

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1975.

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques CARAT, Marcel CHAMPEIX, Félix CICCOLINI, Jean GEOFFROY, Léopold HÉDER, Jean NAYROU, Maurice PIC, Edgar TAILHADES, René CHAZELLE et les membres du groupe socialiste (1), apparenté (2) et rattachés administrativement (3),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Charles Alliès, Auguste Amic, Antoine Andrieux, Clément Balestra, André Barroux, Gilbert Belin, Frédéric Bourguet, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, René Chazelle, Bernard Chochoy, Félix Ciccolini, Raymond Courrière, Maurice Coutrot, Michel Darras, René Debesson, Emile Durieux, Fernand Dussert, Léon Eeckhoutte, Jean Geoffroy, Pierre Giraud, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Georges Lamousse, Robert Laucournet, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Jean Nayrou, Albert Pen, Jean Périquier, Pierre Petit, Maurice Pic, Edgard Pisani, Victor Provo, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Robert Schwint, Abel Sempé, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Edgar Tailhades, Henri Tournan, Jean Varlet, Maurice Vérillon, Emile Vivier.

(2) *Apparenté :* M. Léopold Héder.

(3) *Rattachés administrativement :* MM. Léon-Jean Grégory, Fernand Poignant.

Maires. — Pensions de retraite.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de ces dernières années, il n'est guère de Ministre de l'Intérieur qui, devant des Assemblées ou des congrès d'élus locaux ou à l'occasion d'élections municipales, n'ait tenu à souligner l'extension considérable, depuis la guerre, des missions assignées aux communes, et, corrélativement, l'évolution du rôle des maires, devenus de véritables chefs d'entreprise ; le caractère de plus en plus astreignant, de plus en plus complexe de leur tâche.

Malheureusement, les Pouvoirs publics ne se sont guère demandé, jusqu'ici, si le statut des magistrats municipaux, fixé par la loi municipale de 1884, était encore compatible avec la réalité présente de la fonction, et si les lourdes responsabilités du premier magistrat d'une cité de quelque importance pouvaient être assumées, de façon convenable, par des citoyens contraints, dans le même temps, de poursuivre leurs activités professionnelles pour assurer l'existence matérielle de leur foyer.

La gratuité des fonctions électives locales reste un principe apparemment intangible, et périodiquement réaffirmé.

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

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

Les autres maires de communes importantes se recrutent essentiellement parmi les membres des professions libérales (médecins, pharmaciens en premier lieu), les fonctionnaires (et notamment les enseignants), les chefs d'entreprise, les exploitants agricoles.

Quelques cadres continuent parfois à être rémunérés par leur ancienne firme, pour une collaboration qu'ils ne lui apportent plus que partiellement ou plus du tout. Mais moins de 6 % des maires sont choisis parmi les ouvriers et les employés, qui constituent pourtant plus de la moitié de la population.

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

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

Cependant, l'écart est devenu si grand entre leurs obligations et les moyens d'y faire face qu'une nette évolution s'est produite parmi eux. Un sondage de la S.O.F.R.E.S. réalisé en 1972 indiquait que, dans leur très grande majorité, les maires voudraient pouvoir consacrer tout leur temps à leur mandat et estiment leur indemnité insuffisante.

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

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

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

Quelques principes simples ont été retenus pour surmonter cette difficulté.

On peut admettre que les tâches et les responsabilités du maire d'une ville de plus de 150 000 habitants — ce qui équivaut à une forte circonscription législative — ne sont pas moindres que celles d'un parlementaire. Il est donc légitime que leurs indemnités soient les mêmes.

On peut admettre également qu'à partir d'une population de 20 000 habitants, une ville réclame de son maire un travail à temps complet (qui ne coïncide pas nécessairement avec les heures ouvrables de son hôtel de ville).

Entre ces deux points de référence — villes de plus de 20 000 habitants, villes de plus de 150 000 habitants — la solution la plus simple consiste à prendre l'indemnité parlementaire comme référence en l'affectant d'un coefficient correspondant aux différentes catégories démographiques.

Pour les autres communes, il est proposé d'augmenter dans une proportion raisonnable les barèmes actuels jusqu'à 5 000 habitants, puis d'établir une progression plus rapide pour les communes de 5 000 à 20 000 habitants pour tenir compte, à ce niveau, du changement de nature et de dimension des problèmes municipaux.

Enfin, dans un souci de simplification, il paraît opportun de réduire le nombre de tranches démographiques entre les villes de 5 001 à 150 000 habitants et de les aligner sur celles qui règlent le classement indiciaire des secrétaires généraux.

