



Analyse critique du projet de statut de l'élu local Enjeux d'équité territoriale et de démocratie locale

Introduction

Le projet de loi sur le statut de l'élu local, dont la discussion est attendue à l'Assemblée nationale à partir du 30 juin 2025, ambitionne de moderniser les conditions d'exercice des mandats locaux. S'il affiche des objectifs nobles – protection sociale, conciliation des temps de vie, accompagnement post-mandat – sa conception, ses dispositifs et ses omissions suscitent de vives interrogations. Ce dossier vise à analyser, de façon rigoureuse et étayée, les risques d'inégalité territoriale et de déséquilibre institutionnel qu'il entraîne.

1. Un statut présenté comme un outil de valorisation du mandat local

L'objectif affiché du projet est d'encourager l'engagement politique à l'échelle locale en rendant le mandat plus compatible avec la vie personnelle et professionnelle. Le gouvernement met en avant :

- Le renforcement de la protection sociale des élus,
- Le droit au congé pour exercice de mandat,
- L'accompagnement à la reconversion,
- L'accès à la formation continue.

Toutefois, ces mesures conduisent implicitement à un modèle d'élu professionnel ou quasi professionnel, disposant d'une indemnisation suffisante, de temps et de moyens.

2. Une logique implicite de professionnalisation du mandat

Si la loi continue d'affirmer que le mandat n'est pas un emploi (art. L.2123-24-1 CGCT), le projet introduit des dispositifs empruntés à la sphère salariale : congés, droit à la retraite supplémentaire, formation qualifiante, accompagnement vers l'emploi.

Cela pose une double question :

- Peut-on assimiler le mandat à un emploi sans remettre en cause la nature même de la démocratie locale ?
- Est-ce légitime de créer un statut de l'élu pour une partie seulement des élus ?

3. Des droits potentiellement inapplicables dans les petites communes

Le projet, bien que formellement universel, est conçu dans une logique de moyens disponibles et d'administration outillée. Or, la réalité du terrain est la suivante :

- Près de 70% des communes comptent moins de 1.000 habitants (source : INSEE, 2023),
- Le maire y exerce souvent seul, parfois à titre bénévole,
- Les secrétaires de mairie sont à temps partiel, les relais d'information rares.

L'accès à la formation, à la reconversion ou à l'information sociale est donc théorique.

4. Un effet de cliquet en faveur des grandes communes

La structure du texte avantage de fait les communes disposant :

- De ressources humaines (DGS, service RH, juriste),
- De budgets permettant d'indemniser au plafond,
- D'élus disponibles à temps plein.

En conséquence :

- Les maires urbains pourront facilement activer tous les droits ouverts,
- Les maires ruraux seront exclus de fait de nombreuses avancées.

5. Un oubli majeur : les conseillers municipaux sans pouvoir exécutif

Le texte se focalise sur les maires et leurs adjoints. Or, dans la majorité des communes rurales, les conseillers jouent un rôle essentiel :

- Présence quotidienne,
- Interventions lors d'intempéries ou autres catastrophes,
- Surveillance et entretien du territoire,
- Soutien social et relais citoyen.

Aucun dispositif ne les reconnaît ou ne protège leur engagement. Leur invisibilisation est une erreur stratégique et démocratique.

6. Une aggravation des fractures territoriales et institutionnelles

Critère	Communes urbaines	Communes rurales
Indemnisation	Élevée, protectrice	Faible, parfois symbolique
Accès aux droits	Assisté par les services	Autogéré, complexe
Formation	Disponible, fréquente	Rare, difficilement mobilisable
Réponse à la pression administrative	Mutualisable	Directe, solitaire

Les données CNFPT (bilan 2022), DGCL (rapport annuel sur l'état de la fonction publique territoriale) et AMF confirment ces clivages. Le texte les ignore.

7. Quel impact pour la démocratie locale ?

En consacrant de facto une hiérarchie entre élus, le projet porte plusieurs risques :

- Dévalorisation du mandat local dans les territoires peu outillés,
- Encouragement à la concentration des pouvoirs autour du maire,
- Aggravation du désengagement électoral en milieu rural,
- Sentiment d'abandon démocratique.

Annexe 1 – Analyse juridique des risques constitutionnels et conventionnels

Principe d'égalité (art. 1er Constitution) : création d'une inégalité de traitement entre élus placés dans une situation comparable.

- Art. 72 Constitution : libre administration compromise si le conseil municipal devient un organe subordonné à un maire érigé en fonctionnaire.
- Charte européenne de l'autonomie locale (art. 3 et 7) : atteinte au pluralisme local et à l'égal accès aux fonctions électives.
- Décisions du Conseil constitutionnel : notamment n°2014-405 QPC du 20 juin 2014 (égalité entre collectivités), et décision n°2019-794 DC du 20 mars 2019 sur le respect du pluralisme démocratique.

Annexe 2 – Données chiffrées clés (sources officielles)

- 36.000 communes en France ; 22.000 ont moins de 1.000 habitants (INSEE 2023).
- Démissions d'élus :
1 maire sur 10 a quitté ses fonctions entre 2020 et 2023 (AMF, 2023).
Les chiffres sur les conseillers municipaux sont absents (aucun décompte, aucune

communication officiels) – symptôme de leur invisibilité institutionnelle.
Évolution comparée : entre 2014 et 2020, moins de 5% des maires avaient démissionné (DGCL, 2020).

- Indemnisation moyenne :
Maire d'une commune de 500 habitants : 658 €/mois brut,
Maire d'une commune de plus de 10.000 habitants : 3 421 €/mois brut (DGCL).
- Accès à la formation : seuls 8,5% des élus municipaux ont utilisé le DIF en 2023 (CNFPT). (Majoritairement des maires urbains.)

Conclusion

Le texte actuel sur le statut de l'élu local, sous couvert d'équité et de modernité, produit en réalité une mécanique à double vitesse. Il structure une inégalité entre territoires dotés et sous-dotés, entre élus centraux et élus invisibles.

Toute réforme du statut de l'élu ne pourra être crédible qu'à la condition de :

- Reconnaître le rôle de tous les élus municipaux,
- Adapter les droits à la réalité des petites communes,
- Mettre fin à la centralisation du pouvoir local au seul bénéfice de l'exécutif municipal.

La réforme attendue doit être un levier de revitalisation de la démocratie locale – non un outil d'accroissement des fractures.

Solène Le Monnier, présidente de l'UNEL (Union Nationale des Élus locaux),
solene.le-monnier@unel.fr - www.unel.fr

Mariline Thiebaut-Brodier, trésorière de l'UNEL
mariline.thiebaut-brodier@unel.fr

Où nous trouver :

- web : www.unel.fr
- Facebook : <https://www.facebook.com/UnionNationaledesElusLocaux/>
- LinkedIn : www.linkedin.com/in/unel-union-nationale-des-elus-locaux-718b01289

Siège social de l'UNEL : 101 rue de Sèvres, lot 1665 - 75272 PARIS cedex 06