

AJ Collectivités Territoriales 2024 p.158

Le point sur... la revalorisation du métier de secrétaire de mairie

À propos de la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023

Samuel Dyens, Avocat associé, Cabinet Goutal, Alibert & Associés, maître de conférences associé à l'université de Nîmes - Responsable du DU « Secrétaire de mairie »

Longtemps réduite au rang de voeu pieux et de promesses d'estrade, la revalorisation du métier de secrétaire de mairie est devenue une réalité juridique avec la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023. Issue d'une proposition de loi sénatoriale en date du 1^{er} mai 2023, votée en première lecture au Sénat le 14 juin 2023, puis à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2023, cette proposition a fait l'objet d'une commission mixte paritaire le 13 décembre 2023, dont le texte de consensus a été définitivement adopté les 18 (Sénat) et 20 (Assemblée nationale) décembre 2023.

Derrière ce processus législatif somme toute rapide apparaît une réalité bien connue des praticiens de terrain : le manque de secrétaires de mairie dans des communes dans lesquelles ils sont - fréquemment - les seuls collaborateurs du maire.

Les sénateurs ayant déposé ce texte, dont François Patriat, ne s'y sont pas trompés, lors de leur exposé des motifs, en précisant que la proposition de loi poursuivait un double objectif. D'une part, il s'agissait de rendre plus attractif le métier de secrétaire de mairie, en vue d'en faciliter le recrutement, et d'autre part, de reconnaître et valoriser celles et ceux qui l'occupent d'ores et déjà.

Dans un secteur - la sphère territoriale - au sein duquel la spécialisation des fonctions est dominante, le métier de secrétaire de mairie brille par son extrême généralité. Ces agents assurent en effet des missions diverses et variées, qui relèvent aussi bien de l'accueil du public que du conseil au maire et aux élus municipaux, de la gestion budgétaire, de la commande publique, du droit funéraire, de l'état civil, de la police administrative, de l'organisation des élections, de l'urbanisme, du fonctionnement de la commune et de ses instances, de la gestion des dossiers de subventions... Bref, une large compétence dans des domaines extrêmement divers est attendue d'eux, sans que les rigueurs de la loi ou de la jurisprudence ne soient atténuées en cas d'erreur. L'adage « nul n'est censé ignorer la loi » leur est bien trop souvent opposé...

Une autre caractéristique du métier de secrétaire de mairie est la grande difficulté d'en recruter. S'il en existe dans plus de 29 000 communes, il y avait plus de 1 900 postes vacants lors du dépôt de la proposition de loi. À tel point que ce métier figurait parmi les douze métiers les plus en tension de recrutement dans la fonction publique territoriale, sachant que, mécaniquement, cette carence va s'accroître compte tenu du départ à la retraite d'un tiers des agents actuellement en poste d'ici 2030.

Afin de répondre à ces deux objectifs, la loi du 30 décembre 2023 vise tout à la fois à revaloriser statutairement le métier de secrétaire de mairie et à organiser un accompagnement renforcé dans l'exercice des missions.

Une revalorisation statutaire progressive

Dans le cadre de cette revalorisation, le législateur a procédé à quelques ajustements symboliques et a instauré certains mécanismes plus opérationnels.

Un changement de dénomination - En premier lieu, par son article 1^{er}, la loi du 30 décembre 2023 modifie l'appellation du secrétaire de mairie qui, depuis le 1^{er} janvier 2024, se nomme « secrétaire général de mairie ».

Ainsi, il ressort du nouvel article L. 2122-19-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2028, que « pour assurer les fonctions liées au secrétariat de mairie dans les communes de moins de 3 500 habitants, le maire nomme un agent aux fonctions de secrétaire général de mairie, sauf s'il nomme un agent pour occuper les fonctions de directeur général des services. Le secrétaire général de mairie peut exercer ses fonctions à temps partiel ou à temps non complet ».

Le choix entre secrétaire général de mairie et directeur général des services reste donc ouvert, en fonction de la volonté de conférer un statut d'emploi fonctionnel ou non. Pour tenir compte de ce changement d'appellation, il est recommandé aux communes - au maire en réalité - de prendre un arrêté actant cette modification pour les agents déjà en poste, la nouvelle dénomination s'appliquant immédiatement pour les futurs recrutements. À compter du 1^{er} janvier 2028, le libellé de l'article L. 2122-19-1 du CGCT actera l'évolution des règles de nomination sur le poste.

