille p. 23.

7) Dans les deux cas, il s'agit de la position d'un fonctionnaire qui n'est pas en train d'exercer un emploi correspondant à son grade.

**Le détachement** est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son corps (ou cadre d'emplois dans la FPT) tout en continuant de bénéficier dans ce corps (ou cadre d'emplois) de ses droits à l'avancement et à la retraite. Dans la FPE, cette position peut lui être imposée, dans la FPT, l'agent doit la demander.

**La disponibilité** est la position dans laquelle l'agent n'a plus les droits à l'avancement et la retraite. Elle est éventuellement accordée sur demande, dans des cas très larges (par exemple, année sabbatique) sauf pour exercer une activité dans une entreprise (publique ou privée).

Lorsque l'agent est membre de la FPT, il doit demander deux mois avant l'expiration de sa mise en disponibilité, sa réintégration dans la collectivité d'origine - qui est un droit - sous peine d'être radié des cadres. En l'absence de poste vacant, il est maintenu en disponibilité et sa collectivité doit demander au CNFPT ou au CDG de proposer à l'agent tout poste vacant correspondant à son grade. Après trois refus, l'agent est radié des cadres.

8) Les élus ne faisant pas ce choix resteraient sur le régime indemnitaire actuellement en vigueur.

9) Les taux proposés sont de droit commun.

10) Les taux proposés sont de droit commun.

11) Les réponses multiples étaient autorisées.



---

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....  
Éditeur: L'Action municipale  
SARL au capital social de 15000 euros  
R.C.S Paris B 659.801.419  
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.  
N° de commission paritaire: 1008T83807  
Directeur de la publication: Jacques Guy  
Composition: Groupe Moniteur  
Tirage: Roto-France, rue de la Maison rouge, 77185 Lognes  
Dépôt légal: novembre 2005