ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX, FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE ET PLACE DU MAIRE DANS LA PRISE DES DÉCISIONS

Les propositions de l'AMF

Novembre 2023

Introduction

Les propositions de l'AMF

L'AMF a toujours porté une attention particulière aux conditions dans lesquelles les élus municipaux et intercommunaux exercent leur mandat, et a agi de manière continue pour leur amélioration. Dans la perspective des élections municipales de 2026 et pour tirer les conséquences des démissions massives enregistrées ces derniers mois, son groupe de travail « Conditions d'exercice des mandats locaux », co-présidé par Catherine LHERITIER, maire de Valloire-sur-Cisse (41), Frédéric ROIG, maire de Pégairolles-de-l'Escalette (34), a formulé des propositions pour limiter les difficultés recensées.

Les propositions relatives aux conditions d'exercice du mandat ont pour ambition d'encourager les vocations et de conforter l'engagement des élus locaux. Elles n'ont donc pas pour objet de créer des "privilèges" mais d'apporter une juste reconnaissance, compte tenu de l'investissement des élus bien souvent au détriment de leur vie personnelle et de leur carrière professionnelle. Il est également question de renforcer leur protection, en réponse aux agressions dont ils sont victimes.

S'agissant des propositions relatives au fonctionnement de la commune, elles visent à homogénéiser et à assouplir certaines règles applicables en la matière.

Enfin, il s'agit aussi de redonner du pouvoir d'agir aux maires en les associant systématiquement dans la prise des décisions concernant leur territoire.

Sommaire

1. Conditions d'exercice des mandats locaux p. 4

- Améliorer l'articulation entre l'activité professionnelle et l'exercice du mandat
- Améliorer la protection sociale des élus locaux
- Valoriser les élus engagés dans la vie locale en améliorant leur retraite
- Faciliter l'accès à la formation et à la reconversion professionnelle des élus locaux
- Améliorer les conditions financières et fiscales de l'exercice du mandat
- Élargir la protection fonctionnelle des élus locaux
- Renforcer la sécurité des élus locaux face aux agressions
- Encourager l'engagement des étudiants et des jeunes actifs
- Soutenir l'engagement des parents et des personnes en situation de handicap ou d'invalidité
- Renforcer l'assurance des élus locaux
- Garantir le respect des droits des élus locaux et l'effectivité des mesures applicables

2. Fonctionnement de la commune p. 7

- Homogénéiser les règles électorales et prévoir davantage de souplesse pour les communes de moins de 1 000 habitants
- Assouplir les règles liées à l'effectif des conseils municipaux
- Divers

3. Place du maire dans la prise de décisions p. 8

1. Conditions d'exercice des mandats locaux

Améliorer l'articulation entre l'activité professionnelle et l'exercice du mandat

- **Augmenter de 20% le volume du crédit d'heures** *qui permet de consacrer du temps à l'exercice de son mandat.*
- **Élargir les autorisations d'absence à davantage de réunions** en lien avec l'exercice du mandat.
- **Sanctuariser le nombre de RTT et le montant des primes, en cas d'absences liées à l'exercice du mandat.**
- **Garantir le versement des cotisations retraite en cas d'absences liées à l'exercice du mandat**. *Une disposition législative est déjà prévue mais s'applique rarement dans les faits.*
- **Intégrer le temps du mandat dans le calcul de l'ancienneté dans l'entreprise, de la durée de préavis et du montant des indemnités de licenciement, en cas de cessation de l'activité professionnelle pour exercer son mandat.**
- **Instaurer un financement obligatoire, par l'employeur, d'un nombre minimum d'absences liées à l'exercice du mandat** *(en tant que contribution sociale des entreprises à la vie démocratique).*
- **Créer un temps partiel de droit pour les élus exerçant une activité professionnelle.** *Ceci permettrait, dans certains cas, d'éviter toute remise en cause, par l'employeur, du temps consacré à l'exercice du mandat.*
- **Créer un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » pour les structures comptant des élus locaux dans leur effectif**, *à l'instar de ce qui existe pour les sapeurs-pompiers volontaires (avantages fiscaux, reconnaissance au titre de la responsabilité sociale des entreprises, valorisation dans le cadre des marchés publics…).*
- **Permettre aux maires d'arrondissement de bénéficier du dispositif de la cessation de l'activité professionnelle pour se consacrer pleinement à l'exercice du mandat.**