Un plan de requalification progressif - En deuxième lieu, et dans le prolongement, la loi du 30 décembre 2023 fixe la rédaction de l'article L. 2122-19-1 du CGCT dans sa version au 1^{er} janvier 2028, en vue de tenir compte de la revalorisation statutaire souhaitée par le législateur.

Ainsi, à cette date, les fonctions de secrétaire général de mairie exercées dans les communes de moins de 2 000 habitants devront l'être par un agent relevant d'un corps ou d'un cadre d'emplois « classé au moins dans la catégorie B ». Alors que les fonctions liées au secrétariat de mairie dans les communes de 2 000 habitants et plus devront être exercées par un agent relevant d'un corps ou d'un cadre d'emplois « classé dans la catégorie A », sauf si le maire nomme un agent pour occuper les fonctions de directeur général des services.

Cette requalification progressive des agents occupant les fonctions de secrétaire général de mairie vise à mettre en adéquation le niveau statutaire des agents avec le degré d'expertise attendu pour l'exercice des missions. Il est en effet difficilement contestable que de telles fonctions appellent un grade de catégorie B ou de catégorie A, alors qu'elles sont aujourd'hui très majoritairement exercées par des agents de catégorie C. Pour parvenir à cet état du droit au 1^{er} janvier 2028, le législateur a organisé des règles de promotion interne favorables.

Des règles de promotion interne aménagées - Les règles de promotion interne des fonctionnaires territoriaux sont déterminées à l'article L. 523-1 du code général de la fonction publique (CGFP). Celui-ci dispose que les statuts particuliers fixent, outre l'accès par concours interne, une proportion de postes qui peuvent être proposés aux fonctionnaires ou aux agents pour une nomination. Autrement posé, il faut un certain nombre de postes ouverts pour permettre la création d'un poste à la promotion interne. C'est à ce système de calcul « historique » que la loi commentée vient déroger pour les secrétaires généraux de mairie. Ainsi, l'article 2 du texte dispose que les fonctionnaires de catégorie C relevant des grades d'avancement de leur cadre d'emplois respectif et exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie « peuvent bénéficier d'une promotion interne dans un cadre d'emplois de la catégorie B, selon les modalités prévues à l'article L. 523-5 du CGFP, sans qu'une proportion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée ». Il reviendra toutefois à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'application de cet article 2, notamment

les conditions d'ancienneté requise dans l'exercice des fonctions liées au secrétariat de mairie.

De plus, autre aménagement favorable pour les secrétaires de mairie, quels que soient le cadre d'emplois et la catégorie considérés, l'article 7 de la loi commentée modifie l'article L. 523-5 du CGFP, en vue de conduire le président du centre de gestion compétent veiller « à ce que les listes d'aptitude comprennent une part, fixée par décret, de fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie ». Une telle disposition favorise aussi bien la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C, pour leur accès à la catégorie B, que celle des secrétaires de mairie de catégorie B, pour leur accès à la catégorie A.

Création d'un examen professionnel spécifique - Outre les règles particulières d'avancement indiquées ci-dessus, l'article 3 de la loi du 30 décembre 2023 dispose que les statuts particuliers des cadres d'emplois de la catégorie B « peuvent prévoir l'établissement d'une liste d'aptitude ouverte aux fonctionnaires de catégorie C relevant des grades d'avancement de leur cadre d'emplois respectif et ayant validé un examen professionnel sanctionnant une formation qualifiante aux fins d'exercer les fonctions de secrétaire général de mairie, sans qu'une proportion de postes ouverts à la promotion soit préalablement déterminée ».

Ici aussi, il reviendra au pouvoir réglementaire de déterminer la nature de cette formation qualifiante, les modalités d'organisation de cet examen professionnel ainsi que la nature des épreuves. L'inscription sur cette liste d'aptitude permettra d'être nommé dans l'un des cadres d'emplois de la catégorie B aux fins d'exercer uniquement les fonctions de secrétaire général de mairie.

À toutes fins utiles, indiquons ici que l'article 8 de la loi consacre un avantage pour l'avancement d'échelon, puisqu'il pose le principe selon lequel les agents exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie « bénéficient d'un avantage spécifique d'ancienneté pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon ».