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

Il en va différemment, bien entendu, pour les stations thermales, les villes de villégiature, les stations sportives où se posent des problèmes de gestion sans commune mesure avec l'importance de la population permanente. Le système d'une majoration forfaitaire

taire du barème a donc été maintenu, mais dans des proportions plus fortes que jusqu'à présent pour les villes ne dépassant pas 20 000 habitants ; plus limitées au contraire pour les autres, où l'indemnité du maire est déjà calculée pour permettre une présence à temps complet.

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

Les indemnités des maires de villes ne dépassant pas 5 000 habitants resteraient, comme par le passé, non imposables.

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

Tenant compte de cette suppression, le nouveau barème proposé pour l'indemnité des adjoints revalorise celle-ci de façon appréciable, tout en contenant la charge qui en résulte pour les communes dans des limites supportables. C'est ce dernier souci qui a conduit à différencier l'indemnité du premier adjoint de celle de ses collègues dans les communes ne dépassant pas 20 000 habitants.

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

Nous introduisons d'autre part dans la loi la notion de congés d'absence non rémunérés pour les salariés exerçant un mandat électif municipal.

Enfin, s'il apparaîtrait fâcheux à bien des égards d'interdire le cumul des mandats de maire ou d'adjoint et de parlementaire, la réforme proposée ne doit pas avoir pour effet de l'encourager. C'est pourquoi il est précisé que l'indemnité de maire ou d'adjoint ne pourra se cumuler avec celle de parlementaire, dans les villes de plus de 10 000 habitants, que pour un pourcentage plus faible que celui actuellement en vigueur.

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

Sans doute, une retraite a-t-elle été instituée pour les maires et adjoints par la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972. L'expérience a tôt montré le caractère dérisoire des pensions servies, ce qui donne aux magistrats municipaux le sentiment amer qu'on s'est un peu moqué d'eux.

Il était pourtant prévisible qu'un taux de cotisation faible, appliqué à une faible indemnité, ne pouvait conduire qu'à une retraite insignifiante.

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

Une Caisse de retraite autonome semble, en effet, préférable à tous égards à l'affiliation des élus à une caisse existante, et le nombre des cotisants (sensiblement plus de 100 000) le permet.

Le taux de cotisation pour la part incombant respectivement aux élus et aux collectivités locales est analogue à celui en vigueur dans la fonction publique (pourquoi les communes feraient-elles moins pour leur maire que pour leurs agents ?); la pension est d'un taux légèrement supérieur, cet avantage compensant l'insécurité d'un mandat électif.

Il est entendu que cette pension ne pourra être cumulée avec une indemnité parlementaire. Des dispositions, à compléter par voie réglementaire, sont prévues pour permettre le rachat des cotisations pour les élus locaux en exercice, ou ayant exercé leurs fonctions pendant au moins douze ans.

*

* *

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

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

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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

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

« Art. 85. — L'indemnité des maires de villes de plus de 150 000 habitants est égale à l'indemnité parlementaire.

« L'indemnité des maires de villes de 20 001 à 150 000 habitants est fixée par référence à l'indemnité parlementaire, conformément au tableau suivant :

Indemnité des maires.

POPULATION MUNICIPALE	POURCENTAGE de l'indemnité parlementaire.
De 20 001 à 40 000 habitants.....	70
De 40 001 à 80 000 habitants.....	80
De 80 001 à 150 000 habitants.....	90

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

Indemnité des maires.

POPULATION MUNICIPALE	INDICES DE REFERENCE (indices nouveaux de la fonction publique).
Moins de 501 habitants.....	50 % de l'indice nouveau 100
De 501 à 1 000 habitants.....	80 % de l'indice nouveau 100
De 1 001 à 2 000 habitants.....	124
De 2 001 à 3 000 habitants.....	169
De 3 001 à 5 000 habitants.....	229
De 5 001 à 10 000 habitants.....	558
De 10 001 à 20 000 habitants.....	679

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

Indemnité des adjoints.

POPULATION MUNICIPALE	POURCENTAGE de l'indemnité des maires.	
	Premier adjoint.	Autres adjoints supplémentaires ou réglementaires.
Moins de 2 000 habitants.....	50	20
De 2 001 à 3 000 habitants.....	50	40
De 3 001 à 5 000 habitants.....	40	35
De 5 001 à 20 000 habitants.....	30	20
De 20 001 à 40 000 habitants.....	20	20
De 40 001 à 80 000 habitants.....	25	25
Plus de 80 000 habitants.....	30	30
Lyon, Marseille.....	35	35

« Art. 87. — Les conseils municipaux des villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvaies peuvent majorer les indemnités prévues aux articles 85 et 86 dans la limite de 50 % pour les communes dont la population totale ne dépasse pas 20 000 habitants et de 20 % pour les autres.

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

« Art. 89. — L'indemnité des maires et adjoints est soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour 65 % de la fraction perçue dépassant l'indice nouveau 229. Elle est majorée d'un supplément familial analogue à celui de la fonction publique.

