

N° 642

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2018

RAPPORT D'INFORMATION

TOME 1

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives »,

Par MM. Jean-Marie BOCKEL, Mathieu DARNAUD et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Mathieu Darnaud, *premier vice-président* ; M. Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guéné, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Éric Kerrouche, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES TRAVAUX	5
I. LA NOUVELLE DONNE DES MANDATS LOCAUX	9
A. UN ENVIRONNEMENT TOUJOURS PLUS COMPLEXE	9
1. <i>L'action publique locale aujourd'hui : un labyrinthe</i>	9
2. <i>L' élu local aujourd'hui : un équilibriste</i>	10
B. LA LÉGISLATION SUR LE CUMUL DES MANDATS ET LA RÉDUCTION ANNONCÉE DU NOMBRE DES ÉLUS LOCAUX	11
1. <i>La législation sur l'interdiction du cumul des mandats</i>	11
2. <i>Les effets de la réduction possible du nombre d'élus locaux doivent être bien mesurés</i>	13
C. LE RISQUE D'UNE DÉSAFFECTION	14
II. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	16
A. UNE LIGNE DIRECTRICE : PERFECTIONNER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS SANS REMETTRE EN CAUSE LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE	17
1. <i>La professionnalisation, une hypothèse cohérente mais insuffisamment plausible</i>	17
2. <i>Ce que souhaitent les élus locaux</i>	19
B. PROGRESSER DE FAÇON PRAGMATIQUE SUR LES TROIS VOILETS DE L'EXERCICE DU MANDAT	21
1. <i>L'entrée dans le mandat : favoriser une diversification accrue des élus locaux en fonction de la position socio-professionnelle et en fonction du genre</i>	21
2. <i>L'exercice du mandat : mettre en place un cadre plus sécurisant et correspondant aux besoins réels des élus locaux d'aujourd'hui</i>	24
3. <i>Accompagner et rendre plus efficace la sortie du mandat : la nécessaire appropriation par les élus locaux des dispositifs récemment créés en matière de formation et reconversion</i>	27
LISTE DE L'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS	29
LISTE DE L'ENSEMBLE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	35
EXAMEN EN RÉUNION DE DÉLÉGATION DU RAPPORT D'INFORMATION « FACILITER L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX » (5 JUILLET 2018)	43
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LA NOUVELLE DONNE DES MANDATS LOCAUX » (15 FÉVRIER 2018)	69

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « AUTEURS DE TRAVAUX PARLEMENTAIRES ET CHERCHEURS SPÉCIALISTES DU STATUT DE L'ÉLU LOCAL » (12 AVRIL 2018)	89
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX PAR LES ÉLUES » (24 MAI 2018, RÉUNION COMMUNE AVEC LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES)	105
NOTE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LES ÉVOLUTIONS DU STATUT DE L'ÉLU LOCAL DEPUIS 2009 (ACTUALISATION DE L'ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE LC 194)	123
NOTE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN ITALIE (NOTE DE SYNTHÈSE)	139

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

En octobre dernier, le Président du Sénat a souhaité que la délégation aux collectivités territoriales se saisisse du statut des élus locaux, figurant à l'ordre du jour de la Conférence nationale des territoires (CNT) du 14 décembre 2017 et évoqué par le Président de la République, sous l'angle de la protection des élus et de leur responsabilité pénale, dans son discours devant la CNT réunie au Sénat le 17 juillet 2017.

À l'origine de cette initiative se trouve un malaise, très largement partagé par les élus locaux depuis de nombreuses années, à l'égard des conditions d'exercice des mandats. Les raisons de ce malaise sont liées à l'évolution des conditions d'exercice des mandats dans le contexte d'une organisation territoriale de plus en plus complexe, de politiques publiques de plus en plus enchevêtrées entre les différents niveaux d'administration, de la montée en puissance des exigences de toutes sortes exprimées par les administrés. De l'ensemble de ces circonstances difficilement maîtrisables résulte un très fort sentiment d'abandon, voire de découragement des élus locaux. Les insuffisances de ce que l'on nomme de façon trop elliptique le « statut » des élus locaux ne contribuent guère à l'atténuation de ce sentiment.

La délégation a décidé de lancer un travail sur ce thème lors de sa réunion du 16 novembre 2017. Elle a prévu que les travaux se dérouleraient au sein d'un groupe de travail piloté par son président et son premier vice-président, et composé pour l'essentiel des membres de son Bureau, ce qui a permis d'associer à l'élaboration du rapport toutes les sensibilités politiques représentées. Il lui a semblé, en effet, important d'assurer à ses travaux un caractère pluraliste et transpartisan, dans un domaine emblématique de notre conception de la démocratie mais où les clivages politiques cèdent le pas à la recherche commune des évolutions utiles à tous.

Des rapporteurs thématiques ont été désignés pour les différents blocs normatifs à étudier : le régime indemnitaire, le régime social, la formation permanente et la reconversion, ainsi que le régime pénal et la déontologie.

Le groupe de travail ainsi organisé a adopté un programme d'auditions sous forme de tables rondes, dont certaines ont été organisées en séance plénière de la délégation, telle la table ronde inaugurale réunie le 15 février 2018 sur le thème « *Être élu local en 2018, la nouvelle donne* », en présence de la ministre Jacqueline Gourault.

Les autres tables rondes ont repris les thèmes spécifiques précédemment évoqués : « *le régime indemnitaire des élus locaux* » ; « *le régime social des élus locaux* » ; « *la formation permanente et la préparation à la reconversion des élus locaux* » ; « *la responsabilité pénale et les obligations déontologiques* », qui constituent les tomes II à V du présent rapport.

Une table ronde a également été organisée en partenariat avec la délégation du Sénat aux droits des femmes sur « *les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues* ». Les enseignements que les rapporteurs ont tiré des échanges qui ont éclairé cette problématique irriguent tout le rapport.

Une dernière table ronde, enfin, a été l'occasion pour votre groupe de travail d'entendre des « *auteurs de travaux parlementaires et des chercheurs* », qui lui ont apporté une expertise complémentaire.

Il convient de souligner par ailleurs que les travaux du groupe de travail se sont déroulés avec la participation constante des représentants des associations d'élus locaux, partenaires incontournables dans l'exploration des possibilités concrètes d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. L'Exécutif a, lui aussi, été dûment associé, en particulier grâce à la présence aux tables rondes des représentants de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur.

Au-delà de cette forte implication des partenaires institutionnels traditionnels de la délégation, le groupe de travail a tenu à conduire sa mission sous l'œil des élus locaux eux-mêmes en quelque sorte. Ceux-ci ont reçu, en décembre 2017, un questionnaire auquel ils ont massivement répondu puisque plus de 17 500 réponses ont été enregistrées, dont 7 300 complétées de la première à la dernière page, ce qui confirme le caractère central du sujet. Ce sont au total 9 800 élus communaux, dont 4 200 maires, 5 400 élus intercommunaux, dont 1 400 présidents ou vice-présidents, 560 élus départementaux et 210 élus régionaux qui ont contribué à cette consultation. Certains de ces élus locaux sont par ailleurs issus des outre-mer, que votre groupe de travail a tenu à largement associer.

Cette consultation a confirmé trois intuitions de départ : le sentiment d'inquiétude des élus locaux, qui se traduit par ce que l'on appelle la « *crise des vocations* » ; la convergence des critiques sur quelques dossiers prégnants ; et l'attente forte d'une évolution des conditions concrètes d'exercice des mandats locaux.

Le malaise est en effet perceptible parmi les élus locaux, qui jugent assez largement insatisfaisantes les conditions d'exercice de leur mandat. Ils évoquent prioritairement cinq difficultés : *la difficile conciliation du mandat avec la vie professionnelle* (13,64 %) ; *le degré d'exigence des citoyens* (13,38 %), *le risque juridique et pénal* (12,65 %), *la lourdeur des responsabilités* (12,60 %) ou encore *la difficile conciliation du mandat avec la vie personnelle* (12,29 %).

Les répondants ont identifié cinq domaines pour lesquels ils estiment nécessaire d'agir de façon prioritaire : *la protection juridique et le statut pénal* (19,07 %), *la conciliation avec une activité professionnelle* (18,61 %), *le régime indemnitaire* (16,41 %), *la formation* (15,62 %) et *la protection sociale* (8,49 %).

Une présentation détaillée des enseignements tirés de la consultation fait l'objet du dernier tome du présent rapport.

Par ailleurs, un déplacement en Italie des co-présidents du groupe de travail a été organisé les 15 et 16 mars 2018 afin d'étudier le dispositif en vigueur dans une démocratie comptant un nombre significatif d'élus locaux et présentant une organisation locale relativement comparable. À travers des entretiens avec des élus de la municipalité de Milan, des représentants de la région Lombardie et des enseignants-chercheurs en sciences politiques, les co-présidents se sont vu confirmer de nombreux points de convergence avec la situation française.

La division de la législation comparée du Sénat a réalisé de son côté une étude sur le statut des élus locaux en Italie, annexée au présent tome.

Il lui a en outre été demandé de mettre à jour l'étude élaborée en octobre 1998, actualisée une première fois en 2009, sur « *le statut de l'élu local* », et portant sur : l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, également annexée au présent tome.

En fonction de l'ensemble des éléments d'appréciation ainsi recueillis - dont ce tome présente ci-après la synthèse -, le groupe de travail a identifié des pistes de solutions concrètes pour améliorer l'exercice des mandats locaux et répondre au sentiment de découragement des élus.

Le Président du Sénat le soulignait, au cours de la CNT du 17 juillet 2017 : « *Le statut de l'élu est un enjeu essentiel pour l'avenir de notre démocratie locale* ». Comment, aujourd'hui, satisfaire au mieux cet enjeu ?

I. LA NOUVELLE DONNE DES MANDATS LOCAUX

A. UN ENVIRONNEMENT TOUJOURS PLUS COMPLEXE

1. L'action publique locale aujourd'hui : un labyrinthe

On ne peut dire que le législateur n'a pas immédiatement pris conscience des incidences de la décentralisation sur la nature de la mission des élus locaux. L'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions prévoit en effet : « *Des lois détermineront [...] le mode d'élection et le statut des élus* ». Il faudra cependant attendre dix ans pour que l'intention initiale du législateur trouve une traduction juridique dans la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Cette loi devait fournir aux élus locaux les conditions matérielles, sociales et fonctionnelles adaptées à la nouvelle nature de leurs missions à la suite de la décentralisation.

Il n'en reste pas moins que les conditions de l'action publique locale n'ont cessé d'évoluer et de se complexifier tout au long de la période.

S'il existait une pierre philosophale dans le domaine de la décentralisation, elle servirait à réduire l'organisation territoriale et la répartition des compétences et des pouvoirs à quelques schémas simples et opérants. Les tentatives se sont succédé mais la pierre n'a pas été trouvée.

Aujourd'hui, l'ambition est plutôt de chercher à tirer des fils d'Ariane et à ouvrir des correspondances pour orienter les élus locaux dans le labyrinthe des compétences enchevêtrées, des strates territoriales et des relations avec l'État déconcentré.

Pour ce qui est de la contribution de votre délégation à cette recherche, un colloque sur les rapports juridiques des collectivités territoriales entre elles et avec leurs groupements, organisé en mars dernier, en partenariat avec la chaire mutation de l'action publique et du droit public (MADP) de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris a permis de faire le point sur la situation et de recenser quelques procédés permettant d'y faire face plus efficacement¹.

¹ Voir rapport d'information de M. Jean-Marie Bockel, Mme Françoise Gatel, MM. Éric Kerrouche et Philippe Mouiller, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur « L'adaptation locale de l'organisation territoriale, les rapports juridiques des collectivités territoriales entre elles et avec leurs groupements : actes du colloque du 15 mars 2018 », n° 579 (2017-2018).