Un nouveau cas de contractualisation - En vertu de l'article L. 311-1 du CGFP, les emplois permanents des collectivités territoriales sont par principe occupés par des fonctionnaires. Toutefois, ce principe est affecté de très nombreuses exceptions, recensées en particulier à l'article L. 322-8 dudit code. L'article 9 de la loi du 30 décembre 2023 vient ajouter une nouvelle dérogation à l'obligation de nommer un fonctionnaire sur emploi permanent. Ainsi, le 7° de l'article L. 322-8 pose désormais que figure parmi les emplois permanents qui peuvent être également occupés de manière permanente par des agents contractuels territoriaux « les emplois de secrétaire général de mairie des communes de moins de 2 000 habitants ».

Inscrits dans le droit commun du recrutement des agents contractuels, les futurs secrétaires généraux de mairie contractuels pourront donc être recrutés sur un contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite maximale de six ans. Au terme de cette durée maximale de six ans, la reconduction ne peut avoir lieu que par décision expresse et pour une durée indéterminée (CGFP, art. L. 332-9). Bien entendu, l'outil contractuel ne saurait permettre de déroger aux règles prévues par la loi du 30 décembre 2023, et notamment au nouveau positionnement en catégorie B des emplois de secrétaire général de mairie de communes de moins de 2 000 habitants.

Un accompagnement renforcé

L'essentiel de la loi, on l'a vu, porte sur la revalorisation de l'emploi de secrétaire général de mairie, importante pour les agents et futurs agents occupant ces fonctions. Le praticien sait que l'accompagnement au quotidien, dans l'accomplissement des missions, est un enjeu au moins aussi important. Car il est de nature à sécuriser l'action de ces agents, donc de leurs élus, et partant, de leur commune. Au-delà, c'est aussi le principe d'égalité des citoyens devant la loi

qui est en jeu. La loi du 30 décembre 2023 vient poser les jalons de cet accompagnement, de manière assez classique d'ailleurs. Il reviendra aux acteurs locaux (agents, maires, associations de maires, centres de gestion, CNFPT et universités) de trouver les voies d'un partenariat efficace, au-delà des périmètres et compétences de chacun.

Une formation initiale complémentaire - L'article 5 de la loi commentée - modifiant l'article L. 451-6 du CGFP - vient investir logiquement le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) d'une mission de formation spécifique des secrétaires généraux de mairie. Il revient donc à ce grand acteur de la formation des agents publics territoriaux de définir et concevoir la formation adaptée aux besoins de la commune que les secrétaires généraux de mairie doivent recevoir « dans un délai d'un an à compter de leur prise de poste » (CGFP, art. L. 422-34-1 ) .

D'importance, indiquons que cette formation est bien complémentaire, dans la mesure où elle vient s'ajouter à la formation initiale dont les agents exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie doivent bénéficier en application du statut particulier dont ils relèvent. Elle ne s'y substitue pas. Anticipant la nouvelle législation, le CNFPT organise d'ores et déjà des séquences d'actualité juridique et administrative, particulièrement utiles et suivies par les actuels secrétaires de mairie. C'est notamment autour de ce type d'initiatives - mais également les formations organisées par certaines universités - que les partenariats locaux que nous appelons de nos vœux doivent s'articuler.

Des réseaux professionnels à animer - Les centres de gestion de la fonction publique territoriale se voient confier la gestion, par l'article 4 de la loi commentée, de l'animation du réseau des secrétaires généraux de mairie dans leur ressort territorial (CGFP, art. L. 452-38 , 13°). Interlocuteurs du quotidien des communes, et notamment des communes de petite taille, les centres de gestion apparaissent effectivement adaptés pour être les animateurs potentiels d'un réseau des secrétaires généraux de mairie dans leur département (ou leur ressort). Au-delà des enjeux RH, les secrétaires généraux de mairie ont besoin d'outils et d'accompagnement dans des domaines extrêmement variés, on l'a rappelé, qui doivent conduire ici également les centres de gestion à réfléchir avec les autres intervenants à des dispositifs mutualisés et partenariaux.

La loi a posé les jalons de la revalorisation et de l'accompagnement des secrétaires généraux de mairie ; aux acteurs locaux concernés de faire la preuve une nouvelle fois de « l'intelligence territoriale » si souvent louée  (1) !

Mots clés :

RESSOURCES HUMAINES * Fonction publique territoriale * Statut * Statut particulier * Cadre d'emplois * Secrétaire de mairie * Secrétaire général de mairie

(1) J. Gouraud et Y. Krattinger, *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, Rapport d'information n° 471 (2008-2009), déposé le 17 juin 2009.