

N° 642

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2018

RAPPORT D'INFORMATION

TOME 2

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime indemnitaire »,

Par Mme Josiane COSTES, MM. Bernard DELCROS et Charles GUENÉ,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Mathieu Darnaud, *premier vice-président* ; M. Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Fêret, Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Éric Kerrouche, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| CADRE JURIDIQUE | 9 |
| I. LES INDEMNITÉS DE FONCTION | 11 |
| A. LES PRINCIPES | 12 |
| 1. <i>Les règles de droit commun</i> | 12 |
| 2. <i>Les règles dérogatoires</i> | 12 |
| 3. <i>D'autres fonctions indemnisées</i> | 13 |
| 4. <i>Quelques évolutions récentes</i> | 14 |
| B. LES MODALITÉS | 14 |
| 1. <i>Des indemnités de fonction fixées par délibération...</i> | 14 |
| 2. <i>...dans le respect de taux plafonds légaux...</i> | 15 |
| 3. <i>...admettant des possibilités de majoration ou de modulation...</i> | 18 |
| 4. <i>...et reposant sur un financement très partiellement mutualisé</i> | 19 |
| II. LES REMBOURSEMENTS DE FRAIS | 20 |
| A. LES FRAIS D'EXÉCUTION D'UN MANDAT SPÉCIAL | 20 |
| B. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT | 20 |
| C. LES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS OU D'ASSISTANCE À CERTAINES PERSONNES À CHARGE | 21 |
| D. LES FRAIS EXCEPTIONNELS D'AIDE ET DE SECOURS ENGAGÉS EN CAS D'URGENCE PAR LE MAIRE OU UN ADJOINT AU MAIRE | 21 |
| E. LES FRAIS DE REPRÉSENTATION DU MAIRE ET DE CERTAINS PRÉSIDENTS D'ETABLISSEMENTS INTERCOMMUNAUX | 22 |
| III. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX | 22 |
| A. LA FRACTION REPRÉSENTATIVE DES FRAIS D'EMPLOI | 22 |
| B. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX | 22 |
| C. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX | 23 |
| DIFFICULTÉS ET PROPOSITIONS | 25 |
| I. LES INDEMNITÉS DE FONCTION | 30 |
| A. UN NIVEAU SOUVENT INSUFFISANT POUR COUVRIR LES FRAIS LIÉS À L'EXERCICE DU MANDAT | 32 |
| 1. <i>L'absence de réévaluation récente des indemnités de fonction des élus des communes de moins de 100 000 habitants</i> | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 2. Des barèmes indemnitaires, fondés sur un critère essentiellement démographique, suscitant des critiques | 33 |
| a) Le point de vue des associations d'élus locaux : des barèmes peu favorables aux communes, a fortiori aux plus petites d'entre elles..... | 33 |
| b) Le point de vue des chercheurs : des barèmes aveugles à la situation professionnelle des élus locaux | 34 |
| 3. Des conséquences dommageables pour la démocratie locale | 34 |
| B. DES MODALITÉS DE CALCUL PARFOIS INADAPTÉES AUX RÉALITÉS LOCALES | 37 |
| 1. Les présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » | 37 |
| 2. Les conseillers ayant reçu délégation de fonction des communautés de communes..... | 38 |
| 3. Les présidents de commission des conseils régionaux | 39 |
| C. DES PRINCIPES À PROMOUVOIR : UN FINANCEMENT MUTUALISÉ, DES RÈGLES SIMPLIFIÉES, UNE TRANSPARENCE CONFORTÉE | 39 |
| 1. Une mutualisation inaboutie du financement des indemnités de fonction entre les plus petites communes | 39 |
| 2. Une simplification nécessaire des modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale » | 41 |
| 3. Vers une modulation facultative, dans les grandes communes et les grands établissements intercommunaux, des indemnités de fonction des élus selon leur participation à certaines réunions | 41 |
| II. LES REMBOURSEMENTS DE FRAIS | 42 |
| A. DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS TROP LIMITÉS EU ÉGARD À LA NOUVELLE PHYSIONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 44 |
| 1. Les frais de déplacement..... | 44 |
| 2. Les frais de séjour | 45 |
| B. DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS PEU ADAPTÉS AUX NOUVEAUX PROFILS DES ÉLUS LOCAUX..... | 46 |
| 1. Les frais de garde d'enfants ou d'assistance à certaines personnes à charge | 46 |
| 2. Les frais liés aux situations de handicap | 47 |
| III. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX | 48 |
| A. L'ALOURDISSEMENT CONTINU DES PRÉLÈVEMENTS PESANT SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION | 48 |
| B. L'ABSENCE D'AJUSTEMENT RÉCENT DE LA FRACTION REPRÉSENTATIVE DES FRAIS D'EMPLOI | 48 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 51 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 53 |
| COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX » (14 MARS 2018) | 55 |

INTRODUCTION

Le régime indemnitaire des élus locaux est un sujet aussi essentiel que sensible.

L'attribution à certains élus locaux d'une indemnité de fonction, et le remboursement de leurs frais, sont une **nécessité démocratique**.

En conférant aux élus les moyens d'exercer leur mandat, l'indemnité leur permet de libérer du temps – au détriment de leur vie professionnelle notamment –, et les met à l'abri d'éventuelles pressions extérieures.

Surtout, elle garantit que chaque citoyen, quelle que soit sa fortune personnelle, puisse prétendre à l'exercice des fonctions électives locales.

En dépit de son utilité, l'indemnisation des élus locaux soulève un **débat ancien, de nature philosophique**.

Un mandat local doit-il être davantage assimilé à une fonction bénévole, par nature exercée à titre gratuit, ou à une activité professionnelle, faisant ainsi l'objet d'une rémunération ?

Vos rapporteurs estiment nécessaire de répondre d'emblée à cette question récurrente pour se concentrer sur ce qui relève pour eux de l'essentiel : l'amélioration concrète et effective des conditions matérielles d'exercice des mandats locaux.

Ils constatent que l'équilibre résultant de la loi municipale du 5 avril 1884, qui a conforté le principe de gratuité des fonctions électives communales, tout en autorisant sous certaines conditions le bénéfice d'une indemnité et de remboursements de frais, demeure pertinent.

C'est pourquoi ils n'appellent ni à un retour à un strict « amateurisme républicain », tel qu'il apparut à la fin du XIX^e siècle lorsque l'exercice des responsabilités locales était encore l'apanage d'une élite, ni à un saut vers une véritable « professionnalisation de la fonction élective »¹, à l'œuvre dans certains pays étrangers où la vocation d'élu local est pratiquement devenue un métier.

Vos rapporteurs ne plaident donc pas pour un changement de modèle, mais pour son ajustement, partant d'un constat de bon sens, largement partagé dans nos territoires : le mandat local ne constitue pas une activité professionnelle, mais un engagement civique, et l'indemnité de fonction n'est pas une rémunération, mais une compensation ; pour autant, cette indemnité doit couvrir effectivement les frais liés à l'exercice du mandat, pour ne pas pénaliser les élus ni décourager les candidats.

¹ Cette typologie a été proposée par notre collègue Éric Kerrouche, Sénateur des Landes et chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), lors de la table ronde du groupe de travail réunissant des auteurs de travaux parlementaires et des chercheurs, le 12 avril 2018.

Dans cette optique, **vos rapporteurs proposent une revalorisation du régime indemnitaire des élus locaux**, qui doit, selon eux, être tout à la fois **suffisante, adaptée et soutenable**.

En premier lieu, **ils suggèrent de porter à un niveau suffisant les indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants**, de manière à ce qu'elles compensent réellement les charges inhérentes à l'exercice de leur mandat, en particulier dans les communes en deçà de 1 000 habitants dont les services administratifs sont peu étoffés.

Cette revalorisation est justifiée par le fait que les dernières modifications substantielles des barèmes indemnitaires de ces communes datent de la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

Au demeurant, le niveau des indemnités de fonction de ces maires est en France souvent bien inférieur à celui alloué aux maires exerçant leurs fonctions à temps plein dans certains pays européens (Allemagne, Portugal, Italie, Espagne, Pays-Bas).

Dans le même ordre d'idées, il paraît nécessaire que le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi (ou « allocation pour frais d'emploi »), c'est-à-dire la part non saisissable de l'indemnité de fonction compensant les dépenses incompressibles engagées par les élus locaux dans le cadre de leur mandat, soit proportionné à son objectif.

En second lieu, **vos rapporteurs proposent d'adapter aux nouvelles réalités locales les indemnités de fonction et les remboursements de frais** dont peuvent bénéficier certains élus locaux.

Ces dispositifs nécessitent de correspondre :

- **à la physionomie des collectivités territoriales**, les frais de déplacement et d'hébergement devant être mieux remboursés, et certaines responsabilités davantage prises en compte, notamment à l'heure des intercommunalités et des régions élargies ;

- **au renouvellement sociologique des élus locaux**, les frais de garde d'enfants, d'assistance à certaines personnes à charge et liés au handicap pouvant être plus facilement pris en charge pour accompagner l'engagement de nouveaux profils ;

- **aux attentes exprimées par les citoyens**, en autorisant les grandes communes et les grands établissements intercommunaux qui le souhaitent à moduler les indemnités de fonction de leurs membres selon leur participation à certaines réunions, dans le souci d'une transparence confortée.

Enfin, **vos rapporteurs préconisent une mutualisation plus poussée du financement des indemnités de fonction à l'échelle communale**, de manière à ce que ces dépenses, qui peuvent représenter une lourde charge pour les plus petites communes, demeurent soutenables.

À cette fin, la dotation particulière « élu local », qui concourt au financement des dépenses des communes dont la population et la richesse sont les plus faibles, nécessite d'être élargie, tant dans son montant que dans ses bénéficiaires.

C'est à ces conditions que vos rapporteurs estiment possible de compenser effectivement et équitablement l'engagement des élus locaux dans la vie civique, constatant que la démocratie locale présente un coût, qu'il convient bien entendu de maîtriser autant que de possible, mais aussi de reconnaître pleinement et de prendre en charge collectivement.

CADRE JURIDIQUE

Comme indiqué précédemment, les fonctions électives locales sont soumises à un **principe de gratuité**.

En ce qui concerne les communes¹, ce principe est inscrit à l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui dispose que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* ».

Il implique que toute indemnité de fonction est prévue par la loi, et sert de fondement au juge administratif pour annuler les délibérations qui tendraient à créer des indemnités en dehors de ce cadre.

Ce principe correspond, en outre, à une réalité forte : près des deux tiers des élus locaux - 360 000 sur 550 000 environ - ne disposent d'aucune indemnité de fonction, selon les chiffres communiqués à vos rapporteurs par la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cependant, certains élus locaux, à commencer par ceux exerçant des fonctions exécutives, peuvent bénéficier d'une **indemnité de fonction**.

Les fonctions électives locales ne constituant pas une activité professionnelle, cette indemnité ne saurait être assimilée à un salaire.

C'est pourquoi la circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 avril 1992 prise pour l'application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, indique qu'elle ne présente le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque.

Aussi l'indemnité est-elle, en France, davantage considérée comme un « *mécanisme de compensation d'une perte* », selon le constat fait devant vos rapporteurs par Élodie Lavignotte, chercheuse associée au Centre d'expertise et de recherche administrative (CERA) à l'École nationale d'administration (ENA).

Cette analyse est corroborée en filigrane par les réponses apportées par le Gouvernement aux questions écrites posées par plusieurs Sénateurs, où il a précisé que les élus locaux peuvent percevoir des « *indemnités de fonction qui viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique* »².

¹ Le principe de gratuité a été appliqué aux autres échelons par la jurisprudence du Conseil d'État.

² 14^e législature : Réponses aux questions écrites n° 17697, 18709, 19050 et 20046 de M. Jean Louis Masson (14^e législature) ; 15^e législature : Réponses aux questions écrites n°03001 de M. Alain Dufaut, n° 00178 de M. François Marc, n°01137 et 19050 de M. Jean Louis Masson, n° 01571 de M. Philippe Bas, et n° 04938 de M. Hervé Maurey.

Outre l'indemnité de fonction, les élus locaux peuvent disposer de **remboursements de frais**, qui permettent la prise en charge par leur collectivité ou leur établissement de dépenses limitativement énumérées par la loi (frais d'exécution d'un mandat spécial, frais de déplacement, frais de garde d'enfants ou d'assistance à certaines personnes à charge, frais exceptionnels d'aide et de secours engagés en cas d'urgence par le maire ou un adjoint au maire, frais de représentation du maire ou du président d'un établissement intercommunal).

Enfin, si les remboursements de frais ne sont pas imposables, il en va différemment de l'indemnité de fonction, soumise aux **prélèvements fiscaux et sociaux** dans des conditions de droit commun, sous réserve de la fraction représentative des frais d'emploi.

Il est intéressant de constater la relative continuité des **principes régissant le régime indemnitaire des élus locaux** depuis la **loi municipale du 5 avril 1884** (article 74) : en effet, ce texte a, dans le même temps, consolidé le principe de gratuité des fonctions électives communales¹, et autorisé l'octroi d'indemnités pour frais de représentation aux maires et de remboursements de frais aux titulaires de mandats spéciaux².

Pour autant, les **modalités d'application de ce régime indemnitaire** ont profondément évolué ces trente dernières années, au fur et à mesure des progrès de la décentralisation (voir encadré ci-dessous).

À l'issue de ces évolutions, le régime indemnitaire des élus locaux apparaît comme une construction empirique qui, bien que graduellement étendue, demeure à bien des égards lacunaire et complexe.

Les évolutions récentes du régime indemnitaire

Ces trente dernières années, le régime indemnitaire des élus locaux a connu plusieurs évolutions majeures.

La première évolution a été celle d'une **clarification et d'une codification du droit**, engagées au début des années 1990. Pour preuve, la *loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* et la *loi n°196-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales* ont inscrit dans le code précité les taux plafonds et les règles de cumul qui régissent encore aujourd'hui les modalités de calcul des indemnités de fonction.

¹ Ce principe était lui-même issu de la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale.

² « Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation. »

Au tournant des années 2000, la deuxième évolution a consisté en une **extension du droit aux structures intercommunales**. C'est ainsi que la *loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au remboursement et à la simplification de la coopération intercommunale* a posé les bases du régime indemnitaire des élus intercommunaux, étendues par la suite aux élus métropolitains par la *loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

Une troisième évolution a permis, au cours des années 2000, une **diversification du droit** : les dispositifs indemnitaires ne visent plus seulement à compenser, de manière uniforme, les frais engagés par les élus locaux, mais tendent aussi à accompagner leur renouvellement sociologique, en prenant en compte certaines charges spécifiques. À titre d'illustration, dans le contexte des lois dites « de parité »¹ et de la refondation de la politique du handicap², une possibilité de remboursement des frais de garde d'enfants ou des frais d'assistance à certaines personnes à charge a été reconnue aux jeunes parents ou aux proches de personnes dépendantes exerçant un mandat local, d'abord au sein du bloc communal, par la *loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, puis dans tous les échelons locaux, par la *loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leurs mandats*.

Enfin, les années 2010 sont peut-être celles d'un double mouvement :

- **une différenciation du droit**, avec la reconnaissance, pour quelques collectivités ou établissements, de la faculté de moduler les indemnités de fonction de leurs membres en fonction de leur participation à certaines réunions, ou de majorer de 40% celles de leurs exécutifs. La première possibilité a été ouverte par la *loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 précitée* et la *loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, et la seconde par la *loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018*.

- **une banalisation du droit**, avec l'application aux indemnités de fonction de règles fiscales et sociales de plus en plus inscrites dans le droit commun. Ainsi, la *loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013* a assujetti certaines indemnités de fonction aux cotisations sociales, tandis que la *loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017* a supprimé le prélèvement libératoire qui leur était applicable.

I. LES INDEMNITÉS DE FONCTION

Les élus locaux peuvent bénéficier d'une **indemnité de fonction** dans les conditions exposées ci-après.

¹ *Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes* et *loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives*.

² *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*.

A. LES PRINCIPES

1. Les règles de droit commun

Les fonctions électives locales donnant lieu à **indemnisation** sont les suivantes :

- les maires, leurs adjoints et les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants ;
- les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), leurs vice-présidents, et les conseillers communautaires des communautés urbaines et d'agglomération¹ de plus de 100 000 habitants ;
- les présidents de conseils départementaux, leurs vice-présidents et les conseillers départementaux² ;
- les présidents de conseils régionaux, leurs vice-présidents et les conseillers régionaux.

Peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction, **dans la limite d'une « enveloppe indemnitaire globale »** qui correspond au montant total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire (ou au président) et à ses adjoints (ou à ses vice-présidents) :

- les conseillers municipaux ayant reçu une délégation de fonction de la part du maire, et des communes de moins de 100 000 habitants ;
- les conseillers communautaires des communautés de communes de moins de 100 000 habitants ;
- les conseillers communautaires des communautés urbaines et d'agglomération ayant reçu délégation de fonction de la part du président, et des communautés de moins de 100 000 habitants.

Enfin, lorsqu'il supplée le maire, un adjoint au maire peut bénéficier, par délibération du conseil municipal, de l'indemnité de fonction perçue par ce dernier durant la période de la suppléance.

2. Les règles dérogatoires

Outre ces éléments de droit commun, il faut préciser que certaines collectivités ou certains établissements sont assujettis à un **régime indemnitaire présentant des spécificités** :

¹ Dans les communautés d'agglomération où existe un accord local sur la répartition des sièges, le montant total de ces indemnités est limité par un plafond spécifique.

² Dans les conseils départementaux et régionaux, l'indemnité de fonction allouée aux conseillers varie selon qu'ils appartiennent ou non à la commission permanente.

