

Proposition de loi n° 1361 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback

18 octobre 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Les secrétaires de mairie exercent des fonctions essentielles dans l'organisation des communes de France. Les secrétaires de mairie accompagnent le maire et les élus municipaux dans l'organisation communale du quotidien et dans les projets d'avenir, tout en garantissant le bon fonctionnement de l'administration communale.

Tour à tour agents d'état civil, gestionnaires des écoles, des opérations funéraires ou du personnel, juristes, responsables des marchés, chargés du budget... les 23 000 secrétaires de mairie exercent des missions variées au service des communes de moins de 3 500 habitants. Ces missions requièrent une grande polyvalence, de la technicité, de la disponibilité ainsi que le sens aigu de l'adaptation. De surcroît, ces fonctions sont souvent exercées en grande autonomie, en particulier dans certaines communes rurales.

La profession, pourtant, manque de visibilité et de reconnaissance. Les agents des trois catégories y ont accès, ainsi que les contractuels. Les agents de catégorie C représentent 60 % des effectifs de la profession, ce qui ne correspond pas au niveau réel d'expertise et de responsabilités des intéressés. Par ailleurs, le métier est en tension : il manque déjà près de 2 000 secrétaires de mairie en France et l'évolution de la pyramide des âges de la profession aura pour conséquence un grand nombre de départs en retraite dans les années à venir. La proposition de loi, vient ainsi apporter une première réponse quant à l'attractivité de ce métier.

Les travaux récents des parlementaires, notamment du Sénat sur ce thème, soulignent le caractère essentiel de ce sujet : une mission d'information sénatoriale portée par Catherine Di Folco, Jérôme Durain et Cédric Vial ⁽¹⁾ a récemment déposé ses conclusions, tandis qu'une proposition de loi de Mme Céline Brulin ⁽²⁾ a été adoptée au Sénat le 6 avril dernier.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi entend marquer une première étape dans l'amélioration de l'attractivité du métier de secrétaire de mairie, en revalorisant leurs statuts et leurs compétences.

(1) Rapport n° 676 (2022-2023), de Mme Catherine Di Folco, Jérôme Durain et Cédric Vial, déposé le 1er juin 2023 ([lien](#)).

(2) Proposition de loi n°598, adoptée par le Sénat le 6 avril 2023 ([lien](#) vers le dossier législatif).

Elle met ainsi en place plusieurs voies de promotion interne, en particulier au bénéfice des agents de catégorie C vers la catégorie B. Elle vise à l'amélioration des conditions d'exercice du métier via le développement de la formation initiale et continue, et du réseau professionnel.

Ces diverses mesures, ainsi que la facilitation de l'embauche de secrétaires de mairie contractuels, doivent permettre une plus grande attractivité pour ce métier dont nos communes ont tant besoin.

*

* *

I. SECRÉTAIRE DE MAIRIE, UN MÉTIER EN TENSION POURTANT INDISPENSABLE AU FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

Le métier de secrétaire de mairie existe dans les communes de moins de 3 500 habitants ⁽¹⁾.

Le secrétaire de mairie garantit le bon fonctionnement des services publics locaux et assure la gestion de l'administration communale. Ses fonctions sont variées en fonction des communes : accueil du public, état civil, instruction des autorisations d'urbanisme, gestion des écoles, gestion des opérations funéraires et du cimetière, gestion du personnel, établissement et suivi du budget de la commune, passation et suivi de marchés, montage de dossiers de subventions. Il constitue par ailleurs souvent le principal collaborateur et conseiller du maire, chargé de l'application de sa politique. Le métier requiert donc de la polyvalence, une grande disponibilité, le sens de l'adaptation ainsi que les compétences techniques nécessaires au traitement des divers aspects de la gestion et de l'administration communales.

Quatre cadres d'emplois, appartenant à trois catégories différentes de la fonction publique, sont susceptibles d'exercer les fonctions de secrétaire de mairie :

- les secrétaires de mairie (catégorie A, mis en extinction en 2001) et les attachés territoriaux (catégorie A) ;

- les rédacteurs territoriaux (catégorie B) ;

- les adjoints administratifs territoriaux (catégorie C).

Par ailleurs, 20 % des postes sont occupés par des contractuels.