Améliorer la protection sociale des élus locaux

- **Étendre aux élus le bénéfice du contrat de groupe mutuelle des agents des collectivités.**
- **Permettre la prise en charge d'une mutuelle, par la commune ou l'EPCI, pour les élus en cessation d'activité professionnelle pour exercer pleinement leur mandat**. *À ce jour, ces dépenses sont prises en charge sur les deniers propres des élus.*
- **Accélérer la modification du formulaire Cerfa d'arrêt de travail intégrant au sein de la notice destinée au praticien, un paragraphe spécifique à la poursuite éventuelle de l'exercice du mandat pendant l'arrêt de travail et accompagner sa publication d'une campagne de sensibilisation des médecins.**
- **Créer un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.** *Si celui recommandé par les services de l'État (« Demande de mutation ») comprend désormais une mention relative aux élus locaux, son intitulé laisse entendre un changement de régime de protection sociale, ce qui conduit de nombreux élus à ne pas s'affilier, par crainte d'être radiés de leur régime personnel de protection sociale.*

Valoriser les élus engagés dans la vie locale en améliorant leur retraite

- **Rendre indépendant le régime de retraite obligatoire « Ircantec élu »** (*à titre d'exemples, le fait de cotiser à l'Ircantec empêche d'accéder à une retraite progressive et fait obstacle au bénéfice du minimum contributif…)* **et la pension perçue à cet effet** *(pour exemple, en 2023, sans l'action de l'AMF, les agriculteurs anciens élus percevant cette pension auraient été privés des aides de la PAC. En revanche, malgré l'intervention de l'AMF, la pension agricole des anciens élus n'a pu être portée à un niveau minimal, du fait de la prise en compte de la pension Ircantec).*

- **Instaurer une bonification de la retraite personnelle** de certains élus locaux, sous la forme de l'attribution de deux trimestres au bout de six ans d'engagement. Cette bonification serait complétée d'un trimestre pour chaque mandat supplémentaire de six ans. *Pour mémoire, lors de la réforme des retraites, l'amendement de l'AMF en ce sens, avait été rejeté, considéré comme un cavalier social. En revanche, dans le même texte, la bonification de la retraite des sapeurs-pompiers volontaires, ayant accompli au moins dix années de service continues ou non, a été retenue. Le nombre de trimestres accordés à ce titre sera déterminé par un décret à venir.*

- **Permettre aux élus retraités de leur activité professionnelle dont les indemnités sont soumises aux cotisations sociales, de renoncer à l'assujettissement aux cotisations vieillesse, lorsque celles-ci sont versées à perte.**

- **Comptabiliser, en cas de carrière incomplète, les trimestres validés en qualité d'élu** mais non pris en compte du fait de la validation de 4 trimestres par an, au titre de l'activité professionnelle.

Faciliter l'accès à la formation et à la reconversion professionnelle des élus locaux

- **Simplifier l'accès au DIFE** *en créant un dispositif sécurisé plus accessible à l'ensemble des élus.*

- **Augmenter le crédit DIFE** *octroyé aux élus (400 euros par an, à ce jour)* et **autoriser sa mobilisation sur toute la durée du mandat.**

- **Garantir la mise en œuvre du droit à la formation des élus locaux** en instaurant un contrôle systématique par les préfectures de l'adoption du budget dédié en début de mandat.

- **Augmenter le plafond du budget formation à 30% de l'enveloppe indemnitaire globale** *(20% à ce jour).*

- **Simplifier et adapter le dispositif de VAE pour les élus locaux,** *en lien avec les établissements d'enseignement supérieur par exemple.*

- **Créer, en partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur, une formation diplômante, en alternance, tenant compte des compétences développées par les élus dans l'exercice de leur(s) mandat(s).** *La gestion de projets et le management, par exemple, pourraient ainsi être valorisés dans la perspective d'une future expérience professionnelle. L'exercice du mandat serait assimilé à la formation chez l'employeur et les horaires d'enseignement tiendraient compte des contraintes des élus.*

- **Étendre le bénéfice de l'allocation de fin de mandat aux maires des communes de moins de 1 000 habitants, aux maires d'arrondissement et aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.** *Ceci impliquerait une cotisation des collectivités concernées afin de maintenir l'équilibre financier du fonds dédié.*

- **Créer une cellule dédiée à la reconversion professionnelle des anciens élus au sein de France travail.**

Améliorer les conditions financières et fiscales de l'exercice du mandat

- **Augmenter le montant des indemnités de fonction pour tous les élus et, pour les maires**, qu'il soit équivalent au traitement d'un cadre ou d'un DGS.