- les communes de Paris, Lyon, Marseille (Articles L. 2511-34 et L. 2511-35 du CGCT), compte tenu notamment de l'existence de maires d'arrondissement ;

- les métropoles dont le régime indemnitaire est calqué sur celui des communautés urbaines pour celles de droit commun (Article L. 5217-7 du CGCT), présente des spécificités pour celles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris (Articles L. 5218-6 et L. 5219-2-1 du CGCT) ou reprend celui des conseillers départementaux pour la collectivité à statut particulier de la Métropole de Lyon (Articles L. 3632-1 à L. 3632-4 du CGCT) ;

- l'assemblée de Corse (Article L. 4422-46 du CGCT), qui exerce les compétences du département et de la région ;

- les régions d'outre-mer dont le régime indemnitaire est issu de celui des conseils départementaux (Article L. 4432-6 du CGCT), les Assemblées de Guyane et de la Martinique qui concentrent les compétences du département et de la région (Articles L. 7125-17 à L. 7125-21 et L. 7227-17 à L. 7227-22 du CGCT), les conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (Articles LO. 6224-2 et LO. 6224-3, LO. 6325-2 et LO. 6325-3 et LO. 6434-2 à LO. 6434-4 du CGCT), ou en Nouvelle-Calédonie, dans les conditions fixées par le code des communes.

3. D'autres fonctions indemnisées

De même, il faut noter que des dispositifs indemnitaires particuliers existent pour les **fonctions exercées par les élus locaux au sein de certains organismes**, comme :

- les présidents et vice-présidents des services départementaux d'incendie et de secours (Articles L. 1424-27, L. 1424-74 et L. 1424-81 du CGCT) ;

- les mandataires des collectivités ou de leurs groupements au sein des sociétés d'économie mixte locales et des sociétés publiques locales (Articles L. 1524-5, L. 1531-1 et L. 1862-1 du CGCT et article 17 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales) ;

- les présidents et vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale (Article 32 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale et arrêté du 28 septembre 2001 relatif aux indemnités de fonctions des présidents et des vice-présidents des centres de gestion de la fonction publique territoriale) ;

- le président du Conseil national de la fonction publique territoriale (Article 19 du décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 relatif au Centre national de la fonction publique territoriale).

4. Quelques évolutions récentes

Les hypothèses selon lesquelles les fonctions électives locales peuvent donner lieu à une indemnisation ont connu récemment **deux évolutions notables** :

- d'une part, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (VI de l'article 3) a ouvert la possibilité, dans les communautés de communes de moins de 100 000 habitants, d'attribuer une indemnité de fonction pour les « **simples** » **conseillers communautaires**, dans la limite de 6% de l'indice brut terminal de la fonction publique et de l'« enveloppe indemnitaire globale » (II de l'article L. 2123-24-1 et article L. 5214-8 du CGCT) ;

- d'autre part, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) (Article 42) avait prévu la suppression de l'attribution d'indemnités de fonction aux **présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés¹, et de syndicats mixtes ouverts « restreints »²** dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI (Article L. 5211-12 du CGCT).

Toutefois, **ce cas d'indemnisation a été rétabli à titre rétroactif et jusqu'au 31 décembre 2019** par la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes (article 2).

B. LES MODALITÉS

1. Des indemnités de fonction fixées par délibération...

Les indemnités de fonction sont calculées par référence à un pourcentage de l'**indice brut terminal** de l'échelle indiciaire de la fonction publique : cette référence est l'indice brut 1022 depuis le 1^{er} février 2017, et sera l'indice brut 1027 à compter du 1^{er} janvier 2019³, consécutivement au report d'un an de la mise en œuvre du Protocole relatif au parcours professionnels, aux carrières, aux rémunérations et à l'avenir de la fonction

¹ *Syndicats mixtes dont la composition est limitée aux communes ou à leurs groupements.*

² *Syndicats mixtes dont la composition est limitée aux communes, à leurs groupements, aux départements ou aux régions.*

³ *Ministère de l'Intérieur, Note d'information n° INTB1801133C « Indice de référence applicable pour le calcul des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux en 2018 », 29 janvier 2018.*

publique (PPCR) conclu par le précédent Gouvernement. Par ailleurs, le montant de ces indemnités varie en fonction du **mandat local** exercé et de la **strate démographique** considérée.

Lorsqu'une collectivité ou un établissement est renouvelé, les indemnités de fonction sont arrêtées par une **délibération** prise par l'organe délibérant, dans un délai de trois mois suivant son installation. Cette délibération est accompagnée d'un **tableau annexe** récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'organe (Articles L. 2123-20-1, L. 3123-15-1, L. 4135-15-1, L. 5211-12 du CGCT).

La nécessité d'une délibération a été récemment aménagée s'agissant de l'indemnité de fonction perçue par les **maires**.

Dans un souci de simplicité, et pour éviter que des maires de petites communes ne renoncent aux compensations auxquelles ils peuvent prétendre, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leurs mandats (article 3) **a fixé de droit l'indemnité de fonction des maires à son taux maximal, tout en permettant aux conseils municipaux des communes d'au moins 1 000 habitants de prévoir une indemnité plus faible par délibération et à la demande du maire** (Article L. 2123-23 du CGCT).

Pour plus de souplesse, **cette faculté de prévoir une indemnité inférieure a été étendue à l'ensemble des communes, quelle que soit leur population**, par la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (article 5).

2. ...dans le respect de taux plafonds légaux...

Plusieurs principes encadrent strictement l'attribution aux élus locaux d'indemnités de fonction.

Tout d'abord, chaque indemnité ne peut excéder des **taux plafonds** déterminés par la loi (*cf.* tableaux *infra*) ;

En outre, l'octroi d'une indemnité est subordonnée à l'« **exercice effectif du mandat** », ce qui signifie par exemple qu'un adjoint au maire (ou un vice-président d'EPCI ou de conseil départemental ou régional) ne peut bénéficier d'une telle indemnité que s'il a reçu une délégation de fonction de la part du maire (ou du président) par un arrêté.

Une autre exigence est le respect de l'« **enveloppe indemnitaire globale** », qui impose par exemple qu'un « simple » conseiller municipal d'une commune de moins de 100 000 habitants (ou un conseiller communautaire d'un EPCI inférieur à ce seuil) ne peut bénéficier d'une indemnité de fonction qu'à la condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints (ou au président et aux

vice-présidents) ne soit pas dépassé (II de l'article L2123-24-1 du CGCT notamment).

Enfin, lorsqu'un élu local exerce plusieurs mandats électoraux ou plusieurs fonctions locales (établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte locales, Conseil national de la fonction publique locale), l'ensemble des indemnités de fonction qu'il perçoit ne peut dépasser un « **plafond indemnitaire** », fixé à **une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, soit 8 399,70 € par mois au 1^{er} février 2017**. En cas de dépassement, ce montant fait l'objet d'un écrêtement puis d'un reversement au budget de la personne publique concernée (Articles L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du CGCT).

Les **taux plafonds** applicables aux indemnités de fonction, ainsi que le **montant** de ces indemnités¹ depuis le 1^{er} février 2017², sont précisés dans les tableaux ci-après.

INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS COMMUNAUX (Article L. 2123-23, I de l'article L. 2123-24 et I et II de l'article L. 2123-24-1 du CGCT)

| Population (nombre d'habitants) | Maires | | Adjoints | | Conseillers municipaux | |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) |
| Moins de 500 | 17 | 658,01 | 6,6 | 255,46 | 6* | 232,24 |
| De 500 à 999 | 31 | 1 199,90 | 8,25 | 319,33 | 6* | 232,24 |
| De 1 000 à 3 499 | 43 | 1 664,38 | 16,5 | 638,66 | 6* | 232,24 |
| De 3 500 à 9 999 | 55 | 2 128,86 | 22 | 851,54 | 6* | 232,24 |
| De 10 000 à 19 999 | 65 | 2 515,93 | 27,5 | 1 064,43 | 6* | 232,24 |
| De 20 000 à 49 999 | 90 | 3 483,59 | 33 | 1 277,32 | 6* | 232,24 |
| De 50 000 à 99 000 | 110 | 4 257,72 | 44 | 1 703,09 | 6* | 232,24 |
| De 100 000 à 200 000 | 145 | 5 612,45 | 66 | 2 554,63 | 6 | 232,24 |
| Plus de 200 000 | 145 | 5 612,45 | 72,5 | 2 806,23 | 6 | 232,24 |

(*) Dans l'« enveloppe indemnitaire globale ».

- Dispositions spécifiques à Paris, Marseille et Lyon (Articles L. 2511-34 et L. 2511-35 du CGCT) :

- Maire : 5 612,45 € (145% de l'IB 2022) ;
- Maire d'arrondissement : 2 806,23 € (72,5% de l'IB 2022) ;
- Adjoint au maire d'arrondissement : 1 335,38 € (34,5% de l'IB 2022) ;

¹ *Ministères de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et de l'Intérieur, Note d'information n°ARCB1632021C « Montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux applicables à partir du 1^{er} février 2017 », 15 mars 2017.*

² *Ces montants évolueront au 1^{er} janvier 2019, compte tenu :*

- *d'une part, de la substitution de l'indice brut 1027 à l'indice brut 1022, consécutivement à la mise en œuvre du Protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières, aux rémunérations et à l'avenir de la fonction publique (PPCR) ;*
- *et, d'autre part, de la revalorisation des taux plafonds applicables à Paris, conformément à l'article 5 de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.*

- Conseillers municipaux : 1 335,38 € (34,5% de l'IB 2022).
- Autre disposition (III de l'article L. 2123-24-1 du CGCT) : dans l'ensemble des communes, il est possible d'attribuer une indemnité aux conseillers municipaux délégués comprise dans l'« enveloppe indemnitaire globale ».

INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX (Articles L. 3123-16 et L. 3123-17 du CGCT)

| Population (nombre d'habitants) | Président | | Vice-président ayant délégation de l'exécutif du Conseil départemental ou du Conseil de Paris | | Membres de la commission permanente | | Conseillers départementaux | |
|------------------------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|
| | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) |
| Moins de 250 000 | 145 | 5 612,45 | 56 | 2 167,56 | 44 | 1 703,09 | 40 | 1 548,26 |
| De 250 000 à 500 000 | 145 | 5 612,45 | 70 | 2 709,46 | 55 | 2 128,86 | 50 | 1 935,33 |
| De 500 000 à moins de 1 M | 145 | 5 612,45 | 84 | 3 251,35 | 66 | 2 554,63 | 60 | 2 322,39 |
| De 1 M à moins de 1,25 M | 145 | 5 612,45 | 91 | 3 522,30 | 71,5 | 2 767,52 | 65 | 2 515,93 |
| 1,25 M et plus | 145 | 5 612,45 | 98 | 3 793,24 | 77 | 2 980,41 | 70 | 2 709,46 |

INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS RÉGIONAUX (Articles L. 4135-16 et L. 4135-17 du CGCT)

| Population (nombre d'habitants) | Président | | Vice-président ayant délégation de l'exécutif du Conseil régional | | Membres de la commission permanente | | Conseillers régionaux | |
|------------------------------------|--|-------------------------------|---|-------------------------------|--|-------------------------------|--|-------------------------------|
| | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité brute (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité brute (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité brute (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité brute (en euros) |
| Moins de 1 M | 145 | 5 612,45 | 56 | 2 167,56 | 44 | 1 703,09 | 40 | 1 548,26 |
| De 1 à 2 M | 145 | 5 612,45 | 84 | 2 709,46 | 55 | 2 128,86 | 50 | 1 935,33 |
| De 2 à 3 M | 145 | 5 612,45 | 91 | 3 251,35 | 66 | 2 554,63 | 60 | 2 322,39 |
| 3 M et plus | 145 | 5 612,45 | 98 | 3 793,24 | 77 | 2 980,41 | 70 | 2 709,46 |

INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS DES COMMUNAUTÉS URBAINES, DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ET DES MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN

(II de l'article L. 2123-24-1 et articles L. 5211-12, L. 5215-16, L. 5216-4 du CGCT)

| Population (nombre d'habitants) | Présidents | | Vice-présidents | | Délégués des communes | |
|------------------------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|--|-------------------------|
| | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) |
| De 20 000 à 49 999 | 90 | 3 483,59 | 33 | 1 277,32 | 6* | 232,24 |
| De 50 000 à 99 999 | 110 | 4 257,72 | 44 | 1 703,09 | 6* | 232,24 |
| De 100 000 à 199 999 | 145 | 5 612,45 | 66 | 2 554,63 | 6 | 232,24 |
| De 200 000 à 399 999 | 145 | 5 612,45 | 72,5 | 2 806,23 | 6 | 232,24 |
| De 400 000 habitants au moins | 145 | 5 612,45 | 72,5 | 2 806,23 | 28 | 1 083,78 |

(*) Dans l'« enveloppe indemnitaire globale ».

- Autre disposition (III de l'article L. 2123-24-1 du CGCT) : dans l'ensemble des communautés précitées, il est possible d'attribuer une indemnité aux conseillers communautaires délégués comprise dans l'« enveloppe indemnitaire globale ».

**INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES
DES ÉLUS DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES**
(II de l'article L. 2123-24-1 du CGCT et article L. 5211-12 du CGCT)

| Population (nombre d'habitants) | Présidents | | Vice-présidents | | Délégués des communes | |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) | Taux maximal (en % de l'IB 1022) | Indemnité (en euros) |
| Moins de 500 | 12,75 | 493,51 | 4,95 | 191,60 | 6* | 232,24 |
| De 500 à 999 | 23,25 | 899,93 | 6,19 | 239,59 | 6* | 232,24 |
| De 1 000 à 3 499 | 32,25 | 1 248,29 | 12,37 | 478,80 | 6* | 232,24 |
| De 3 500 à 9 999 | 41,25 | 1 596,65 | 16,5 | 638,66 | 6* | 232,24 |
| De 10 000 à 19 999 | 48,75 | 1 886,95 | 20,63 | 798,52 | 6* | 232,24 |
| De 20 000 à 49 999 | 67,5 | 2 612,69 | 24,73 | 957,21 | 6* | 232,24 |
| De 50 000 à 99 999 | 82,49 | 3 192,90 | 33 | 1 277,32 | 6* | 232,24 |
| De 100 000 à 199 999 | 108,75 | 4 209,34 | 49,5 | 1 915,98 | - | - |
| Plus de 200 000 | 108,75 | 4 209,34 | 54,37 | 2 104,48 | - | - |

(*) Dans l'« enveloppe indemnitaire globale ».

3. ...admettant des possibilités de majoration ou de modulation...

Pour tenir compte des spécificités de certaines collectivités ou de certains établissements, les indemnités de fonction peuvent être **majorées ou minorées**.

Dans les **communes**, les indemnités octroyées à l'ensemble des maires et des adjoints, ainsi qu'aux conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, peuvent être majorées (Article L. 2123-22 du CGCT), dès lors que leur commune est :

- un chef-lieu de département ou d'arrondissement ;
- un ancien chef-lieu de canton ou le siège des bureaux centralisateurs de canton ;
- sinistrée ;
- classée station de tourisme ;
- caractérisée par une population en augmentation depuis le dernier recensement à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt général ;
- attributaire de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) au cours de l'un au moins des trois exercices précédents.

Récemment, **deux évolutions législatives importantes** ont redéfini ces possibilités de modulation des indemnités de fonction.

En premier lieu, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (article 4) a rendu obligatoire **la modulation des indemnités des conseillers départementaux et régionaux en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres**, dans la limite d'une réduction éventuelle de la moitié de leur indemnité (Articles L. 3123-16 et L. 4135-16 du CGCT). Cette modulation a été **étendue à Paris, Lyon et Marseille** par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (article 5), et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (Article L. 2511-34-2 du CGCT).

En second lieu, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (article 100) a introduit **la possibilité de majorer de 40% l'indemnité de fonction des maires des communes d'au moins 100 000 habitants, ainsi que des présidents de communautés de communes, urbaines et d'agglomération, et des présidents de conseils de métropole, départementaux et régionaux**, dans la limite de « l'enveloppe indemnitaire globale » (Articles L. 2123-23, L. 3123-17, L. 3632-4, L. 4135-17 et L. 5211-12 du CGCT).

4. ...et reposant sur un financement très partiellement mutualisé

Une partie du financement des indemnités de fonction est mutualisée *via* la **dotation particulière « élu local »**.

Depuis la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (article 42), les « *petites communes rurales* » reçoivent une « *dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* » qui a pour but de « *leur assurer les moyens adaptés* » à la mise en œuvre de certaines dispositions¹ prévues par le CGCT et de « *contribuer à la démocratisation des mandats locaux* » (Article L. 2335-1 du CGCT).

Cette dotation est prélevée sur les recettes de l'État. Elle est déterminée chaque année en fonction de leur population et de leur potentiel financier. Sont ainsi éligibles à cette dotation :

- en métropole, les communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants et le potentiel financier à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate (Article R. 2335-1 du CGCT) ;

- dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants (Article R. 2563-6 du CGCT).

¹ Ces dispositions ont notamment trait aux indemnités de fonction, au droit à la formation et à la protection sociale.

Selon les chiffres transmis à vos rapporteurs par la DGCL, le montant de la dotation particulière « élu local » était de **65 M d'euros en 2017, répartis entre 21 944 communes, dont 21 858 en métropole et 86 outre-mer. Chaque commune bénéficiait d'un montant forfaitaire de 2 962 €.**

II. LES REMBOURSEMENTS DE FRAIS

Au-delà de leur éventuelle indemnité de fonction, les élus locaux peuvent bénéficier de **remboursements pour certains frais engagés dans l'exercice de leur mandat**, dans des hypothèses déterminées par la loi.