S'agissant des relations avec l'État déconcentré, votre délégation a explicité en décembre 2016, sur le rapport d'Éric Doligé et de Marie-Françoise Perol-Dumont¹, les problèmes que posent aux collectivités territoriales le retrait progressif des administrations déconcentrées des territoires, l'insuffisante cohérence de l'organisation étatique subsistante, la contradiction entre l'affaiblissement graduel des services déconcentrés et la propension intacte de l'État à toucher à tout, la question des doublons et celle de l'articulation entre l'État et les collectivités dans le champ des compétences décentralisées. Ces évolutions affectent d'autant plus profondément les conditions de l'action publique que les politiques publiques, au niveau territorial, sont de plus en plus nécessairement conçues et mises en œuvre dans un cadre partenarial associant l'État et les collectivités.

Devant la montée en charge de la complexité, le législateur a périodiquement entrepris de perfectionner le statut des élus locaux. Cependant, le caractère particulièrement évolutif de l'organisation territoriale depuis quelques années (il n'est pas utile de rappeler ici la liste des lois parfois complémentaires, souvent contradictoires, entrées en vigueur à une cadence accélérée en une décennie) donne toujours une longueur d'avance à la complexité du terrain institutionnel.

Les élus doivent alors s'adapter aussi souplesment qu'ils le peuvent aux conditions changeantes et souvent inextricables de l'action publique locale. Ce n'est pas le seul défi auquel ils ont à faire face.

2. L' élu local aujourd'hui : un équilibriste

En quelques décennies, une technicité de plus en plus pointue s'est imposée dans la gestion des affaires locales. Désormais, les élus doivent disposer de connaissances précises dans leurs très nombreux domaines d'intervention.

Les deux formes de la complexité - répartition des rôles et des pouvoirs entre les strates du millefeuille territorial, maquis normatif à mettre quotidiennement en œuvre - se combinent et font de la gestion locale, tout au moins dans les petites communes dépourvues de services, un exploit d'équilibriste.

Les titulaires de délégations, en particulier, sont appelés à se spécialiser dans des matières précises, mouvantes, souvent très techniques, et en outre politiquement sensibles : questions environnementales, sécurité publique, questions juridiques. La charge de travail reposant sur les épaules des élus locaux s'est donc considérablement accrue.

¹ Voir rapport d'information de M. Éric Doligé et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 181 (2016-2017).

Notre ancien collègue Philippe Leroy relevait avec justesse, dans son rapport sur la démocratie locale¹ : « Force est de constater, devant l'hyperinflation des textes normatifs et une jurisprudence sans cesse plus interventionniste dans la gestion quotidienne des affaires locales, que les fonctions d'élu sont amenées à évoluer. [...] L'élu se doit d'agir dans un environnement en perpétuel changement et qui se caractérise par une complexification des normes sans précédent. Aussi, il se doit d'apparaître comme un professionnel de la gouvernance locale. Par ailleurs, les compétences allant toujours en augmentant, la gestion des affaires locales prend de plus en plus de temps ».

Cette évolution des fonctions s'accompagne d'un risque vivement ressenti du côté de la responsabilité pénale attachée à l'activité de l'élu. Sous la « menace » d'une jurisprudence pénale souvent illisible par eux, les élus locaux éprouvent un sentiment d'insécurité juridique qui ne facilite pas leur tâche. Le risque, non négligeable, d'avoir à comparaître devant un juge pénal, sans en comprendre la raison, et de devoir en conséquence gérer les affaires publiques comme en marchant sur une corde raide, est aussi un aspect essentiel de la complexité de leur tâche.

B. LA LÉGISLATION SUR LE CUMUL DES MANDATS ET LA RÉDUCTION ANNONCÉE DU NOMBRE DES ÉLUS LOCAUX

Deux réformes récentes et à venir risquent encore de modifier drastiquement les conditions d'exercice des mandats locaux : la législation sur l'interdiction du cumul des mandats et la réduction annoncée du nombre des élus locaux.

1. La législation sur l'interdiction du cumul des mandats

La question de l'interdiction du cumul des mandats a déjà été largement débattue. Les arguments sont connus : d'un côté, la connaissance du local et le respect de la démocratie plaident pour le cumul, de l'autre, l'idée d'un meilleur exercice de leur mandat électif par les élus va dans le sens du non-cumul.

L'interdiction du cumul vertical des mandats, d'abord entre un mandat exécutif local et un mandat parlementaire, est désormais pleinement effective.

Cette limitation a eu des incidences notables sur les conditions d'exercice d'un mandat exécutif local par les députés et les sénateurs. Ceux-ci ont dû, en effet, choisir entre le mandat national et la direction d'une collectivité. En choisissant le mandat local, ils ont dû renoncer à leur indemnité parlementaire, ce qui a posé la question du niveau de rémunération, parfois insuffisant, des fonctions exécutives dans les grandes

¹ Rapport d'information du Sénat n° 74.

collectivités. Avec le non-cumul, les élus locaux titulaires de fonctions exécutives seront donc à l'avenir en situation de se consacrer à plein temps à leurs mandats, ce qui appelle des conditions renouvelées d'exercice de ceux-ci.

Cette nouvelle législation, en vigueur depuis 2017, a toutefois maintenu - c'était une revendication légitime portée par le Sénat - la possibilité du cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local non exécutif. Il apparaît logique que des élus nationaux, représentant des territoires, *a fortiori* au Sénat, soient élus de ces mêmes territoires et en connaissent parfaitement les réalités de terrain.

Votre délégation a bien pris acte de cette nouvelle donne, à laquelle les élus locaux, en grande majorité, se sont montrés plutôt favorables. D'ailleurs, ils sont 73,97 % des répondants à la consultation organisée en janvier 2018 à estimer que « les effets de la loi sur le non-cumul des mandats sont positifs ».

S'agissant ensuite de l'interdiction du cumul des mandats locaux dans le temps, la ministre Jacqueline Gourault déclarait, lors d'une table ronde au Sénat précitée : « *l'interdiction du cumul dans le temps des mandats locaux n'est pas dans l'intention du Gouvernement* ». Pourtant, depuis, le sujet a évolué.

L'article 5 du projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mai 2018 dispose : « *Nul ne peut exercer plus de trois fois consécutivement les fonctions de chef de l'exécutif ou de président de l'assemblée délibérante d'une même collectivité territoriale ou d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre* ». Sont ainsi visées, en métropole, les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire de Paris, de président de conseil départemental, de président de conseil régional, de président d'EPCI, de président du conseil de métropole de Lyon, de président du conseil exécutif et de l'assemblée de Corse. Sont prises en compte les périodes d'exercice complètes ou dont l'interruption est inférieure à un an.

Votre délégation prend bonne note au demeurant que la limitation envisagée ne soit pas applicable aux communes de moins de 9 000 habitants, ni aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 25 000 habitants à la date de l'élection. Elle a déjà eu l'occasion de souligner la crise des vocations, en particulier dans les petites communes, qui peinent parfois à trouver des volontaires pour exercer des responsabilités politiques.

Elle estime toutefois qu'il est nécessaire de bien réfléchir à l'impact d'une telle réforme afin d'anticiper ses conséquences pratiques sur l'exercice des mandats locaux par les élus.

En effet, le non-cumul des mandats locaux dans le temps entraînera une rotation plus rapide des mandats. Or, comme le relève Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) : « *les effets sociétaux d'une telle réforme doivent être anticipés, car les élus prendront le risque, après deux ou trois mandats, de se retrouver sans rien à l'âge de 55 ans* ». Les effets sur la retraite et sur les rémunérations devront également être pris en compte, « *autrement, ce sera une prime aux retraités, aux détachés ou à la nouvelle carrière des attachés parlementaires ou responsables de cabinet* » poursuit-il.

2. Les effets de la réduction possible du nombre d'élus locaux doivent être bien mesurés

Le 17 juillet 2017, le Président de la République annonçait au Sénat, lors de la Conférence nationale des territoires, qu'il fallait « *engager une réduction du nombre des élus locaux* ».

Mais, selon la ministre Jacqueline Gourault, le projet de réduction du nombre d'élus locaux n'est pas acté. Devant votre délégation, elle affirmait : « *lorsque le Président de la République a évoqué au Sénat le thème de la réduction du nombre d'élus, il pensait aux communes nouvelles qui entraînent de fait une diminution du nombre d'élus* », reconnaissant également que « *le Gouvernement n'a aucune intention de légiférer sur le nombre de conseillers régionaux* », même si, sur ce dernier point, les régions ne semblent pas hostiles.

Depuis la loi 16 janvier 2015 portant délimitation des régions, les élus régionaux des 22 anciennes régions ont en effet été maintenus, aboutissant à un nombre relativement important d'élus régionaux, et conduisant Régions de France elle-même à s'accorder sur une limitation possible du nombre d'élus régionaux à 150¹.

Une éventuelle réduction du nombre d'élus locaux comporterait pourtant divers risques majeurs, notamment relatifs aux conditions d'exercice des mandats locaux. En diminuant la présence d'élus locaux dans certains territoires, elle pourrait, par exemple, porter préjudice aux toutes petites communes situées sur des territoires enclavés et isolés. Et justement, comme le fait observer le Président du Sénat : « *La chance de la France, c'est sa trame de 500 000 élus locaux* ». Pour le représentant de l'Association des maires de France (AMF), « *on se trompe complètement de cible, ça ne fera aucune économie car 90 % d'entre eux sont bénévoles* ».

¹ Audition de Jacqueline Gourault « Être élu local en 2018 – La nouvelle donne des mandats locaux », le 15 février 2018.

Si le Gouvernement devait porter une telle réforme, quels que soient les moyens mis en œuvre (fusion de communes avec diminution du nombre d'élus municipaux, fusion des départements et des métropoles, etc.), la réduction du nombre d'élus locaux se prolongerait nécessairement par la question des conditions d'exercice des mandats locaux.

À cette occasion, le renforcement des conditions actuelles d'exercice du mandat serait indispensable, car vouloir moins d'élus c'est faire reposer sur eux des missions et des responsabilités accrues. D'ailleurs il est intéressant de remarquer que les élus interrogés dans le cadre de la consultation se prononcent largement en défaveur d'une telle réforme (à 54,49%).

Enfin, la réduction du nombre d'élus locaux posera nécessairement la question de leur mobilité sur le territoire : être moins nombreux pour représenter et administrer les mêmes territoires requiert du temps et des moyens financiers, constat particulièrement vérifié pour les élus des territoires ruraux.

C. LE RISQUE D'UNE DÉSAFFECTION

Contraintes financières pesantes, responsabilité juridique plus lourde, technicité croissante, rejet plus fort des administrés, entière disponibilité exigée au quotidien, difficultés de reconversion après un mandat, réformes parfois plus subies qu'acceptées par certaines catégories d'élus, telle la recomposition de la carte intercommunale début 2017, etc. Les raisons du malaise des élus locaux ne manquent pas, la désaffection menace et la crise des vocations d'élus point.

À trois ans de la fin de leur mandat, l'Association des maires de France (AMF) avait souhaité sonder le moral des maires. À mi-mandat (2014-2017), un bilan très mitigé a ainsi été dressé. Toujours motivés, parfois en colère, ceux-ci font le point sur leurs projets et témoignent de leurs difficultés au quotidien.

Si 61 % des Français se déclaraient satisfaits de leur maire en 2017, le pourcentage n'en est pas moins en recul, car il était de 72 % au terme du mandat 2001-2008. Illustration de cette évolution inquiétante : « seule une personne interrogée sur deux souhaite que son maire soit réélu en 2020 ». De plus, « trois jeunes sur quatre sont incapables de citer le nom de leur maire », tout comme « un sondé sur deux » sauf dans les petites communes rurales, où la proximité atténue cette distanciation.

Du côté des élus municipaux, le malaise tient à « la baisse des capacités de financement », qui s'explique par « les restrictions budgétaires » issues de la baisse des dotations. Une situation d'autant plus mal vécue que les besoins locaux explosent, que ce soit en matière de voirie, d'éducation, de présence médicale ou de sécurité. Les maires sont donc conduits à opérer des

arbitrages budgétaires de plus en plus délicats. Ils regrettent « des marges de manœuvres très étroites » qui les « incitent à la prudence dans leur gestion quotidienne des priorités » et à « renoncer à certains projets ». Ils estiment « devoir toujours faire mieux avec moins », une formule qui a ses limites, estiment-ils. Avec un paradoxe : « l'abstention aux élections municipales grandit, mais quand nos concitoyens ont un problème, la première porte qu'ils poussent c'est celle de la mairie ».