Au total, environ 23 000 secrétaires de mairie exercent leurs fonctions dans près de 30 000 communes. La profession est très largement féminine (94 %). 60,4 % des secrétaires de mairie appartiennent à la catégorie C, 23,1 % à la catégorie B et 16,5 % à la catégorie A ⁽²⁾.

Il en résulte une grande diversité des statuts et des dispositions applicables, qui nuit à la visibilité et à la compréhension du métier. Exerçant souvent en solitaire et à temps partiel sur plusieurs communes, les secrétaires de mairie sont parfois confondus, à tort, avec les secrétaires de maire ⁽³⁾.

(1) Le plafond était auparavant de 2 000 habitants. Il a été relevé par décret en 1996.

(2) Les données présentées dans cette partie sont issues des travaux de la mission d'information du Sénat.

(3) Ce constat de « méconnaissance » du métier était aussi partagé par Mme Sylvie Gibel, elle-même secrétaire de mairie à temps partiel dans quatre communes différentes, auditionnée par votre rapporteure.

Aux problèmes d’attractivité, s’ajoutent les défis de la pyramide des âges des secrétaires de mairie, tendant vers un vieillissement de la profession : en 2022, 60 % des agents avaient plus de 50 ans. Les recrutements sont déjà difficiles : ainsi, en mars 2023, près de 2 000 postes étaient déjà à pourvoir.

Le renouvellement des effectifs constitue, assurément, un défi auquel la présente proposition de loi entend apporter des réponses.

II. UNE PROPOSITION DE LOI CONSENSUELLE, SUBSTANTIELLEMENT COMPLÉTÉE PAR LE SÉNAT

A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Déposée au Sénat le 1^{er} mai 2023, la proposition de loi fait suite à une mission d’information sénatoriale ⁽¹⁾ et à une proposition de loi de Mme Céline Brulin ⁽²⁾, adoptée au Sénat le 6 avril 2023.

Initialement composée de trois articles, elle « *vis*e ... à répondre à [un] besoin de renforcement des compétences tout en veillant à conserver un large vivier de candidats » et « à reconnaître l’expérience des agents de catégorie C exerçant d’ores et déjà cette fonction » ⁽³⁾.

Son **article 1^{er}** instaure, à titre provisoire jusqu’au 31 décembre 2028, une voie de promotion exceptionnelle permettant aux agents de catégorie C exerçant déjà des fonctions de secrétaire de mairie d’être nommés dans un cadre d’emploi de catégorie B. Cette voie de promotion est dérogatoire, dans la mesure où elle s’affranchit de la règle de droit commun qui impose une certaine proportionnalité entre les recrutements au titre de la promotion interne et les autres recrutements.

L’**article 2** crée une voie de promotion interne par la formation qualifiante pour les agents de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie.

L’**article 3** accorde un avantage particulier d’ancienneté aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie, pour l’avancement d’échelon au sein d’un même grade. Il s’inspire des bonifications d’ancienneté dont bénéficient les fonctionnaires exerçant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (article L. 522-9 du code général de la fonction publique).

(1) Rapport n° 676 (2022-2023), de Mme Catherine Di Folco, Jérôme Durain et Cédric Vial, déposé le 1er juin 2023 ([lien](#)).

(2) Proposition de loi n°598, adoptée par le Sénat le 6 avril 2023 ([lien](#) vers le dossier législatif).

(3) Exposé des motifs.

B. LES APPORTS DU SÉNAT

En commission comme en séance, les sénateurs ont adopté plusieurs amendements pour encadrer les dispositifs existants et enrichir la proposition de loi.

- *Les dispositions visant à faciliter le recrutement et la progression de carrière des secrétaires de mairie*

Les sénateurs ont encadré les dispositifs de promotion destinés aux secrétaires de mairie de catégorie C, prévus aux articles 1 et 2.

Ils ont ainsi encadré la voie de promotion temporaire mise en place par l'article 1^{er}, en prévoyant deux conditions supplémentaires, relatives au grade d'avancement et à l'ancienneté dans les fonctions de secrétaire de mairie. D'une part, le plan de requalification ne pourra concerner que les fonctionnaires « relevant des grades d'avancement », c'est-à-dire les adjoints administratifs territoriaux de 1^{ère} et 2^{ème} classe uniquement. D'autre part, le bénéfice du plan de requalification est conditionné à une condition minimale d'ancienneté dans les fonctions de secrétaire de mairie, qui sera déterminée par décret en Conseil d'État. Il est par ailleurs précisé, logiquement, que seuls les fonctionnaires pourront en bénéficier.