A. LES FRAIS D'EXÉCUTION D'UN MANDAT SPÉCIAL

Les élus locaux chargés d'un mandat spécial, c'est-à-dire d'une mission dont l'objet est précis et la durée délimitée et qui est accomplie dans l'intérêt de leur collectivité ou de leur établissement par délibération de son organe délibérant, bénéficient du remboursement des frais exposés dans ce cadre (Articles L. 2123-18, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 5211-14 du CGCT) :

- une **indemnité journalière** dans la limite de celle applicable aux fonctionnaires de l'État (60 € par nuitée pour les frais de nuitée et 15,25 € par repas pour les frais de restauration¹) ;

- le **remboursement des dépenses de transport**, sur présentation d'un état de frais ou *via* un remboursement forfaitaire ;

- la **prise en charge de frais de garde d'enfants ou d'assistance à certaines personnes à charge**, qui ne peut excéder le montant horaire du salaire minimum de croissance (SMIC), soit 9,88 € au 1^{er} janvier 2018.

B. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT

Les **élus communaux** disposent du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent la commune *ès* qualité, hors du territoire de celle-ci, sur présentation d'un état de frais (Articles L. 2123-18-1 du CGCT).

Les **élus intercommunaux** qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction peuvent prétendre au remboursement de leur frais de déplacement à l'occasion des réunions du conseil ou du comité, du bureau, des commissions, des comités consultatifs de l'établissement, de la commission consultative des services publics locaux, ainsi que des organes délibérants et

¹ Article 1 de l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

des bureaux des organismes où ils représentent l'établissement, lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent (Article L. 5211-13 du CGCT).

De leur côté, les **élus départementaux et régionaux** peuvent faire usage d'une indemnité de déplacement et de frais de séjour pour les réunions du conseil, des commissions et des instances dont ils font partie à qualité (Articles L. 3129-19 et L. 4135-19 du CGCT).

Enfin, certains **élus locaux en situation de handicap** peuvent également demander la prise en charge des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils engagent pour l'exercice de leur mandat, sur présentation d'un état de frais et dans la limite mensuelle de la fraction représentation des frais d'emploi (Articles L. 2123-18-1, L. 3123-19, L. 4135-19, L. 5215-16 et L. 5216-4 du CGCT).

C. LES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS OU D'ASSISTANCE À CERTAINES PERSONNES À CHARGE

Certains élus locaux peuvent prétendre au **remboursement des frais** de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile, en raison de leur participation aux séances plénières de l'organe délibérant, aux réunions de commissions, ou encore aux assemblées délibérantes et aux bureaux où ils ont été désignés pour représenter la collectivité ou l'établissement. Ce remboursement est arrêté sur présentation d'un état de frais et dans la limite du montant horaire du SMIC, par délibération de l'organe délibérant (Articles L. 2123-18-2, L. 3123-19, L. 4135-19 et L. 5214-8 du CGCT).

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leurs mandats (Articles 9 et 10) a généralisé ce dispositif à l'ensemble des élus locaux.

En outre, lorsqu'ils ont interrompu leur activité professionnelle, les maires, les adjoints aux maires des communes de plus de 20 000 habitants, les présidents d'EPCI, les vice-présidents d'EPCI supérieurs à ce seuil, ainsi que les présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux peuvent se voir accorder une **aide financière**, dès lors qu'ils utilisent le chèque emploi-service universel (CESU) pour la rémunération de salariés chargés de prestations de garde ou d'assistance précitées (Articles L. 2123-18-4, L. 3123-19-1, L. 4135-19-1 et L. 5214-8 du CGCT).

D. LES FRAIS EXCEPTIONNELS D'AIDE ET DE SECOURS ENGAGÉS EN CAS D'URGENCE PAR LE MAIRE OU UN ADJOINT AU MAIRE

Les maires et adjoints aux maires peuvent obtenir le **remboursement de dépenses exceptionnelles d'assistance ou de secours engagées en cas**

d'urgence sur leurs deniers personnels, sur justificatif et après délibération du conseil municipal (Article L. 2123-18-3 du CGCT notamment).

E. LES FRAIS DE REPRÉSENTATION DU MAIRE ET DE CERTAINS PRÉSIDENTS D'ÉTABLISSEMENTS INTERCOMMUNAUX

Les maires et certains présidents d'EPCI peuvent disposer d'une **indemnité de frais de représentation** par délibération de l'organe délibérant (Article L. 2123-19 du CGCT notamment).

III. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

Contrairement aux remboursements de frais, les indemnités de fonction sont imposables au titre de **l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)**, et assujetties aux **cotisations et contributions sociales**.

A. LA FRACTION REPRÉSENTATIVE DES FRAIS D'EMPLOI

Depuis la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice, l'indemnité de fonction n'est saisissable que pour la partie excédant la **fraction représentative des frais d'emploi** (également dénommée « allocation pour frais d'emploi ») (Article L. 1621-1 du CGCT).

Cette fraction correspond à « *un montant égal à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants en cas de mandat unique ou, en cas de cumul de mandats, à une fois et demie ce même montant* » (1° de l'article 81 du code général des impôts).

Au 1^{er} février 2017, cette indemnité représente **658,01 € par mois en cas de mandat unique, et 987,02 € en cas de cumul**.

Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (Article 5), il a été précisé que cette fraction « *n'est pas prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale* » (Article L. 1621-1 du CGCT).

B. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX

Les indemnités de fonction sont soumises à **l'IRPP**.

L'article 80 *undecies* B du code général des impôts dispose ainsi qu'elles sont « *imposables à l'impôt sur le revenu selon les règles applicables aux traitements et salaires* ».

La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (article 10) a aligné sur le droit commun¹ les règles d'imposition applicables aux indemnités de fonction des élus locaux : depuis le 1^{er} janvier 2017, le prélèvement libératoire qui leur était applicable a été supprimé et les indemnités sont désormais imposées au barème progressif.

Outre l'IRPP, les indemnités de fonction sont comprises dans l'assiette de la **contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)**.

L'article L136-2 du code de la sécurité sociale intègre en effet dans cette assiette « *les indemnités versées par les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics* ».

Rappelons que depuis la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 (Article 8), **le taux de CSG applicable aux indemnités de fonction a été relevé de 7,5 à 9,2%, sans compensation spécifique pour les élus locaux**, contrairement aux salariés et aux fonctionnaires notamment.

C. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

Les prélèvements sociaux applicables aux indemnités de fonction sont l'objet d'une analyse approfondie dans le tome III du présent rapport d'information consacré au « *régime social* ».

On se bornera donc ici à rappeler les éléments suivants.

Depuis la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 (Article 18), les indemnités de fonction des élus locaux mentionnés à l'article 72 de la Constitution, ainsi que celles de leurs délégués, sont assujetties aux **cotisations et contributions sociales² du régime général de la sécurité sociale** (Article L. 382-31 du code de la sécurité sociale) :

- dès lors que ces indemnités de fonction sont supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale, lorsque les élus concernés ont une activité professionnelle, sont au chômage ou en retraite ;

- ou quel que soit leur montant, pour les élus locaux ayant suspendu leur activité professionnelle³.

¹ Sous réserve de la déduction de la fraction représentative des frais d'emploi notamment du montant brut annuel des indemnités de fonction soumises à cet impôt.

² Cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès ; cotisations vieillesse plafonnée et déplafonnée ; cotisations d'allocations familiales ; cotisations d'accident du travail ; contribution solidarité autonomie (CSA) ; contribution du Fonds national du logement (FNAL) ; versement transport.

³ À l'exception des fonctionnaires en détachement, qui continuent de relever d'un régime spécifique.

Sont également prélevées sur les indemnités de fonction des élus locaux les cotisations finançant :

- leur **régime de retraite complémentaire obligatoire**, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) (Article L. 2123-28 du CGCT notamment) ;

- leur **droit individuel à la formation** institué par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (Article L. 2123-12-1 du CGCT notamment).

Enfin, dès lors que les élus locaux ont choisi de souscrire à un **régime de retraite facultatif par rente** - de type FONPEL ou CAREL -, leurs indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations correspondantes (Article 2123-27 du CGCT notamment).

DIFFICULTÉS ET PROPOSITIONS

Si elles ont permis d'accompagner les progrès de la décentralisation et d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, **les évolutions législatives qui se sont succédé ces trente dernières années n'ont pas abouti pour autant à un régime indemnitaire pleinement satisfaisant.**

La prévalence d'une culture de l'« *amateurisme républicain* » à rebours d'une « *professionnalisation de la fonction électorale* », la dégradation des comptes publics locaux, la sensibilité de l'opinion publique à l'égard des enjeux financiers et peut-être la répugnance de certains élus locaux à s'intéresser à ces considérations prosaïques, ont sans doute constitué un frein à toute évolution significative.

Selon l'analyse faite devant vos rapporteurs par Patrick Le Lidec, chargé de recherche au Centre national et de recherche scientifique (CNRS) et à Sciences-Po, il en a résulté un « *bricolage républicain* », la modicité des indemnités de fonction perçues par les élus locaux ayant pu pousser certains d'entre eux à cumuler plusieurs mandats.

Alors que l'interdiction du cumul vertical des mandats, introduite par la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, et la loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, est pleinement effective, **vos rapporteurs estiment que le moment est venu de se pencher sur les lacunes du régime indemnitaire des élus locaux.**

Les griefs adressés à l'encontre de ce régime par les élus locaux sont les suivants :

- **le niveau des indemnités de fonction et des remboursements de frais est bien souvent insuffisant pour couvrir effectivement les charges liées au mandat**, en particulier pour les maires des plus petites communes dont les indemnités sont minimales au regard des responsabilités qu'ils exercent ;

- **ces dispositifs sont parfois inadaptés aux nouvelles réalités locales** : des collectivités plus grandes, des responsabilités plus lourdes, des profils plus divers ;

- **enfin, leurs modalités de mise en œuvre s'avèrent complexes, tant d'un point de vue juridique que budgétaire**, une mutualisation du financement des indemnités de fonction à l'échelle communale et une simplification des conditions de remboursement de frais étant nécessaires pour que les droits formels ouverts aux élus locaux soient exercés en pratique.

Ce constat, ainsi rappelé par vos rapporteurs, est corroboré par les résultats apportés par les élus locaux à la consultation lancée par votre groupe de travail (voir encadré ci-dessous).

Sur ce point, il faut indiquer d'emblée que le régime indemnitaire est cité par **moins de 10 % des répondants comme un facteur expliquant la « crise des vocations » pour les fonctions électives locales** : il ne s'agit donc pas d'un sujet prioritaire pour les élus locaux, ce qui témoigne sans doute de la verdeur de la culture de l'« *amateurisme républicain* » où l'indemnisation joue – en théorie comme en pratique – un rôle marginal.

Pour autant, deux constats préoccupants méritent d'être relevés :

- d'une part, les élus locaux ne recourent pas toujours aux dispositifs existants : **si plus de 8 répondants sur 10 indiquent disposer d'une indemnité de fonction... une même proportion affirme n'avoir jamais bénéficié de remboursements de frais ;**

- d'autre part, ceux d'entre eux y recourant estiment leur montant insuffisant : **il en est ainsi de la moitié des répondants s'agissant des indemnités de fonction, et de près des deux tiers en ce qui concerne les remboursements de frais.**

Éléments de réponse à la consultation sur le régime indemnitaire

Pour les 17 500 élus locaux ayant participé à la consultation, la faiblesse des indemnités de fonction n'est qu'un facteur marginal pour expliquer la « crise des vocations ». Avec **8,57% des réponses**, il s'agit de l'avant-dernière explication avancée, devant la protection sociale (7,99%) et loin derrière la difficile conciliation du mandat avec la vie professionnelle (13,64 %).

85,90 % des répondants déclarent percevoir une indemnité de fonction pour l'exercice de leur mandat. Pour eux, ce régime indemnitaire est insuffisant (57,27 % contre 35,16 % d'avis contraire) quoique lisible (48,75 % contre 36,35 % d'opinion inverse).

Par ailleurs, **35,03 % des participants** indiquent cumuler plusieurs indemnités de fonction au titre de différents mandats locaux. Une faible majorité d'entre eux juge ces règles de cumul insuffisantes (45,63 % contre 43,34 % d'avis défavorable). Seuls **8,49 % des répondants** précisent cumuler leur indemnité de fonction avec d'autres fonctions locales.

En outre, **12,95 % des participants** affirment avoir déjà bénéficié d'un remboursement de frais dans l'exercice de leur mandat. Une large majorité d'entre eux (62,73 % contre 23,89 % d'opinion contraire) considère leur montant suffisant.

Enfin, en ce qui concerne les pistes d'évolution de ce régime indemnitaire, les avis des élus locaux sont partagés :

- **une forte proportion** souhaite que tous les élus locaux bénéficient d'une indemnité de fonction, quel que soit leur mandat (56,34 % contre 27,5 % d'avis opposé et 16,16 % sans opinion) ;

- à l'inverse, **une part plus faible** envisage de subordonner la perception de l'indemnité de fonction à l'exercice du mandat à temps plein (43,44 % contre 37,14 % d'avis divergent et 19,42 % sans opinion).

Une analyse plus poussée des commentaires adressés à votre groupe de travail par les élus locaux à l'occasion de la consultation fait apparaître un sentiment d'insatisfaction à l'égard du régime indemnitaire (voir encadré ci-dessous).

Ce dernier est dépeint, par certains répondants, comme :

- **insuffisant** pour compenser les frais et les sujétions liés à l'exercice du mandat ;
- **inéquitable** selon les mandats exercés, les élus locaux des plus petites communes se sentant bien souvent délaissés ;
- **inadapté** à certaines évolutions, à l'image de la hausse des frais de transport induite par l'élargissement des intercommunalités et des régions.

Commentaires recueillis lors de la consultation sur le régime indemnitaire

Les commentaires apportés par les élus locaux à la consultation sont révélateurs d'un relatif mécontentement.

En premier lieu, plusieurs élus locaux indiquent que **leurs indemnités de fonction sont insuffisantes pour compenser la perte de salaire imputable à la réduction de leur activité professionnelle, les frais inhérents à l'exercice de leur mandat, ou encore au regard de la disponibilité, de la responsabilité et de la technicité requises**. À titre d'illustration, un élu local affirme que « *les indemnités [...] ne sont pas suffisantes pour compléter la perte de salaire liée à la réduction de [son] temps professionnel* ». Dans le même esprit, un répondant indique que ces indemnités ne permettent pas « *d'assurer complètement les missions et responsabilités d'une commune* », tandis qu'un autre les juge faibles « *au vu de la charge pesant au quotidien sur [ses] épaules* ». Au total, le régime indemnitaire semble peu propice à la diversification des profils des élus locaux, un participant jugeant les « *indemnités insuffisantes pour que le maire ne soit pas un retraité...* ».

Ensuite, un certain nombre d'élus locaux considèrent que **le critère démographique, sur lequel reposent principalement les barèmes indemnitaires, est peu favorable aux plus petites communes**. Un élu local résume la situation en ces termes : « *Concernant les élus des petites communes de la ruralité, bien qu'il s'agisse d'un engagement lié à un choix personnel, il y a lieu de reconnaître que les responsabilités et les charges de travail ne sont pas en adéquation avec les indemnités.* »

Preuve des inégalités ressenties par les élus locaux, un répondant estime que le régime indemnitaire « favorise les élus urbains par rapport aux élus ruraux », tandis qu'un autre déplore « trop d'écart » entre les « indemnités de maires et d'adjoints » et celles des mandats « départementaux, régionaux, voire nationaux ».

S'agissant des remboursements de frais, **ceux relatifs aux déplacements focalisent les critiques des élus locaux, qui les jugent inadaptés à des collectivités et des établissements de plus en plus grands.** Un élu local estime ainsi que « les déplacements induits par la réforme territoriale sont trop lourds en termes de temps passé et de frais de déplacements ». Un autre indique qu'« étant donné l'éloignement, conséquence des réformes, et les augmentations du carburant, il faut des indemnités kilométriques pour travailler avec les intercommunalités et les régions ».

En ce qui concerne enfin les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les indemnités de fonction, **quelques élus locaux rappellent leur attachement à la fraction représentative des frais d'emploi et déplorent la suppression récente du prélèvement libérateur.** Aussi un répondant indique-t-il que « l'imposition des indemnités d'élus selon le droit commun (suppression de la retenue à la source) pénalise fortement les élus (accroissement important de l'impôt) ».

Il faut reconnaître que le régime indemnitaire des élus locaux, tel qu'il existe en France est sur certains points en retrait par rapport à d'autres pays européens, ainsi que le relèvent les études de droit comparé réalisées à la demande de votre groupe de travail (voir encadré ci-dessous).

Certains pays européens ont opté pour une logique assumée de « professionnalisation » des fonctions électives locales, où les maires exerçant à temps plein perçoivent une indemnité de fonction souvent supérieure à celle de leurs homologues français (Allemagne, Portugal, Italie, Espagne, Pays-Bas).

Par ailleurs, certaines charges peuvent être l'objet d'une indemnisation spécifique, à l'instar des frais de garde d'enfants ou de personnes âgées (Angleterre, Danemark).

Si cette comparaison doit bien entendu être nuancée, **elle a le mérite de rappeler que l'indemnisation des élus locaux n'est pas une spécificité française, et que son niveau en France est parfois en-deçà des pratiques constatées dans certains pays européens.**

Éléments de droit comparé sur le régime indemnitaire

À la demande du groupe de travail, la division de la législation comparée a actualisé son étude de février 2009 sur le statut financier des élus locaux (Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Angleterre) et a réalisé une étude complémentaire sur l'Italie.

Elles figurent *in extenso* dans le tome I du présent rapport d'information.

Seuls quelques éléments relatifs au régime indemnitaire seront ici rappelés.

- **Allemagne :**

La rétribution des maires dépend de chaque *Land*. Elle varie notamment selon qu'ils exercent leur mandat à titre exclusif ou bénévole. Ainsi, dans le *Land* de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, le traitement d'un maire exerçant à titre exclusif est assimilé à celui d'un fonctionnaire : il débute entre 3 732,98 € et 5 238,18 € dans les communes de moins de 5 000 habitants, et atteint 9 332,32 € dans celles de plus de 150 000. Par ailleurs, le maire peut prétendre à une indemnité de représentation, allant de 90 € à 360 € entre les seuils de population précités. Lorsqu'un maire exerce ses fonctions à titre bénévole, son indemnité maximale va de 420 € dans les communes de moins de 500 habitants à 1 750 € dans celles de plus de 4 000. Enfin, les présidents des groupes politiques peuvent bénéficier d'une compensation.

