

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 octobre 1972.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'indemnité des maires et adjoints*  
**et à la création d'une Caisse nationale de retraite des élus locaux,**

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques CARAT et les membres du groupe socialiste (1)  
et rattaché (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Charles Allies, Clément Balestra, André Barroux, Aimé Bergeal, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, Félix Ciccolini, Antoine Courrière, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Delagnes, Emile Dubois, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Abel Gauthier, Jean Geoffroy, Pierre Giraud, Léon-Jean Grégory, Marcel Guislain, Henri Henneguette, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Georges Lamousse, Robert Laucournet, Edouard Le Bellegou, Jean Lhospiéd, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Paul Pauly, Jean Périquier, Maurice Pic, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Robert Schwint, Abel Sempé, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Edgar Tailhades, Henri Tournan, Fernand Verdeille, Maurice Vérillon, Emile Vivier.

(2) *Rattaché administrativement :* M. Fernand Poinant.

**Maires. — Pensions de retraite - Indemnités de fonction - Caisse nationale de retraite des élus locaux.**

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans une interview accordée à un grand journal régional au lendemain des dernières élections municipales, M. le Ministre de l'Intérieur définissait en ces termes les responsabilités des « Maires d'aujourd'hui » : « [Ils] ne doivent pas se contenter de jouer le rôle traditionnel des notables du XIX<sup>e</sup> siècle qui avaient avant tout pour mission de gérer des budgets stagnants et de représenter la commune : ils doivent se considérer comme de véritables « P. D. G. » d'entreprises qui s'appellent les communes ».

On ne saurait plus justement caractériser l'évolution du rôle du maire depuis que la loi municipale de 1884 a fixé son statut. Malheureusement, les pouvoirs publics ne se sont guère demandé, jusqu'ici, si ce statut était encore compatible avec la réalité présente de la fonction, et si les lourdes responsabilités de premier magistrat d'une cité de quelque importance pouvaient être assumées de façon convenable et normale par des citoyens contraints, dans le même temps, de poursuivre leurs activités professionnelles pour assurer l'existence matérielle de leur foyer.

La gratuité des fonctions électives locales reste un principe apparemment intangible, et récemment encore réaffirmé. La conséquence la plus grave de cet anachronisme, c'est que la commune, base même de notre démocratie, repose en fait sur un système antidémocratique de recrutement des élus. Le choix du maire s'opère au sein du petit nombre de citoyens qui acceptent de sacrifier une part de leurs revenus à l'exercice de leur mandat — et l'on reconstitue alors, au niveau de l'élu, une sorte de barrage censitaire — ou qui peuvent disposer largement de leur temps, en raison de leur âge ou de facilités professionnelles.

C'est pourquoi tant de magistrats municipaux sont des retraités, alors que la fonction exigerait qu'on y fasse jeune son apprentissage. C'est pourquoi tant de maires de ville sont ou essaient de devenir parlementaires, malgré certains inconvénients du cumul des mandats.

Les autres maires se recrutent essentiellement parmi les chirurgiens et les médecins, les membres des professions libérales, chez les fonctionnaires, les chefs de petites entreprises.

Quelques cadres continuent parfois à être rémunérés par leur ancienne firme, pour une collaboration qu'ils ne lui apportent plus que partiellement ou plus du tout. Mais à peine plus de 10 p. 100 des maires sont choisis parmi les ouvriers et les employés, qui constituent pourtant plus de la moitié de la population.

Chaque fois d'ailleurs que, dans une ville, un maire est dans l'obligation de conserver ses activités professionnelles, quelles qu'elles soient, il ne peut remplir cette double et écrasante tâche qu'au détriment de sa vie de foyer, de sa santé, de ses propres intérêts, sans que pour autant le fonctionnement de la démocratie locale soit pleinement satisfaisant, parce que l'élu, constamment surmené, doit, pour trop de décisions, de contrôles ou de choix, s'en remettre à des tiers, fonctionnaires de l'Etat ou de l'administration communale elle-même, techniciens ou conseils privés.

