



...la proposition de loi visant à

REVALORISER LE STATUT DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE

Métier le plus en tension de la fonction publique territoriale¹, le métier de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants souffre d'une **insuffisante reconnaissance de la part des pouvoirs publics**, ainsi que d'une franche méconnaissance de la société. Au nombre de 14 000 environ, ces agents - des femmes, pour 94 % d'entre eux - constituent pourtant l'indispensable **interface entre les habitants et les élus**, et sont les **garants de la bonne gestion municipale en milieu rural**.

Déposée le 30 mars 2022, la **proposition de loi n° 598 (2021-2022)** de Céline Brulin et ses collègues du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) vise à revaloriser le statut de secrétaire de mairie afin de **renforcer l'attractivité** de ce métier essentiel au fonctionnement des communes de moins de 2 000 habitants, qui représentent **plus des trois quarts des communes françaises**².

Soulignant l'**urgente nécessité**, compte tenu de l'actuelle pyramide des âges³, d'adopter des mesures concrètes pour répondre au besoin légitime de reconnaissance de ces agents dévoués à leur commune, et leur garantir une rémunération et des conditions de travail à la hauteur de leurs responsabilités, **la commission souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi**.

Les **dispositions relatives aux cadres d'emplois** (intitulé, conditions d'accès, grille indiciaire) ne relèvent toutefois **pas de la compétence du législateur**. C'est pourquoi la commission, à l'initiative du rapporteur, a préféré substituer aux dispositifs proposés l'instauration d'une **formation initiale commune à l'ensemble des secrétaires de mairie**, quel que soit leur statut, ainsi qu'une mesure visant à **favoriser la promotion interne** des agents exerçant ces fonctions.

Enfin, la commission a souhaité apporter une **solution aux difficultés de recrutement** rencontrées par les communes. Plutôt que de créer un fonds de soutien *ad hoc*, comme le prévoit la proposition de loi, elle a ouvert aux **communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants** la **possibilité**, aujourd'hui réservée aux communes de moins de 1 000 habitants, **de recruter des contractuels pour leurs emplois permanents de secrétaire de mairie**.

Saluant l'initiative du groupe CRCE, qui permet de mettre en avant des enjeux décisifs pour la juste reconnaissance de milliers d'agents, le bon fonctionnement des communes ainsi que la qualité et la pérennité du service public, et **invitant le Gouvernement à prêter une attention toute particulière à la situation des secrétaires de mairie** dans le cadre des travaux, lancés le 1^{er} février 2023 par le ministre de la transformation et de la fonction publiques, portant sur **l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique**, la commission **a adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.

¹ Dans le « top 10 » des métiers en tension du panorama annuel de l'emploi territorial dressé par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), le métier de secrétaire de mairie était classé 4^e en 2018, 2^e en 2019 et 1^{er} en 2020.

² En 2022, les communes de moins de 2 000 habitants représentent 84,5 % des communes françaises et 22,5 % de la population (source : direction générale des collectivités locales).

³ Un quart des agents ont plus de 58 ans, et 60 % ont plus de 50 ans, si bien qu'un tiers des secrétaires de mairie aujourd'hui en poste partiront à la retraite d'ici 2030 (source : Centre national de la fonction publique territoriale).

1. LE SECRÉTAIRE DE MAIRIE : UN INDISPENSABLE « COUTEAU SUISSE » APPELÉ À DEVENIR UNE « PERLE RARE » ?

A. ESSENTIELLE DANS LES COMMUNES DE MOINS DE 2 000 HABITANTS, LA FONCTION DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE EST DE PLUS EN PLUS EXIGEANTE

Pilier de la vie communale, le secrétaire de mairie effectue des missions variées, techniques et exigeantes, qui nécessitent une grande adaptabilité et de **nombreuses compétences**. Au-delà des fonctions de secrétariat et d'accueil du public, il assure des tâches essentielles en matière de **budget**, d'**état civil**, d'**élections** et de **recensement**, de **gestion funéraire**, ou encore d'**urbanisme** et de **marchés publics** ; il gère également les ressources humaines de la commune. **Au service du maire**, avec lequel la relation de confiance est primordiale, **mais aussi de son équipe municipale et des administrés**, le secrétaire de mairie doit faire preuve d'une grande disponibilité et d'un investissement personnel important.