- **Portugal :**

Les indemnités des élus communaux sont fixées par référence au traitement du Président de la République et dépendent du nombre d'habitants. Le maire, réputé exercer son mandat à temps plein, dispose d'une indemnité représentant entre 40% de ce traitement, dans les communes de moins de 10 000 habitants, à 55% à Lisbonne et Porto. Les adjoints exerçant leur mandat à temps plein perçoivent une indemnité égale à 80% de celle du maire. Si les présidents de paroisse (subdivision de la commune) exercent leur mandat à temps plein, ils bénéficient d'une indemnité correspondant à 16% du traitement précité, dans les paroisses de moins de 5 000 électeurs, à 25% au-delà de 20 000. Ces élus disposent en outre d'une indemnité de représentation, qui s'élève à 30% de la rémunération du maire ou 20% de celle des adjoints ou des présidents.

- **Angleterre :**

Chaque collectivité arrête le régime indemnitaire de ses membres, sur proposition d'un panel indépendant. À titre d'exemple, dans le comté de Kensington et Chelsea, l'allocation de base, à laquelle sont éligibles tous les conseillers, s'établit à 11 027 livres (12 610 €) par an. Le président de l'exécutif reçoit quant à lui une indemnité de 56 429 livres (64 533 €). Par ailleurs, une indemnité particulière de nature sociale, d'un montant ne pouvant excéder 9,40 £ (10,75 €) par heure, est accordée aux personnes ayant des enfants de moins de 15 ans ou des personnes dépendantes à charge.

- **Danemark :**

Les indemnités des élus communaux sont calculées en fonction du traitement des fonctionnaires, et sont modulées en fonction de la population. La rémunération du maire va de 705 178 couronnes (94 697 €) par an pour les communes de moins de 12 500 habitants à 1 103 327 couronnes (148 184 €) pour celles de plus de 80 000, et celles des conseillers municipaux de 89 314 couronnes (11 996 €) pour les communes de moins de 80 000 habitants à 125 039 couronnes (16 794 €) à Copenhague.

Les conseillers municipaux peuvent choisir de bénéficier d'une allocation pour perte de revenus démontrée, qui diminue leur rémunération de 20 741 couronnes (2 785 €). Sur décision du conseil municipal, ils peuvent percevoir des indemnités journalières pour leur participation aux réunions, d'un montant de 420 couronnes par réunion (56 €). En outre, les conseillers municipaux ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants de moins de 10 ans disposent d'une rémunération complémentaire de 13 819 couronnes (1 856 €). Lorsque des commissions existent, leurs présidents, vice-présidents et membres peuvent bénéficier d'une rémunération.

- **Espagne :**

Les indemnités des élus communaux sont encadrées par deux séries de plafonds nationaux : une limite maximale des rémunérations (indemnités et jetons de présence), fixée par référence au traitement d'un secrétaire d'État ; des plafonds des indemnités, allant de 40 000 € pour les communes de 1 000 à 5 000 habitants à 100 000 € pour celles de plus de 500 000. Les communes peuvent accorder entre un mandat à temps plein, pour celles comptant entre 1 001 et 2 000 habitants, et 45 à Madrid. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les élus locaux ne perçoivent une indemnité que pour un mandat partiel : elle s'établit entre 15 000 € pour un temps partiel de 25 % et 30 000 € pour un temps partiel de 75 %. Par ailleurs, les élus locaux ne bénéficiant pas d'une indemnité, ni à temps plein, ni à temps partiel, disposent de jetons de présence.

- **Pays-Bas :**

La rémunération des maires (non élus) et des échevins (adjoints élus) s'établit : pour les premiers, entre 6 126,69 € par mois dans les communes de moins de 8 000 habitants et 11 427,98 € à partir de 375 001 ; pour les seconds, entre 4 605,10 € et 9 818,34 €. Les échevins peuvent exercer leurs fonctions à temps partiel, leur rémunération étant calculée *pro rata temporis*. S'agissant des conseillers municipaux, ils perçoivent une indemnité d'activité, entre 239,11 € et 2 242,41 €, dont le versement de 20% peut être conditionné à la présence aux réunions du conseil. Enfin, tous les élus locaux bénéficient d'une indemnité pour frais de mandat (386,74 € pour les maires, 355,80 € pour les échevins et 170,17 € pour les conseillers).

- **Italie :**

Les indemnités des élus communaux sont encadrées par des règles nationales et dépendent de la population. Le maire et les autres exécutifs communaux (vice-maire, assesseurs de la junte, président du conseil municipal) perçoivent une indemnité de fonction : pour les maires, son montant s'établit entre 1 162,03 € dans les communes de moins de 1 000 habitants à 7 018,65 € dans celles de plus de 500 000 habitants. Cette indemnité est diminuée de moitié pour les salariés n'étant pas placés en congé de leur employeur. En ce qui concerne les conseillers municipaux, ils disposent de jetons de présence, dont la valeur va de 18,08 € par réunion pour les communes de 1 001 à 10 000 habitants à 103,29 € par réunion pour celles de plus de 500 000, dans la limite de 25% de l'indemnité du maire.

I. LES INDEMNITÉS DE FONCTION

Représentant 1,6 Md d'euros en 2016 (voir encadré ci-dessous), les indemnités de fonction des élus locaux soulèvent plusieurs difficultés.

Tout d'abord, **leur niveau est globalement insuffisant pour couvrir les frais engagés par les élus locaux dans l'exercice de leur mandat.**

En outre, **certaines modalités de calcul peuvent ponctuellement être inadaptées aux réalités locales.**

Enfin, **une marge de progrès existe pour rendre le régime indemnitaire davantage solidaire dans son financement, simple dans ses règles et transparent aux yeux des citoyens.**

Éléments chiffrés sur les indemnités de fonction

Selon les chiffres adressés à vos rapporteurs par la DGCL, tous échelons confondus, **le montant annuel des indemnités de fonction s'élevait à 1,6 Md d'euros en 2016**, dont 1,1 Md pour les communes.

La répartition de ce montant, selon la collectivité ou l'établissement, était la suivante :

| Type de collectivité | Montant des indemnités de fonction |
|-------------------------|------------------------------------|
| Communes | 1 155 953 353 € |
| EPCI à fiscalité propre | 211 980 522 € |
| Syndicats | 73 531 918 € |
| Départements | 129 386 677 € |
| Régions | 60 416 546 € |
| Total | 1 631 269 016 € |

Au sein de l'échelon communal, la ventilation de ce montant par strate démographique s'établissait ainsi :

| Population des communes | Nombre de communes | Montant des indemnités de fonction |
|--------------------------------|--------------------|------------------------------------|
| Moins de 500 habitants | 18 890 | 167 797 577 € |
| De 500 à 999 habitants | 6 945 | 172 653 835 € |
| De 1 000 à 3499 habitants | 6 864 | 333 086 366 € |
| De 3 500 à 9 999 habitants | 2 124 | 216 600 699 € |
| De 10 000 à 19 999 habitants | 530 | 86 229 213 € |
| De 20 000 à 49 999 habitants | 340 | 88 329 175 € |
| De 50 000 à 99 999 habitants | 89 | 42 022 473 € |
| De 100 000 à 200 000 habitants | 30 | 24 289 304 € |
| Plus de 200 000 habitants | 11 | 24 944 707 € |

Ainsi rappelés, ces montants appellent **deux commentaires** :

- tout d'abord, bien que les indemnités de fonction représentent un coût, par ailleurs maîtrisé, le principe de gratuité des fonctions électives locales correspond à une réalité ancrée : **près des deux tiers des élus locaux - 360 000 sur 550 000 environ - exercent leurs fonctions à titre bénévole ;**

- en outre, si les communes concentrent l'essentiel de ce coût, c'est parce qu'elle représentent l'essentiel ... des collectivités (36 000 environ) et des élus locaux (550 000 environ), le montant des indemnités de fonction effectivement attribuées aux élus communaux étant *in fine* souvent modique : **ainsi, les 18 890 maires des communes de moins de 500 habitants et les 6 945 maires des communes de 500 à 1 000 habitants sont autorisés par la loi à percevoir une indemnité brute maximale de 658,01 € par mois pour les premiers, et de 1 199,90 € pour les seconds.**

A. UN NIVEAU SOUVENT INSUFFISANT POUR COUVRIR LES FRAIS LIÉS À L'EXERCICE DU MANDAT

1. L'absence de réévaluation récente des indemnités de fonction des élus des communes de moins de 100 000 habitants

Les indemnités de fonction des élus locaux, et en particulier celles des maires des plus petites communes, n'ont pas été récemment réévaluées.

Tout d'abord, les **taux plafonds** inscrits dans la loi sont demeurés globalement inchangés depuis plusieurs années.

Ainsi que l'a indiqué à vos rapporteurs Stéphane Brunot, Sous-directeur de la DGCL en charge des élus locaux et de la formation, « *les dernières revalorisations substantielles du barème des maires et adjoints datent de 2000 et de 2002* ».

Selon lui, en effet, les indemnités de fonction des maires ont été revalorisées de 45% par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, et celles des adjoints aux maires de 33% par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Par ailleurs, si la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit la possibilité de majorer de 40% l'indemnité de fonction des maires des communes de plus de 100 000 habitants, cette faculté n'a concerné que 41 communes sur quelque 36 000 environ.

Il en résulte une incompréhension chez les autres élus communaux, comme en témoignent les éléments écrits communiqués à vos rapporteurs par l'AMF, pour qui « *la possibilité de majorer de 40% les indemnités de fonctions des maires et des présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants n'aide pas à la décrispation de la situation* ».

Dans le même temps, **l'échelle indiciaire de la fonction publique**, qui sert de référence au calcul des indemnités de fonction, a été peu modifiée.

Certes, l'indice brut terminal de la fonction publique utilisé pour le calcul des indemnités de fonction est passé de l'indice 1015 à 1022 au 1^{er} janvier 2017, et passera de l'indice 1022 à 1027 au 1^{er} janvier 2019, de même que la valeur du point d'indice salarial de la fonction publique a été majorée de 0,6% au 1^{er} juillet 2016 puis au 1^{er} février 2017.

Cependant, cette réévaluation ponctuelle est intervenue dans un contexte de « gel » du point d'indice, de 2010 à 2015 et depuis 2017.

2. Des barèmes indemnitaires, fondés sur un critère essentiellement démographique, suscitant des critiques

En l'état actuel du droit, les indemnités de fonction varient selon le type de collectivité ou d'établissement et, à l'intérieur de chaque échelon, proportionnellement à la population.

Ces barèmes sont l'objet de deux séries d'observations faites par des représentants d'associations d'élus locaux dans le premier cas, et des chercheurs dans le second.

a) Le point de vue des associations d'élus locaux : des barèmes peu favorables aux communes, a fortiori aux plus petites d'entre elles

Pour les représentants des associations d'élus locaux auditionnés par vos rapporteurs, le critère démographique sur lequel sont fondés les barèmes indemnitaires est défavorable aux plus petites communes.

Or, quelle que soit la taille de leur commune, les élus locaux, et singulièrement les maires, sont confrontés à des tâches qui nécessitent du temps et sont susceptibles d'engager leur responsabilité.

Par ailleurs, dans les communes rurales, ces derniers exercent leurs fonctions quasiment seuls, à tout le moins sans pouvoir bénéficier de l'appui de services administratifs développés.

Dans ce contexte, l'insuffisance des indemnités de fonction des élus des plus petites communes a été relevée devant vos rapporteurs.

François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF¹ a ainsi affirmé que « l'indemnité prévue pour les communes rurales [...] ne compense pas le temps passé par les élus », relevant que « la responsabilité – notamment sur le plan pénal – est la même pour une commune de petite taille que pour une grande ville ».

¹ À l'occasion de la table ronde, François Zocchetto a précisé s'exprimer à titre personnel sur l'ensemble des sujets abordés par lui.

Dans le même ordre d'idées, Pascal Bluteau, avocat au Barreau de Paris et représentant de l'Association des petites villes de France (APVF) a indiqué que *« le montant de l'indemnité est une préoccupation majeure chez les élus communaux urbains des petites villes – de 3 à 20 000 habitants. Les élus ruraux ont peu d'habitants à gérer et les maires des grandes villes sont correctement dotés. Ces élus des petites villes sont agacés car ils touchent moins qu'un conseiller départemental d'opposition – sans dénigrer leur travail. »*

b) Le point de vue des chercheurs : des barèmes aveugles à la situation professionnelle des élus locaux

Une autre critique adressée à l'encontre des barèmes indemnitaires, en l'occurrence par des chercheurs, est l'absence de prise en compte de la situation professionnelle des élus locaux.

Par crainte, sans doute, d'une « professionnalisation » excessive des mandats locaux, le Législateur en France n'a pas souhaité s'engager dans cette voie, contrairement à certains pays européens.

En Allemagne, le traitement d'un maire exerçant à titre exclusif est ainsi assimilé à celui d'un fonctionnaire, tandis qu'en Espagne, au Portugal, en Italie ou aux Pays-Bas, l'indemnité de fonction varie selon qu'il exerce ou non son mandat à temps plein.

Au cours de son audition, Élodie Lavignotte, chercheuse associée au CERA à l'ENA, a rappelé en ces termes les différences existant entre pays européens : *« Les élus qui exercent à temps plein leur mandat sont des professionnels de la politique. Certains pays l'assument, d'autres pas. Ainsi, le droit à rémunération, pourtant consacré par la charte européenne de l'autonomie locale, fait encore l'objet de réserves en France, ce qui n'est pas le cas en Allemagne ou en Espagne ».*

Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS et à Sciences-Po, a même plaidé pour un changement de modèle : *« Je crois qu'il est temps d'assumer une approche à l'"allemande" qui consiste à dire que la démocratie a un prix, sauf à considérer que seuls les plus riches sont en capacité d'exercer les mandats d'élus. Si ce n'est plus notre conception, alors nous devons aller vers une normalisation et sortir du bricolage républicain construit sous la III^e République, confortée sous la IV^e et amplifié sous la V^e, et qui a consisté à multiplier un certain nombre de mandats et de fonctions. »*

3. Des conséquences dommageables pour la démocratie locale

Compte tenu des éléments conjoncturel – absence de réévaluation récente des indemnités de fonction des communes de moins de 100 000 habitants – et structurel – prépondérance du critère démographique dans la détermination de ces indemnités – rappelés précédemment, le niveau de l'indemnisation des élus communaux est souvent jugé insuffisant pour leur permettre de couvrir les frais engagés dans l'exercice de leur mandat.

Cette situation est préjudiciable à notre démocratie locale :

- d'une part, elle peut **décourager** les titulaires de mandats locaux, qui peuvent juger leurs conditions matérielles pénalisantes, *a fortiori* au regard du temps mobilisé et des responsabilités exercées ;

- d'autre part, elle peut **dissuader** les personnes pour qui l'exercice d'un mandat local serait le plus préjudiciable sur le plan matériel (les actifs, les femmes, les jeunes) de se porter candidates.

Pour répondre à cette situation, les associations d'élus locaux ont convenu devant vos rapporteurs de la nécessité de revaloriser les indemnités de fonction des élus communaux, sans qu'un consensus ne se dégage par ailleurs en direction d'un changement de modèle.

Ainsi, François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF, a indiqué approuver « *le principe de la gratuité des mandats, pour éviter que la politique soit une profession* ». Pour autant, il a constaté que « *certaines élus perçoivent des indemnités qui ne compensent pas le coût de leur charge* », ce qui « *n'attire pas des non-retraités vers ces fonctions* », ajoutant : « *Pourquoi y a-t-il si peu de femmes, de jeunes ou d'actifs dans ces fonctions ? Le dédommagement ne compense pas le manque à gagner. Une personne devant rembourser un emprunt ou payer les études de ses enfants ne peut pas s'y retrouver.* »

De manière plus originale, Pascal Bluteau, avocat au Barreau de Paris et représentant de l'APVF, s'est exprimé en faveur de « *la suppression du principe de gratuité* ». Il a ajouté que « *le montant de l'indemnité ne correspond pas à la charge de travail des maires de petites villes et mérite d'être relevé* », appelant à fonder « *un nouveau système sur la base des grilles indiciaires des directeurs généraux des services (DGS)* ».

Quant à l'AMRF, dans les éléments écrits qu'elle a adressés à vos rapporteurs, elle a relevé que les indemnités de fonction « *doivent être d'un niveau suffisant, quelle que soit la taille de la commune* », proposant même « *l'octroi d'une majoration indemnitaire aux maires qui cessent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat.* »

Soucieux de répondre aux attentes ainsi exprimées par les élus communaux, **vos rapporteurs plaident pour une revalorisation des indemnités de fonction maximales pouvant être attribuées aux maires des communes de moins de 100 000 habitants**, en particulier dans celles en deçà de 1 000 habitants où les maires ne peuvent disposer du soutien de services administratifs importants.

Cette évolution doit correspondre à ce qui est nécessaire pour que l'indemnité de fonction des maires des plus petites communes compense véritablement les dépenses engagées par eux dans l'exercice de leur mandat.

Une piste pourrait être de rehausser de 20% le niveau maximal de l'indemnité de fonction des maires des communes de 1 000 à 100 000

habitants, et de moitié celle des maires des communes de moins de 1 000 habitants.

Naturellement, **tout conseil municipal demeurerait libre de fixer une indemnité de fonction à un niveau inférieur, par délibération et à la demande du maire**, ainsi que le prévoit le droit existant.

Recommandation n° 1 : Revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants.

À l'occasion d'un « Rendez-vous salarial » avec les partenaires sociaux, le 18 juin dernier¹, Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des comptes publics, a confirmé l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'application du PPCR au 1^{er} janvier 2019 : si ces annonces entrent en application, elles conduiront à un ajustement mécanique des indemnités de fonction des élus locaux à la date indiquée.