L'enquête conduite par l'AMF va au-delà. Elle révèle que l'état d'esprit des maires « n'est pas toujours apaisé ». Beaucoup d'entre eux déclarent être « attaqués ou insultés » et regrettent « le manque de reconnaissance par les administrés de leur fonction républicaine ». Malgré leur détermination, l'exercice d'un mandat local est devenu plus ardu sur le terrain et exige une disponibilité totale. Certains témoignages sont particulièrement éloquentes, tel celui de la maire d'une petite commune rurale qui confie : « *Dans nos villages, les gens appellent à 4 heures du matin pour nous dire que des vaches divaguent au milieu de la route. Idem s'il y a une fuite d'eau quelque part. Chez nous, tout le monde a notre numéro de portable. Depuis mon élection en 2008, pour le bien-être de mes concitoyens, j'ai mis ma vie familiale et personnelle entre parenthèses. Mon interrogation est la suivante : en 2020, y aura-t-il encore des gens pour continuer à se sacrifier et représenter les villages ?* ». Elle-même indique qu'elle ne se représentera pas.

Les réponses apportées à la consultation lancée par votre délégation confirment aussi l'existence d'un malaise diffus parmi les élus locaux, qui se traduit par une crise des vocations pour l'exercice des mandats locaux. Au cours de plusieurs des tables rondes organisées par votre délégation, des participants ont évoqué la difficulté, observée lors des municipales de 2014, de constituer des listes complètes. Le député Philippe Gosselin notait : « *Le renouvellement de 2014 a fait apparaître des difficultés de recrutement, surtout dans les villes rurales, mais pas tellement dans les villes importantes où la compétition politique est très marquée* ». De même, notre collègue Christian Manable indiquait : « *lors des élections municipales de 2014, 64 communes n'ont eu aucun candidat, ce qui n'était jamais arrivé dans notre pays. Les candidatures se raréfient. Par ailleurs, je constate dans mon département une multiplication de zizanies aux conseils municipaux, une frénésie de démissions en cours de mandat et une augmentation d'élections partielles* ».

Ce constat de lassitude des élus est une réalité avérée, qui résulte de paramètres multiples renvoyant, de près ou de loin, aux conditions actuelles d'exercice des mandats locaux.

Les cinq difficultés les plus importantes citées dans les réponses à la consultation des élus organisée par votre délégation sont : la difficile conciliation du mandat avec la vie professionnelle (13,64 %), le degré d'exigence des citoyens (13,38 %), le risque juridique et pénal (12,65 %), la lourdeur des responsabilités (12,60 %) et enfin la difficile conciliation du mandat avec la vie personnelle (12,29 %).

Ce tableau doit naturellement être nuancé, puisque seuls 43,11 % des répondants ont déclaré avoir rencontré des difficultés pour constituer leurs listes de candidats (contre 31,71 % d'opinions contraires). Selon eux, les trois profils les plus difficiles à mobiliser sont : les moins de 35 ans (31,06 %), les femmes (22,67 %) et les salariés du secteur privé (21,28 %).

De surcroît, la « crise des vocations » semble être assez largement corroborée par le fait que 45,04 % des répondants envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat (contre 54,96 % d'avis divergents). Les principaux motifs de cette décision sont d'abord de nature objective : il s'agit du temps accordé à la politique au détriment de la famille ou du travail (27,10 % des répondants), ou de l'âge atteint par l'élu (22,10 %). D'autres motifs sont plus subjectifs, comme la conviction d'avoir accompli son devoir civique (22,07 % des répondants) ou, à l'inverse, un sentiment de déception (14,67 %).

Enfin, même si les chiffres doivent être interprétés avec précaution, le nombre de démissions d'élus locaux interpelle. Lors du dernier Congrès des maires, plusieurs associations ont avancé un chiffre : au moins 2 000 élus (maires, adjoints, conseillers municipaux) auraient démissionné depuis leur élection en 2014. Le ministère de l'Intérieur n'a pas confirmé cette donnée, ainsi que l'a rappelé Jacqueline Gourault. Toutefois, ce chiffre paraît plausible dans la mesure où, dans le seul département du Gard, entre 700 et 900 élus municipaux ont démissionné depuis 2014, selon l'Association départementale des maires du Gard. Dans le Nord et le Pas-de-Calais, plus de 500 élus avaient déjà rendu leur écharpe moins d'un an après leur élection.

II. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Face à cette nouvelle donne des mandats locaux, faut-il songer à de profonds bouleversements des dispositifs existants, divers mais pas incohérents ? Lors de la table ronde organisée par votre délégation le 12 avril 2018, Jean-Pierre Sueur, coauteur avec Jacqueline Gourault de la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, déclarait : « *La compilation des dispositifs adoptés entre 1992 et 2018 constitue déjà un corpus juridique très important. Il est évidemment possible d'améliorer les choses, mais l'on ne peut pas dire qu'il n'existe pas aujourd'hui, de statut de l'élu* »,

Vos rapporteurs partagent pleinement cette analyse tout en préférant parler de « conditions d'exercice des mandats locaux » plutôt que de « statut », dans la mesure où cette dernière notion suggère l'existence de modalités d'entrée et de maintien dans l'emploi totalement étrangères à la réalité du mandat politique : les élus locaux sont des élus et non des salariés ou des entrepreneurs, même s'ils entreprennent sans relâche. C'est bien ainsi

qu'ils se considèrent, et l'on trouve dans ce constat central un premier indice des orientations que votre délégation a choisi de suivre : répondre point par point aux attentes légitimes des élus locaux, sans tenter d'imaginer un changement de paradigme auquel notre pays n'est sans doute pas disposé.

A. UNE LIGNE DIRECTRICE : PERFECTIONNER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS SANS REMETTRE EN CAUSE LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

1. La professionnalisation, une hypothèse cohérente mais insuffisamment plausible

De nombreux arguments sont avancés en faveur de la professionnalisation, comprise comme la reconnaissance du droit à être rémunéré pour l'exercice d'une activité, ce qui implique la renonciation au principe du bénévolat hérité du passé, ainsi qu'une refonte plus ou moins radicale du cadre juridique en vigueur.

Dans de nombreuses situations, l'exercice des mandats locaux ressemble incontestablement à une activité de type professionnel. On a mentionné plus haut la technicité croissante des tâches, la complexité des procédures, le caractère de plus en plus dévorant des obligations de participer à diverses instances de pilotage, liées en particulier à la montée en puissance des intercommunalités.

Lors de la table ronde des auteurs de travaux parlementaires et des chercheurs organisée par votre délégation le 12 avril 2018, à laquelle notre collègue Éric Kerrouche a participé en qualité de chercheur sur cette thématique, celui-ci a précisé certains traits des évolutions évoquées ci-dessus : *« La tendance à la dualisation des fonctions politiques est de plus en plus forte dans l'ensemble des démocraties occidentales, dont la nôtre. La séparation est de plus en plus prégnante entre les exécutifs et le reste. Les conseillers municipaux, singulièrement dans le cadre de l'intercommunalité, n'ont plus du tout le même rôle que par le passé ; ils ne sont pas forcément dans une logique de professionnalisation. En revanche, le poids des exécutifs locaux (adjoint, vice-président, maire, président d'intercommunalité) est de plus en plus important. Ces derniers ont une propension plus grande à entrer dans une logique de professionnalisation, entendue comme le fait d'avoir une activité électorale qui devient concurrentielle d'une profession, voire qui se substitue à elle. »*

Éric Kerrouche a aussi évoqué les implications de l'exigence de technicité déjà évoquée : *« La spirale d'absorption vers la professionnalisation est également de plus en plus importante du fait de la technicisation des mandats. Au-delà d'un métier et d'un comportement général, être dans un exécutif impose une technicisation importante et un apprentissage substantiel. L'implication dans le mandat est de plus en plus forte. Tout ceci explique que nous nous inscrivions dans*

une logique de substitution à la profession. C'est cette difficulté qu'il convient de traiter. »

Au cœur de cette difficulté se trouve la conciliation entre le mandat et la profession : *« Autant certaines personnes peuvent concilier leur mandat et leur profession pendant un temps donné, autant c'est impossible pour d'autres »*. Cette situation, estime Éric Kerrouche, implique un choix entre deux logiques : d'une part la logique « supplétive » du cumul des mandats et, d'autre part, la logique de « substitution » suivant laquelle la fonction d'élu est considérée comme une profession pendant le temps de l'exercice du mandat. Des pays tels que l'Allemagne, l'Espagne ou les Pays-Bas ont tiré les conséquences juridiques de cette logique, comme l'illustrent les éléments comparatifs présentés en annexe du présent tome.

Précisons que la professionnalisation, considérée comme la possibilité de recevoir une rémunération pour l'exercice d'une activité s'apparentant à une activité professionnelle, ne s'inscrit pas nécessairement, contrairement à ce que l'on pourrait croire en première analyse, dans une perspective de fonctionnarisation des élus ou de certaines catégories d'élus locaux. Cette professionnalisation est en effet pensée par ses défenseurs comme une organisation rationnelle de la circulation des élus entre des activités professionnelles diverses. Il s'agit de trouver un cadre ou un support juridique permettant d'organiser la juste rémunération de l'élu engagé dans une activité qui réclame sa complète disponibilité, mais aussi de mieux organiser la sortie du mandat, étape difficile aux yeux de beaucoup d'élus locaux se trouvant, à un moment donné, dans une situation qu'un vers de Schiller résume assez éloquemment : *« Le Maure a fait sa besogne, le Maure peut s'en aller. »*

Au cours de la table ronde du 12 avril, la contractualisation a été évoquée comme support juridique possible de l'activité d'élu et d'intégration du mandat dans le cycle d'une vie professionnelle qui se résumera de moins en moins à l'exercice de mandats politiques concomitants ou successifs. Élodie Lavignotte, chercheuse associée au Centre d'expertise et de recherche administrative (CERA) à l'École nationale d'administration (ENA), a ainsi remarqué que, *« s'agissant de l'exercice du mandat, il convient de remettre en question l'idée de fonctionnarisation. Plus de 20 % des agents publics sont contractuels, et cela ne gêne personne. Être agent public, ce n'est pas être fonctionnaire à vie. »*

Pour autant, le terrain est très loin d'être vierge, comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur, on l'a noté plus haut, lors de la table ronde du 12 avril. Les participants à cet échange se sont d'ailleurs accordés sur le fait que, comme l'a indiqué Patrick Le Lidec, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifiques (CNRS) et à l'IEP de Paris, *« tous les éléments rappelés à propos de la loi du 3 février 1992 montrent que le processus de professionnalisation et l'adoption de dispositions statutaires couvrent toutes les dimensions d'un exercice professionnel de la fonction d'élu. »* Le fait que, *« dans le même*

temps, nous restons au cœur de la professionnalisation déniée », implique-t-il en soi de profonds bouleversements du cadre juridique en vigueur ? La contradiction entre le principe du bénévolat et la réalité de l'exercice quasi professionnel est-elle véritablement pernicieuse ?

Si l'on retient la piste de la contractualisation mentionnée plus haut comme hypothèse de travail, cette formule ne concernerait que les 10% d'élus, 25 000 à 30 000 mandats, qui « vivent de la politique », selon ce qui a été indiqué au cours de la table ronde du 12 avril. La professionnalisation ainsi conçue consisterait à répartir deux masses inégales d'élus dotés de la même légitimité dans deux cadres juridiques très différents. La différence de « nature » qui en résulterait implicitement entre élus « professionnalisés » et élus toujours considérés comme bénévoles ou encore « amateurs » serait sans doute difficile à justifier et à organiser.

Plus généralement, le principe du bénévolat, même s'il apparaît comme l'héritage d'anciennes conceptions faisant de l'engagement au service de la communauté un accessoire du statut de notable, ne correspond plus du tout à cet arrière-plan très daté. Il est connu depuis longtemps que la démocratie locale, tout comme la démocratie nationale, a un prix, d'où le système élaboré d'indemnités mis en place au fil du temps. Parler de compensation plutôt que de rémunération est faiblement significatif si les modalités de la compensation sont correctement ajustées. Il en va de même pour le régime social. En fait, on l'a montré plus haut, la professionnalisation est en place, ce sont ses modalités qu'il faut examiner et faire évoluer aussi près que possible du souhaitable.