Concernant l'article 2, les sénateurs en ont précisé l'articulation avec le dispositif de l'article 1^{er}, en repoussant son entrée en vigueur de telle sorte que les deux dispositifs se succèdent et en étendant son bénéfice aux agents recrutés après la promulgation de la présente loi. Ils ont ajouté une condition d'ancienneté dans l'exercice des fonctions, et prévu l'intervention d'un décret pour préciser les modalités de la formation.

En revanche, les sénateurs ont supprimé l'**article 3**, à l'initiative de la rapporteure, qui a notamment fait valoir que « *Pour spécifiques qu'elles soient, ces fonctions ne paraissent pas de nature à autoriser une telle dérogation au principe d'égalité de traitement des agents publics. À l'inverse, il semble que l'adoption d'une disposition de ce type supposerait l'ouverture d'un avantage similaire pour les agents exerçant des métiers plus pénibles ou plus dangereux.* » ⁽¹⁾

Ils ont enfin adopté plusieurs amendements portant article additionnel pour enrichir le texte :

– afin de favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie toutes catégories confondues, l'**article 2 ter** prévoit que les listes d'aptitudes comprennent une part minimale, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie ;

(1) Compte-rendu de l'examen en commission, mercredi 7 juin 2023 ([lien](#)).

– l’**article 4** relève de 1 000 à 2 000 le seuil d’habitants en dessous duquel les communes peuvent recruter de plein droit des agents contractuels à temps complet pour leurs emplois de secrétaires de mairie ;

– l’**article 5** demande au Gouvernement la remise d’un rapport sur la requalification en catégories A et B des emplois de secrétaire de mairie.

- *Le soutien à la formation et aux conditions de travail*

L’**article 2 bis** instaure une obligation de formation pour les secrétaires de mairie dans un délai d’un an après la prise de poste.

L’**article 2 ter A** prévoit la remise par le Gouvernement, dans un délai de douze mois, d’un rapport évaluant selon quelles modalités peut être créée au niveau national une filière universitaire préparant au métier de secrétaire général de mairie.

L’**article 2 bis A** confère aux centres de gestion une compétence obligatoire d’animation du réseau départemental des secrétaires et secrétaires généraux de mairie.

En améliorant la formation et l’accompagnement des secrétaires de mairie par leurs pairs, ces dispositions participent à l’amélioration des conditions de travail de ces agents, mais aussi à rendre ce métier plus attractif.

Enfin, l’**article 1^{er} A** inscrit dans le code général des collectivités territoriales la fonction de secrétaire de mairie.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

(article L. 2122-19-1 du code général des collectivités territoriales [nouveau])

Inscription dans le code général des collectivités territoriales des fonctions de secrétaire de mairie ou secrétaire général de mairie

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par le Sénat, donne une base législative à la fonction de secrétaire de mairie, en l'inscrivant dans le code général des collectivités territoriales.

Dernières modifications législatives intervenues

Sans objet.

Les secrétaires de mairie ont vocation à exercer leurs fonctions dans les communes de moins de 3 500 habitants. Mais cette fonction, en dépit de son importance pour le fonctionnement des petites communes, est aujourd'hui dépourvue de base légale.

Cet article, issu d'un amendement de la rapporteure du texte au Sénat, Mme Catherine Di Folco, inscrit la fonction dans un nouvel article L. 2122-19-1 du code général des collectivités territoriales. Il prévoit que le maire d'une commune de moins de 3 500 habitants nomme un agent pour exercer les fonctions liées au secrétariat de mairie, sauf lorsqu'un agent de catégorie A occupe le poste de directeur général des services ⁽¹⁾.

Pour tenir compte de la réalité de l'organisation des collectivités territoriales, l'article précise également que les secrétaires de mairie peuvent exercer leurs fonctions à temps partiel ou non complet.

En séance, les sénateurs ont modifié la désignation de cette fonction. Lorsqu'elle est exercée par un agent de catégorie B ou A, on parlera de secrétaire *général* de mairie. Symbolique, cette modification doit permettre de reconnaître sa pleine valeur à une fonction trop souvent méconnue et confondue avec le métier de secrétaire du maire.

(1) L'emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) ne peut être créé que dans les communes de plus de 2 000 habitants. Les communes comptant entre 2 000 et 3 500 habitants pourront donc être dotées soit d'un DGS, soit d'un secrétaire de mairie.