Le tableau suivant présente le montant des indemnités de fonction maximales des maires des communes de moins de 100 000 habitants, après la revalorisation envisagée par vos rapporteurs et en tenant compte de l'ajustement annoncé par le Gouvernement :

| Population | Indemnité existante depuis le 01/02/2017 (brute et mensuelle) | Indemnité annoncée au 01/01/2019 (brute et mensuelle) | Indemnité proposée par vos rapporteurs (brute et mensuelle) | Différence par rapport à l'indemnité annoncée au 01/01/2019 | Évolution par rapport à l'indemnité annoncée au 01/02/2017 | Différence par rapport à l'indemnité existante au 01/02/2017 | Évolution par rapport à l'indemnité existante au 01/02/2017 |
|--------------------|--|--|--|---|--|--|---|
| Moins de 500 | 658,01 € | 661,19 € | 991,79 € | + 331 € | + 50% | + 333,78 € | + 51% |
| De 500 à 999 | 1 199,90 € | 1 205,71 € | 1 808,56 € | + 603 € | + 50% | + 608,66 € | + 51% |
| De 1 000 à 3 499 | 1 664,38 € | 1 672,43 € | 2 006,92 € | + 334 € | + 20% | + 342,54 € | + 21% |
| De 3 500 à 9 999 | 2 128,86 € | 2 139,16 € | 2 566,99 € | + 428 € | + 20% | + 438,13 € | + 21% |
| De 10 000 à 19 999 | 2 515,93 € | 2 528,10 € | 3 033,72 € | + 506 € | + 20% | + 517,79 € | + 21% |
| De 20 000 à 49 999 | 3 483,59 € | 3 500,44 € | 4 200,53 € | + 700 € | + 20% | + 716,94 € | + 21% |
| De 50 000 à 99 000 | 4 257,72 € | 4 278,32 € | 5 133,98 € | + 856 € | + 20% | + 876,26 € | + 21% |

Hormis cette revalorisation, **vos rapporteurs constatent qu'aucun consensus n'est apparu, entre les associations d'élus locaux auditionnées, en faveur de mesures allant dans le sens d'une « professionnalisation » accrue de la vie locale**, telles que la suppression du principe de gratuité des

¹ « Fonction publique – Rendez-vous salarial : les mesures annoncées pour 2019 », Localtis, 18 juin 2018 : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281271944>

fonctions électives locales ou la modulation des indemnités de fonction des élus locaux selon leur situation professionnelle.

De telles évolutions ne semblent d'ailleurs pas largement attendues par les élus locaux ayant participé à la consultation proposée par votre groupe de travail : ainsi, 56,34% d'entre eux souhaitent que l'indemnité de fonction bénéficie à tous les élus locaux, contre 43,44% pour la subordonner à l'exercice du mandat à temps plein.

B. DES MODALITÉS DE CALCUL PARFOIS INADAPTÉES AUX RÉALITÉS LOCALES

1. Les présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints »

Depuis l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), modifiée par la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes, il est prévu la suppression, au 1^{er} janvier 2020, de l'indemnité de fonction des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés, et de syndicats mixtes ouverts « restreints » dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI.

Or, les transferts de compétences prévus par les dernières lois de réforme territoriale sont loin d'être effectifs.

S'agissant des compétences eau et assainissement, le Sénat s'est prononcé pour leur maintien, en votant en première lecture, le 23 février 2017, la proposition de loi présentée par Bruno Retailleau et François Zocchetto pour le maintien des compétences eau et assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

De son côté, l'Assemblée nationale a proposé le report de ces transferts au 1^{er} janvier 2026, dans le cadre d'une proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération, encore en cours d'examen au Parlement au jour de l'adoption du présent rapport d'information.

Face à ces évolutions, François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF a fait le constat suivant devant vos rapporteurs : *« si ces élus travaillent jusqu'en 2026, il me semblerait juste qu'ils continuent de percevoir leur indemnité, souvent très raisonnable »*.

Plus généralement, l'AMRF, dans les éléments écrits qu'elle a transmis à vos rapporteurs, a affirmé qu'elle *« souhaite pérenniser les*

indemnités des présidents et vice-présidents de syndicats inférieurs aux périmètres des EPCI au-delà du 1^{er} janvier 2020 ».

Dans ce contexte très perturbé de refonte de l'organisation et des compétences de nos collectivités et de leurs établissements, **vos rapporteurs préconisent de maintenir les indemnités des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1^{er} janvier 2020**, dès lors qu'ils continuent d'exercer des compétences.

Recommandation n° 2 : Maintenir les indemnités de fonction de l'ensemble des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1^{er} janvier 2020.

2. Les conseillers ayant reçu délégation de fonction des communautés de communes

Les règles applicables aux EPCI sont très diverses en fonction de leur nature juridique – communautés de communes, urbaines et d'agglomération ou métropoles – et de leur population – selon qu'elle soit ou non supérieure à 100 000 habitants notamment.

À titre d'illustration, dans les communautés de communes de moins de 100 000 habitants, si les « simples » conseillers communautaires peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction dans la limite de l'« enveloppe indemnitaire globale », il n'en va pas de même de ceux ayant reçu délégation de fonction, au contraire des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération.

C'est pourquoi l'AMF, dans la contribution écrite qu'elle a adressée à vos rapporteurs, regrette qu'« à ce jour, l'octroi d'une délégation de fonction aux conseillers communautaires des communautés de communes de moins de 100 000 habitants, non vice-présidents, n'entraîne le versement d'aucune indemnité de fonction spécifique. »

Plaidant pour l'harmonisation du droit applicable aux différents élus communautaires, **vos rapporteurs estiment utile d'ouvrir la possibilité, pour les communautés de communes, d'indemniser les conseillers ayant reçu une délégation de fonction, dans le respect de l'« enveloppe indemnitaire globale ».**

Cette évolution figure d'ailleurs parmi les dispositifs inscrits dans la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, votée en première lecture par le Sénat, le 13 juin 2018, à l'initiative de Mathieu Darnaud, co-président de votre groupe de travail, ainsi que de Philippe Bas et Bruno Retailleau.

Recommandation n° 3 : Permettre aux communautés de communes d'indemniser les conseillers ayant reçu délégation de fonction à ce titre.

3. Les présidents de commission des conseils régionaux

Dans les conseils régionaux, les présidents et vice-présidents ayant reçu une délégation de fonction, ainsi que les membres de la commission permanente, perçoivent une indemnité de fonction majorée, tandis que les autres conseillers régionaux disposent d'une indemnité de base.

À l'occasion de son audition, Michel Neugnot, Vice-président du conseil régional de Bourgogne et Premier Vice-président de Régions de France, s'est interrogé en ces termes sur l'opportunité d'indemniser les présidents de commission : « *Plusieurs questions se posent s'agissant de la rémunération, notamment quant à la place des présidents de commission, qui jouent un rôle important dans les régions et ne sont pourtant pas reconnus comme tels puisqu'ils ne perçoivent que l'indemnisation de base, comme tous les conseillers, alors qu'ils assument une charge de travail supplémentaire.* »

Pour pallier cette difficulté, **vos rapporteurs suggèrent d'ouvrir aux conseils régionaux la faculté d'indemniser les présidents de commission, dans le respect de l'« enveloppe indemnitaire globale ».**

Cette évolution ne serait d'ailleurs pas sans précédent, certains présidents de commission¹ pouvant être indemnisés dans d'autres pays européens (Danemark).

Recommandation n° 4 : Permettre aux conseils régionaux d'indemniser les présidents de commission à ce titre.

C. DES PRINCIPES À PROMOUVOIR : UN FINANCEMENT MUTUALISÉ, DES RÈGLES SIMPLIFIÉES, UNE TRANSPARENCE CONFORTÉE

1. Une mutualisation inaboutie du financement des indemnités de fonction entre les plus petites communes

Dans les plus petites communes, il existe souvent un décalage entre les droits reconnus aux élus locaux et leur pratique effective : confrontés à des difficultés budgétaires, les conseils municipaux hésitent parfois à accorder aux maires et aux autres élus les indemnités de fonction auxquelles ils peuvent prétendre.

¹ En l'occurrence, de commissions municipales.

C'est d'ailleurs le sens des propos tenus à vos rapporteurs par Jean-Pierre Sueur, Sénateur du Loiret et co-auteur, avec Jacqueline Gourault, alors présidente de votre délégation, de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat : « *Dans les plus petites communes, les élus ont souvent des scrupules à se voter l'indemnité maximale à laquelle ils ont pourtant droit. Les finances de leurs communes sont tellement étroites qu'ils préféreraient ne pas en parler.* »

En outre, s'il existe une dotation particulière « élu local » à même de contribuer au financement des indemnités de fonction de certains élus communaux, cet outil paraît insuffisant :

- son **objet** est plus large que les seules indemnités de fonction, puisqu'il vise aussi à financer d'autres dispositifs prévus par le CGCT (droit à la formation et protection sociale notamment) ;

- ses **critères d'éligibilité** la réservent, en France métropolitaine, aux communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants et le potentiel financier à 1,25 fois la moyenne de la strate (22 000 communes) ;

- son **montant**, enfin, est trop limité (65 M d'euros).

Aussi apparaît-il souhaitable, pour les associations d'élus locaux, de progresser dans le sens d'une mutualisation accrue.

François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF, a indiqué à vos rapporteurs être « *plutôt favorable à la mutualisation [via] la dotation "élu local" car il existe de telles différences de richesse sur les territoires qu'il faut limiter cette hétérogénéité* ».

Une même préoccupation a incité l'AMRF à préconiser, dans les éléments écrits qu'elle a envoyés à vos rapporteurs, « *la création d'un fonds permettant aux petites communes de faire face aux charges nouvelles* ».

Vos rapporteurs jugent crucial de mettre en place un véritable outil de financement mutualisé des dépenses indemnitaires des plus petites communes, ce qui permettrait que ces charges restent soutenables et que les droits ouverts aux élus locaux trouvent une application plus effective et moins hétérogène.

Pour ce faire, ils suggèrent d'élargir les critères d'éligibilité et le montant de la dotation particulière « élu local ».

A minima, le seuil démographique conditionnant l'éligibilité des communes métropolitaines pourrait être doublé – pour atteindre 2 000 habitants –, et le montant de la dotation pourrait être porté à un niveau adéquat pour financer effectivement les indemnités de fonction des élus concernés : **ainsi, dans les plus petites communes, les revalorisations indemnitaires proposées précédemment par vos rapporteurs seraient intégralement compensées par la montée en charge de cette dotation.**

C'est à l'État, par le biais de ses concours financiers aux communes qui n'ont que trop diminué ces dernières années, de prendre en charge une large part de leurs dépenses indemnitaires.

Recommandation n°5 : Augmenter le seuil d'éligibilité de 1 000 à 2 000 habitants à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées.

2. Une simplification nécessaire des modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale »

La complexité du régime indemnitaire des élus locaux est souvent relevée par ces derniers. Parmi les sujets récurrents figurent les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale » qui, selon les témoignages indiqués à vos rapporteurs, peuvent être mal interprétées ou mal appliquées localement, engendrant *in fine* un risque de contentieux.

C'est pourquoi l'AMF, dans la contribution écrite qu'elle a adressée à vos rapporteurs, suggère « *qu'une disposition, codifiée dans le CGCT, définisse de façon lisible cette enveloppe, sa méthode de calcul ainsi que les modalités ultérieures d'application des majorations.* »

Vos rapporteurs estiment utile que les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale » soient clarifiées et codifiées, en partenariat avec les associations d'élus locaux, de manière à renforcer la lisibilité et la connaissance du droit, ainsi que sa correcte application.

Proposition n° 6 : Clarifier et codifier les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale ».

3. Vers une modulation facultative, dans les grandes communes et les grands établissements intercommunaux, des indemnités de fonction des élus selon leur participation à certaines réunions

En l'état actuel du droit, il existe plusieurs hypothèses permettant la modulation des indemnités de fonction perçues par les élus locaux en fonction de leur participation à certaines réunions :

- dans le droit local applicable en **Alsace-Moselle**, tout membre du conseil municipal ayant manqué, sans excuse suffisante, les séances du conseil municipal, peut être suspendu (après trois séances successives) ou être privé de son mandat (après cinq séances successives) ;

- dans les **conseils départementaux et régionaux**, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a rendu obligatoire la modulation des indemnités des conseillers en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres, dans la limite d'une réduction éventuelle de la moitié de cette indemnité ;

- enfin, à **Paris, Lyon et Marseille**, une disposition similaire a été introduite par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2019.

Plusieurs associations d'élus locaux se sont montrées favorables à l'extension de ces dispositifs.

François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF, a indiqué être « favorable à l'élaboration de nouvelles règles, reposant sur l'assiduité », estimant qu' « il n'est pas normal qu'un élu peu assidu perçoive autant qu'un élu très présent ».

Dans le même esprit, Philippe Bluteau, avocat au Barreau de Paris et représentant de l'APVF, s'est exprimé en ces termes : « nous approuvons la proposition de moduler l'indemnité de fonction en fonction de l'assiduité », rappelant qu' « en Alsace-Moselle, on peut suspendre le mandat. »

Vos rapporteurs considèrent que la modulation des indemnités de fonction des élus du bloc communal selon leur participation à certaines réunions peut être utile pour répondre à une demande sociale en faveur de davantage de transparence, et bâtir une relation de confiance entre les citoyens et leurs élus.

Ils estiment qu'un tel dispositif n'a de sens que dans les grandes communes ou les grands établissements intercommunaux, par exemple ceux de plus de 100 000 habitants.

Ils jugent que le choix d'opter ou non pour ce dispositif doit logiquement revenir à l'organe délibérant de ces communes ou de ces établissements, le mieux à même d'apprécier son utilité.

La prise en compte de la participation¹ existe d'ailleurs dans certains pays européens (Danemark, Pays-Bas, Espagne, Italie).

Recommandation n° 7 : Permettre aux plus grandes communes et aux plus grands établissements intercommunaux qui le souhaitent de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions.

¹ Soit dans le cadre de l'indemnité de fonction, soit au moyen de jetons de présence.

II. LES REMBOURSEMENTS DE FRAIS

Tout comme les indemnités de fonction, les remboursements de frais, qui s'élevaient à 22,8 M d'euros en 2016 (voir encadré ci-dessous), sont perfectibles.

Tout d'abord, **l'élargissement des collectivités territoriales et de leurs établissements nécessite de mieux rembourser les frais de déplacement et de séjour.**

En outre, **la diversification des profils des élus locaux suppose de mieux prendre en compte les frais de garde d'enfants ou d'assistance à certaines personnes à charge et ceux liés au handicap.**

Éléments chiffrés sur les remboursements de frais

Selon les chiffres adressés à vos rapporteurs par la DGCL, **les remboursements de frais s'élevaient à 22,8 M d'euros en 2016**, dans toutes les collectivités et leurs groupements, **dont 6,8 M pour les communes.**

En fonction de la commune ou du groupement considéré, la ventilation de ce montant était la suivante :

| Type de collectivité | Montant des frais de mission |
|-------------------------|------------------------------|
| Communes | 6 836 428 € |
| EPCI à fiscalité propre | 2 462 422 € |
| Syndicats | 1 918 913 € |
| Départements | 6 343 288 € |
| Régions | 5 291 895 € |
| Total | 22 852 946 € |

Pour les seules communes, la répartition de ce montant par strate démographique s'établissait ainsi :

| Population des communes | Nombre de communes | Montant des frais de mission |
|--------------------------------|--------------------|------------------------------|
| Moins de 500 habitants | 18 890 | 166 171 € |
| De 500 à 999 habitants | 6 945 | 235 734 € |
| De 1 000 à 3499 habitants | 6 864 | 829 621 € |
| De 3 500 à 9 999 habitants | 2 124 | 1 237 002 € |
| De 10 000 à 19 999 habitants | 530 | 903 806 € |
| De 20 000 à 49 999 habitants | 340 | 1 254 525 € |
| De 50 000 à 99 999 habitants | 89 | 706 434 € |
| De 100 000 à 200 000 habitants | 30 | 582 640 € |
| Plus de 200 000 habitants | 11 | 920 491 € |

Il est intéressant de relever que **le niveau des remboursements de frais des communes (6,8 M d'euros) n'est pas très éloigné de celui des départements (6,3 M) et des régions (5,3 M).**

Par ailleurs, ce niveau est beaucoup plus faible dans les 18 890 communes de moins de 500 habitants (166 171 €) que dans les 11 communes de plus de 200 000 habitants (920 491 €).

Ces disparités s'expliquent sans doute par le fait que **les communes**, et en particulier les plus petites d'entre elles, **ont un niveau de frais structurellement moins élevé que les autres collectivités**.

On peut également penser que **la complexité des remboursements de frais, et la faiblesse des ressources disponibles, dissuadent certains élus communaux de demander le remboursement de leurs dépenses**.

A. DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS TROP LIMITÉS EU ÉGARD À LA NOUVELLE PHYSIONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les frais de déplacement

Les possibilités de remboursement sont souvent jugées insuffisantes par les élus locaux pour compenser les frais qu'ils engagent dans l'exercice de leur mandat. La principale difficulté portée à la connaissance de vos rapporteurs tient aux frais de déplacement.

En effet, selon les mandats ou les trajets considérés, certains de ces frais ne sont pas éligibles à un remboursement :

- dans les intercommunalités, **seuls les élus qui ne bénéficient pas d'une indemnité de fonction** peuvent prétendre à la prise en charge de leurs frais de déplacement ;

- de même, il est nécessaire que **les trajets aient lieu à l'extérieur de la commune**¹ d'un élu communal ou intercommunal pour que ce dernier puisse bénéficier d'un remboursement ;

- enfin, quel que soit l'échelon concerné, ces trajets doivent concerner des **réunions limitativement énumérées**.

Alors que les intercommunalités et les régions, de même que les circonscriptions cantonales, ont été élargies, les modalités de remboursement des frais de déplacement sont inadaptées selon les associations d'élus locaux.