2. Ce que souhaitent les élus locaux

On a déjà fait assez largement allusion à l'insatisfaction latente des élus locaux. Il convient d'y revenir de façon plus systématique afin de mieux cerner leurs attentes profondes, dont le tome VI du présent rapport présente une analyse approfondie.

Il faut tout d'abord souligner que le grand nombre d'élus locaux ayant répondu à la consultation (17 500) lui confère une indéniable valeur informative. La totalité des fonctions locales sont représentées. Plus de 6 répondants sur 10 occupent un mandat d'élus communal, contre un tiers pour les fonctions intercommunales. À eux seuls, les maires représentent un quart des participants, soit 4 200 personnes. De leur côté, les élus départementaux et régionaux ne constituent qu'une part résiduelle des répondants (3,47 % pour les premiers et 1,29 % pour les seconds).

En outre, les répondants sont issus de l'ensemble des départements, hexagonaux comme ultramarins. Les cinq régions les plus représentées sont : Occitanie (15,21 %), Auvergne-Rhône-Alpes (13,54 %), Grand Est (11,89 %), Nouvelle-Aquitaine (10,62 %) et Bretagne (9,78 %). Les élus ruraux ont notablement participé à la consultation puisque les élus communaux, pour

les trois quarts, sont issus de communes comptant moins de 5 000 habitants, et les élus intercommunaux, pour près des deux tiers, de communautés de communes.

Les réponses sont révélatrices du profil des élus locaux. Ainsi, on note que les deux tiers des participants sont des hommes (65,23 %), nés entre 1945 et 1965 (66,91 %) et disposant d'un niveau d'études équivalent au moins à un BAC+2 (59,74 %).

Un premier enseignement de la consultation tient aux inquiétudes manifestées à l'égard du risque pénal inhérent aux fonctions d' élu local.

D'une part, un nombre important de participants évoquent un déficit d'information dans ce domaine (86,93 % jugent utile de mieux faire connaître la législation sur la transparence de la vie publique), d'autre part, une forte proportion de répondants souhaitent une évolution du cadre juridique. Pour preuve, 75,28 % d'entre eux estiment nécessaire de réviser le régime de responsabilité pénale, et 78,88 % la répression des délits non intentionnels.

L'insatisfaction des élus à l'égard de leur régime indemnitaire et social constitue un deuxième enseignement de la consultation.

Si plus de 85 % des répondants ont indiqué bénéficier d'une indemnité de fonction, ils estiment que ce régime est insuffisant (57,30 % contre 35,13 % d'avis contraires), quoique lisible (48,70 % contre 36,38 % d'opinions inverses). Fait notable : les participants estiment que tous les élus devraient bénéficier d'une indemnité de fonction (56,33%).

En outre, seuls 32,68 % des répondants connaissent leurs droits à la retraite. Pour eux, ce régime n'est ni protecteur (43,57 % contre 7,53 % d'opinions contraires), ni lisible (54,50 % contre 12,53 % d'avis opposés).

Un troisième enseignement de la consultation porte sur la conciliation du mandat d' élu local et l'activité professionnelle.

La moitié des répondants ont indiqué exercer une activité professionnelle, tandis que plus d'un tiers sont à la retraite. Les deux emplois les plus représentés sont : cadres de la fonction publique (20,20 %) et cadres d'entreprise (17,06 %). Certaines professions, telles que les agriculteurs, les artisans, les professions libérales ou les ouvriers recueillent moins de 10% des réponses (respectivement 8,54 %, 8,23 %, 6,76 % et 2,78 %). Quelque 83 % des répondants ont précisé que leurs fonctions électives ne les empêchaient pas d'exercer une activité professionnelle. Cela étant rappelé, plus d'un quart des élus estiment consacrer à leur mandat plus de 35 heures hebdomadaires, et près de la moitié plus de 25 heures.

Les dispositifs destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle en parallèle d'un mandat d'élu local semblent peu usités. Les autorisations d'absence représentent le dispositif le plus cité, 31,71 % des répondants y ayant déjà eu recours. Certains dispositifs sont en revanche méconnus des répondants. C'est le cas de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM), dont respectivement 83,27 % et 89,95 % ignorent l'existence.

Le jugement porté par les répondants sur la formation aux fonctions d'élu local semble plus positif.

Les participants ont été 54,64 % à indiquer avoir bénéficié de formations dispensées, pour l'essentiel, par des associations d'élus locaux (56,34 % des répondants) ou par les services des collectivités (19,09 %). Toutefois, 87,96 % des répondants jugent nécessaire d'adapter ces formations, et 69,81 % souhaitent qu'elles soient diplômantes. Les cinq domaines où elles devraient être renforcées sont : les finances et la comptabilité publiques (23,53 %), le droit de l'urbanisme (20,49 %), la responsabilité pénale (16,61 %), le droit des marchés publics (14,35 %), le droit de la fonction publique (8,63 %).

B. PROGRESSER DE FAÇON PRAGMATIQUE SUR LES TROIS VOLETS DE L'EXERCICE DU MANDAT

Le choix d'apporter aux préoccupations légitimes des élus locaux des réponses essentiellement pragmatiques a conduit vos rapporteurs à distinguer trois volets successifs de la vie d'élu local : l'entrée dans le mandat, l'exercice du mandat, la sortie du mandat.

En tout état de cause, à ce stade de la réflexion, toutes les recommandations formulées par vos rapporteurs ne sont pas complètement neutres du point de vue budgétaire. Certaines mesures proposées pourront certes être réalisées à enveloppe constante ou par l'intermédiaire de redéploiements de crédits, par exemple dans le cadre de la baisse éventuelle du nombre d'élus locaux. D'autres pourront présenter un coût nouveau et nécessiteront alors un arbitrage. Une priorisation des mesures pourra donc être envisagée au stade de la traduction normative des recommandations de vos rapporteurs.

1. L'entrée dans le mandat : favoriser une diversification accrue des élus locaux en fonction de la position socio-professionnelle et en fonction du genre

Notre collègue Éric Kerrouche relevait, à l'occasion de la table ronde du 12 avril, l'insuffisante diversité de la sociologie des élus locaux : « *Tout le monde n'a pas vocation à être élu local. Il existe des critères locaux, formels et informels, de présélection. Ils tiennent notamment à la notoriété d'une personne, à*

son implantation locale et à sa place au sein d'une collectivité. Tout le monde n'a pas la même chance d'être repéré. Il apparaît de manière très nette que la sélection a des conséquences sur la population des élus locaux. Tout le monde n'a pas la même possibilité, ni la même chance d'être élu. Certaines qualités professionnelles ou personnelles sont plus propices à la reconnaissance. La sociologie des élus locaux en France est particulière, comme l'est la sociologie des élus dans toutes les démocraties représentatives. Ce constat sous-entend que si des mesures juridiques sont prises, elles devront également être correctives : aujourd'hui, une partie de la population n'est pas en situation d'être élue. ».

Sur le terrain, le déséquilibre de la représentation s'observe aisément : à l'issue des élections municipales de 2014, plus de 42 % des maires appartiennent à la catégorie socioprofessionnelle des retraités. Par ailleurs, alors que les employés et les ouvriers représentent ensemble près de 30 % de la population des plus de 15 ans, ceux-ci ne représentent que 10 % des maires.

Parmi les élus, plusieurs pans de populations sont oubliés : les personnes issues de la diversité, les jeunes, les ouvriers, les salariés ou encore les femmes. À l'inverse, les mandats actuels se caractérisent par une déformation de la représentation politique dans laquelle les retraités ou les fonctionnaires sont surreprésentés.

S'agissant plus particulièrement des femmes, les travaux de la délégation ont mis en évidence des conditions d'exercice des mandats locaux parfois plus difficiles pour les élues. La consultation a confirmé l'existence d'obstacles à l'accès des femmes aux mandats puisque seulement 37,75 % des répondants ont été des femmes, et que celles-ci partagent avec les salariés du secteur privé et les moins de 35 ans la palme de la réticence à s'inscrire sur une liste de candidats à un mandat local.

Ce sont autant d'indices d'une situation objectivement défavorable à la prise de responsabilités politiques locales par les femmes. Si elles représentent aujourd'hui 40 % des conseillers municipaux (48 % dans les villes de 1 000 habitants et plus), 48 % des conseillers régionaux et la moitié des conseillers départementaux, 84 % des collectivités locales sont présidées par un homme. Seuls 16 % des maires sont des femmes et, en 2014, on ne comptait que 6 femmes élues à la tête de villes de plus de 100 000 habitants.

Une telle situation, qui porte atteinte à la plénitude de la démocratie locale, est liée au fait que les femmes subissent plus fortement que les hommes les imperfections du statut. L'exercice du mandat exige souvent de leur part un surcroît d'abnégation et des sacrifices plus grands. Par exemple, lorsque les réunions des assemblées délibérantes locales sont organisées le soir à un horaire tardif, les femmes, qui subissent des contraintes plus fortes en matière de conciliation avec la vie personnelle, sont logiquement moins présentes.

La table ronde organisée en commun par votre délégation et la délégation sénatoriale aux droits des femmes n'a fait que corroborer ces statistiques. Notre collègue Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes, relève : « *la féminisation des assemblées locales est une exigence démocratique* ». Si, sur le terrain, l'absence de parité est une réalité, il existe pourtant une diversité de situations : dans les départements, par exemple, la parité est strictement observée depuis la loi de 2013¹ qui a imposé la règle du binôme. Les exécutifs départementaux sont eux aussi paritaires dans leur composition, ainsi que le confirme l'ADF, mais seuls 12 départements sont actuellement présidés par des femmes.

En effet, la parité ne concerne pas seulement le partage des places, mais également celui des responsabilités. Comme le fait remarquer Danièle Bousquet, présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, « *sans contrainte légale, la part des femmes reste faible, en particulier aux postes de responsabilités* ». Elle indique que « *les hommes président actuellement 8 régions, 90 % des départements et 84 % des communes* ». Elle note aussi que les hommes représentent « *72 % des premiers vice-présidents des régions, 75 % des premiers vice-présidents des départements, 80 % des premiers vice-présidents des intercommunalités et 71 % des premiers adjoints des communes* ». Enfin, Mme Bousquet relève que « *92 % des EPCI sont présidés par des hommes* ».

Une réflexion d'ensemble sur la parité devra être menée, sans doute dans le cadre d'un travail consacré plus spécifiquement à la présence des femmes dans les assemblées locales et les exécutifs. Votre délégation compte rester attentive quant au travail engagé par l'AMF, qui a missionné Édith Gueugneau, co-présidente du groupe sur l'égalité hommes-femmes, pour formuler des propositions pour la promotion des femmes dans les exécutifs locaux.

Les partis politiques, à travers les investitures, jouent également un rôle dans la sélection des candidats en mesure de s'imposer dans telle ou telle circonscription. Investir plus de femmes dans des circonscriptions gagnables doit donc être un objectif.

De même il convient d'en finir avec la situation où la répartition plus ou moins implicite des compétences entre les hommes et les femmes traduit des enjeux de pouvoir. D'une part, seul le critère de la compétence doit commander l'attribution des responsabilités. D'autre part, cette répartition n'a plus de sens aujourd'hui, comme le montre l'exemple des départements, dans lesquels les compétences sociales, traditionnellement à connotation plus féminine, sont précisément les plus stratégiques.

Pour en revenir à la réflexion sur le statut de l'élu local proprement dit, votre délégation n'envisage évidemment pas d'encadrer le libre accès aux fonctions politiques, incontournable impératif de la démocratie. Elle

¹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

souhaite en revanche identifier la possibilité d'instituer des mesures correctrices en fonction de l'opportunité démocratique d'attirer des citoyens de tous milieux professionnels et de tous profils.

Il convient en particulier de prendre des mesures spécifiques pour encourager les femmes à s'investir dans des exécutifs locaux. Là encore, c'est du côté des conditions d'exercice du mandat qu'il convient d'agir afin de favoriser les dispositifs de conciliation de la vie personnelle et professionnelle avec les fonctions politiques (garde d'enfants, aide pour les personnes dépendantes, etc.), étant entendu que ces outils peuvent bénéficier aussi aux hommes.