*

* *

Article 1

Dispositif temporaire de requalification des secrétaires de mairie de catégorie C dans un emploi de catégorie B

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article instaure, à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 2028, une voie de promotion exceptionnelle, permettant aux agents de catégorie C exerçant déjà des fonctions de secrétaire de mairie d'être nommés dans un cadre d'emploi de catégorie B. Cette voie de promotion est dérogatoire, dans la mesure où elle s'affranchit de la règle de droit commun qui impose une certaine proportionnalité entre les recrutements au titre de la promotion interne et les autres recrutements.

Dernières modifications législatives intervenues

Sans objet.

Les modifications apportées par le Sénat

Les sénateurs ont encadré le dispositif en précisant qu'il ne concernera que les fonctionnaires et non les contractuels, et en prévoyant deux conditions supplémentaires, relatives au grade d'avancement et à l'ancienneté dans les fonctions de secrétaire de mairie.

1. L'état du droit

L'article L. 523-1 du code général de la fonction publique prévoit deux voies de promotion interne : l'examen professionnel et le choix, « *par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des candidats* ».

Ce même article prévoit que la promotion interne est limitée par des quotas, dans des conditions définies par les statuts particuliers⁽¹⁾. Ainsi, un fonctionnaire ne peut être promu, au titre d'une année, que si trois recrutements ont été opérés selon d'autres voies (concours, détachement, mutation ou intégration directe). Or cette règle, dite du « un pour trois », peut constituer un frein à la carrière des agents territoriaux, notamment dans les collectivités de petite taille et dans les cadres d'emplois de faible effectif.

(1) Pour la fonction publique territoriale, voir l'article 9 du décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale ([lien](#)).

Conformément à l'article L. 523-5, les listes d'aptitude sont établies :

– soit par le président du centre de gestion compétent, pour les collectivités qui lui sont affiliées – ce qui est le cas des petites communes qui sont concernées par la proposition de loi,

– soit par l'autorité territoriale elle-même.

2. Le dispositif proposé

L'article crée, à titre provisoire, une voie de promotion exceptionnelle dérogeant à la règle des quotas.

Cette voie de promotion s'adresse aux agents de catégorie C exerçant déjà des fonctions de secrétaires de mairie. Selon les estimations de la direction générale des collectivités locales et des centres de gestion, cela pourrait concerner 6 500 à 8 500 personnes, soit un quart à un tiers du nombre total de secrétaires de mairie.

Elles pourront ainsi être inscrites sur les listes d'aptitude sans qu'une proportion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée.

Un décret en conseil d'État fixe les modalités d'application de l'article.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a jugé cette voie de promotion exceptionnelle cohérente avec le souci d'une meilleure reconnaissance du niveau de compétences requises pour exercer les fonctions de secrétaire de mairie, alors que 60 % des secrétaires de mairie relèvent de la catégorie C.

Les commissaires aux Lois du Sénat ont toutefois ajouté des conditions supplémentaires d'éligibilité à la promotion exceptionnelle :

– le plan de requalification ne pourra concerner que les fonctionnaires « relevant des grades d'avancement », ce qui exclut donc les adjoints administratifs du grade le plus bas ⁽¹⁾. Cette mesure est cohérente avec les dispositions réglementaires prévoyant que les adjoints administratifs territoriaux relevant des grades d'avancement – à l'exclusion des autres – peuvent exercer le secrétariat de mairie des communes de moins de 2 000 habitants. Or, si dans la pratique des dispositions ne sont pas toujours respectées, il convient de ne pas légitimer des situations contraires au cadre réglementaire ;

– le bénéfice du plan de requalification est conditionné à une condition minimale d'ancienneté dans les fonctions de secrétaire de mairie, qui sera

(1) Le décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emploi des adjoints administratifs territoriaux prévoit trois grades : adjoint administratif territorial, adjoint administratif territorial principal de 2^{ème} classe et adjoint administratif territorial principal de 1^{ère} classe.

déterminée par décret en Conseil d'État. D'après les informations communiquées à votre rapporteure par la direction générale des collectivités locales, la durée d'ancienneté requise pourrait s'inspirer des conditions statutaires de promotion au choix des secrétaires de mairie. Les adjoints administratifs principaux de 1^{ère} ou 2^{ème} classe peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude pour une promotion au choix en catégorie B s'ils comptent au moins 8 ans de services effectifs, dont quatre ans au titre de l'exercice de fonctions de secrétaire de mairie ⁽¹⁾. La durée de quatre ans pourrait ainsi être retenue.