François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF, a fait le constat d'un accroissement du nombre de déplacements, imputable au fait intercommunal : « *Les déplacements sont de plus en plus nombreux avec les réunions d'intercommunalité. Ceux n'ayant pas connu cela ne peuvent s'imaginer le nombre de déplacements.* »

De son côté, Loïc Cauret, président de Lamballe Communauté et Président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), a

¹ Cette condition n'est pas applicable aux élus en situation de handicap.

évoqué en ces termes les difficultés pratiques nées de la fusion des intercommunalités : « *Quand une communauté comporte des distances de 50 à 70 kilomètres [...] de vrais problèmes se posent avec une telle organisation.* »

Enfin, s'agissant des regroupements de régions, des difficultés similaires ont été rappelées en ces termes par Nathalie Alazard, conseillère juridique à l'Assemblée des départements de France (ADF) : « *Les remboursements de frais sont extrêmement complexes. Les élus s'en servent même s'il est très difficile de leur faire comprendre, avec l'évolution du périmètre régional, qu'il sera difficile de faire rembourser tous les frais de déplacement.* »

Dans ces conditions, vos rapporteurs estiment qu'il est crucial de faciliter les remboursements des frais de déplacement.

Il leur semble prioritaire de reconnaître une telle possibilité aux élus intercommunaux qui bénéficient d'une indemnité de fonction, dans un souci d'équité et de cohérence.

Plus largement, vos rapporteurs suggèrent d'assouplir les conditions posées à ces remboursements, à commencer par les limites géographiques et les types de réunions qui les encadrent.

À l'issue du « Rendez-vous salarial » du 18 juin dernier, cité plus haut, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics, a annoncé le relèvement de l'indemnité kilométrique pour les fonctionnaires de l'État, ce qui concernera nécessairement les élus locaux. Pour autant, la question des déplacements des élus locaux éligibles à un remboursement reste entière, et nécessite d'être résolue.

| |
|--|
| <p><u>Recommandation n° 8</u> : Étendre les remboursements des frais de déplacement, tant dans leurs bénéficiaires que dans leur objet.</p> |
|--|

2. Les frais de séjour

Avec les frais de déplacement, les frais de séjour constituent l'autre difficulté majeure en matière de remboursement.

En effet, ces dépenses ne sont prises en charge que dans la limite de tarifs applicables aux fonctionnaires de l'État (60 € par nuitée et 15,25 € par repas), ces tarifs paraissant en décalage avec les coûts réels.

L'insuffisance du remboursement des frais de séjour, et notamment d'hébergement, a été relevée par les associations d'élus locaux.

François Zocchetto, Maire de Laval et représentant de l'AMF, a estimé que : « *Les remboursements de frais relèvent d'une grande hypocrisie. Trouver une nuitée à 60 euros est rare... L'élu doit souvent en être de sa poche.* »

Un même constat a été fait par Michel Neugnot, Vice-président du conseil régional de Bourgogne et Premier Vice-président délégué de Régions de France : « *Comme pour d'autres collectivités, les élus doivent régulièrement se déplacer. Or, le remboursement des frais de nuitée est limité à 60 euros.* »

Vos rapporteurs proposent de relever le niveau de prise en charge des frais de séjour, et en particulier d'hébergement, de manière à ce qu'ils soient davantage conformes aux prix de marché.

Lors du « Rendez-vous salarial » du 18 juin dernier, évoqué précédemment, Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics, a annoncé l'ajustement des frais d'hébergement dont bénéficient les fonctionnaires de l'État, ce qui aura mécaniquement une incidence sur les élus locaux : il importe que cette réévaluation soit réalisée effectivement et complètement, certains montants envisagés paraissant encore trop limités au regard des besoins des élus locaux.

Recommandation n° 9 : Rehausser le niveau de prise en charge des frais de séjour, en particulier d'hébergement.

B. DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS PEU ADAPTÉS AUX NOUVEAUX PROFILS DES ÉLUS LOCAUX

1. Les frais de garde d'enfants ou d'assistance à certaines personnes à charge

Si les remboursements de frais sont peu adaptés à des collectivités territoriales de plus en plus grandes, ils ne prennent que très partiellement en compte la diversification des profils des élus locaux : la faculté pour ces derniers de bénéficier du remboursement de frais spécifiques, tels que ceux liés à des charges de famille, est sans doute trop difficile d'application pour être véritablement effective.

Deux dispositifs existent actuellement :

- d'une part, les élus locaux peut prétendre au **remboursement de leurs frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile** à raison de leur participation à certaines réunions ;

- d'autre part, lorsqu'ils ont interrompu une activité professionnelle, les maires, les adjoints aux maires des communes de plus de 20 000 habitants, les présidents d'EPCI, les vice-présidents d'EPCI supérieurs à ce seuil, ainsi que les présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux peuvent bénéficier d'une **aide financière pour la rémunération par des chèques emploi-service universels (CESU)** de salariés en charge de prestations de garde ou d'assistance précitées.

Ces mécanismes de remboursement ou d'aide au financement sont tout à fait utiles, puisqu'ils permettent aux jeunes parents et aux proches en charge de personnes dépendantes, femmes et hommes confondus, de mieux concilier leur vie personnelle avec l'exercice de leur mandat.

Loïc Cauret, président de Lamballe Communauté et Président délégué de l'ADCF, a d'ailleurs rappelé devant vos rapporteurs l'importance de tels dispositifs pour l'égal accès aux mandats locaux : *« l'accession des femmes à de telles responsabilités pose la question de la garde des enfants, notamment pour les parents isolés, ainsi que les horaires de réunions. »*

En dépit de leur utilité, les mécanismes de remboursement ou d'aide au financement sont peu connus et assez complexes.

C'est pourquoi l'ADF a proposé, dans la réponse écrite qu'elle a transmise à vos rapporteurs, *« de donner un caractère automatique à cette prise en charge, en l'adossant sur le système du chèque emploi-service universel [...] en vue du renforcement de la parité dans l'exercice des responsabilités publiques. »*

Vos rapporteurs estiment qu'il est essentiel de faciliter l'engagement des élus locaux, quelle que soit leur situation familiale, les jeunes parents et les proches de personnes dépendantes ne devant pas être dissuadés de s'investir localement.

Pour ce faire, ils plaident pour une extension du dispositif existant d'aide au financement de chèques CESU, dont certaines conditions pourraient être levées, comme la nécessité pour les élus d'avoir interrompu leur activité professionnelle ou le seuil de 20 000 habitants.

Cela permettrait de rapprocher davantage le droit français de celui de certains pays étrangers (Danemark, Angleterre), où les charges d'enfants ou de personnes âgées dépendantes sont mieux compensées¹.

Recommandation n° 10 : Faciliter les remboursements de frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile, en projetant l'extension du dispositif d'aide au financement de chèques emploi-service universels.

2. Les frais liés aux situations de handicap

Outre les charges de famille, les situations de handicap sont également trop peu prises en charge.

Certes, les élus locaux en situation de handicap peuvent demander le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement

¹ En l'espèce, au moyen d'un complément indemnitaire.

et d'aide technique qu'ils engagent pour l'exercice de leur mandat, dans la limite de la fraction représentative des frais d'emploi.

Cependant, la DGCL, dans la contribution écrite qu'elle a transmise à vos rapporteurs, a reconnu que « *le plafonnement du remboursement des frais liés au handicap [...] peut représenter une difficulté.* »

Pour lever cette difficulté, vos rapporteurs jugent utile d'envisager un ajustement de ce plafond, dans le but de favoriser l'implication des personnes en situation de handicap dans la vie de nos territoires.

Recommandation n° 11 : Envisager un ajustement du plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.

III. LES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

En ce qui concerne enfin les prélèvements sociaux et fiscaux, une difficulté se pose : **le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi est de moins en moins adapté à son objectif.**

A. L'ALOURDISSEMENT CONTINU DES PRÉLÈVEMENTS PESANT SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION

Force est de constater que les charges fiscales et sociales pesant sur les indemnités de fonction des élus locaux ont augmenté, consécutivement à leur assujettissement aux cotisations sociales en 2014, à la suppression du prélèvement libératoire et du « *taux zéro* » en 2017, et à la hausse non compensée de la CSG en 2018.

Il en résulte que les indemnités de fonction sont de plus en plus considérées comme un « *salaire* » quelconque, soumis aux prélèvements fiscaux et sociaux dans des conditions de droit commun.

Vos rapporteurs prennent acte l'alignement sur le droit commun des prélèvements applicables aux indemnités de fonction.

Cependant, ils constatent que cette évolution a parfois suscité l'incompréhension des élus locaux.

À titre d'illustration, dans les éléments écrits qu'elle a transmis à vos rapporteurs, l'AMF a indiqué que « *l'absence de modalités de compensation de la hausse de la CSG pour les élus locaux fait l'objet d'un profond mécontentement* », de même que « *le remplacement de la retenue à la source par une imposition de droit commun a été très mal vécu par les élus locaux* ».

B. L'ABSENCE D'AJUSTEMENT RÉCENT DE LA FRACTION REPRÉSENTATIVE DES FRAIS D'EMPLOI

Partie non saisissable de l'indemnité de fonction calculée par référence à l'indemnité de fonction d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants, la fraction représentative des frais d'emploi n'a pas été récemment réévaluée : aussi s'établit-elle, au 1^{er} février 2017, à 658,01 € par mois en cas de mandat unique, et à 987,02 € en cas de cumul.

L'application au 1^{er} janvier 2019 du PPCR, confirmé par Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des comptes publics, au cours du « Rendez-vous salarial » du 18 juin dernier mentionné plus haut, ne remédiera pas à cet état de fait puisque la fraction représentative des frais d'emploi ne sera portée qu'à 661,20 € par mois en cas de mandat unique, et à 991,80 € en cas de cumul.

L'objectif de cette fraction est de compenser forfaitairement la part incompressible des frais engagés par les élus locaux au titre de leur mandat.

Or, les élus locaux étant confrontés à deux hausses tendancielles - des frais nécessaires à l'exercice du mandat et des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur l'indemnité de fonction -, le niveau actuel de la fraction représentative de frais d'emploi paraît insuffisant.

C'est pourquoi vos rapporteurs suggèrent de porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.

| |
|---|
| <p><u>Recommandation n° 12</u> : Porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.</p> |
|---|

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 : Revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants.
- Recommandation n° 2 : Maintenir les indemnités de fonction de l'ensemble des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1^{er} janvier 2020.
- Recommandation n° 3 : Permettre aux communautés de communes d'indemniser les conseillers ayant reçu délégation de fonction à ce titre.
- Recommandation n° 4 : Permettre aux conseils régionaux d'indemniser les présidents de commission à ce titre.
- Recommandation n° 5 : Augmenter le seuil d'éligibilité de 1 000 à 2 000 habitants à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées.
- Recommandation n° 6 : Clarifier et codifier les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale ».
- Recommandation n° 7 : Permettre aux plus grandes communes et aux plus grands établissements intercommunaux qui le souhaitent de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions.
- Recommandation n° 8 : Étendre les remboursements des frais de déplacement, tant dans leurs bénéficiaires que dans leur objet.
- Recommandation n° 9 : Rehausser le niveau de prise en charge des frais de séjour, en particulier d'hébergement.
- Recommandation n° 10 : Faciliter les remboursements de frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile, en projetant l'extension du dispositif d'aide au financement de chèques emploi-service universels.
- Recommandation n° 11 : Envisager un ajustement du plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.

- Recommandation n° 12 : Porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

| |
|---|
| <p>« LE RÉGIME INDEMNITAIRE » TABLE RONDE DU 14 MARS 2018</p> |
|---|

- **Association des maires de France (AMF)**
François ZOCCHETTO, Maire de Laval
Judith MWENDO, Conseillère technique
- **Association des petites villes de France (APVF)**
Philippe BLUTEAU, Avocat au Barreau de Paris et Conseiller juridique
Matthieu VASSEUR, Conseiller juridique
- **Association des départements de France (ADF)**
Nathalie ALAZARD, Conseillère juridique
Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
Stéphane BRUNOT, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
Ève PERENNEC-SEGARRA, Adjointe au Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
Julien MOREAU, Conseiller juridique
- **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**
Étienne DUVIVIER, Sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX » (14 MARS 2018)

M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et co-président du groupe de travail « Statut de l'élu local ». – Nous réalisons un important travail sur le statut de l'élu local, fondé sur une vaste consultation – disponible sur le site du Sénat – qui a obtenu plus de 17 500 réponses sur les attentes et les difficultés des élus. Le groupe de travail de notre délégation sur ce thème a scindé ce vaste travail en différentes thématiques ayant chacune deux à trois co-rapporteurs. Avec Mathieu Darnaud, nous assurons une coordination générale de la démarche. Nous devons être prêts avant la Conférence nationale des territoires (CNT) fin juin. Notre groupe de travail s'est déjà réuni lors d'une table-ronde inaugurale en présence de Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, et de François Zocchetto notamment.

Nous réunissons aujourd'hui une première table-ronde thématique sur le régime indemnitaire, champ d'action prioritaire pour 16 % des élus - un chiffre élevé, sachant que les principaux *items* atteignent ce chiffre de 16 à 17%. Plus de 85% des répondants – souvent des maires ou adjoints – ont affirmé percevoir une indemnité, même si la majorité des élus locaux n'en touchent pas. Plus de 57% considèrent ce régime insuffisant, contre 35% qui le trouvent suffisant. Plus de 54% d'entre eux le jugent illisible. Quelles sont les pistes d'évolution concrètes ? Vous pourrez aussi nous faire part de contributions écrites.

M. Mathieu Darnaud, co-président du groupe de travail. – Vous avez rappelé l'importance de ces tables rondes alimentant la réflexion sur le statut de l'élu local, sujet complexe dont nous débattons depuis de nombreuses années sans pour autant avoir trouvé une solution satisfaisante.

Le terme « statut de l'élu local » a été remis en cause par Mme Gourault lors de notre première table ronde. Nous souhaitons prendre en compte tous les paramètres relatifs à la vie de l'élu : la formation, le régime indemnitaire, les responsabilités... Nous avons abordé tous ces thèmes lors de la première rencontre, et entrons désormais dans le vif du sujet avec une approche thématique. Nous souhaitons donner une certaine solennité à ce sujet en raison de la future CNT, pour déboucher – enfin ! – sur des pistes.

Le régime indemnitaire est l'un des sujets les plus complexes, souvent tabou. Nous connaissons les limites de la loi : nous avons légiféré pour permettre aux maires des plus petites communes de toucher le maximum du régime indemnitaire ; nous avons vu ce qui s'est passé par la suite... Ce sujet, de plus en plus complexe, est essentiel, eu égard au nombre de sollicitations des élus locaux. Les périmètres intercommunaux ont été

aussi largement agrandis. Les charges de représentation sont chronophages mais génèrent aussi des frais de déplacements importants qu'est censé couvrir le régime indemnitaire. Qu'en pensez-vous ? Quelle définition donner au régime indemnitaire ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Nous souhaitons avancer rapidement sur cet important sujet et sur plusieurs questions techniques, au premier rang desquelles les indemnités de fonction. Nous voulons faciliter l'accès de tous les citoyens à des fonctions électives, en faciliter l'exercice, et que les élus les concilient mieux avec leur profession. Les réponses ne sont pas les mêmes si l'élu exerce son mandat à mi-temps ou à plein-temps.

Je voudrais recueillir votre avis sur des suggestions qui nous ont été adressées par des élus locaux depuis le début de nos travaux, en particulier au cours de notre première table ronde et de notre consultation.

Jugez-vous souhaitable de supprimer le principe de gratuité des mandats locaux ? Ce principe fondateur se justifie-t-il toujours ? Les indemnités, quoique n'étant pas considérées comme des revenus, sont soumises à plusieurs prélèvements fiscaux et sociaux. Un tel modèle se rapprocherait de la fonctionnarisation de certains élus locaux allemands durant la durée de leur mandat. Mais rompre avec ce principe ne donnerait-il pas l'impression d'une professionnalisation de la vie et du personnel politiques ?

Faut-il se dispenser d'une délibération pour déterminer les indemnités de fonction des élus locaux, ou prévoir leur fixation automatique au taux maximal, à l'image de ce qui existe pour les maires ? Plusieurs intervenants de la table-ronde inaugurale avaient déploré le message envoyé aux électeurs d'une assemblée municipale nouvellement élue dont l'une des premières délibérations concerne le montant des indemnités. En cas de modification législative, évitons toutefois de réitérer le scénario de la loi Gourault-Sueur qui prévoyait que le conseil municipal ne puisse fixer une indemnité de fonction inférieure au barème pour les maires des communes de moins de 1 000 habitants. Mal comprise, cette disposition avait suscité une polémique chez certains maires qui renonçaient à tout ou partie de leur indemnité pour ne pas grever le budget communal. Elle fut finalement abrogée par la loi du 8 novembre 2016. Maintenons un dialogue permanent avec les associations d'élus.

Souhaitez-vous des ajustements au barème applicable aux indemnités de fonction de votre échelon ? Les règles relatives à l'enveloppe indemnitaire globale, ou au cumul des indemnités, doivent-elles également évoluer ?

Quel est l'impact constaté ou attendu des textes portant réforme territoriale – réforme de la carte intercommunale, article 42 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) – en matière de montant d'indemnités des élus locaux ? Entrant en vigueur en 2020, cet

article 42 a modifié le code général des collectivités territoriales pour prévoir notamment que seules les fonctions de président ou de vice-président de syndicats de communes ou de syndicats mixtes dont le périmètre est supérieur à celui de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ouvrent droit à indemnité.

Les indemnités des élus intercommunaux varient selon de nombreux facteurs : taille de l'intercommunalité, statut, existence d'un accord local, nature des fonctions. Comment introduire davantage de lisibilité ?