En outre, un certain nombre d'**évolutions récentes** tendent à complexifier l'exercice par les secrétaires de mairie de leurs missions : tout d'abord, l'**inflation normative** que subissent les communes¹ impose à ces agents d'actualiser en permanence leurs connaissances relatives au cadre législatif et réglementaire, qui tend à restreindre les marges de manœuvre des collectivités. De plus, la **dématérialisation des échanges** avec l'administration **et des procédures** (budgétaires et comptables, notamment) se traduit par un accroissement de leur charge de travail voire un rallongement des délais de traitement. Enfin, ces agents doivent répondre à la demande accrue, chez les usagers du service public, de réactivité, d'individualisation et de transparence.

B. UN MÉTIER « À CHEVAL » SUR PLUSIEURS CADRES D'EMPLOIS, DONT LA FAIBLE VISIBILITÉ ET LES CONTRAINTES NUISENT À L'ATTRACTIVITÉ

Le métier de secrétaire de mairie correspond à une fonction pouvant être exercée, outre par des agents contractuels, par des fonctionnaires territoriaux appartenant à l'un des quatre cadres d'emplois suivants : celui des **secrétaires de mairie** (catégorie A), mis en extinction en 2001 ; celui des **attachés territoriaux** (catégorie A) ; celui des **rédacteurs territoriaux** (catégorie B) ; et celui des **adjoints administratifs** (catégorie C)².

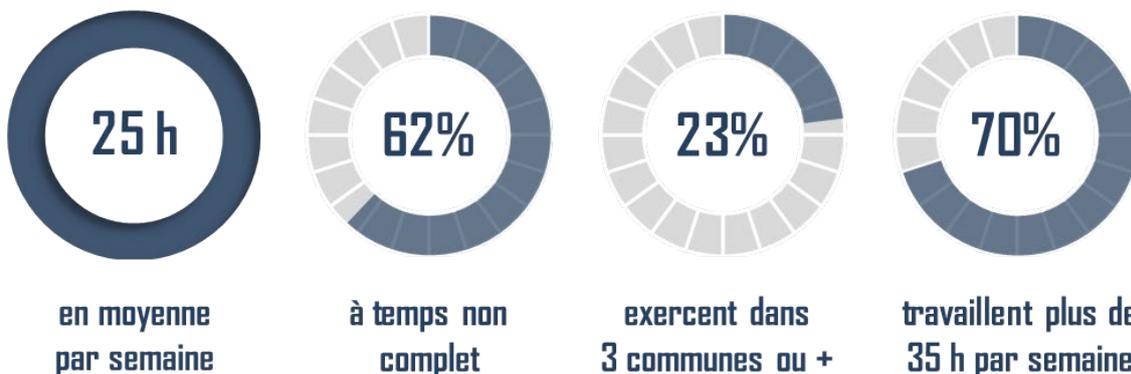
De cette spécificité statutaire, sans équivalent pour d'autres métiers de la fonction publique, découlent notamment l'**absence de concours propre au métier de secrétaire de mairie**, et un certain manque de visibilité aux yeux des candidats éventuels.

En pratique, les secrétaires de mairie sont dans leur quasi-totalité des femmes, et relèvent majoritairement de la **catégorie C**. La plupart d'entre eux travaillent à **temps non complet** dans **plusieurs communes**, les contraignant à de nombreux déplacements au cours de la semaine.



¹ Voir le rapport d'information n° 289 (2022-2023) de Françoise Gatel et Rémy Pointereau fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat (<http://www.senat.fr/rap/r22-289/r22-2891.pdf>).

² Seuls les adjoints administratifs principaux peuvent exercer les fonctions de secrétaire de mairie ; les adjoints administratifs du premier grade, recrutés sans concours, ne le peuvent pas.



Source : commission des lois à partir de Fédération nationale des centres de gestion

Si l'ensemble des métiers de la fonction publique – et particulièrement dans les petites communes – sont frappés aujourd'hui par un **déficit d'attractivité**, celui-ci est particulièrement préoccupant s'agissant du métier de secrétaire de mairie, pour lequel les communes sont confrontées à d'importantes difficultés de recrutement : plus de 1 900 postes sont à pourvoir actuellement¹.