Enfin, si certains profils sont surreprésentés (retraités, fonctionnaires, cadres supérieurs), c'est surtout parce qu'ils disposent de conditions sans doute plus favorables pour se consacrer à un mandat. On voit bien que la question du profil sociologique des élus ne peut pas être déconnectée des questions matérielles d'exercice du mandat. À rebours des discours superficiels, l'amélioration des conditions d'exercice du mandat participe donc, en réalité, à la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques locales.

2. L'exercice du mandat : mettre en place un cadre plus sécurisant et correspondant aux besoins réels des élus locaux d'aujourd'hui

Il faut le répéter : le mandat local est fondamentalement un engagement civique, ce qui implique que chaque citoyen doit y avoir accès sans devoir justifier de qualifications particulières ou de diplômes. Pour ces raisons et bien d'autres, historiques et culturelles, l'exercice d'un mandat n'est en outre considéré ni comme un métier, ni comme une profession. Il ne peut donc pas y avoir à proprement parler une « rémunération », mais plutôt une « compensation ».

Encore faut-il que la compensation corresponde aux véritables besoins des élus locaux.

Ce constat est particulièrement valable pour les exécutifs locaux (adjoints, vice-présidents, maires, présidents d'intercommunalité), dont la spécialisation nourrit la tendance à la dualisation des fonctions politiques entre les mandats exécutifs et les autres mandats. Ce point se vérifie non seulement dans les grandes collectivités mais également dans les petites communes rurales, où le maire doit monter en compétence au même niveau que le maire d'une grande ville alors qu'il ne dispose ni des mêmes moyens ni des mêmes équipes.

Les élus qui exercent leur mandat à temps plein sont, même temporairement, des « professionnels » de la politique. Le droit à la rémunération, consacré par la charte européenne de l'autonomie locale, ne

fait d'ailleurs l'objet d'aucune réserve en Allemagne ou en Espagne, à la différence de la France.

Vos rapporteurs estiment donc indispensable de revisiter le régime des rémunérations. Les imperfections du régime indemnitaire des élus locaux sont un des problèmes les plus souvent évoqués, à juste titre, par les élus. Certaines particularités ont été soulevées au cours des tables rondes, par exemple le fait qu'un maire d'une commune de 9 000 habitants soit rémunéré au maximum à hauteur de 2 100 euros par mois environ pour un maire d'une commune de moins de 10 000 habitants et au maximum à hauteur de 2 700 euros environ pour un conseil départemental quand, dans la moitié des départements, un conseiller départemental d'opposition, et donc sans responsabilité exécutive, « est indemnisé à hauteur d'au moins 2 280 euros par mois ». L'absence de corrélation entre le niveau de la rémunération, d'une part, et le degré de responsabilité assumé ainsi que le temps consacré au mandat, d'autre part, a été très critiquée.

En fonction de ces différents éléments, vos rapporteurs préconisent un ajustement du régime indemnitaire, plutôt qu'un changement de modèle.

Les indemnités de fonction des maires nécessitent d'être améliorées dans les communes de moins de 100 000 habitants, demeurées à l'écart des dernières réévaluations législatives. Ainsi, le niveau maximal de ces indemnités doit être revalorisé, en particulier dans les communes de moins de 1 000 habitants, où les maires ne bénéficient pas de l'appui de services administratifs étoffés. En outre, un financement davantage mutualisé des indemnités entre les communes nécessite d'être promu, à travers la montée en puissance de la dotation particulière « élu local ».

S'agissant des remboursements de frais, ils doivent mieux correspondre aux nouvelles réalités locales : l'élargissement des collectivités territoriales et leurs groupements suppose de mieux rembourser les frais de déplacement et d'hébergement, tandis que le renouvellement du profil des élus locaux implique de faciliter la prise en charge des frais de garde d'enfants, d'assistance à certaines personnes à charge et liés au handicap.

Enfin, sur le plan fiscal, le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi, c'est-à-dire la partie non saisissable de l'indemnité de fonction compensant les dépenses incompressibles engagées par les élus locaux dans le cadre de leur mandat, doit être davantage conforme à son objectif.

Ensuite, comme cela a été rappelé, l'exercice d'un mandat local exige de disposer de plus en plus compétences techniques. Il est donc important de donner aux élus les moyens d'acquérir la technicité et les qualifications indispensables pour être les managers, les aménageurs, les négociateurs, les administrateurs que les citoyens attendent et que la nature même d'une gestion locale moderne appelle.

Dans cette perspective, la formation permanente des élus locaux apparaît bien comme une condition essentielle de l'exercice efficace du mandat local. La consultation des élus locaux effectuée par la délégation suscite à cet égard un sentiment en demi-teinte : le jugement porté par les répondants sur la formation aux fonctions d'élu local semble plutôt satisfaisant, mais près de 90 % d'entre eux jugent nécessaire d'adapter ces formations, et surtout de les rendre diplômantes, pour près de 70 %, ce qui renvoie aux problèmes inhérents à la sortie du mandat.

Dans ce domaine, des perfectionnements du droit existant peuvent être envisagés : l'extension de l'obligation de formation durant la première année de mandat aux élus ayant reçu une délégation dans les communes de moins de 3 500 habitants ; l'extension des possibilités de reports des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle ; l'encouragement à la mutualisation des dépenses de formation au niveau intercommunal.

L'attention prêtée à la formation des élus ne doit en aucune manière conduire à minimiser la question très centrale de l'appui en ressources d'ingénierie et d'expertise dont les élus doivent pouvoir bénéficier dans tous leurs domaines d'intervention.

Les autres axes de progrès évoqués au cours des tables rondes portent sur le régime social, qui pose nombre de questions souvent très techniques (couverture sociale, régime de retraite complémentaire, arrêt maladie, etc.) et méritent, pour certaines, d'être davantage clarifiées pour s'adapter à la nouvelle donne des mandats locaux. L'extrême technicité des dispositions inhérentes à ce régime rend en effet indispensable une facilitation des tâches des élus. Les mesures ainsi proposées doivent se traduire de façon concrète et immédiate : instauration d'un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales, formulaire d'affiliation spécifique, rubrique dédiée sur le site Ameli, information, publications de circulaires et élaboration d'un guide commun de bonnes pratiques en la matière. D'inutiles complications, différends voire contentieux pourraient ainsi être évités.

Le régime social souffre par ailleurs de son incomplétude. Le passage d'une cotisation facultative à une cotisation obligatoire au régime de retraite supplémentaire permet d'y remédier en partie. Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps pourrait aussi constituer une solution pour augmenter les pensions de retraite dont les durées de cotisation sont naturellement tributaires du temps du parcours électif. Ces pensions seront toutefois mécaniquement revalorisées par l'augmentation des indemnités précédemment évoquée.

Le régime social doit aussi être beaucoup plus adapté à l'exercice d'une vie professionnelle mais aussi personnelle. Cette articulation devient d'autant plus cruciale que semblent se dessiner des règles de non-cumul des mandats dans le temps. Cela concerne bien entendu la problématique de la reconversion, mais cette harmonisation pourrait être fluidifiée par une revalorisation du volume trimestriel des crédits d'heures, par une possibilité de cotiser au régime général, durant le mandat, à un montant identique à celui de l'emploi abandonné ou par une sécurisation du statut de salarié protégé.

Il est enfin important de sécuriser, sur un plan purement juridique, l'exercice des mandats exécutifs locaux : la profonde tendance à la judiciarisation de l'ensemble du fonctionnement de la société, y compris la gestion publique, provoque non seulement une inquiétude et une démobilisation ayant des incidences sur la crise des vocations d' élu local, mais suscite aussi la tentation de multiplier les précautions, avec le risque d'entraver l'action publique et la réalisation de l'intérêt général.

Pour relativiser cette inquiétude, il serait nécessaire d'objectiver le risque pénal, peut-être surévalué par les élus locaux, en recueillant et en analysant de façon exhaustive l'information nécessaire. La modification des textes en vigueur doit aussi être envisagée. La tâche est cependant complexe en raison du degré déjà significatif de protection atteint dans des domaines sensibles tels que les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale en cas d'infraction non intentionnelle. Des pistes, déjà ouvertes par le Sénat, dans le champ de la prise illégale d'intérêts peuvent, en revanche, être relancées, voire perfectionnées. De plus, la prévention par la déontologie doit être mieux connue et mieux mobilisée.

3. Accompagner et rendre plus efficace la sortie du mandat : la nécessaire appropriation par les élus locaux des dispositifs récemment créés en matière de formation et reconversion

La fin du mandat est un sujet qui mérite aussi d'être abordé plus sereinement. Le constat largement partagé, notamment au cours des tables rondes, est celui d'un très faible accompagnement des élus à la sortie de leur mandat. « *Cette sortie n'est ni préparée ni accompagnée* » relève Remy Le Saout, maître de conférences à l'Université de Nantes, qui indique que « *les élus se préoccupent davantage de la sortie que de l'entrée dans le mandat, ce qui en pousse certains à s'enfermer dans le mandat* ».

La transition professionnelle après un retrait de la vie politique est d'ailleurs plus difficile pour les titulaires de mandats locaux que pour les grands élus nationaux dont les ressources facilitent souvent la reconversion, en particulier s'ils exerçaient des responsabilités ministérielles.

L' élu local doit se débrouiller avec plus ou moins de réussite pour faire valoir ses compétences. Ces aspects sont essentiels aux yeux des élus

puisque 45 % des répondants à la consultation envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat.

Le projet de limiter le cumul de certains mandats locaux dans le temps (interdiction pour les élus, sauf dans les petites communes, d'exercer plus de trois fois de suite le même mandat exécutif local) devrait certainement accentuer cet état de fait.

En matière de sortie du mandat, votre délégation a pu constater une très large carence d'information sur les dispositifs existants (allocation différentielle de fin de mandat, validation des acquis de l'expérience professionnelle, formations qualifiantes pour l'obtention d'un diplôme, etc.). Améliorer l'information des élus locaux sur les possibilités offertes par la loi constitue donc un préalable. S'agissant de la reconnaissance et de la valorisation de l'expérience professionnelle acquise au long du mandat, par exemple, des progrès ont été faits, mais sans que les résultats paraissent jusqu'à présent très significatifs.

De façon complémentaire, des dispositifs innovants méritent d'être étudiés tels que : la prise en compte totale, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, du temps du mandat ; le soutien à la création d'entreprise par les anciens élus locaux grâce à un accès au crédit facilité ; la possibilité de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le CNFPT ; et enfin l'utilisation des compétences acquises par les élus locaux pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.

L'amélioration de la circulation entre le mandat et la vie professionnelle présente enfin l'avantage d'encourager le renouvellement politique. En ce sens, mieux protéger les élus à la sortie du mandat permettra de diversifier le profil sociologique des candidats et ainsi de répondre à la critique d'un accaparement des fonctions électives par un nombre limité d'acteurs politiques.

LISTE DE L'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS

RÉGIME INDEMNITAIRE

- Recommandation n° 1 : Revaloriser le niveau maximal des indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, en particulier celles en deçà de 1 000 habitants.
- Recommandation n° 2 : Maintenir les indemnités de fonction de l'ensemble des présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts « restreints » au-delà du 1^{er} janvier 2020.
- Recommandation n° 3 : Permettre aux communautés de communes d'indemniser les conseillers ayant reçu délégation de fonction à ce titre.
- Recommandation n° 4 : Permettre aux conseils régionaux d'indemniser les présidents de commission à ce titre.
- Recommandation n° 5 : Augmenter le seuil d'éligibilité de 1 000 à 2 000 habitants à la dotation particulière « élu local » ainsi que son montant à proportion des revalorisations indemnitaires proposées.
- Recommandation n° 6 : Clarifier et codifier les modalités de détermination de l'« enveloppe indemnitaire globale ».
- Recommandation n° 7 : Permettre aux plus grandes communes et aux plus grands établissements intercommunaux qui le souhaitent de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions.
- Recommandation n° 8 : Étendre les remboursements des frais de déplacement, tant dans leurs bénéficiaires que dans leur objet.
- Recommandation n° 9 : Rehausser le niveau de prise en charge des frais de séjour, en particulier d'hébergement.
- Recommandation n° 10 : Faciliter les remboursements de frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à domicile, en projetant l'extension du dispositif d'aide au financement de chèques emploi-service universels.