Souhaitez-vous introduire de nouvelles possibilités de majoration des indemnités ? Nos concitoyens sont sensibles à l'assiduité des élus. L'article 4 de la loi Gourault-Sueur a permis de moduler le montant des indemnités des conseillers départementaux et des conseillers régionaux en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions auxquelles ils appartiennent. Une majoration des indemnités pourrait être corrélée à la participation des élus à ces réunions.

Estimez-vous nécessaire de mutualiser davantage le financement des indemnités entre les collectivités d'un même échelon ? À cette fin, la dotation « élu local » doit-elle être élargie ou revalorisée ?

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Faut-il maintenir le système actuel des remboursements de frais ou élargir leur assiette pour tenir compte de l'évolution des missions, plus nombreuses et chronophages ? Quelle connaissance les élus ont-ils de ces dispositifs ? *Quid* du financement dans les petites collectivités ? Un maire ou un adjoint peut avoir du mal à faire admettre qu'il peut bénéficier d'une indemnité à son taux maximum, même si elle n'est pas très élevée, et l'incompréhension est totale pour les remboursements de frais. Comment les élus pourraient bénéficier de ces dispositifs, existants mais non utilisés ? Faut-il revaloriser la dotation « élu local » ?

Je partage le point de vue de François Zocchetto exprimé lors de la table-ronde inaugurale : préférons l'expression « conditions d'exercice des mandats locaux » plutôt que « statut de l'élu ».

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci de l'avoir rappelé.

M. Charles Guené, rapporteur. – Ces dernières années, la charge fiscale et sociale pesant sur les indemnités de fonction s'est alourdie : après avoir été soumises à cotisations sociales en 2013, elles font face à la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) et à la suppression du prélèvement libératoire depuis le 1^{er} janvier dernier. Si nous aborderons en détail le régime social des élus locaux la semaine prochaine, la question de la fiscalité se pose dès à présent.

Quel jugement portez-vous sur l'alourdissement des prélèvements fiscaux et sociaux applicables aux indemnités de fonctions, en particulier sur la suppression du prélèvement libératoire ? Nous faisons face à un

changement de nature. Auparavant, les élus étaient indemnisés. On considère désormais quasiment qu'ils touchent un salaire.

Le montant de la fraction représentative des frais d'emploi, dite « allocation pour frais d'emploi » vous paraît-il adapté ? La tranche zéro n'existe plus, ce qui est fortement préjudiciable pour les élus ruraux dont les collectivités ne peuvent procéder à des remboursements de frais. Ne faudrait-il pas revoir le montant de cette allocation pour frais d'emploi ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je vous propose que nous écoutions successivement les associations d'élus locaux puis la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

M. Stéphane Brunot, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale à la Direction générale des collectivités locales (DGCL). - En tant que représentants de la DGCL, nous ne vous présenterons pas la position du Gouvernement mais seulement des éclairages.

M. François Zocchetto, maire de Laval, membre du Comité directeur de l'Association des maires de France (AMF). - Je suis la victime consentante de la fin du cumul des mandats, et vis au jour le jour cette question du statut de l'élu local. Lorsque j'étais parlementaire, je ne percevais pas d'indemnité comme maire de Laval ou président de son agglomération. J'ai demandé au conseil municipal et au conseil communautaire de délibérer pour me la verser.

Je remercie le Sénat de se pencher sur cette question très importante de la gratuité des mandats. La complexité juridique des normes s'accroît, de même que la responsabilité des élus locaux ; les populations exigent davantage d'informations, et les services de l'État se désengagent. L'exercice est devenu très difficile. Le Parlement, dans sa nouvelle configuration, qui compte de nombreux parlementaires n'ayant jamais exercé de fonctions locales, risque de mal percevoir le mandat des élus locaux et ses conditions d'exercice.

L'AMF a créé un groupe de travail sur le mandat des élus locaux, présidé par Hervé Féron, maire de Tomblaine, et moi-même. Ses conclusions devront être adoptées par le Bureau de l'AMF avant de vous être transmises officiellement, dans les deux mois. Je m'exprimerai donc à titre personnel. Nous vous avons également transmis une note technique.

J'approuve le principe de la gratuité des mandats, pour éviter que la politique soit une profession. Un de mes prédécesseurs à Laval, Robert Buron, avait intitulé un de ses livres sur la fonction de maire *Le plus beau des métiers*. Plus je l'exerce, plus je me dis que ce n'est pas un métier. Qu'en serait-il alors de la fonction de conseiller municipal ? Les Allemands connaissent une fonctionnarisation de la fonction ; je ne la souhaite pas. Gardons la gratuité des mandats avec des indemnités. Certes, ces

indemnités sont fiscalisées dans des conditions de droit commun, et soumises à la CSG – comme l’indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) me semble-t-il... De plus, ces indemnités sont soumises aux cotisations sociales dans des conditions devant être précisées : des contentieux et des redressements sont en cours. Clarifions le sujet : est-ce une rémunération ou une indemnisation, et dans ce cas, pourquoi serait-elle fiscalisée ? Certains élus perçoivent de faibles indemnités qui ne compensent pas le coût de leur charge ; cela n’attire pas des non-retraités vers ces fonctions.

Faut-il que les élus prennent une délibération spécifique ? Les collectivités territoriales s’administrent librement par leurs conseils élus. Si l’indemnité est fixée comme une rémunération des fonctionnaires, on en revient à la question précédente. En France, quelle que soit la taille de la commune, pour des raisons historiques, nous prélevons la rémunération fixée par les textes. Pour fixer ma rémunération de 3 200 euros nets comme maire de Laval, j’ai dû me justifier par un débat, avec de multiples oppositions...

Dans des communes de petite taille, on considère souvent qu’un maire retraité ou propriétaire de sa maison n’a pas besoin de cette indemnité. De nombreux élus préféreraient ne pas avoir à délibérer, mais cela se heurte au principe de libre administration des collectivités.

Si la proposition de loi Ferrand est adoptée, les syndicats d’eau et d’assainissement pourront fonctionner jusqu’en 2026. Je m’en remets à la décision du Parlement. Si ces élus travaillent jusqu’en 2026, il me semblerait juste qu’ils continuent à percevoir leur rémunération, souvent très raisonnable.

Le nombre d’habitants est le premier critère de fixation du montant de l’indemnité. L’indemnité prévue pour les communes rurales, bien que rehaussée substantiellement, ne compense pas le temps passé par les élus. Mais de nombreux maires de ces petites communes sont retraités. Pourquoi y a-t-il peu de femmes, de jeunes ou d’actifs dans ces fonctions ? Le dédommagement ne compense pas le manque à gagner. Une personne devant rembourser un emprunt ou payer les études de ses enfants ne peut pas s’y retrouver. Les maires gagnent entre 10% et la moitié de ce que perçoivent les parlementaires. Envisageons d’autres critères que la population : la responsabilité – notamment sur le plan pénal – est la même pour une commune de petite taille que pour une grande ville.

Je suis favorable à l’élaboration de nouvelles règles, reposant notamment sur l’assiduité. Elles ont été mises en place au Parlement et dans les conseils départementaux et régionaux. J’envisage ce dispositif à Laval, mais ne peux l’instaurer en cours de mandat. Une loi serait bienvenue pour donner quelques règles. Il n’est pas normal qu’un élu peu assidu perçoive

autant qu'un élu très présent. Retirer les délégations n'est pas toujours possible – et les absences sont parfois dues à des raisons valables.

Nous sommes plutôt favorables à la mutualisation de la dotation « élu local » car il existe de telles différences de richesse sur les territoires qu'il faut limiter cette hétérogénéité. Qui financera les maisons de santé, assurera le fonctionnement d'une justice de proximité, dédommagera bien ses élus, hormis les communes riches ? On accroîtra la paupérisation voire le misérabilisme de certains secteurs.

Les remboursements de frais relèvent d'une grande hypocrisie. Trouver une nuitée à 60 euros est rare... L'élu doit souvent en être de sa poche. De nombreuses dispositions existent sur les frais de représentation mais ne sont pas appliquées. Elles nécessitent des justificatifs, et la plupart des élus communaux et intercommunaux ne se font pas rembourser leurs frais de transport ou d'hébergement. L'indemnité touchée sert à ces remboursements, alors que les déplacements sont de plus en plus nombreux avec les réunions d'intercommunalité. Ceux n'ayant pas connu cela ne peuvent s'imaginer le nombre de déplacements. Si l'indemnité est fiscalisée et soumise à cotisations sociales, cela pose problème. Une dépense engagée doit être remboursée comme à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Sur la fiscalité et les charges sociales, le système n'est pas acceptable en l'état. La hausse de la CSG n'est pas compensée par la baisse des charges sociales, comme pour les retraités. Or ils effectuent un travail. Si en plus la hausse de la CSG n'est pas compensée, ce sera vécu comme une injustice de plus par les petites collectivités territoriales. C'est le flou complet sur les charges sociales. L'AMF a adressé de nombreux courriers aux ministres ; la réponse du ministre de l'intérieur n'est pas satisfaisante, et la ministre de la santé n'a pas répondu. Voyez les contentieux sur les cotisations sociales sur les contrats FONPEL ou CAREL. Doit-on prélever des cotisations sociales sur les cotisations du régime complémentaire ? Des cotisations versées à l'Ircantec par des élus retraités ouvrent-elles des droits nouveaux, ou est-ce le royaume de l'arbitraire ?

Le Sénat a raison de faire le grand ménage sur le régime indemnitaire des élus communaux. Nous attendons beaucoup de votre travail. J'ajoute que la conciliation d'une activité professionnelle avec un mandat local est un problème.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie. Notre questionnaire était très détaillé sur ce point, qui arrive parmi les tout premiers *items*.

M. Philippe Bluteau, avocat au Barreau de Paris et conseiller juridique de l'Association des petites villes de France (APVF). – Le premier document publié par l'APVF, un livre blanc intitulé *Moderniser les conditions d'exercice des mandats locaux* en 2001 portait sur ce sujet. Cette réflexion vieille

de vingt ans continue. Un deuxième livre blanc a été publié en 2005. Actuellement, nous rassemblons des propositions qui ont évolué.

Dès le premier livre blanc de 2001, les élus de l'APVF voulaient se débarrasser de cette disposition obsolète de la gratuité, pour des raisons moins de condition réelle d'exercice des mandats locaux que l'enjeu d'intérêt général de l'autorité de la loi et le souci d'une conformité minimale entre les dispositions législatives et la réalité. Mes étudiants à qui j'explique le principe de la gratuité, le tableau d'indemnités et la fraction représentative des frais d'emploi ouvrent grand leurs yeux. Au-dessus de cette fraction, n'est-ce pas une rémunération ?

Toilettons ces dispositions qui font penser à l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales : « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes », dont nous devrions aussi nous débarrasser. Je ne suis pas sûr que la suppression de la gratuité provoque un appel d'air immédiat pour y voir une professionnalisation – si tant est que soit infâmant. Si ces fonctions sont rémunérées, ce serait une simple mise en conformité avec la réalité...

Le montant de l'indemnité est une préoccupation majeure chez les élus communaux urbains des petites villes – de 3 à 20 000 habitants. Les élus ruraux ont peu d'habitants à gérer, et les maires des grandes villes sont correctement dotés. Ces élus des petites villes sont agacés car ils touchent moins qu'un conseiller départemental d'opposition – sans dénigrer leur travail. Un maire d'une commune de 4 à 5 000 habitants touche à peine plus de 2 000 euros par mois, alors qu'un conseiller départemental d'opposition dans un département moyen de 500 000 à 1 million d'habitants touche 2 200 euros par mois... Cela pose problème.

Le message de l'APVF est clair et constructif : le montant de l'indemnité ne correspond pas à la charge de travail des maires de petites villes et mérite d'être relevé. Pour ne pas être démagogique, ces nouveaux montants doivent être lisibles. Les critères de 60 ou 75% de l'indice 1015 ne sont pas parlants ? Fondons un nouveau système sur la base des grilles indiciaires des directeurs généraux des services (DGS) pour des communes à partir de 2 000 habitants, qui reflètent peut-être pertinemment la charge de travail et de responsabilité. En fin de carrière, un DGS d'une ville de 2 000 habitants touche un salaire brut terminal de 3 172 euros, contre 4 976 euros pour une ville de 150 000 habitants. Un écart de 1 à 1,5 est honnête, pertinent, et révèle la différence de leur charge de travail.

Prévoyons une indemnité fixe sans délibération ni dérogation, pour un souci d'égalité. Pour un maire soumis à des rapports de force ou à des moyens financiers différents d'un autre, pourquoi lui faire subir une indemnité inférieure à celle d'un homologue ? Le principe d'égalité de traitement commande une indemnité fixe. Vous rappelez le précédent fâcheux de la loi Gourault-Sueur pour les communes de moins de

1 000 habitants, qui prenait le problème à l'envers. C'est dans ces petites communes qu'une indemnité fixe pose problème : elle représentait une part insupportable de leur budget, et elles ont demandé plus de souplesse. Utilisons ce seuil de 1 000 habitants pour décider qu'en-dessous, nous gardons le régime actuel, mais qu'au-dessus, l'indemnité est fixe. Augmenter de quelques centaines d'euros par mois l'indemnité du maire ne met pas en danger le budget de la commune.

Quel doit être le montant de l'indemnité ? Serait versée au maire une indemnité égale au salaire brut correspondant à l'indice terminal de la grille indiciaire du DGS de la strate en question. Cela représente une hausse non négligeable, le salaire passant de 2 100 à 3 100 euros par mois pour les maires de petites villes, mais la progressivité se tarit à fur et à mesure qu'on augmente de strate.

L'effet de cette proposition est significatif mais raisonnable : il reconnaît le caractère progressif de la responsabilité de la fonction. Au-dessus de 100 000 habitants, l'indemnité des maires diminuerait. Ce principe pourrait alors être subsidiaire ; lorsqu'elle aboutit à un montant supérieur, l'indemnité est fixée ainsi. L'indemnité augmenterait pour les villes entre 1 000 et 100 000 habitants, et les autres n'y perdraient pas.

Cela pourrait se décliner facilement pour les adjoints, qui touchent 33% de ce montant. Ils percevraient un montant raisonnable. Un adjoint de petite ville verrait son indemnité augmenter de 800 à 1 200 euros ; un adjoint d'une ville de 10 à 20 000 habitants de 1 000 à 1 200 euros, et l'effet s'arrêterait pour les élus de plus de 20 000 habitants. Cela résoudrait la question de l'indemnité des conseillers municipaux. Seuls ceux des villes de plus de 100 000 habitants ont droit à une indemnité. Pourquoi ne pas leur verser 5% de l'indemnité du maire ? Ils percevraient alors une somme progressive, de 150 euros par mois pour les petites villes à 225 euros par mois pour les conseillers des villes de plus de 100 000 habitants.

Faut-il prendre en compte le fait qu'un élu ait ou non cessé son activité professionnelle ? Notre groupe de travail, présidé par M. Christophe Rouillon, maire de Coulaines, a fait état d'une difficulté pratique : autant il est aisé de constater si un salarié a cessé totalement ou partiellement son activité professionnelle - et il a droit à une suspension de son contrat de travail - autant c'est un problème pour les professions libérales. Le maire avocat ou médecin peut consulter encore une demi-journée par semaine. Est-ce si terrible ? Cesser complètement son activité - si tant est qu'on puisse le faire - sera plus difficile à quantifier, sauf à trouver un seuil.

Nous approuvons la proposition de moduler l'indemnité en fonction de l'assiduité ; cela règlera la situation d'élus de l'opposition systématiquement absents au cours de leur mandat - en Alsace-Moselle, on peut suspendre leur mandat.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci pour ces propositions construites.

M. Charles Guené, rapporteur. – C'est une idée intéressante mais le seuil de 1 000 habitants n'est pas forcément une réalité. Pour un maire, il vaudrait mieux prendre en compte l'existence ou non de services municipaux, donc un seuil plutôt de 2 000 habitants. Il faudrait une équivalence en frais d'emplois.

M. Philippe Bluteau. – Effectivement, la grille des DGS commence pour des communes de 2 000 habitants, mais le seuil de 1 000 habitants correspond davantage à une réalité politique vécue des maires.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous sommes déjà dans le « comment » !

Mme Nathalie Alazard, conseillère juridique de l'Assemblée des départements de France (ADF). – Je ne suis ni avocate ni élue mais conseillère technique chargée depuis dix ans, en lien avec les élus, de les accompagner dans le maquis des calculs de leurs droits, indemnités et frais de déplacement. Titulaire d'une formation de juriste en droit des affaires, il m'a été difficile de comprendre initialement comment ils pouvaient exercer une fonction gratuite mais avec une indemnité et la déduction d'une indemnité représentative de frais d'emploi, moi qui avais toujours eu un salaire imposé. Il est nécessaire de clarifier et simplifier les choses, les élus ont aussi beaucoup de mal à s'y retrouver.

Nous avons constitué un groupe de travail, dont les propositions seront soumises au Bureau de l'ADF.

Je rejoins l'AMF et l'APVF sur la gratuité : les élus sont attachés à cette tradition de la gratuité du mandat électif et d'une non-fonctionnarisation, même si la société est peut-être prête à comprendre que les contraintes liées à la fonction mériteraient une rémunération. L'indemnité, *via* les prélèvements, s'assimile de plus en plus à une rémunération. Il faut le temps de franchir le pas.

Attachés au principe de libre administration des collectivités territoriales, les élus souhaitent maintenir le principe d'une délibération sur les indemnités. En l'état, il est difficile de faire des propositions de critères pour fixer le montant de l'indemnité.

Les collectivités sont de plus en plus soumises à des redressements des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) sur les cotisations CAREL et FONPEL. Nous avons aussi étudié des cas de redressement des collectivités pour certains fonctionnaires exerçant des fonctions électives en détachement. L'ADF a saisi les services de la DGCL depuis 2015.

Les remboursements de frais sont extrêmement complexes. Les élus s'en servent même s'il est difficile de leur faire comprendre, avec l'évolution

du périmètre régional, qu'il sera difficile de faire rembourser tous leurs frais de déplacement.