- **Créer une indemnité de fonction financée par l'État, au titre des fonctions exercées par le maire en sa qualité d'agent de l'État.**

- **Entamer une réflexion sur les critères de fixation du montant des indemnités de fonction (superficie, compétences exercées par la collectivité…).** *À ce jour, le seul critère de la state démographique ne reflète pas la réalité des responsabilités exercées.*

- **Revaloriser le montant de l'abattement fiscal spécifique aux élus** *(fraction représentative des frais d'emploi - FRFE)* et **renforcer sa sanctuarisation** *(exclusion définitive dans la prise en compte des revenus).*

- **Instaurer un versement automatique, sans délibération, des frais de représentation des élus éligibles** *(à l'instar de l'allocation de frais de mandat (AFM) prévue pour les parlementaires).*

- **Augmenter le montant de la dotation particulière élu local (DPEL) et étendre son bénéfice à davantage de communes** *(en assouplissant les conditions d'éligibilité).*

- **Instaurer un accès aux prêts avec garantie de la CDC pour les élus temps plein** *(l'octroi d'un prêt s'avère très complexe pour les élus ayant pour seuls revenus leurs indemnités de fonction).*

- **Garantir aux élus chefs d'entreprise l'accès aux aides à la création d'entreprise.**

- **Instaurer une obligation de compensation de la perte de revenus subie du fait de l'exercice du mandat, pour les élus ne percevant aucune indemnité.** *À ce jour, il s'agit d'une possibilité, rarement mise en œuvre.*

- **Élargir le champ des réunions permettant aux conseillers municipaux de bénéficier du remboursement des frais de garde.**

- **Allouer une dotation particulière aux communes l'année du renouvellement général des conseils municipaux.**

Élargir la protection fonctionnelle des élus locaux

- **Élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle à tous les élus municipaux, communautaires et métropolitains** (à ce jour, seuls les maires, présidents et vice-présidents ayant reçu délégation ainsi que les élus suppléant le maire ou le président ou ayant reçu délégation, en bénéficient).

- **Octroyer de façon automatique la protection fonctionnelle à tous les élus victimes de violences, d'agressions ou d'injures, sauf opposition du conseil municipal dans un délai de trois mois.**

- **Élargir à plus de communes la compensation financière par l'État des coûts liés à l'assurance relative à la protection fonctionnelle** *(à ce jour, seules les communes de moins de 3 500 habitants en bénéficient)* et **augmenter le montant de cette compensation** *(le barème en vigueur n'est pas jugé suffisant et ne correspond pas au coût du marché)*.

- **Prévoir la prise en charge de la protection fonctionnelle des maires par l'État, lorsqu'ils en demandent le bénéfice au titre de missions exercées en leur qualité d'agent de l'État**. *Une telle demande s'adresserait alors au préfet.*

Renforcer la sécurité des élus locaux face aux agressions

TRANSPARENCE

- **Communiquer sur les moyens de sécurité effectivement déployés pour la sécurité publique et pour les enquêtes judiciaires**. *Cela veut dire qu'il doit y avoir une totale transparence sur les effectifs déployés sur le terrain. Il ne peut y avoir de sécurité sans présence de forces de l'ordre visant à prévenir la délinquance et les troubles associés. De même, la répression doit procéder avec diligence à l'arrestation et la sanction des auteurs par une action judiciaire à la hauteur du phénomène.*

- **Analyser le phénomène de violences faites aux élus par :**
  - **la publication annuelle d'un rapport national interministériel** produit par la cellule spécifiquement créée récemment (CALAE) ;
  - la communication trimestrielle, au niveau départemental par le préfet, des phénomènes constatés et des réponses apportées.

EFFICACITÉ / EFFECTIVITÉ

- **Améliorer l'efficacité de la réponse pénale**, en alourdissant les peines s'agissant de la violence faite aux élus et en garantissant l'application stricte des peines prononcées.

- **Améliorer le dialogue État et collectivités**, en particulier au niveau départemental, sous l'égide des préfets, en associant les procureurs à ces échanges pour renouer la confiance entre justice et élus.

- **Améliorer la prise en charge psychologique des maires** victimes en inscrivant dans la durée le suivi.

SÉCURITÉ ACCRUE, PROTECTION ÉTENDUE

- Au-delà du pack sécurité, permettre une sécurisation ponctuelle des locaux de mairies ou des domiciles des maires menacés.

Encourager l'engagement des étudiants et des jeunes actifs

- **Créer** un véritable **statut de l'élu étudiant**, en leur **octroyant des autorisations d'absence et des crédits d'heures spécifiques** et en prévoyant le **remboursement des frais de déplacement pour les trajets** effectués entre l'établissement d'enseignement et la commune d'élection.

- **Doubler le plafond de la compensation des pertes de revenus** en cas d'absences liées à l'exercice du mandat *(à ce jour, le remboursement est plafonné à une fois et demie la valeur horaire du SMIC)*.

Soutenir l'engagement des parents et des personnes en situation de handicap ou d'invalidité

- **Autoriser la poursuite de l'exercice du mandat pendant un congé maternité/paternité** des élus temps plein, avec l'accord préalable écrit du médecin.