Parmi les raisons de cette situation, peuvent être cités : la **difficulté à exercer un emploi à temps complet** ; la difficulté à **acquérir la totalité des compétences** rendues nécessaires par la **polyvalence du métier** ; le relatif **isolement** et les éventuelles difficultés dans la collaboration avec le maire ; et les **représentations négatives du métier chez les jeunes générations**, voire la confusion avec la fonction de secrétaire du maire.

2. PARTAGEANT PLEINEMENT L'OBJECTIF DE MIEUX VALORISER LE MÉTIER DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE, LA COMMISSION A MODIFIÉ LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION ET À LA PROMOTION INTERNE, MAIS A JUGÉ INADAPTÉE LA CRÉATION D'UN STATUT D'EMPLOI ET D'UN FONDS DE SOUTIEN LOCAL

A. CRÉER UN STATUT D'EMPLOI SECRÉTAIRES DE MAIRIE, RENOMMÉS « RESPONSABLES DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE »

La proposition de loi tend à faire de l'emploi de responsable de l'administration communale un **emploi fonctionnel**. Ce régime spécifique, qui s'applique actuellement aux agents occupant les plus hauts emplois de direction administrative ou technique des collectivités territoriales, induit notamment le bénéfice d'une **grille indiciaire plus favorable**, mais également le droit, pour l'exécutif, de **se séparer de ces agents** au seul motif de **perte de confiance**.

Le rapporteur a cependant estimé que **la création d'un statut d'emploi ne permettrait pas d'offrir des perspectives de carrière améliorées aux secrétaires de mairie, ni ne constituerait un facteur particulier d'attractivité** pour de futurs candidats. En effet, un statut d'emploi qui serait accessible à l'ensemble des catégories de la fonction publique (A, B et C) ne pourrait être associé à une grille indiciaire cohérente ; en outre, la **position de détachement** qu'il implique serait incompatible avec la pluralité d'emplois à temps non complet qu'exercent la majorité des secrétaires de mairie.

En tout état de cause, si la création d'un statut d'emploi relève de la loi, les **conditions d'accès à un tel statut** relèvent quant à elles du **règlement**, de même que la **création** éventuelle d'un **cadre d'emplois** et le nom choisi pour celui-ci. En l'espèce, la dénomination proposée de « responsable de l'administration communale » serait de surcroît peu adéquate, en raison de la **confusion** qu'elle risquerait d'entraîner dans la répartition des rôles et responsabilités entre le **maire**, qui est chargé de l'administration municipale aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, et le secrétaire de mairie.

¹ Chiffre au 10 mars 2023 (source : Fédération nationale des centres de gestion).

Une réflexion à mener sur un changement d'appellation du métier de secrétaire de mairie

L'appellation de « secrétaire de mairie » apparaît aujourd'hui quelque peu désuète et ne correspond assurément plus à la nature des fonctions exercées par les agents concernés. Elle contribue à la faible reconnaissance, sinon la méconnaissance, par la société et parfois par les élus eux-mêmes, de ce métier. Afin de moderniser l'image de celui-ci, la réflexion sur le choix d'un nouveau nom pourrait être poursuivie¹. Il conviendra bien évidemment d'**y associer les principaux intéressés**, chez lesquels, du reste, **le principe même d'un changement de nom ne fait pas l'unanimité**, comme l'a constaté le rapporteur au cours des auditions.

B. CONFORTER LA FORMATION DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE EN INSTAURANT UNE FORMATION INITIALE COMMUNE AUX SECRÉTAIRES DE MAIRIE

La proposition de loi affirme le droit à la formation des secrétaires de mairie et le rôle clé du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion en la matière.

À l'initiative du rapporteur, la commission a substitué à ces dispositions, de valeur réglementaire, l'introduction d'une formation initiale obligatoire, propre aux secrétaires de mairie. Si les agents occupant un emploi de secrétaire de mairie bénéficient aujourd'hui, au titre de la **formation professionnelle continue**, de différents types de formations (**intégration, professionnalisation** ou encore perfectionnement), **définis par les statuts particuliers des cadres d'emplois** des attachés, des rédacteurs, et des adjoints administratifs territoriaux, cette formation paraît à la fois **trop courte** et **trop fragmentée**.

