

N° 598
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Céline BRULIN, Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, Marie-Claude VARAILLAS, Éliane ASSASSI, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Éric BOCQUET, Mme Laurence COHEN, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre OUZOULIAS et Pascal SAVOLDELLI,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les secrétaires de mairie sont souvent le premier contact avec l'administration et le service public pour nos concitoyens. Maillon indispensable au bon fonctionnement des communes, ils - mais plus souvent elles - occupent une place centrale dans l'organisation des collectivités locales, notamment dans les communes rurales, d'une manière proche des directeurs généraux des services (DGS) mais dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Outre leurs missions, ils assurent le lien et la médiation entre les citoyens et l'administration. Conseillers techniques et de fait politiques, il leur arrive même d'être écrivains publics en aidant les administrés dans leurs démarches administratives. Ce rôle important pour le bon fonctionnement de la collectivité, mais aussi pour la cohésion sociale et la lutte contre l'exclusion, plaide pour un statut d'emploi de secrétaire de mairie renforcé, une valorisation de leurs compétences et une évolution professionnelle plus favorable. Alors que de nombreux départs en retraite sont prévus, le manque de reconnaissance de ce métier fait craindre une véritable pénurie de secrétaires de mairie. En effet, selon le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ce métier, exercé dans plus de 29 000 communes à 94% par des femmes, verra un tiers de ces effectifs partir en retraite en 2030.

Le cadre d'emplois de secrétaire de mairie a été progressivement supprimé et n'est ouvert aujourd'hui que par la voie de la mutation. Les fonctions de secrétaire de mairie sont désormais accessibles par voie de concours à l'un de ces grades : attaché territorial (catégorie A), rédacteur territorial (catégorie B) ou adjoint administratif (catégorie C).

Sur notre territoire, les trois quarts des communes ont moins de 1 000 habitants. À l'opposé, on ne dénombre qu'une centaine de communes de plus de 50 000 habitants. C'est donc une multitude de secrétaires de mairie qui œuvrent chaque jour au bon fonctionnement des institutions et services publics locaux.

Au XIX^e siècle, beaucoup d'enseignants assumaient la fonction de secrétaire de mairie en milieu rural. Par sa culture et l'étendue de ses connaissances, l'instituteur représentait une aubaine pour l'État de se voir représenté dans les petites communes pour mettre en œuvre les missions de services publics. Aujourd'hui encore, ils seraient près de 2000 en France à pratiquer ce double métier de secrétaire de mairie-instituteur.

Au fil du temps, c'est une fonction qui a dû s'adapter à la complexité des procédures administratives et qui recouvre des missions multiples qui vont bien au-delà de la rédaction d'actes officiels. La taille des collectivités territoriales et des différents établissements publics et les très nombreuses compétences qui leur ont été dévolues depuis la loi du 2 mars 1982 les placent au cœur de la mise en œuvre des missions de services publics. Le recul de l'État, en termes d'ingénierie et de services publics locaux, rend d'autant plus nécessaire le rôle de secrétaire de mairie mais complexifie aussi leur tâche. En témoigne par exemple leur place dans le lancement des maisons France Services.

Les secrétaires de mairie sont l'appui technique, administratif et juridique des élus et plus particulièrement du maire, dans une relation de confiance et de respect. Ils mettent en œuvre, sous les directives des élus, les politiques de l'équipe municipale. Ceci requiert des compétences multiples.

Financières d'abord, puisque les secrétaires de mairie assistent le maire dans la préparation du budget tout en étant le garant de l'exécution budgétaire, en s'appuyant sur leur maîtrise des règles budgétaires et comptables et leurs connaissances du code des marchés publics.

Rédactionnelles ensuite avec la préparation des délibérations qui seront votées au conseil municipal, les arrêtés municipaux, les actes d'état civil, en s'appuyant sur leurs connaissances du code général des collectivités territoriales et des règles juridiques nécessaires à leur rédaction.

À cela s'ajoute l'urbanisme où bien souvent les secrétaires de mairie se chargent de l'instruction des demandes, la gestion funéraire avec toutes les démarches consécutives au décès, les élections avec leur mise en place ou la mise à jour des listes électorales, le suivi des services techniques ou des agents techniques de la commune tant dans le volet ressources humaines que suivi des travaux, ou encore le montage des dossiers de subventions ou d'enquête publique.

Il s'agit d'un métier très diversifié qui demande de nombreuses qualités professionnelles et humaines.

Or, le cadre législatif et réglementaire encadrant cette fonction est particulièrement floue et a subi de nombreux changements qui ont eu un impact direct sur l'attractivité du métier.

C'est le décret n° 2001-1197 du 13 décembre 2001 modifiant les décrets n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux et n° 87-103 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de mairie qui a permis d'organiser la transition et le passage d'un statut à l'autre. Ainsi, progressivement, la bascule des secrétaires de mairie dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux s'est faite en parallèle de l'extinction progressive du cadre d'emplois des secrétaires de mairie. Aujourd'hui, l'hétérogénéité des recrutements statutaires ne permet pas une lisibilité de ces fonctions. On compte 14 % d'attachés territoriaux exerçant des fonctions de secrétaires, pour 34 % de rédacteurs et 53 % d'adjoints administratifs.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'emploi de secrétaire de mairie, à temps complet ou incomplet, peut être occupé par un agent non titulaire, recruté par contrat. La difficulté des maires pour recruter des titulaires conduit à se rabattre sur des contractuels alors que la complexité d'un tel poste demande l'acquisition de compétences spécifiques sur le long terme. Le recours aux contractuels participe par ailleurs à l'extinction du statut de la fonction publique, pourtant protecteur.