Je vous rejoins sur la charge fiscale des élus : la non compensation de la CSG est difficile à accepter. Le gel de l'indice jusqu'en 2019 a aussi ajouté à la grogne.

M. Stéphane Brunot. – On compte seulement 200 000 élus locaux sur 550 000 qui perçoivent des indemnités de fonction. Le modèle allemand cité est une fonctionnarisation mais pas de tous les élus.

M. Jean-Marie Bockel, président. – C'est le cas du maire et d'un ou deux adjoints qui, durant leur mandat, bénéficient d'un statut de fonctionnaire, avec des obligations de formation avant ou pendant leur mandat.

M. Stéphane Brunot. – Il s'agit d'une sorte de spécialisation pour exercer des fonctions électives.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cela concerne les grandes communes. Hormis Fribourg, aucune commune frontalière n'avait plus de 10 000 habitants. Des regroupements forcés ont eu lieu dans les années 1950. En-deçà d'un certain niveau, les communes emploient des fonctionnaires mais pas d'équivalent au DGS.

Il existe un plus de 10 000 communes dans un pays qui compte 80 000 habitants. Mais c'est un autre sujet, qui comprend aussi des effets pervers... Comparaison n'est pas raison.

M. Stéphane Brunot. – Lorsqu'on établit des comparaisons, il faut entrer dans les détails pour ne pas caricaturer le modèle.

Le débat de fond sur la gratuité de la fonction est philosophique. J'apporterai juste une précision juridique : le juge a utilisé le principe de gratuité fixé par la loi pour censurer des dispositifs créés localement sans avoir été prévus par le législateur. On peut toutefois penser que le juge trouverait d'autres moyens d'annuler ce qui est décidé hors du cadre légal.

Sur la nécessité d'une délibération, Mme Gourault a rappelé le débat sur la fixation automatique. Le code général des collectivités territoriales a été complété pour assurer la transparence des indemnités – que l'on identifie bien qui perçoit quelle indemnité – *via* la délibération.

L'indemnité ne serait pas automatiquement maximale pour tout le monde si la délibération était supprimée, ce qui avait été décidé pour les communes de moins de 1 000 habitants, puisqu'il peut être décidé que les adjoints perçoivent moins afin que les conseillers municipaux aient plus. En outre, les communes ont la possibilité d'adopter des majorations, assez nombreuses, sur lesquelles il faut nécessairement délibérer. Celles-ci, d'ailleurs, brouillent le paysage des indemnités.

Il faut conserver la lisibilité du barème. Le système actuel, en pourcentage d'un indice brut terminal, est assez simple. On sait facilement retrouver la somme pour toutes les catégories de collectivités. Par ailleurs, cela aligne les plafonds sur la dynamique du point d'indice de la fonction publique, qui a pu être forte à une époque mais l'est beaucoup moins aujourd'hui.

Les barèmes sont assez anciens. Les dernières revalorisations substantielles du barème des maires et adjoints datent de 2000 et de 2002. En 2000, dans la loi sur la limitation du cumul des mandats électoraux, le niveau global a été augmenté de 45 % pour les maires ; en 2002, dans la loi sur la démocratie de proximité, il l'a été de 33 % pour les adjoints au maire.

Les barèmes des conseils régionaux et départementaux datent de 1992 et ont peu été modifiés depuis.

Des changements ont toutefois été inclus dans la loi de finances pour 2018 avec la possibilité de majorer de 40 % les indemnités des présidents de région, département, commune et EPCI de plus de 100 000 habitants.

Dans l'état actuel du droit, il est impossible de mettre en place des sanctions pour absentéisme non prévues par la loi. Elles le sont aujourd'hui pour les départements, les régions et les conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille. Une question se pose si l'on veut les étendre à d'autres collectivités territoriales.

La dotation « élu local » est réservée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur à 1,25 fois la moyenne de la strate, soit 22 000 communes. Son montant total est de 65 millions d'euros, à rapporter aux 340 millions d'euros d'indemnités pour l'ensemble des communes de la strate de moins de 1 000 habitants - c'est environ un quart du montant global. Pour rappel, l'ensemble des indemnités de fonction versées au bloc communal est d'1,15 milliard d'euros.

Il y a un écart entre l'outil actuel et l'assiette totale. Si la dotation devait augmenter, ce serait très probablement à enveloppe constante, donc en lien avec les autres dotations.

Le droit sur les remboursements de frais est un peu compliqué. S'agissant des frais de mission, le remboursement d'hébergement de 68 euros par nuitée pose problème aux élus comme aux fonctionnaires. Une concertation engagée par le ministre de l'Action et des comptes publics devrait conclure très prochainement à un relèvement de ce plafond. On évoque un montant de 85 euros par nuitée pour être plus proche de la réalité du marché hôtelier.

Une nouvelle problématique liée aux déplacements au sein des collectivités territoriales telles que les grandes régions a émergé. Les frais de déplacement jusqu'à l'organe délibérant, au chef-lieu, sont prévus, contrairement aux frais de déplacement dans le cadre de missions au sein de

la collectivité territoriale, sauf à recourir à d'autres modalités plus ponctuelles comme le mandat spécial. On constate quelques trous dans la raquette pour rembourser les frais des élus assurant des missions exécutives.

M. Étienne Duvivier, sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) . - Je me garderai d'aborder les questions de cotisations sociales et de CSG. J'évoquerai en revanche la réforme du régime d'imposition des indemnités de fonction des élus locaux.

Ce régime se caractérisait par deux éléments dérogatoires : une retenue à la source spécifique considérant fictivement les indemnités comme un revenu unique soumis au barème correspondant à un célibataire ; un abattement d'assiette correspondant à l'allocation pour frais d'emploi. Une partie de l'ensemble des indemnités imposables était de fait exonérée. Pour un mandat simple, le plafond était d'environ 7 900 euros par an ; en cas de cumul des mandats, il était d'environ 11 800 euros par an.

La retenue à la source libératoire a été supprimée. En revanche, le deuxième élément demeure. Le régime fiscal reste dérogatoire et plus avantageux que le droit commun.

La retenue à la source ne fonctionnait pas très bien et souffrait d'un défaut de contrôle en raison de son illisibilité. On pouvait opter pour le droit commun soit *ex ante* soit *ex post*. Les élus eux-mêmes prenaient parfois des dispositions défavorables à leur intérêt. Les réponses au questionnaire montrent que 48 % des élus jugent le dispositif illisible : effectivement, il l'était.

L'allocation pour frais d'emploi est maintenue. Ce n'est donc pas totalement le droit commun. De fait, cette allocation a pour conséquence l'exonération totale des indemnités des élus dans les communes de moins de 500 habitants. Il n'y aura pas de retenue à la source pour les élus dont les indemnités sont inférieures au montant de l'allocation pour frais d'emploi.

J'ajoute qu'il y a eu une année blanche pour les élus. En 2017, il n'y a plus eu de retenue à la source ; en 2018, l'impôt sera de droit commun sous déduction de l'abattement ; en 2019, le prélèvement à la source sera pratiqué par les collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous sommes demandeurs d'écrits complémentaires.

M. Charles Guené, rapporteur. - Dans les propos de M. Duvivier, j'entends des éléments de langage. Il y a eu un renoncement à percevoir de l'État, mais, en raison du décalage d'un an de la mesure, il n'a pas concerné certains élus. Le prélèvement à la source n'aurait pas bien fonctionné, dites-vous : je pense qu'il aurait été possible de s'arranger.

Monsieur Brunot, pourrions-nous connaître les montants pour chaque strate d'élus ? Quelle est la somme totale d'impôts prélevés ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Notre délégation, transversale, accueille des membres de la commission des finances, ce qui nous a d'ailleurs permis, avec Charles Guené, Jacques Mézard et Philippe Dallier, de mener un travail sur les conséquences des baisses de dotations en allant dans le détail.

M. Stéphane Brunot. – Je peux vous communiquer le détail des chiffres par strates.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je suis conseillère départementale d'opposition dans le Cantal. Je suis chagrinée de constater la différence entre mes indemnités et celles des maires de petites communes qui assument toutes les fonctions. Cela ne va pas. Leur charge de travail, leurs responsabilités sont énormes – la sanction, lorsqu'un problème survient, est aussi lourde que pour un maire de grande ville. Un conseiller départemental ou régional d'opposition, même s'il est sérieux, n'a pas autant de responsabilités.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Moi qui ai été conseiller départemental dans l'opposition, je confirme les propos de Mme Costes.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Le déséquilibre est énorme. Il faut d'urgence le réduire. J'ai été élue d'une ville moyenne. Entre l' élu qui ne reçoit aucune indemnité et celui qui perçoit entre 800 et 1 000 euros par mois, la différence de travail n'est pas si grande. L'enthousiasme, l'implication s'émeoussent logiquement. Nombre de systèmes sont contre-productifs.

M. François Zocchetto. – J'ai été conseiller régional d'opposition. Je ne le suis pas resté longtemps car je me sentais mal à l'aise.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Lorsque j'étais conseiller municipal d'opposition à Mulhouse, il y a 35 ans, je ne recevais pas d'indemnité.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Je partage ces propos. Il existe un décalage très fort entre les conseillers départementaux et régionaux de base et les maires de petites communes. Le montant des indemnités est inversement proportionnel à la charge de travail et aux responsabilités.

Ne pourrait-on pas établir un parallèle entre la rémunération d'un directeur général des services et d'un élu ?

La question des indemnités se pose quelle que soit le niveau de la population. J'ai longtemps été maire d'une commune de moins de 500 habitants. C'est une charge de travail et une responsabilité énormes car le maire ne peut s'appuyer sur aucune administration. Il a une secrétaire de mairie à temps partiel et assure toutes les tâches.

Le problème des moyens financiers des communes et du ressenti de l'indemnisation par la population se pose. C'est le rôle de l'État de compenser les différences de richesse entre les territoires. Les petites

communes ont souvent moins de moyens financiers et une population dont la sensibilité à ce sujet est très grande.

J'aimerais aussi des chiffres sur la fiscalité perçue par l'État.

M. Éric Kerrouche. – J'ai la même question que Charles Guené sur la ventilation et les montants. Cela aidera à dégonfler les fantasmes sur le volume, qui n'est pas si important.

Concernant la délibération sur les indemnités, les élus doivent balayer devant leur porte. Quand on est dans l'opposition, on attaque la majorité sur ce point, puis on se fait attaquer quand on devient majoritaire. Les problèmes sont liés au comportement des élus. La solution serait de décaler la délibération au budget. On ne peut pas dire qu'il faut régler par la loi un problème que l'on ne parvient pas à régler politiquement.

Vous dites que l'indexation du barème sur l'indice 1015 est très bonne et lisible. Mais ce n'est qu'une référence parmi d'autres. Au Portugal, la référence est le salaire du président de la République. Pourquoi adosser le barème des élus à la fonction publique ?

Mme Françoise Gatel. – Le principe de l'engagement citoyen gratuit au service des communes a des effets collatéraux, si l'on veut attirer des populations diversifiées vers la fonction d'élu. On constate également une instabilité des conseils municipaux, notamment depuis l'introduction du scrutin de liste dans les communes de 1 000 habitants.

Je ne nie pas l'argument du coût que l'on va nous opposer.

J'ai été maire et j'ai vu des élus extrêmement présents qui n'étaient pas indemnisés. On ne peut pas s'empêcher de se dire que l'engagement, le niveau de responsabilité et d'expertise d'un conseiller régional ou d'un conseiller départemental d'opposition n'ont absolument rien à voir avec ceux d'un maire, quelle que soit la taille de sa commune. Osons raisonner hors des cases. Parlons du statut de l'élu local et pas seulement de l'élu municipal.

Si la République considère qu'elle ne peut pas fonctionner sans l'engagement de citoyens sur le territoire pour faire fonctionner la République du quotidien et si l'État confie au maire des missions à exécuter en son nom, il doit compenser par des dotations spécifiques qui ne doivent pas peser sur le budget des communes. Sinon, les différences entre communes persisteront.

Enfin, je suis complètement perturbée intellectuellement par le point juridique selon lequel le salarié d'une collectivité territoriale ne peut pas y être élu, alors que les indemnités des élus sont traitées comme des salaires puisqu'il y a des cotisations sociales.

Je vais vous exposer un cas très concret, sur lequel j'ai interpellé les ministres. Dans le Morbihan, à Pontivy, deux adjoints au maire exerçant une activité professionnelle ont eu un arrêt de travail. Pour ces arrêts, ils ont

perçu des indemnités dont l'Urssaf réclame le remboursement – c'est entre 8 000 et 15 000 euros – au motif qu'elles seraient assimilables à des salaires. Il aurait suffi, paraît-il, que le médecin écrive que ces arrêts n'étaient pas incompatibles avec l'exercice de leur mandat. Il y a conflit juridique entre un engagement citoyen exercé librement et l'Urssaf qui considère que c'est une activité salariée.

M. François Bonhomme. – Il n'existe pas de système de contrôle de l'assiduité dans les communes. Le maire n'a pas besoin d'être contrôlé, eu égard à ses responsabilités et à son exposition. C'est le signe de la singularité de la fonction d'élu communal et particulièrement de maire : il est chef d'exécutif. La différence de traitement me semble justifiée.

À chaque renouvellement de conseil municipal, une polémique sur les indemnités fleurit dans les journaux, qui ne comprennent pas toujours les subtilités. Après la fin du cumul des mandats, même les plus grands médias nationaux ont écrit que tel ou tel maire avait augmenté ses indemnités alors qu'il s'agissait simplement d'un retour à la normale. Cela fait beaucoup de mal à la démocratie. On pourrait neutraliser cette situation avec une part de fixité. En outre, ces indemnités pèsent sur les budgets communaux, ce qui nourrit le débat local.

Les grands ensembles régionaux comptent jusqu'à 200 élus. Or ils se résument à un président d'exécutif, un super-cabinet et quelques élus très actifs notamment.

M. François Zocchetto. – Nous avons pléthore de candidats pour établir une liste aux élections régionales, c'est moins le cas aux élections municipales.

Mme Maryline Jouvien, conseillère chargée des relations avec le Parlement à l'Association des départements de France. – Je voudrais défendre les élus départementaux d'opposition. Je crois beaucoup à leur engagement politique. Ils ont la responsabilité de leur canton. Ils siègent au sein des commissions. La vie démocratique de nos départements est vivante. Il ne faut pas juger nos élus selon le montant de leurs indemnités, même si nous regrettons que les élus des petites villes n'aient pas d'indemnités nettement plus élevées.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Nous dressons un parallèle entre le montant des indemnités des conseillers départementaux, d'opposition ou pas, et celui des maires de petites communes.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Chacun a bien compris. J'ai été élu d'opposition et je sais que c'est un travail.

Mme Michelle Gréaume. – Tout conseiller municipal, qu'il soit d'opposition ou de la majorité, est important.

Il faudrait une dotation qui couvre l'ensemble des frais afin que ceux-ci ne pèsent pas sur le budget municipal ; on éviterait ainsi les

polémiques. Pour ne pas grever le budget, certains ne perçoivent pas de frais et ceux qui l'osent sont l'objet de critiques. Les frais devraient être inclus d'office – sur justificatif, bien sûr.

Je voudrais rappeler le cas des conseillers délégués, de plus en plus nombreux, qui sont un peu moins payés que les adjoints mais qui reçoivent tout de même une rémunération.

Il y a très peu de femmes et d'actifs au sein des conseils municipaux. Je remercie la loi sur la parité sans laquelle nous aurions eu du mal à progresser. Il est en revanche difficile d'attirer des actifs car ils ont peur du chômage. Quand on n'exerce pas de profession libérale et que l'on n'est pas fonctionnaire, on a peur de perdre son emploi. Il n'y a pas de sûreté du contrat de travail.

La cotisation au FONPEL et au CAREL n'est pas obligatoire. La municipalité peut payer ou non, ce qui entraîne une inégalité entre les communes. Il faudrait approfondir ce sujet.

M. François Zocchetto. – Je recommande à la délégation de s'intéresser au cas particulier des exécutifs d'intercommunalités qui comptent très peu de femmes et où les retraités sont absolument surreprésentés.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le débat en toile de fond est celui de leur mode d'élection.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Pour une bonne représentativité de la population française chez les élus communaux, il faut répondre au problème de la garde d'enfants. Il est dommage que les femmes présentes aient un certain âge, ne soient pas au cœur de la vie. Certains pays versent des indemnités de garde pour favoriser la représentation de la population féminine.

M. François Zocchetto. – Les dispositions existent. La question est : pourquoi ne sont-elles pas appliquées ?

Mme Françoise Gatel. – Les femmes jeunes ont parfois des enfants en bas âge, un travail, voire un conjoint peu disponible. Peu de femmes d'une certaine tranche d'âge s'engagent. Or leur présence est extrêmement importante puisque la commune traite de sujets de petite enfance. En outre, les femmes représentent une part importante de la population communale. Traitons ce problème sans gêne.

En tant que représentante de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), j'ai participé il y a plusieurs années à une audition de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale sur la faiblesse de la parité dans les exécutifs locaux. La présidente de la délégation estimait qu'il fallait absolument que les exécutifs intercommunaux soient paritaires. Si l'idée est excellente pour la diversité, on ne doit pas s'interdire de réfléchir ; or il est parfois souhaitable, par efficacité, que ces exécutifs soient

composés de maires. On ne peut pas décider que les maires d'une intercommunalité soient à parité des hommes et des femmes. La meilleure des intentions mérite d'être étudiée sans caricature.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous veillerons à travailler sur ce sujet lors d'une table ronde ultérieure.

M. Bernard Delcros, rapporteur. - Nous devons nous poser la question de l'amélioration des dispositifs, mais aussi de pourquoi les dispositifs existants - qui sont nombreux - ne sont pas mis en œuvre.

M. François Zocchetto. - Allez-vous auditionner la direction de la sécurité sociale ? C'est très important pour l'AMF.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Oui, c'est prévu.