La **spécificité des missions** confiées aux secrétaires de mairie semble au contraire nécessiter la création d'une formation obligatoire, commune à l'ensemble des agents concernés, qui serait dispensée par le CNFPT dans un délai d'un an à compter de la prise de poste. De surcroît, dans la mesure où les secrétaires de mairie relèvent de quatre cadres d'emplois distincts, le rapporteur souligne que l'instauration d'une telle formation mérite d'être inscrite dans la loi.

C. GARANTIR DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE CARRIÈRE AUX SECRÉTAIRES DE MAIRIE PAR LA VOIE DE LA PROMOTION INTERNE

La proposition de loi prévoit l'accès des secrétaires de mairie aux catégories supérieures de la fonction publique par la voie du concours et de la promotion interne.

La commission rappelle que les conditions d'accès aux cadres d'emplois relevant de catégories supérieures sont déterminées par les **statuts particuliers**, qui fixent notamment la **proportion de postes** pouvant être proposés au titre de la promotion interne ; en l'espèce, les fonctionnaires occupant ou ayant occupé un poste de secrétaire de mairie bénéficient aujourd'hui de deux mesures visant à faciliter leur promotion interne.

Estimant nécessaire de garantir dans la loi, au-delà de ces dispositions réglementaires, la **prise en compte de l'exercice** des fonctions de secrétaires de mairie pour l'**établissement des listes d'aptitude**, la commission a adopté un amendement du rapporteur en ce sens.

D. FACILITER LE RECRUTEMENT DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE PAR LES COMMUNES DE MOINS DE 2 000 HABITANTS

Afin d'aider financièrement les communes de moins de 2 000 habitants à recruter des secrétaires de mairie, la proposition de loi tend à créer un **fonds de soutien local financé par l'État**.

¹ L'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) ayant suggéré les appellations de « directeur des services » et de « secrétaire général ».

Tout en reconnaissant l'**enjeu budgétaire** associé à la rémunération des secrétaires de mairie, la commission estime que les communes ont vocation à disposer de **ressources libres d'emploi**, plutôt qu'à recevoir, pour des dépenses liées au recrutement d'agents, un soutien financier de l'État, et que l'autonomie financière dont ont besoin les communes ne doit pas passer par une compensation, mais par une fiscalité adaptée ainsi que l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'inflation. La commission souligne également que la création d'un nouveau fonds renforcerait la **complexité des relations financières** entre l'État et les collectivités territoriales. Sur proposition du rapporteur, elle a, par conséquent, supprimé cette disposition.

La commission n'en juge pas moins nécessaire de **faciliter le recrutement** de secrétaires de mairie par les communes de moins de 2 000 habitants. Aussi a-t-elle adopté un amendement du rapporteur visant à ouvrir la possibilité aux communes **comptant entre 1 000 et 2 000 habitants** de recruter des **agents contractuels** pour les emplois de secrétaire de mairie – cette possibilité existant pour les communes de moins de 1 000 habitants depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

3. LA COMMISSION INVITE LE GOUVERNEMENT À SE SAISIR DE CETTE QUESTION DÉCISIVE POUR LA SURVIE DES PETITES COMMUNES ET LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC, ET APPELLE DE SES VŒUX LA GÉNÉRALISATION D'INITIATIVES LOCALES PROMETTEUSES

A. DE RÉCENTES MESURES PONCTUELLES DONT LA MISE EN ŒUVRE N'EST PAS À LA HAUTEUR DE L'ENGAGEMENT DES SECRÉTAIRES DES MAIRIE ET PLAIDE EN FAVEUR D'UNE RÉFORME GLOBALE DES RÈGLES RELATIVES À LA RÉMUNÉRATION ET À LA CARRIÈRE

Des instruments de revalorisation salariale, indemnitaire comme indiciaire, pouvant bénéficier aux secrétaires de mairie existent, mais présentent des limites.