De cette situation inhumaine, qui explique pourquoi les « couches nouvelles » se désintéressent trop souvent de la fonction municipale, et qui risque de tarir bientôt le recrutement d'élus locaux même dans les villages, les maires, pour des raisons qui les honorent, sont un peu responsables. Si grande est leur passion du service public, si réel leur désintéressement qu'ils ont toujours jusqu'ici écarté ce débat, très important pour le bon fonctionnement de nos collectivités locales, mais qui les concernent trop directement.

Cependant, l'écart est devenu si grand entre leurs obligations et les moyens d'y faire face, qu'une nette évolution s'est produite parmi eux. Un récent sondage de la SOFRES indique que, dans leur très grande majorité, les maires voudraient pouvoir consacrer tout leur temps à leur mandat et estiment leur indemnité insuffisante.

L'opinion publique serait assurément favorable à une réforme dans ce domaine. La population voit vivre son maire, elle ne souhaite rien tant que le trouver en permanence à sa disposition. Au cours des dernières années, de nombreux articles de presse lui ont appris, si elle l'ignorait, l'étendue, la multiplicité des tâches d'un maire de ville, en décrivant à l'occasion, jusque dans le détail, l'effarant emploi du temps d'une de ses journées.

Le moment est donc venu d'accorder les textes avec les exigences de la démocratie locale. C'est à quoi répond la présente proposition de loi.

L'extrême diversité de nos communes rend malaisée la détermination d'une règle unique d'indemnisation des maires pour le temps qu'ils consacrent à leur cité, et qui n'est évidemment pas proportionnel au nombre d'habitants.

Quelques principes simples ont été retenus pour surmonter cette difficulté et établir un barème raisonnable correspondant aux différentes catégories de communes fixées par la loi de 1884.

On peut admettre que les tâches et les responsabilités du maire d'une ville de plus de 150.000 habitants — ce qui équivaut à une forte circonscription législative — ne sont pas moindres que celles d'un parlementaire. Il est donc légitime que leurs indemnités soient les mêmes.

On peut admettre également qu'à partir d'une population de 15.000 habitants, une ville réclame de son maire un travail à temps complet (qui ne coïncide pas nécessairement avec les heures ouvrables de son hôtel de ville). Il paraît alors normal que le premier magistrat de la cité ait une situation matérielle au moins égale à celle du mieux rémunéré de ses fonctionnaires.

Entre ces deux points de référence — villes de plus de 15.000 habitants, villes de plus de 150.000 habitants — la solution la plus simple consiste à prendre l'indemnité parlementaire comme référence en l'affectant d'un coefficient correspondant aux différentes catégories démographiques.

Pour les communes de moins de 15.000 habitants, il peut paraître suffisant d'augmenter de façon progressive les barèmes actuels des indemnités de maires : de 20 % pour les très petites communes rurales ; de 25 % pour les communes de 2.000 à 3.000 habitants ; puis d'établir une progression plus rapide pour les communes de 5.001 à 15.000 habitants pour tenir compte, à ce niveau, du changement de nature et de dimension des problèmes municipaux.

Cette amélioration générale des indemnités doit permettre de supprimer les anciennes majorations prévues pour les maires de chef-lieux de département, d'arrondissement, de canton, pour les maires des communes de la région parisienne, de la banlieue des grandes villes ou des villes sinistrées. Ces distinctions ne se justifient plus vraiment.

Il en va différemment, bien entendu, pour les stations thermales, les villes de villégiature, les stations sportives où se posent

des problèmes de gestion sans commune mesure avec l'importance de la population permanente. Le système d'une majoration forfaitaire du barème a donc été maintenu, mais dans des proportions plus fortes que jusqu'à présent pour les villes de moins de 15.000 habitants ; plus limitées au contraire pour les autres, où l'indemnité du maire est déjà calculée pour permettre une présence à temps complet.