Enfin, les sénateurs ont adopté un amendement précisant que cette voie de promotion interne sera ouverte aux seuls fonctionnaires.

Il convient de relever que la rapporteure du texte au Sénat a néanmoins attiré l'attention sur « la portée limitée » de cette voie de promotion interne : *« l'inscription sur les listes d'aptitude des candidats éligibles à la promotion interne ne sera ni automatique ni systématique ; le président du centre de gestion conservera la faculté de faire figurer ou non les agents sur ces listes. De plus, l'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas nomination, cette dernière relevant de la décision de chaque employeur. Enfin, la promotion interne peut être synonyme de mobilité géographique, ce qui peut décourager certains agents de postuler à un emploi, voire à la promotion »* ⁽²⁾.

Cette disposition, qui s'inscrit dans le cadre plus général de la proposition de loi, constitue néanmoins un outil de revalorisation et de promotion intéressant. Il est utilement complété par l'article 2.

*

* *

(1) En parallèle, les adjoints administratifs principaux de 1^{ère} classe peuvent également être inscrits sur la liste d'aptitude pour une promotion au choix en catégorie B s'ils comptent au moins 10 ans de services effectifs, dont 5 ans dans ce cadre d'emplois.

(2) Compte-rendu intégral des débats, 14 juin 2023 ([lien](#)).

Article 2

Création d'une voie de promotion interne par la formation qualifiante pour les fonctionnaires de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ouvre une voie de promotion pérenne vers la catégorie B au bénéfice des fonctionnaires de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et ayant validé une formation qualifiante.

Dernières modifications législatives intervenues

Sans objet.

Les modifications apportées par le Sénat

Les sénateurs ont précisé l'articulation de cet article avec le dispositif de l'article 1^{er}, en repoussant son entrée en vigueur de telle sorte que les deux dispositifs se succèdent, d'une part, et en étendant son bénéfice aux agents recrutés après la promulgation de la présente loi, d'autre part. Ils ont ajouté une condition d'ancienneté dans l'exercice des fonctions, et prévu l'intervention d'un décret pour préciser les modalités de la formation.

1. L'état du droit

L'article L. 523-1 du code général de la fonction publique prévoit deux voies de promotion interne : l'examen professionnel et le choix « *par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des candidats* ».

Il revient aux statuts particuliers de chaque cadre d'emploi de fixer la proportion de postes concernés et l'application de l'une ou l'autre de ces modalités, ou des deux « *sous réserve qu'elles bénéficient à des candidats placés dans des situations différentes.* »

2. Le dispositif proposé

Le présent article ouvre, en plus des deux dispositifs ci-dessus, une troisième voie de promotion interne via la formation. Cette voie concerne exclusivement le passage de la catégorie C vers la catégorie B.

Concrètement, pourront en bénéficier les adjoints administratifs territoriaux exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et ayant validé une formation qualifiante.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Souscrivant pleinement à la lettre de l'article, les sénateurs ont adopté des amendements pour assurer une meilleure articulation de cet article avec l'article 1^{er} :

– d'une part, en commission, ils ont prévu que la voie de promotion de l'article 2 prendra la suite de celle de l'article 1^{er}, et n'entrera en vigueur qu'une fois celle-ci expirée. Il s'agit « *d'épuiser progressivement le volume constitué par les secrétaires de mairie de catégorie C* » ;

– d'autre part, en séance, il a été précisé que seront également inclus dans ce dispositif les agents de catégorie C recrutés entre l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi et le 31 décembre 2028, date à laquelle expire la voie de promotion temporaire prévue à l'article 1^{er}. Ainsi, le vivier d'agents qui seront recrutés à l'avenir disposera de perspectives au même titre que ceux qui sont actuellement en poste.

En commission, les sénateurs ont également ajouté une condition d'ancienneté dans l'exercice des fonctions et prévu l'intervention d'un décret pour préciser les modalités de la formation.

Par un amendement du Gouvernement adopté en séance, les sénateurs ont également précisé qu'il n'y aura pas de proportion de postes ouverts à la promotion préalablement déterminée.