Les quatre cadres d'emplois auxquels peuvent appartenir les agents exerçant les fonctions de secrétaires de mairie sont en effet éligibles au **régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel** (RIFSEEP)¹. Toutefois, l'effectivité de ce régime indemnitaire est aujourd'hui limitée à un double titre : d'une part, toutes les communes (et notamment les plus petites d'entre elles) n'ont **pas encore délibéré** pour sa mise en œuvre ; d'autre part, les **montants moyens versés** sont bien **inférieurs aux plafonds autorisés**². En outre, de façon plus structurelle, le RIFSEEP n'est pas pris en compte dans le calcul du montant de la pension de retraite.

Par ailleurs, si la **nouvelle bonification indiciaire** (NBI) pour les secrétaires de mairie a été revalorisée de 15 points au 1^{er} mars 2022³, entraînant un gain brut d'un peu plus de 70 € par mois, elle ne bénéficie pas aux agents contractuels. De plus, toutes les communes de moins de 2 000 habitants n'ont pas encore pris d'arrêté permettant sa mise en place.

Dans ces conditions, et alors que la rémunération horaire d'un secrétaire de mairie adjoint administratif principal de 1^{ère} classe comptant 32 ans d'ancienneté dans la fonction publique territoriale est de 13,75 €, soit seulement 2,68 € de plus que le SMIC brut, **le rapporteur invite le Gouvernement à accorder une attention toute particulière à la situation des secrétaires de mairie** dans le cadre des travaux portant sur **l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique**, lancés le 1^{er} février dernier par le ministre de la transformation et de la fonction publiques.

¹ Mis en œuvre dans les collectivités territoriales en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

² À titre d'exemple, le régime indemnitaire moyen s'élevait à 5 408 € en 2019 pour les adjoints administratifs territoriaux, contre un plafond autorisé de 12 600 € (source : direction générale des collectivités locales).

³ Le décret n° 2022-281 du 28 février 2022 a porté à 30 points (contre 15 points précédemment) le nombre de points d'indice majorés de la NBI pour les secrétaires de mairie des communes de moins de 2 000 habitants.

B. EN MATIÈRE DE FORMATION, DES INITIATIVES LOCALES PROMETTEUSES À ENCOURAGER AFIN D'ACCROÎTRE LA VISIBILITÉ DU MÉTIER DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE ET RÉPONDRE AUX BESOINS DES COMMUNES

S'il n'existe pas de concours propre au métier de secrétaire de mairie, une formation académique consacrée à ce métier, destinée aussi bien aux étudiants qu'à des actifs en reconversion professionnelle, est en cours de développement. Certaines universités organisent en effet, en partenariat avec les centres de gestion, des formations en **alternance**, qui conduisent à l'octroi d'un **diplôme universitaire**¹.

En outre, depuis 2022 existe un **partenariat entre Pôle emploi et le CNFPT**, qui associe également l'Association des maires de France et l'Association Régions de France, permettant la mise en œuvre de formations au métier de secrétaire de mairie à destination des **demandeurs d'emploi**. Un partenariat similaire devrait être prochainement conclu entre Pôle emploi et la Fédération nationale des centres de gestion.

Ces initiatives, reposant sur des actions institutionnelles à assise locale, paraissent particulièrement prometteuses. Elles pourraient contribuer à davantage faire connaître le métier de secrétaire de mairie, notamment auprès de publics jeunes ou éloignés de la fonction publique territoriale, et élargir le vivier de candidats potentiels.

Le rapporteur souligne que ces initiatives ne sauraient toutefois dispenser d'une **réflexion de fond** sur les moyens d'**améliorer l'attractivité de la fonction publique territoriale, et au-delà, de l'ensemble des versants**. Les employeurs publics, et notamment les employeurs territoriaux, doivent en particulier se doter d'une véritable **politique de communication**, qui donne à voir l'extrême variété des métiers proposés et des carrières à mener.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique le 6 avril 2023.**

POUR EN SAVOIR +

- **Panorama** de l'emploi territorial de la Fédération nationale des centres de gestion, 11^e édition, septembre 2022
- **Rapport** de Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, janvier 2022
- **Contribution** de l'Association des maires de France sur le métier de secrétaire de mairie, octobre 2021



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine DI Folco

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-598.html>

¹ L'université catholique de l'Ouest a ainsi créé, pour la rentrée de septembre 2023, un diplôme universitaire « Professions du secrétariat de mairie », offrant 30 places.