La majoration générale des indemnités des maires et des adjoints rend souhaitable que celle-ci, au-delà d'un certain seuil, soient assujetties à l'impôt sur le revenu, pour une fraction tenant compte des obligations particulières de la fonction. Il apparaît également normal que ces maires et adjoints adhèrent à une caisse de Sécurité sociale.

Les indemnités des maires de villes de moins de 9.000 habitants resteraient, comme par le passé, non imposables.

A l'occasion de cette réforme, il apparaît opportun de supprimer la distinction entre adjoints supplémentaires et adjoints réglementaires ; elle présente à l'usage bien des inconvénients.

Tenant compte de cette suppression, le nouveau barème proposé pour l'indemnité des adjoints revalorise celle-ci de façon appréciable, tout en contenant la charge qui en résulte pour les communes dans des limites raisonnables.

Les dispositions antérieures concernant les indemnités des conseillers municipaux de grandes villes ont été maintenues en leur laissant leur caractère facultatif. Mais nous introduisons une idée nouvelle, propre à faciliter le fonctionnement de la démocratie locale : la possibilité de payer des vacations aux conseillers municipaux de n'importe quelle commune, pour compenser les heures de travail perdues dans l'exercice de leur mandat.

Enfin, s'il apparaîtrait fâcheux à bien des égards d'interdire le cumul des mandats de maire et de parlementaire, la réforme proposée ne doit pas avoir pour effet de l'encourager. C'est pourquoi il est précisé que l'indemnité de maire ne pourra se cumuler avec celle de parlementaire que pour un pourcentage plus faible que celui actuellement en vigueur : de 25 % à 45 %, selon les catégories démographiques des communes.

\*

\* \*

La revalorisation des indemnités intéresse essentiellement les maires de ville. Mais le problème de la retraite sensibilise les maires dans leur totalité. Il est vrai que la situation affligeante d'élus locaux ayant consacré bénévolement un nombre considérable d'années au service de leurs concitoyens — et de l'Etat — et finissant leur vie dans le dénuement, secourus parfois, amère ironie, par les organismes d'assistance qu'ils ont eux-mêmes longtemps présidés, est absolument inadmissible.

Il est clair que tout système de retraite légal et efficace implique au moins un double financement : la cotisation des intéressés et la participation des collectivités locales pour lesquelles ils ont œuvré — sans préjudice des subventions que l'Etat se devrait d'accorder pour tenir compte du fait que le maire est aussi son représentant dans la commune qu'il administre.

La présente proposition institue une Caisse nationale de retraite des élus locaux, analogue à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et, qui pourrait, comme elle, être gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle d'un conseil d'administration paritaire présidé par un maire.

Le taux de cotisation proposé pour les maires et adjoints est analogue à celui de la fonction publique ; la pension est d'un taux légèrement supérieur, cet avantage compensant l'insécurité d'un mandat électif.

Il est évident que cette pension ne pourra être cumulée avec une indemnité parlementaire. Des dispositions, à compléter par voie réglementaire, sont prévues pour permettre le rachat des cotisations pour les élus locaux en exercice.

\*  
\* \*

Tels sont les motifs qui ont inspiré la présente proposition, destinée à remplacer un système néfaste pour la vie civique dans notre pays, dans la mesure où il écarte des responsabilités locales des hommes qui en seraient dignes, et où il use prématurément ceux qui se dévouent pour les assumer.

C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs, que nous vous demandons de bien vouloir approuver cette proposition dans la rédaction suivante :

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Les articles 84 à 95 du Code de l'administration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 84. — Les fonctions de maire, d'adjoint, de président ou de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint donnent lieu à une indemnité de fonction applicable de plein droit dans toutes les communes et constituant pour celles-ci une dépense obligatoire.

« Art. 85. — L'indemnité des maires de villes de plus de 150.000 habitants est égale à l'indemnité parlementaire, telle qu'elle est fixée par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'ordonnance n° 58-140 du 13 décembre 1958.