*

* *

Article 2 bis A

(article L. 452-38 du code général de la fonction publique)

Mission d'animation du réseau confiée aux centres de gestion

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article confère aux centres de gestion une compétence obligatoire d'animation du réseau départemental des secrétaires et secrétaires généraux de mairie.

Dernières modifications législatives intervenues

Issues de l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dispositions relatives aux missions des centres de gestion avaient été substantiellement enrichies par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

1. L'état du droit

L'intérêt d'un réseau professionnel est d'autant plus grand que les secrétaires de mairie exercent leurs fonctions dans une grande autonomie et un relatif isolement. Des initiatives locales en ce sens ont déjà été mises en place par des associations départementales d'élus et les centres de gestion de la fonction publique territoriale ⁽¹⁾. Elles reposent uniquement sur l'initiative locale et la liste des missions des centres de gestion ne fait pas référence à l'animation du réseau.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Introduit en séance au Sénat, le présent article donne un fondement juridique à ces pratiques éparses, en confiant aux centres de gestion une compétence obligatoire d'animation du réseau départemental des secrétaires et secrétaires généraux de mairie. Il reprend ainsi la proposition n° 12 du rapport sénatorial précité relatif à l'attractivité du métier de secrétaire de mairie. Selon les rapporteurs, l'animation du réseau pourrait ainsi recouvrir des outils aussi variés que la mise à disposition d'un répertoire des secrétaires de mairie du département, la création d'un dispositif d'accueil des nouveaux entrants, d'une plateforme d'échanges et d'une « boîte à outils », l'organisation de congrès départementaux, ou encore le développement d'une offre de formation à distance ⁽²⁾.

(1) On peut citer, à titre d'exemple, le centre de gestion de Savoie, le centre de gestion de Seine-et-Marne et le centre de gestion de la Lozère.

(2) Rapport du Sénat, pp. 33-34.

Les centres de gestion

Régis par le chapitre II du titre V du livre IV du code général de la fonction publique, les centres de gestion sont des établissements publics locaux, créés dans chaque département, sauf en Ile-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion : le CIG Petite Couronne et le CIG Grande Couronne.

Ils sont dirigés par un conseil d'administration composé de 15 à 30 représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés.

Les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires territoriaux titulaires et stagiaires à temps complet y sont obligatoirement affiliés.

Ils exercent des missions obligatoires relatives au recrutement, à la gestion des carrières (concours, examen professionnel, avancement, discipline) des agents et à leur accompagnement (mobilité, temps syndical). Ils peuvent aussi exercer des compétences facultatives.

*

* *

Article 2 bis

(article L. 422-34-1 [nouveau] et L. 451-6 du code général de la fonction publique)

Introduction d'une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par le Sénat, crée une obligation de formation au profit des agents occupant un emploi de secrétaire de mairie, dans un délai d'un an à compter de leur prise de poste. Cette formation est assurée par le centre national de la fonction publique territoriale.

Dernières modifications législatives intervenues

Le principe de formations pour les fonctionnaires territoriaux figurait déjà dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle a été substantiellement enrichie par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

1. L'état du droit

Les obligations générales des agents territoriaux en matière de formation sont réglées par le 1^o de l'article L. 422-21 du code général de la fonction publique ⁽¹⁾. Il prévoit :

– d'une part, des actions favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents territoriaux de toutes catégories. Les statuts particuliers ⁽²⁾ fixent la durée et la périodicité de cette formation d'intégration. Pour les cadres d'emplois de catégorie B comme les rédacteurs territoriaux, la formation est d'une durée de dix jours et effectuée pendant la période de stage, préalable à la titularisation. Pour les cadres d'emplois de catégorie C, comme celui des adjoints administratifs territoriaux, cette formation est d'une durée de cinq jours et doit être suivie dans l'année qui suit la nomination.

– d'autre part, des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité. La formation de professionnalisation au premier emploi, doit être suivie dans un délai de deux ans, est d'une durée de cinq jours pour les catégories B et de trois jours pour les catégories C (cette durée pouvant être portée à dix jours en cas d'accord entre l'agent et son employeur). Enfin, les agents doivent suivre tous les cinq ans une formation de professionnalisation, d'une durée de deux jours.

Ces actions « *porte[nt] notamment sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les services publics locaux et le déroulement des carrières des fonctionnaires territoriaux* » ⁽³⁾.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Cet article entend « *donner à tous les secrétaires de mairie... un socle de connaissances adapté à la particularité de leurs fonctions* » ⁽⁴⁾. Ce faisant, il contribue aussi au renforcement de l'attractivité du métier.