Pour les communes de moins de 2 000 habitants dans lesquelles les postes de secrétaires de mairie sont occupés majoritairement par des adjoints administratifs et des rédacteurs territoriaux, les secrétaires de mairie peuvent percevoir une bonification indiciaire (NBI)¹ revalorisée récemment par le Gouvernement à hauteur de 30 points (une bonification d'environ 140 euros bruts mensuels contre 70 actuellement)². Une telle revalorisation est certes la bienvenue mais sans aide financière de l'État son financement repose sur les collectivités !

Par ailleurs, le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale offre la possibilité aux employeurs territoriaux de définir une politique indemnitaire permettant de mieux valoriser les fonctions exercées par les secrétaires de mairie et renforcer ainsi l'attractivité de ce métier.

¹ La NBI vient en complément du traitement indiciaire et est versée mensuellement

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045269253>

Cependant, malgré toutes ces mesures, force est de constater que le recrutement des secrétaires de mairie dans les petites collectivités territoriales reste difficile pour ne pas dire parfois sans résultat. D'autant que les perspectives d'évolution sont faibles.

Il y a donc un réel besoin de renforcer l'attractivité du métier de secrétaire de mairie, en revalorisant ses agents afin de mettre en valeur ces postes face à un métier qui devient de plus en plus polyvalent, tout cela dans un cadre législatif et réglementaire fluctuant.

Cette proposition de loi vise à améliorer les conditions d'exercice du métier et à reconnaître cette fonction essentielle au bon fonctionnement de nos communes. Nous souhaitons permettre aux secrétaires de mairie d'être mieux formés et mieux accompagnés. Par cela, nous reconnaissons ici une fonction pleine et entière, essentielle à l'échelon communal qui demeure le socle de notre République, par la création d'un statut d'emploi spécifique revalorisé.

Ainsi, l'**article 1^{er}** crée un statut d'emploi particulier commun des responsables de l'administration communale, allant de la catégorie C+ à A.

L'**article 2** précise que ces fonctionnaires sont rattachés à une commune ou un groupement de communes et prévoit la rédaction d'un guide relatif à ce métier.

L'**article 3** entend donner aux CNFPT et aux centres de gestion un rôle d'initiative et d'incitation à favoriser l'accès à ce nouveau statut d'emploi en association avec les mairies.

L'**article 4** précise le droit à la formation pour les fonctionnaires.

L'**article 5** facilite l'accès aux catégories supérieures de la fonction publique territoriale.

L'**article 6** vise à accompagner financièrement les communes de moins de 2 000 habitants dans leurs difficultés de recrutement.

L'**article 7** constitue le gage financier de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie

Article 1^{er}

- ① Il est créé un statut d'emplois particulier de la fonction publique territoriale des responsables de l'administration communale.
- ② Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 411-4 du code général de la fonction publique, ce statut d'emplois est accessible aux cadres d'emplois allant des catégories C+ à A.
- ③ Le cadre d'emplois des secrétaires de mairie institué par le décret n° 87-1103 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de mairie est intégré dans ce statut d'emplois.
- ④ Ce statut d'emplois particulier et les dispositions statutaires communes applicables aux emplois de responsable de l'administration communale sont précisés par décrets en Conseil d'État. Sont notamment définies les modalités de valorisation du recrutement, les grilles indiciaires et les garanties qui y sont associées.

Article 2

- ① Les fonctionnaires appartenant au statut d'emplois mentionné à l'article 1^{er} ont vocation à occuper les fonctions de responsable de l'administration communale dans les communes et leurs groupements.
- ② Le ministère chargé des collectivités territoriales établit, en coopération avec les associations représentatives des communes, un guide définissant notamment les missions des responsables de l'administration communale et leur statut.

Article 3

Le Centre national de la fonction publique territoriale mentionné à l'article L. 451-1 du code général de la fonction publique et les centres de gestion mentionnés à l'article L. 452-1 du même code favorisent l'accès au statut d'emplois des responsables de l'administration communale par leur offre de formation et leurs moyens d'information, en association avec les besoins des maires du ressort de chaque centre de gestion.

Article 4

- ① Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1^{er} ont un droit à la formation adaptée à la polyvalence de leur fonction.
- ② Une offre de formation destinée aux responsables de l'administration communale leur est proposée régulièrement tout au long de leur carrière.

Article 5

Les responsables de l'administration communale justifiant d'une ancienneté ont droit à un accès aux catégories supérieures de la fonction publique territoriale par la voie du concours ou de la promotion interne.

Article 6

- ① Il est institué un fonds de soutien local ayant pour objet le versement d'aides financières aux communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants afin de les soutenir dans le recrutement de responsables de l'administration communale.
- ② Ce fonds de soutien est financé par l'État.
- ③ Les critères d'attribution des aides comprennent le potentiel financier des communes.
- ④ Un décret en Conseil d'État fixe le champ d'application du fonds ainsi que les conditions d'éligibilité et d'attribution des aides.

Article 7

Les pertes de recettes résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par un relèvement du taux et un élargissement de l'assiette de la taxe sur les transactions financières mentionnée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.