« L'indemnité des maires de villes de 30.001 à 150.000 habitants est fixée par référence à l'indemnité parlementaire, conformément au tableau suivant :

Indemnité des maires.

POPULATION MUNICIPALE	POURCENTAGE de l'indemnité parlementaire.
De 30.001 à 50.000 habitants.....	55
De 50.001 à 80.000 habitants.....	65
De 80.001 à 120.000 habitants.....	75
De 120.001 à 150.000 habitants.....	85

« L'indemnité des maires des autres communes est fixée par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique, conformément au tableau suivant :

**Indemnité des maires.**

POPULATION MUNICIPALE	INDICE DE REFERENCE	
	Brut ancien.	Majoré (au 1 <sup>er</sup> oct. 1970).
Moins de 500 habitants.....	»	44
De 501 à 1.000 habitants.....	»	58
De 1.001 à 2.000 habitants.....	»	87
De 2.001 à 3.000 habitants.....	130	143
De 3.001 à 5.000 habitants.....	215	189
De 5.001 à 9.000 habitants.....	329	270
De 9.001 à 15.000 habitants.....	600	471
De 15.001 à 30.000 habitants.....	925	718

« Art. 86. — L'indemnité de fonction des adjoints (réglementaires et supplémentaires) est fixée par référence à l'indemnité du maire, conformément au tableau suivant :

**Indemnités des adjoints.**

POPULATION MUNICIPALE	POURCENTAGE de l'indemnité des maires.	
	Premier adjoint.	Autres adjoints supplémentaires ou réglementaires.
	(En pourcentage.)	
Moins de 2.500 habitants .....	50	20
De 2.501 à 5.000 habitants .....	50	30
De 5.001 à 9.000 habitants .....	40	30
Plus de 9.000 habitants .....	30	20

« Art. 87. — Les conseils municipaux des villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales peuvent majorer les indemnités prévues aux articles 85 et 86 dans la limite de 80 % pour les communes dont la population totale est comprise entre 5.000 et 15.000 habitants et de 20 % pour les autres.



« Art. 88. — L'indemnité des adjoints peut dépasser le barème légal, à condition que le montant total de la dépense inscrite pour l'indemnité des membres de la municipalité ne soit pas augmenté.

« Art. 89. — L'indemnité des maires des villes de plus de 9.000 habitants, l'indemnité des adjoints dépassant l'indice brut ancien 392 sont, pour 55 % de leur montant, soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elles sont majorées d'un supplément familial analogue à celui de la fonction publique.

« Ces maires et adjoints doivent être affiliés à un régime maladie de Sécurité sociale.

« L'indemnité des autres maires et adjoints n'est pas imposable. Leur affiliation au régime maladie de la Sécurité sociale est facultative.

« Art. 90. — Les conseillers municipaux de Paris reçoivent une indemnité de fonction fixée par référence à l'indice brut 230 de la fonction publique (indice majoré actuel 199).

« Dans les villes de plus de 400.000 habitants, autres que Paris, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux, autres que le maire et les adjoints, dans la limite des deux tiers du montant de l'indemnité accordée aux membres du conseil municipal de Paris.

« Dans les communes de plus de 120.000 habitants, les conseils municipaux sont autorisés à voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux, autres que le maire et les adjoints, pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.

« Dans toutes les communes, les conseils municipaux sont autorisés à voter des vacations, dont le plafond est fixé par arrêté préfectoral, aux conseillers municipaux, lorsque ceux-ci sont appelés à participer pendant leurs heures normales d'activité professionnelle à une réunion du conseil municipal, de commission, de syndicat intercommunal ou de tout organisme auquel la commune adhère ou dans lequel elle est légalement représentée.

« Art. 91 (ancien art. 85). — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.

« Art. 92. — Le cumul de l'indemnité perçue par les parlementaires avec l'indemnité de maire ou d'adjoint n'est admise qu'à concurrence de 45 % de cette dernière pour les maires et adjoints de communes dont la population est égale ou inférieure à 15.000 habitants, du tiers pour les maires et adjoints de communes dont la population est comprise entre 15.001 et 30.000 habitants, du quart pour les maires et adjoints des villes de plus de 30.000 habitants.