Le 1^o introduit une formation obligatoire pour les personnes occupant un emploi de secrétaire de mairie et secrétaire général de mairie, effectuée dans l'année suivant leur prise de poste et « *adaptée aux besoins des collectivités concernées* ».

(1) L'article L. 422-28 prévoit que ne sont pas concernés les contractuels recrutés pour une durée inférieure à un an. S'y ajoutent les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur au titre des points 2^o à 6^o de l'article L. 422-21 du CGFP : préparation aux concours, formations de perfectionnement suivies à l'initiative de l'agent ou de son employeur...

(2) Décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux ([lien](#)) et décret n°2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux ([lien](#)).

(3) article 6 du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux ([lien](#)).

(4) Rapport de Mme Catherine Di Folco sur la proposition de loi, p. 20.

Par rapport au droit commun présenté ci-dessus, ce dispositif est de nature à garantir une formation de façon plus rapide et systématique. La formation de professionnalisation devant être suivie tous les cinq ans, on peut imaginer que des secrétaires de mairie restent des années en poste avant de pouvoir en bénéficier. La durée de cette formation, qui est deux jours, peut sembler trop faible.

Le 2° prévoit qu'il revient au centre national de la fonction publique territoriale de définir et d'assurer cette formation.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le CNFPT est un établissement public administratif, présent sur l'ensemble du territoire via une organisation déconcentrée. Il définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents territoriaux

Il définit également et assure les programmes des formations suivants :

- des actions de formation favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents territoriaux de toutes catégories ;
- des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité ;
- des programmes relatifs à la formation de perfectionnement (dispensée en cours de carrière), à la formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique, ou encadre à la formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent territorial;

Ces formations peuvent être assurées par le centre lui-même ou par les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, par les administrations et les établissements publics de l'État, par les établissements participant à la formation des agents de l'État et des agents territoriaux, ainsi que par les organismes de formation déclarés.

*

* *

Article 2 ter A

Rapport sur les modalités de création d'une filière universitaire préparant au métier de secrétaire général de mairie

Cet article, introduit par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. Cédric Vial ⁽¹⁾, prévoit la remise par le Gouvernement, dans un délai de douze mois, d'« *un rapport évaluant selon quelles modalités peut être créée, au niveau national, une filière universitaire préparant au métier de secrétaire général de mairie.* »

(1) Avis de sagesse du Gouvernement.

Cet article répond à la problématique de l'offre de formation initiale préparant aux fonctions de secrétaire de mairie. Si de nombreux D.U. (diplômes universitaires) proposent cette formation, force de constater que les modalités de ces formations varient d'un établissement à l'autre : nombre d'heures de formations, niveau d'entrée... ⁽¹⁾. Par ailleurs, s'il faut saluer le développement d'une offre de formation, cette hétérogénéité nuit à la visibilité et à la compréhension du métier par les candidats potentiels à ces fonctions. Au cours de la discussion de la présente proposition de loi en séance publique au Sénat, M. Vial constatait ainsi que les formations existantes *« pouvaient être intégrées au niveau du baccalauréat ou au niveau bac+2, voire au niveau infra-bac, et variaient dans leurs modalités, certaines comportant 100 heures de formation, d'autres 500 heures et d'autres encore s'effectuant en apprentissage. »* ⁽²⁾

Le Gouvernement a pris l'engagement *« de travailler en lien avec les universités pour favoriser l'émergence de formations initiales de secrétaire de mairie ... de façon à multiplier les candidats potentiels aux concours de la catégorie B ou A ou à des recrutements en tant que contractuels »* ⁽³⁾. Le présent rapport permettra au Parlement d'être informé de l'avancée des initiatives et discussions annoncées.

*

* *

(1) À titre d'exemple, l'université de Nîmes propose ainsi un D.U. de 91 heures de cours s'adressant aux étudiants en master de droit public et aux secrétaires de mairie déjà en poste. L'université de Lorraine propose quant à elle un D.U. de 300 heures de formation, accessibles à partir du niveau bac. Plusieurs universités se sont associées pour proposer un diplôme universitaire des métiers de l'administration générale territoriale, comptant 390 heures de formation et accessible avec un bac +2 au moins.