- Recommandation n° 11 : Envisager un ajustement du plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.
- Recommandation n° 12 : Porter la fraction représentative des frais d'emploi à un niveau conforme à son objectif.

RÉGIME SOCIAL

- Recommandation n°1 : Mettre en place un formulaire d'affiliation au régime général spécifique aux élus locaux.
- Recommandation n°2 : Afficher sur le site Ameli une rubrique dédiée aux élus locaux.
- Recommandation n°3 : Informer les élus locaux de la nécessaire mention par le médecin de l'autorisation d'exercer leur mandat durant leur congé de maladie.
- Recommandation n°4 : Instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.
- Recommandation n°5 : Publier une ou plusieurs circulaires afin de s'assurer de la bonne et limpide application des dispositions suivantes :
 - la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite complémentaire type FONPEL/CAREL ;
 - l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite ;
 - la stricte application de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale ;
 - la stricte application de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérés, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.
- Recommandation n°6 : Faire parallèlement évoluer la législation pour énoncer expressément l'exclusion du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite.
- Recommandation n°7 : Élaborer un guide commun de bonnes pratiques en matière de régime social.
- Recommandation n°8 : Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps.

-
- Recommandation n°9 : Faire évoluer le code général des collectivités territoriales pour rendre obligatoire la cotisation à la retraite supplémentaire par capitalisation type FONPEL ou CAREL, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme et du taux de cotisation, ainsi que la possibilité de changer d'organisme, le cas échéant, et à supprimer la possibilité de rachat de points pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de cette obligation.
 - Recommandation n°10 : Compléter les titres Ier et II du code du travail afin que les dispositions sur le statut de salarié protégé des élus locaux soient précisées.
 - Recommandation n°11 : Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures.
 - Recommandation n°12 : Étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite.

FORMATION ET RECONVERSION

- Recommandation n°1 : Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un *vade-mecum*.
- Recommandation n°2 : Demander aux préfetures, dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, de vérifier le respect de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation par les collectivités territoriales, et transmettre au Parlement, avant 2022, un bilan sur la mise en œuvre du droit à la formation des élus.
- Recommandation n°3 : Étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes et plus seulement aux communes de plus de 3500 habitants .
- Recommandation n°4 : Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle.
- Recommandation n°5 : Assouplir les possibilités de reports de crédits formation DIF non consommés en cas d'élection partielle, et s'assurer, qu'entre 2020 et 2026 les crédits consacrés au DIF et inemployés sur la

période 2016-2020, demeurent bien dans le fonds dédié et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

- Recommandation n°6 : Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.
- Recommandation n°7 : Permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement.
- Recommandation n°8 : Après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, envisager de porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant 2 ans, et l'ouvrir également aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.
- Recommandation n°9 : Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux par un accès facilité au crédit, en mobilisant la Caisse des dépôts.
- Recommandation n°10 : Ouvrir un droit pour les élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat et n'ayant pas retrouvé un emploi, de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
- Recommandation n°11 : Étendre aux élus locaux le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT, en mobilisant les fonds dédiés au DIF.
- Recommandation n°12 : encourager les anciens élus locaux à mettre à profit les compétences acquises pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.

RESPONSABILITÉ PÉNALE ET DÉONTOLOGIE

- Recommandation n°1 : Parvenir à une connaissance qualitative et quantitative précises du risque pénal encouru par les élus locaux, en lançant une étude approfondie sur les orientations de la jurisprudence et en élaborant des statistiques exhaustives sur les mises en cause, les affaires classées, les condamnations d'élus par type d'infraction et type de collectivité.
- Recommandation n°2 : Envisager d'aligner intégralement la rédaction des articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du CGT, relatifs aux critères de mise en cause de la responsabilité des élus locaux pour infraction non

intentionnelle, sur celle de l'article 121-3 du code pénal y en mentionnant expressément le critère relatif à la nature des fonctions des élus mis en cause. Cet alignement pourrait avoir le mérite d'affirmer encore plus nettement dans le CGCT une spécificité qui doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale pour les infractions non intentionnelles.

- Recommandation n°3 : Envisager l'introduction dans l'article 121-3 du code pénal d'une disposition ne permettant la mise en cause pour faute non intentionnelle d'un décideur public en raison de son inaction que si le choix de ne pas agir lui est directement et personnellement imputable.
- Recommandation n°4 : Pour mieux cibler les éléments constitutifs de la prise illégale d'intérêts, soit relancer la procédure d'examen du dispositif adopté par le Sénat en juin 2010, consistant à remplacer au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal les mots « un intérêt quelconque » par les mots « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général », soit modifier la rédaction du premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal afin de ne prévoir de sanction qu'en présence d'un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne.
- Recommandation n°5 : En ce qui concerne le cumul de la responsabilité pénale des personnes morales et de celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, étudier la possibilité d'encadrer la simultanéité possible des poursuites.
- Recommandation n°6 : Consolider l'information et l'expertise proposées aux élus locaux en matière de prévention des conflits d'intérêt et de déontologie.
- Recommandation n°7 : Envisager l'opportunité d'introduire dans le CGCT un dispositif prévoyant et organisant spécifiquement le déport des élus locaux en cas de conflit d'intérêts.

LISTE DE L'ENSEMBLE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

<p>« LA NOUVELLE DONNE DES MANDATS LOCAUX » TABLE RONDE DU 15 FÉVRIER 2018</p>
--

- **Ministère de l'Intérieur**

Jacqueline GOURAULT, Ministre auprès du Ministre d'État, Ministre de l'intérieur

Bruno DELSOL, Directeur général des collectivités locales

Stéphane BRUNOT, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Pauline MALET, Conseillère juridique

Julien MOREAU, Conseiller juridique

- **Association des maires de France (AMF)**

Édith GUEUGNEAU, Maire de Bourbon-Lancy

François ZOCCHETTO, Maire de Laval

Geneviève CERF-CASAU, Responsable du service Administration et Gestion communale

Charlotte de FONTAINES, Chargée des relations avec le Parlement

- **Association des petites villes de France (APVF)**

Nicolas SORET, Président de la communauté de communes du Jovinien

Montaine BLONSARD, Chargée des relations avec le Parlement

Atté OKSANEN, Chargé des relations avec le Parlement

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

Loïc CAURET, Président délégué de l'ADCF et Président de Lamballe Communauté

Simon MAUROUX, Responsable juridique

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

François BONNEAU, Vice-Président et Président du conseil départemental de Charente

Jérôme BRIEND, Conseiller juridique

Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement

- **Régions de France**

Michel NEUGNOT, Premier Vice-Président, Premier Vice-Président du conseil régional de Bourgogne Franche-Comté

Marie-Reine DUBOURG, Conseillère aux relations parlementaires

<p>« LE RÉGIME INDEMNITAIRE » TABLE RONDE DU 14 MARS 2018</p>

- **Association des maires de France (AMF)**

François ZOCCHETTO, Maire de Laval

Judith MWENDO, Conseillère technique

- **Association des petites villes de France (APVF)**

Philippe BLUTEAU, Avocat au Barreau de Paris et Conseiller juridique

Matthieu VASSEUR, Conseiller juridique

- **Association des départements de France (ADF)**

Nathalie ALAZARD, Conseillère juridique

Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Stéphane BRUNOT, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Ève PERENNEC-SEGARRA, Adjointe au Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Julien MOREAU, Conseiller juridique

- **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Étienne DUVIVIER, Sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales

**« LA FORMATION PERMANENTE ET LA RECONVERSION »
TABLE RONDE DU 29 MARS 2018**

- **Association des maires de France (AMF)**

Édith GUEUGNEAU, Maire de Bourbon-Lancy

Geneviève CERF-CASAU, Responsable du service Administration et Gestion communale

Judith MWENDO, Conseillère technique

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

Éric KREZEL, Maire de Ceffonds

Frédéric CAGNATO, Chargé de mission

- **Association des petites villes de France (APVF)**

Philippe BLUTEAU, Avocat au Barreau de Paris et Conseiller juridique de l'APVF

Atté OKSANEN, Chargé des relations avec le Parlement

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

Nathalie ALAZARD, Responsable du service juridique

Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Cécile RAQUIN, Directrice, Adjointe au directeur général des collectivités locales,

Ève PÉRENNEC-SEGARRA, Adjointe au Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Julien MOREAU, Conseiller juridique

- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

François DELUGA, Président

David REY, Conseiller du Président

- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

Marie-José CHAZELLES, Directrice des Solidarités et autres fonds

Marion LESGUILLIER, Responsable du service fonds à faible volumétrie

Aurélia BRUNON, Chargée de relations institutionnelles

**« LE RÉGIME SOCIAL »
TABLE RONDE DU 4 AVRIL 2018**

- **Association des maires de France (AMF)**
Judith MWENDO, Conseiller technique

- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
Jonathan BOSREDON, Chef de service adjoint à la Directrice de la sécurité sociale

- **Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)**
Fanny RICHARD, Responsable du bureau de la régulation

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**
Renaud VILLARD, Directeur
Christine CAMBUS, Directrice juridique et réglementation nationale

- **IRCANTEC**
Gilles FROSTIN, Administrateur
David SANCHEZ, Responsable du service juridique

- **FONPEL**
Jean-Paul LEFEBVRE, Secrétaire général
Delphine BREURE, Gestionnaire

- **CAREL**
Daniel ESCOLAN, Directeur général

- **Caisse des dépôts et des consignations (CDC)**
Marie-José CHAZELLES, Directrice des solidarités et autres fonds
Adil TAOUFIK, Chargé de relations institutionnelles

« LA RESPONSABILITÉ PÉNALE ET LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES »
TABLE RONDE DU 5 AVRIL 2018

- **Association des maires de France (AMF)**
Édith GUEUGNEAU, Maire de Bourbon-Lancy
Annick PILLEVESSE, Responsable du service juridique
Charlotte de FONTAINES, Chargée des relations avec le Parlement
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**
Frédéric CAGNATTO, Chargé de mission
- **Assemblée des petites villes de France (APVF)**
Matthieu VASSEUR, Chargé de mission
- **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**
Nathalie ANCEL, Directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces
Flavie LE SUEUR, Magistrate, Cheffe du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
Cécile RAQUIN, Directrice, Adjointe au Directeur général des collectivités locales
Marie-Lorraine PESNEAUD, Chef de bureau
Fabien GARRET, Conseiller juridique
Julien MOREAU, Conseiller juridique
- **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**
David GINOCCHI, Responsable du pôle juridique et études
Anne de MOUSSAC, Adjointe au Responsable du pôle juridique et études
- **Autres personnalités**
Philippe BLUTEAU, Avocat au Barreau de Paris
Didier REBUT, Professeur des universités à Paris II Panthéon-Assas

**« AUTEURS DE TRAVAUX PARLEMENTAIRES ET CHERCHEURS
SPÉCIALISTES DU STATUT DE L'ÉLU LOCAL »
TABLE RONDE DU 12 AVRIL 2018**

- **Auteurs de travaux parlementaires**

Jean-Pierre SUEUR, Sénateur du Loiret

Philippe GOSSELIN, Député de la Manche

- **Chercheurs**

Éric KERROUCHE, Sénateur des Landes

Didier DEMAZIERE, Chercheur au CNRS

Élodie LAVIGNOTTE, Chercheuse associée au CERA

Patrick LE LIDEC, Chargé de recherche au CNRS et à Sciences Po

Rémy LE SAOUT, Maître de conférences à l'Université de Nantes

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Julien MOREAU, Conseiller juridique

**« LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX PAR LES ÉLUES »
TABLE RONDE DU 24 MAI 2018**

- **Association des maires de France (AMF)**

Cécile GALLIEN, Maire de Vorey, Co-Présidente du groupe de travail
Égalité dans les exécutifs locaux

Alexandre TOUZET, Chargé de mission Prospective

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

Bénédicte THIÉBAUT, Présidente de la communauté de communes du
Grand Roye, Administratrice