« Cette indemnité partielle n'est pas imposable. La partie non perçue de l'indemnité peut être déléguée par le maire ou adjoint parlementaire à un ou plusieurs autres adjoints. »

#### Art. 2.

Il est créé une Caisse nationale de retraite des élus locaux, établissement public présidé par un maire et géré par un conseil d'administration composé d'un nombre égal de maires élus par l'ensemble des maires de France et de représentants des ministères ou grandes administrations intéressés au fonctionnement de la Caisse.

#### Art. 3.

Sans préjudice d'autres ressources qui pourraient lui être affectées, la Caisse nationale des élus locaux reçoit les cotisations obligatoires des maires et des adjoints et une participation de l'ensemble des communes de France, calculée proportionnellement à leur population. Cette participation des communes constitue une dépense obligatoire.

#### Art. 4.

La cotisation des maires et des adjoints est égale à 6 % du montant effectivement perçu de leurs indemnités.

Cette cotisation ouvre droit à une pension de retraite, dès l'âge de soixante ans, pour tout ancien maire ou adjoint ayant exercé ses fonctions pendant au moins douze années, consécutives ou non.

La pension, par annuité liquidable, est égale à 2,25 % de l'indemnité de maire ou d'adjoint correspondant aux dernières fonctions municipales du pensionné, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins six mois. Si cette condition n'est pas remplie, la pension est calculée sur l'indemnité correspondant aux fonctions municipales immédiatement antérieures du pensionné ou, le cas échéant, aux fonctions municipales donnant droit à la pension la plus élevée, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins quatre ans.

Le nombre maximum d'annuités liquidables est fixé à 37 1/2.

La pension est majorée de 10 % si le titulaire a élevé trois enfants et de 5 % par enfant au-delà du troisième, sans que le total de la pension ainsi majorée puisse excéder l'indemnité sur laquelle elle est calculée.

A la pension s'ajoutent, le cas échéant, des prestations familiales servies dans les mêmes conditions qu'aux maires en exercice. Elles sont cumulables avec la majoration pour enfants.

La pension des maires ou des adjoints ayant perçu, pendant une période de leur mandat, des indemnités inférieures ou supérieures au barème est calculée sur la base de ce barème, mais le nombre d'annuités liquidables est corrigé en fonction des cotisations effectivement versées.

Après décès d'un maire ou adjoint en cours de mandat, ou d'un ancien maire ou adjoint ayant acquis droit à pension, une pension de réversion est versée à son conjoint non séparé de corps ou, jusqu'à leur majorité, aux enfants, si l'autre conjoint est décédé. La pension du conjoint veuf ou des orphelins est égale aux deux tiers de celle dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier le maire ou l'adjoint décédé.

#### Art. 5.

Les nouvelles indemnités des maires et adjoints, fixées à l'article 1<sup>er</sup>, et la participation des communes à la Caisse nationale des élus locaux, prévue à l'article 3, seront financées par un ajustement des recettes communales dans les conditions fixées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 9.

Art. 6.

Le cumul de la pension de maire ou d'adjoint et d'une indemnité parlementaire est interdit.

Art. 7.

Les droits à une pension de retraite du fonctionnaire élu maire ou maire adjoint et détaché de fonctions continuent à courir comme si son traitement lui était effectivement payé, sous réserve du versement des retenues pour pension.

Art. 8.

Les maires et adjoints en fonctions au jour de la publication de la présente loi pourront racheter les cotisations des années antérieures sur la base des indemnités effectivement perçues par eux pendant cette période.

Art. 9.

Un règlement d'administration publique fixera les règles de gestion, d'administration et de contrôle de la Caisse nationale de retraite des élus locaux, ainsi que les conditions d'application des articles 4, 5 et 8 de la présente loi.