- **Reconnaître un statut de l'élu handicapé**, au même titre que les salariés ou les fonctionnaires atteints de handicap.

- **Exclure la totalité des indemnités de fonction de l'assiette des revenus pris en compte pour le calcul de l'allocation adulte handicapé et de la pension d'invalidité**.

- **Simplifier les modalités de remboursement des frais de garde**.

Renforcer l'assurance des élus locaux

- **Améliorer la prise en charge des accidents survenus dans l'exercice du mandat pour les conseillers municipaux simples** qui ne sont couverts que pour certaines réunions.

- **Inclure l'assurance personnelle des élus dans les obligations d'assurance de la commune**, afin que le mandat ne soit pas une charge supplémentaire pour les élus.

Conforter l'engagement des agents publics

- **Valoriser l'exercice du mandat local, dans le cadre d'une disponibilité pour convenances personnelles, dans le calcul du temps passé dans un échelon et pour l'ancienneté en vue d'une promotion de grade.** *Ceci, à l'instar de ce qui s'applique, en cas d'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé.*

- **Valoriser l'exercice du mandat local, dans le cadre d'un reclassement dans la grille indiciaire, pour la reprise de l'ancienneté au moment de la titularisation**, à l'instar *de l'expérience acquise dans le secteur privé ou dans le secteur public en qualité d'agent non titulaire.*

- **Définir les garanties nécessaires du retour à l'emploi, à l'issue d'une disponibilité ou d'un détachement pour l'exercice d'un mandat local**, à l'instar *de celles existantes pour les élus salariés du secteur privé, à la fin d'une période de cessation de l'activité professionnelle pour se consacrer à son mandat. Les textes en vigueur sont en effet silencieux en la matière.*

- **Préciser, en cas de détachement pour l'exercice d'un mandat local, les modalités d'assujettissement aux cotisations salariales et aux contributions patronales, la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire et l'application du compte épargne temps**. *Pour mémoire, le élus en détachement restent affiliés à leur régime spécial.*

Garantir le respect des droits des élus locaux et l'effectivité des mesures applicables

- **Créer un fonds financé par l'État afin d'aider les communes à supporter les dépenses relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux.**

- **Compiler, dans le code général des collectivités territoriales, l'ensemble des dispositions applicables aux élus, dans un souci simplification.**

2. Fonctionnement de la commune

Homogénéiser les règles électorales et prévoir davantage de souplesse pour les communes de moins de 1 000 habitants

- **Étendre le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants avec une parité strictement alternative.**

- **Permettre le dépôt de listes incomplètes de candidats en instaurant un plancher** *(à définir).*

Assouplir les règles liées à l'effectif des conseils municipaux

- **Réduire le nombre de conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants.**

- **Pérenniser l'effectif réputé complet des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pendant toute la durée du mandat.**

- **Considérer l'effectif du conseil municipal complet à 70 % en cours du mandat**, afin de limiter l'organisation d'élections partielles.

- **Augmenter le nombre de candidats supplémentaires autorisé**, *en vue de limiter l'organisation d'élections partielles en cours de mandat.*

- **Augmenter le délai de convocation du conseil municipal, en cas de nouvelle élection du maire et des adjoints en cours de mandat.** *Ce délai est actuellement de 15 jours et ne permet pas au conseil municipal de s'organiser en conséquence.*

Divers

- **Autoriser le conseil municipal à se réunir en téléconférence.**

3. Place du maire dans la prise de décisions

- **Instaurer un accord préalable du maire** aux projets de fermeture de classe ou d'école.

- **Associer les maires aux décisions** de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées afin de favoriser l'inclusion des enfants en situation de handicap.

- **Transmettre au maire des données locales** sur les décrocheurs scolaires et les demandeurs d'emplois.

- **Associer le maire au pilotage** des comités départementaux de services aux familles aux côtés de la Caisse d'allocations familiales (CAF) et du département.

- **Conforter le maire en tant qu'autorité** d'attribution des logements locatifs sociaux.

- **Rétablir l'avis conforme du maire** sur la vente de logements locatifs sociaux.

- **Requérir l'avis du maire** avant toute fermeture de service hospitalier.

- **Réinstaurer les conseils d'administration des hôpitaux présidés par les maires** à la place des conseils de surveillance.

- **Communiquer au maire** les effectifs réels des forces de sécurité intérieure sur sa commune par la création d'un indice des forces de l'ordre.

- **Transmettre au maire** les informations concernant les personnes condamnées pour des délits à caractère sexuel ou de radicalisation.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07
www.amf.asso.fr
@l_amf