Simon MAUROUX, Responsable juridique

Sandrine GUIRADO, Responsable de la communication

- **France Urbaine**

Marie-Line PICHERY, Maire de Savigny-le-Temple, Vice-Présidente de
l'agglomération Grand Paris Sud, en charge de la politique de la ville, du
renouvellement urbain et de l'accès à la santé

Chloé MATHIEU, Responsable des relations institutionnelles

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

Michelle BERTHY, Vice-Présidente du conseil départemental du Val-d'Oise

Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement

Pauline CHEVALIER, Chargée de mission

Jacqueline MONTANARI, Chargée de mission

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

Christelle DE RYCKER, Conseillère juridique

- **Haut Conseil à l'Égalité entre les hommes et les femmes (HCEhf)**

Danielle BOUSQUET, Présidente

- **Réseau « Élueslocales.fr »**

Julia MOUZON, Fondatrice

Joséphine DELPEYRAT, Cheffe de projet Animation des réseaux locaux

DÉPLACEMENT À MILAN (ITALIE) 15 ET 16 MARS 2018
--

- **Ministère de la Transition écologique et solidaire**

Brune POIRSON, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État, Ministre de la Transition écologique et solidaire

- **Ministère des Affaires européennes**

Nathalie LOISEAU, Ministre chargée des Affaires européennes

- **Consulat général de France à Milan**

Charles CHAPOUILLY, Consul général adjoint de France à Milan

Olivier BROCHET, Consul général de France à Milan

- **Région Lombardie**

Lucas DAINOTTI, Directeur du service juridique, institutionnel et territorial

Enrico GASPARINI, Vice-Secrétaire général des services administratifs

Anna BAZZA, Membre du service des relations internationales

Isabella MOLINA, Membre du service des relations internationales

- **Ville de Milan**

Lamberto BERTOLE, Président du conseil municipal

Beatrice UGUCCIONI, Vice-Présidente du conseil municipal

- **Université catholique du Sacré-Cœur de Milan**

Floriana CERNIGLIA, Professeur de sciences politiques

Martino MAZZOLENI, Professeur de sciences politiques

EXAMEN EN RÉUNION DE DÉLÉGATION DU RAPPORT D'INFORMATION « FACILITER L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX » (5 JUILLET 2018)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Mesdames et Messieurs les rapporteurs, chers collègues, notre réunion devra concilier l'exigence de brièveté, car 14 rapporteurs doivent présenter leurs exposés, et la nécessité pour chacun et chacune de s'exprimer. L'exercice de ce matin repose sur votre autodiscipline.

Avant d'ouvrir les interventions, qui traduisent un travail de fond, je souhaite au préalable vous exposer la méthode de communication et de dialogue avec la ministre Jacqueline Gourault. Je propose d'emblée de ne pas communiquer immédiatement sur le rapport, afin de ménager un temps de dialogue avec le Gouvernement.

Après que le sujet ait été évoqué par le Président de la République devant la Conférence nationale des territoires (CNT) réunie au Sénat le 17 juillet 2017, le Président du Sénat a souhaité que la Délégation aux collectivités territoriales se saisisse du statut des élus locaux, sujet figurant à l'ordre du jour de la CNT du 14 décembre 2017 et qui est au cœur du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

À l'origine de cette initiative se trouve un malaise bien connu à l'égard des conditions d'exercice des mandats, dû à une organisation territoriale de plus en plus complexe, issue d'un enchevêtrement de réformes, de politiques publiques de plus en plus enchevêtrées entre les différents niveaux d'administration, et de la montée en puissance des exigences de toutes sortes exprimées par les administrés, face auxquelles les maires, particulièrement dans les plus petites communes, sont en première ligne.

Les élus locaux ressentent en conséquence un sentiment d'abandon, de découragement, ce qui tend à susciter une « crise des vocations ». Les insuffisances du « statut » des élus locaux contribuent à ce malaise, mais n'en sont bien entendu pas la seule cause.

Pour répondre à ce malaise, forts d'une méthode de travail originale et souple, déjà éprouvée lors de la COP21, nous avons constitué un groupe de travail pluraliste, avec des rapporteurs thématiques pour chaque bloc normatif composant le « statut » des élus locaux : le régime indemnitaire, le régime social, la formation et la reconversion, la responsabilité pénale et la déontologie.

Afin de recueillir l'expertise nécessaire, nous avons organisé des tables rondes plutôt que des auditions individuelles. Ce faisant, nous avons d'abord souhaité répondre à notre vocation d'être une interface privilégiée pour les associations d'élus locaux. Ces dernières ont été très présentes à nos

côtés, et ont apporté leur concours, avec la production d'un travail de qualité. La table ronde inaugurale, réunie le 15 février 2018, sur le thème « Être élu local en 2018, la nouvelle donne », en présence de la ministre Jacqueline Gourault, a d'ailleurs largement nourri le tome 1 du rapport, consacré aux « enjeux et perspectives ».

Les autres tables rondes ont repris les thèmes constituant les tomes 2 à 5 du rapport, qui sont « le régime indemnitaire des élus locaux », « le régime social des élus locaux », « la formation et la préparation à la reconversion des élus locaux », « la responsabilité pénale, la prévention des conflits d'intérêts et la déontologie des élus locaux ». Chaque rapporteur thématique disposera d'un temps de parole afin que chacun puisse s'exprimer.

Je me félicite également que nous ayons réussi à organiser, en partenariat avec la Délégation aux droits des femmes, une table ronde consacrée aux « conditions d'exercice des mandats locaux par les élues ». La présidente Annick Billon et moi-même avons salué le succès de cette table ronde, jugée utile par les participantes, notamment les réseaux de femmes élues. Les échanges ont été très riches d'enseignements sur cette problématique.

Une dernière table ronde a été l'occasion d'entendre les auteurs de travaux parlementaires et les chercheurs. À cette occasion, notre ancien collègue Jean-Pierre Sueur a apporté un éclairage très utile sur le rôle du législateur de 1992 à aujourd'hui dans la définition d'un corpus juridique faisant office de « statut » de l'élu local, ce qui démontre que cette question n'est pas nouvelle.

Notre groupe de travail a bénéficié d'une expertise complémentaire fournie par nos partenaires traditionnels : les associations d'élus locaux, les administrations - à travers notamment la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'Intérieur - et les experts.

J'évoquerai enfin brièvement le questionnaire qui a été adressé aux élus locaux. Le nombre important de réponses, provenant de profils diversifiés, a mis en lumière les problématiques les plus importantes : le sentiment d'inquiétude des élus locaux, qui se traduit par une « crise des vocations », la convergence des critiques sur quelques dossiers importants, et l'attente forte d'une évolution des conditions concrètes d'exercice des mandats locaux. Éric Kerrouche et Françoise Gatel présenteront en détail les enseignements tirés de cette consultation.

Nous avons vocation à formuler des recommandations concrètes, tout en ayant conscience du contexte budgétaire contraint. À cet égard, un grand nombre de nos propositions sont à budget constant, mais certaines, telle la revalorisation des indemnités, ont un coût.

Sur ces points, le dialogue avec le Gouvernement sera utile. Je propose que, dans les semaines qui viennent, nous échangions avec le

Gouvernement et la ministre Jacqueline Gourault en particulier, désignée comme notre principale interlocutrice. Sous réserve de votre accord, je la rencontrerai afin de déterminer les convergences entre notre réflexion et celle du Gouvernement, sans compromettre notre liberté. Afin de donner au dialogue toutes ses chances, ces échanges pourront donner lieu à une table ronde de restitution en présence des participants, notamment les associations d'élus, organisée fin septembre.

Nous avons, enfin, annexé à nos travaux un document très intéressant d'actualisation d'une étude de législation comparée avec nos pays voisins.

Je cède la parole à Marie Françoise Perol-Dumont, rapporteure du tome 1 consacré aux « enjeux et perspectives ».

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Monsieur le Président, comme vous venez de le souligner, les élus locaux doivent faire face sur le terrain à une nouvelle réalité territoriale : contraintes financières de plus en plus pesantes, menace de la responsabilité pénale devant le juge, technicité croissante des missions et des politiques publiques. Symétriquement, une extrême disponibilité dans de vastes domaines de compétence est attendue d'eux. C'est un résumé rapide des causes du malaise des élus locaux, à tous les échelons territoriaux. Cette situation ne peut qu'alerter le Sénat, représentant des territoires. Ce rapport sert à alerter sur la désaffection et la crise des vocations qui menace les élus locaux.

La « nouvelle donne des mandats locaux », apparue depuis quelques années, s'explique par un certain nombre de facteurs :

Une action publique devenue complexe : l'action publique est devenue un véritable labyrinthe pour les élus locaux. La décentralisation, si elle a incontestablement donné plus de responsabilités aux élus, a aussi généré une complexité et une technicité croissantes. Aujourd'hui, en pratique, l'élu doit disposer de connaissances précises dans de nombreux domaines d'intervention et doit composer avec le maquis normatif à mettre en œuvre quotidiennement. Cette situation est particulièrement vérifiée dans les petites communes dépourvues de services étoffés.

Les relations avec l'État sont devenues problématiques, comme Éric Doligé et moi-même l'avions signalé en 2016 : retrait progressif des administrations déconcentrées des territoires, cohérence insuffisante de l'organisation étatique subsistante, contradiction entre affaiblissement des services déconcentrés et volonté intacte d'ubiquité de l'État, doublons administratifs et problème de l'articulation entre l'État et les collectivités territoriales dans le champ des compétences décentralisées. Ces évolutions affectent d'autant plus profondément les conditions de l'action publique que les politiques publiques territoriales sont de plus en plus conçues et mises en œuvre dans un cadre partenarial associant l'État et les collectivités.

Les élus locaux sont donc victimes d'un véritable « effet de ciseaux » : accroissement de la charge de travail dans un contexte d'hyperinflation normative, d'une part ; risques et insécurités juridiques toujours plus prégnants, en raison d'une jurisprudence pénale souvent illisible par eux, d'autre part.

Deux réformes récentes ont modifié les conditions d'exercice des mandats locaux : la première est la législation sur le non-cumul des mandats, qui a conduit nombre de nos collègues à renoncer à un mandat exécutif local ou à se consacrer à leurs mandats locaux. Les élus locaux ont acté cette nouvelle donne et 73,9 % estiment que ses effets seront positifs. Je serai plus critique sur le projet de non-cumul des mandats locaux dans le temps, prévu à l'article 5 du projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, en lecture à l'Assemblée nationale, dont les effets pourraient accentuer la crise des vocations, notamment dans les petites communes. La limitation envisagée ne sera cependant pas applicable aux communes de moins de 9 000 habitants ni aux EPCI à fiscalité propre de moins de 25 000 habitants. Les problèmes induits par cette nouvelle contrainte sont significatifs : la rotation plus rapide des mandats obligera de plus en plus d'élus locaux à penser très vite à l'après-mandat.

La seconde réforme concerne la réduction possible du nombre des élus locaux, évoquée par le Président de la République lors de la CNT du 17 juillet 2017, bien que relativisée par la ministre Jacqueline Gourault en février dernier. Cette réduction comporterait des risques majeurs, notamment pour les petites communes situées sur des territoires enclavés et isolés, la baisse du nombre d'élus conduisant à faire reposer sur ceux qui restent des missions et des responsabilités accrues. Cette dégradation risque de causer une désaffection se traduisant par une « crise des vocations ». Ce constat de lassitude est une réalité confirmée par la consultation, comme le montreront Françoise Gatel et Éric Kerrouche.

Le travail de notre Délégation survient au moment opportun, les propositions des rapporteurs thématiques allant toutes dans le sens d'une amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux. Sans expliciter chaque recommandation en détail, il est possible d'en exprimer les principales orientations.

Notre ligne directrice a été de perfectionner les conditions d'exercice des mandats locaux sans remettre en cause la conception française de la démocratie locale. Certes, dans de nombreuses situations, la fonction d' élu local ressemble à une activité professionnelle, mais les élus ne sont pas des salariés ou des entrepreneurs, bien qu'ils entreprennent sans relâche.