« Les maires et adjoints sont obligatoirement affiliés au régime général de la Sécurité sociale au titre de leurs fonctions, s'ils ne l'étaient déjà au titre de leurs activités professionnelles.

« Dans les villes de plus de 400 000 habitants autres que Paris, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux, dans la limite de 50 % du montant de l'indemnité accordée aux adjoints.

« Dans les communes de plus de 120 000 habitants, les conseils municipaux sont autorisés à voter des indemnités de fonctions aux

conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints, pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.

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

« Les salariés exerçant des fonctions électives ont droit, dans leur emploi, à des congés d'absence non rémunérés, dans des limites qui seront fixées par décret.

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

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

« *Art. 92*. — Le cumul de l'indemnité perçue par les parlementaires avec l'indemnité de maire ou d'adjoint n'est admise qu'à concurrence de 50 % de cette dernière pour les maires et adjoints de communes dont la population ne dépasse pas 10 000 habitants, de 45 % pour les maires et adjoints de communes de 10 001 à 20 000 habitants, de 35 % pour les autres.

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

Art. 2.

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

Art. 3.

Sans préjudice d'autres ressources qui pourraient lui être affectées, la Caisse nationale des élus locaux reçoit, d'une part, les cotisations obligatoires des maires, des adjoints, des conseillers municipaux de villes de plus de 400 000 habitants (autres que Paris) percevant une indemnité régulière de fonction, et, d'autre part, une participation de l'ensemble des communes de France, calculée, pour chacune, proportionnellement aux indemnités de fonction qu'elle verse.

Cette participation des communes constitue une dépense obligatoire. Son taux est égal à celui des cotisations de retraite payées par les communes pour leurs agents titulaires. Il peut être modifié par décret pour assurer l'équilibre de la caisse.

Art. 4.

La cotisation des maires, des adjoints, des conseillers municipaux de villes de plus de 400 000 habitants (autres que Paris) recevant une indemnité régulière de fonction, est égale à 6 % du montant effectivement perçu de leurs indemnités.

Cette cotisation ouvre droit à une pension de retraite, dès l'âge de soixante ans, pour tout ancien maire ou adjoint ayant exercé ses fonctions pendant au moins douze années, consécutives ou non, ainsi que pour tout conseiller municipal de ville de plus de 400 000 habitants (autre que Paris) ayant perçu une indemnité de fonction pendant une durée minimum équivalente.

La pension, par annuité liquidable, est égale à 2,25 % de l'indemnité de maire, d'adjoint ou de conseiller municipal de ville de plus de 400 000 habitants (autre que Paris), correspondant aux dernières fonctions municipales du pensionné, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins six mois. Si cette condition n'est pas remplie, la pension est calculée sur l'indemnité correspondant aux fonctions municipales immédiatement antérieures du pensionné ou, le cas échéant, aux fonctions municipales donnant droit à la pension la plus élevée, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins quatre ans.

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

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

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

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

Après décès d'un maire, adjoint ou conseiller municipal de ville de plus de 400 000 habitants (autre que Paris) en cours de mandat, ou d'un ancien maire, adjoint ou conseiller municipal ayant acquis droit à pension, une pension de réversion est versée à son conjoint non séparé de corps ou, jusqu'à leur majorité, aux enfants, si l'autre conjoint est décédé. La pension du conjoint veuf ou des orphelins est égale aux deux tiers de celle dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal décédé.

Art. 5.

La loi n°72-1201 du 23 décembre 1972 est abrogée. Les cotisations reçues par l'Ircantec en application de cette loi seront reversées à la Caisse nationale de retraite des élus locaux, à laquelle seront transmis les dossiers des bénéficiaires, ainsi que leurs demandes de validation de services passés. Les versements éventuellement effectués à ce dernier titre viendront en déduction des sommes dues, tant par les intéressés que par les communes concernées. Toutefois, les bénéficiaires devront confirmer expressément leur demande de validation des services passés selon les modalités de la présente loi.

Art. 6.

Les nouvelles indemnités des maires et adjoints, fixées à l'article 1^{er}, et la participation des communes à la Caisse nationale des élus locaux, prévue à l'article 3, seront financées par un ajustement des recettes communales dans les conditions fixées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 10.

Art. 7.

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

Art. 8.

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

Art. 9.

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

La Caisse nationale des élus locaux est autorisée, selon des modalités qu'elle fixera elle-même, à étendre cette possibilité aux anciens maires et adjoints ayant exercé leurs fonctions pendant au moins douze ans.

Art. 10.

Un règlement d'administration publique fixera les règles de gestion d'administration et de contrôle de la Caisse nationale de retraite des élus locaux, ainsi que les conditions d'application des articles 4, 5 et 9 de la présente loi.