(2) Compte-rendu intégral, 14 juin 2023 ([lien](#)).

(3) Idem.

Article 2 ter

(article L. 523-5 du code général de la fonction publique)

Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que les listes d'aptitudes comprennent une part minimale, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie.

Dernières modifications législatives intervenues

Sans objet.

1. L'état du droit

La présente proposition de loi entend promouvoir et valoriser le métier de secrétaire de mairie, qui est exercé par des agents de catégorie A, B et C.

Or, les dispositions prévues aux articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi s'adressent uniquement aux secrétaires de mairie relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C, alors que les secrétaires de mairie relevant de la catégorie B représentent plus de 23 % des agents exerçant ces fonctions.

La promotion interne permet d'accéder à un cadre d'emploi supérieur, voire à une catégorie supérieure, grâce à l'inscription sur une liste d'aptitude ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le présent article vise à favoriser la promotion interne de l'ensemble des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie. Il prévoit ainsi que les listes d'aptitude – quelle que soit la catégorie considérée – devront comporter une part, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie.

*

* *

(1) En plus du concours interne.

Article 4

(article L. 332-87 du code général de la fonction publique)

Hausse du seuil de population en-deçà duquel les communes peuvent recruter des contractuels à temps complet pour les emplois de secrétaire de mairie

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, introduit par le Sénat, relève de 1 000 à 2 000 habitants le seuil en dessous duquel les communes peuvent recruter des agents contractuels à temps complet pour leurs emplois de secrétaires de mairie sans avoir à remplir d'autres conditions.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 21 de loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a assoupli les possibilités de recrutement de contractuels dans la fonction publique territoriale.

1. L'état du droit

Le code général de la fonction publique fixe pour principe général que les emplois civils permanents sont occupés par des fonctionnaires (article L. 311-1).

Le recrutement de contractuels sur des emplois permanents n'est possible que dans certaines situations, limitativement énumérées à l'article L. 332-8 du même code. Il en résulte que des secrétaires de mairie contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

– lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'ait pu être recruté ;

– lorsque la commune compte moins de 1 000 habitants, ou pour les communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants, pendant une période de trois années suivant leur création ;

– pour tous les emplois à temps non complet, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %.

Les communes de plus de 1 000 habitants souhaitant recruter un secrétaire de mairie contractuel à temps complet doivent donc au préalable rechercher un fonctionnaire.

Cette situation est source de complexité, alors même que les difficultés de recrutement à ces emplois, pour les raisons précédemment évoquées, sont avérées. La pyramide des âges risque d'accroître la pénurie de secrétaires de mairie au cours des années à venir.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Cet article, issu d'un amendement de la rapporteure adopté par la commission des Lois du Sénat, étend aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants la possibilité, déjà accordée aux communes de moins de 1 000 habitants, de recruter des secrétaires de mairie contractuels à temps complet.

Il n'a pas été jugé opportun par les sénateurs de relever ce seuil de 2 000 à 3 500 habitants, seuil maximal de population pour l'emploi de secrétaire de mairie. D'une part, à partir de 2 000 habitants, les communes ont en effet la faculté de recruter un directeur général des services ⁽¹⁾, fonction pour laquelle les problématiques d'attractivité et de recrutement sont différentes. D'autre part, elles conservent la possibilité de recruter un contractuel sur un emploi permanent conformément aux dérogations prévues par l'article L. 332-8 dans sa rédaction actuelle.

*

* *

Article 5

Rapport sur la requalification en catégories A et B des emplois de secrétaire de mairie

Cet article est issu d'un amendement adopté en séance par les sénateurs contre l'avis du Gouvernement.

Si elle instaure deux dispositifs visant à favoriser le passage de la catégorie C vers la catégorie B (articles 1^{er} et 2), la proposition de loi n'empêche pas le recrutement futur de secrétaires de mairie en catégorie C. Une telle pratique est, pour autant, contraire à l'esprit de la loi, qui entend apporter une meilleure reconnaissance à la technicité du métier de secrétaire de mairie.

La requalification de l'ensemble des emplois de secrétaire de mairie en catégorie A et B entraînerait des conséquences financières, en raison de la revalorisation de la grille indiciaire. À ce titre, l'initiative de votre rapporteure en ce sens serait irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Le présent article demande donc au Gouvernement un rapport sur ce thème.

(1) Article 2 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ([lien](#)).