Nous avons voulu répondre point par point aux attentes légitimes des élus locaux, sans tenter d'imaginer un changement de paradigme auquel notre pays n'est pas disposé, mais avec des propositions pragmatiques aux

trois stades de la vie de l' élu local : l' entrée dans le mandat, l' exercice et la sortie.

Au moment de l' entrée, la diversification accrue des élus locaux, du point de vue de la catégorie socioprofessionnelle, du genre ou de l' âge, s' impose comme une évidence.

L' exercice du mandat nécessite un cadre plus sécurisant, correspondant aux besoins réels des élus, en particulier la juste rémunération d' une activité chronophage, l' établissement d' un régime social plus lisible et plus adapté à l' existence parallèle d' une vie professionnelle et personnelle. Le non-cumul des mandats dans le temps accentue cette nécessité. Charles Guené et Josiane Costes aborderont les aspects indemnitaires, tandis que Daniel Chasseing et Marc Daunis reviendront sur le régime social. En raison de la démobilisation et des inquiétudes causées par le risque pénal, les élus locaux, subissant la judiciarisation croissante de la société, devront également être sécurisés au plan juridique. Ces points seront repris par François Grosdidier et Alain Richard.

L' étape difficile de la sortie du mandat doit être mieux organisée, à travers une meilleure appropriation des dispositifs de formation et le perfectionnement des outils de reconversion professionnelle. Antoine Lefèvre et Michelle Gréaume présenteront leurs recommandations sur ce thème.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je propose qu' Alain Richard, qui doit rejoindre une autre réunion, évoque dès à présent le chapitre relatif à la responsabilité pénale et la déontologie.

M. Alain Richard. – Pour ce qui concerne les enjeux en matière de sécurité juridique, notamment sous l' angle pénal, je vous renvoie au rapport, qui est très bien écrit.

Il ne nous semble pas prioritaire de modifier, en raison de sa clarté, la législation régissant les délits pouvant être commis de manière non intentionnelle par les élus locaux.

En revanche, une première piste intéressante a été soulignée. La Chancellerie ne disposant pas d' un fichier des affaires pénales jugées par catégorie professionnelle, nous ne possédons pas de recueil des affaires impliquant des élus locaux, jugées ou classées sans suite. Nous préconisons donc de mandater un bureau d' études (cabinet d' avocat ou équipe universitaire) afin de réaliser cette analyse. Les affaires classées sans suite sont particulièrement difficiles à répertorier, car elles restent dans les archives de chaque parquet. Grâce à un tel fichier, nous connaîtrions les cas de poursuites, leurs suites, et les cas de classement sans suite, et nous pourrions suggérer au ministère de la Justice d' élaborer une circulaire de politique pénale adaptée à ces cas. Cela réduirait le risque d' une politique pénale hétérogène selon les procureurs ou les départements.

Ensuite, une personne s'estimant lésée suite à un dysfonctionnement est incitée, par un effet de curiosité ou la recherche de notoriété, à poursuivre personnellement l' élu en charge, et ce alors qu'elle dispose du droit de poursuivre la collectivité dans son ensemble. Une réflexion doit être menée pour orienter les requérants vers la mise en cause de la responsabilité pénale de la collectivité plutôt que celle, personnelle, de l' élu.

Troisièmement, la principale raison de mise en cause d'élus est le favoritisme et la prise illégale d'intérêt en matière de commande publique ou de participation à un organisme périphérique, par ailleurs souvent du fait d'une inattention ou d'un défaut d'information. La prévention de ces mises en cause passe essentiellement par l'information des élus et par l'édiction par les associations d'élus de règles de prudence permettant d'éviter ces situations. Enfin, le mécanisme de déport officiel, introduit pour les parlementaires dans le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique, pourrait être inscrit pour les élus locaux dans le Code général des collectivités territoriales, en place d'une simple abstention.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je suis favorable à donner suite à cette demande d'expertise.

Je propose qu'Éric Kerrouche et Françoise Gatel procèdent à leur présentation du tome 6 « analyse de la consultation ».

M. Éric Kerrouche. - 17 500 réponses ont été enregistrées au questionnaire, qui a été intégralement renseigné dans 7 300 cas. Ce nombre important de contributions nous a permis de croiser les données et de dégager plusieurs constantes. Deux tendances fortes - et paradoxales - ont été constatées : la spécificité de la population des élus locaux et la diversité des situations.

Les élus locaux sont une population spécifique : le premier constat est que les conditions actuelles ne permettent pas à tout un chacun de s'intégrer dans la vie politique locale. Une véritable rupture existe entre la composition des élus locaux français, d'une part, et la distribution de la population, d'autre part. On observe une surreprésentation des préretraités et des retraités (37,5 % parmi les élus, contre 26 % dans l'ensemble de la population). La disponibilité qu'offre la retraite semble être une condition pour certains élus, et c'est également l'une des conditions de fonctionnement de certaines collectivités locales. Le corollaire de ce constat est que seuls 17 % des répondants ont moins de 45 ans (contre 57,1 % de la population). C'est donc toute une partie de la population qui est écartée de l'exercice des responsabilités locales.

Parmi les élus, 51 % exercent une activité professionnelle en parallèle, ce qui laisse apparaître une surreprésentation des fonctionnaires et des catégories dites « intellectuelles supérieures » au détriment des ouvriers, qui semblent avoir presque complètement disparu des assemblées locales (2 % des élus, contre 20 % de la population). Les élus sont plus diplômés que

la moyenne (60 % sont titulaires d'un diplôme universitaire, soit deux fois plus que le reste de la population).

Enfin, la distribution selon le genre suit la même tendance qu'ailleurs, à savoir une sous-représentation des femmes, et ce plus encore dans les postes exécutifs, toutes choses égales par ailleurs.

La situation profite donc à certaines catégories, à certaines classes d'âge, et aux hommes. Le recrutement politique apparaît loin d'être aléatoire. Le renouvellement de l'intérêt à la politique nécessite donc de faire évoluer les conditions d'accès.

Des différences importantes existent, par ailleurs, au sein même de la population des élus locaux, ce qui induit des besoins circonstanciés et différenciés. S'il est nécessaire d'établir des mesures homogènes et statutaires pour l'ensemble des élus, il faut tout autant prendre en compte les différences et traiter certaines situations spécifiques du point de vue démographique, géographique, institutionnel et fonctionnel.

Du point de vue de la démographie, une césure forte existe entre les élus ruraux et les autres. Les attentes, en matière de responsabilité pénale par exemple, sont très différentes entre les élus des communes de moins de 1 000 habitants, de 1 000 à 10 000 habitants et de plus de 10 000 habitants. La césure entre le monde urbain et le monde rural parcourt l'ensemble des réponses apportées, que ce soit sur l'articulation entre vie professionnelle et vie active ou en termes de responsabilité pénale, moins bien vécue en zone rurale.

Les attentes varient fortement selon les institutions, notamment au sein du bloc communal, allant de la communauté de communes à la métropole. L'accaparement de la fonction électorale est beaucoup plus marqué dans les institutions fortement dotées de compétences par la loi, ce qui caractérise des attentes particulières.

En outre, il faut noter la distinction, commune à l'ensemble des démocraties occidentales, entre les élus ayant des responsabilités exécutives et les autres. Cela induit des situations très différentes, et donc une adaptation pour les postes de maire, d'adjoint, de vice-président et de président, notamment, car les responsabilités exécutives vont souvent de pair avec l'impossibilité d'exercer une profession en parallèle.

Enfin, la dimension géographique, au sens physique, doit être prise en compte. La taille du territoire influe sur les attentes de compensation de déplacement des élus d'une région récemment fusionnée ou d'une large intercommunalité, par exemple.

Ces difficultés peuvent se superposer, donnant des typologies extrêmement différenciées. Un élu rural avec un mandat exécutif et un élu urbain sans fonctions exécutives n'auront pas les mêmes attentes et préoccupations.

Mme Françoise Gatel. – Les éléments statistiques apportés par Éric Kerrouche mettent en lumière la diversité des situations, et font apparaître une « nouvelle donne des mandats locaux », rendant nécessaire une évolution du statut de l'élu. Aux dernières élections municipales, on observait déjà une désaffection, avec une soixantaine de communes ne présentant aucun candidat. Cette situation semble se pérenniser. Les chiffres issus de la consultation montrent les différences de préoccupations et de besoins selon les types de collectivités, les strates de population et les types de territoires. Cette diversité est connue, mais souvent oubliée à l'heure des propositions. Les exigences de performance et d'expertise sont les mêmes pour tous, malgré l'existence, de ce point de vue, d'une réelle césure entre les territoires et les catégories d'élus.

La désaffection des élus s'accompagne d'une désaffection des candidats dans les petites collectivités. Le maire, jusqu'ici protégé du discours ambiant de remise en cause du politique, s'en trouve lui aussi éclaboussé. Au-delà des préconisations, il est important de valoriser l'engagement des élus et de présenter à nos concitoyens, qui n'en ont pas toujours conscience, leur quotidien et les exigences auxquelles ils sont soumis. Je souscris pleinement à la déclaration du Président du Sénat : « La chance de la France, c'est sa trame de 500 000 élus locaux ». Pour illustrer ce propos, je souhaite partager le témoignage d'une maire d'une petite commune rurale, recueilli au cours de l'enquête réalisée en 2017 par l'Association des maires de France (AMF) : « Dans nos villages, les gens appellent à 4 heures du matin pour nous dire que des vaches divaguent au milieu de la route. Idem s'il y a une fuite d'eau quelque part. Chez nous, tout le monde a notre numéro de portable. Depuis mon élection en 2008, pour le bien-être de mes concitoyens, j'ai mis ma vie familiale et personnelle entre parenthèses ». Et cette maire s'interroge : « en 2020, y aura-t-il encore des gens pour continuer à se sacrifier et représenter les villages ? ».

Ce sujet, au-delà de notre réflexion, doit être saisi par la CNT, en raison de la désaffection des candidats et des taux croissants d'abstention aux élections municipales. Or lorsque nos concitoyens rencontrent des problèmes, la mairie, guichet unique, représente la dernière lumière de la solidarité et de la République. Il est nécessaire que des règles claires, renforçant la protection des élus, trouvent une traduction normative, qu'elle soit réglementaire ou législative, bien que cette dernière risque parfois d'être d'une simplicité excessive pour tenir compte de la diversité des situations, comme constaté dans les propositions faites aux élus locaux dans le projet de révision constitutionnelle.

M. Charles Guené. – Je souhaiterais excuser notre collègue Bernard Delcros, qui nous a demandé de répartir son intervention. Josiane Costes interviendra en premier lieu.

Mme Josiane Costes. – Depuis la loi municipale du 5 avril 1884, inspirée d'une loi de 1831, le régime indemnitaire des élus locaux est régi par

le principe de gratuité : les fonctions électorales locales ne sont pas assimilées à une activité professionnelle faisant l'objet d'une rémunération. Ce principe correspond à une réalité forte, car les deux tiers des élus locaux (360 000 sur 550 000) ne sont pas indemnisés.

Ce principe a été tempéré dès la loi de 1884 par le bénéfice, pour certains élus locaux, d'une indemnité de fonction et de remboursement de frais. Ces dispositifs sont aujourd'hui bien établis : selon la DGCL, les indemnités de fonctions représentent 1,6 milliard d'euros, et les remboursements de frais s'élèvent à 22,8 millions d'euros.

Cependant, de réelles disparités existent entre les mandats locaux : plus la moitié des 36 000 maires perçoivent moins de 658 euros bruts mensuels, contre des indemnités huit fois supérieures pour les maires de communes de plus de 100 000 habitants, les présidents de conseils départementaux et régionaux.

Une culture, dite de « l'amateurisme républicain », a ainsi longtemps prévalu en France et perdure encore. L'indemnité de fonction est ainsi conçue comme un mécanisme de compensation des sujétions résultant de l'exercice du mandat, notamment l'éventuelle perte de revenus consécutive à la réduction de l'activité professionnelle. Ce mécanisme est une nécessité démocratique, car il confère aux élus les moyens d'exercer leur mandat, de libérer du temps, et les protège également d'éventuelles pressions extérieures. Il garantit à chaque citoyen, quelle que soit sa fortune personnelle, de prétendre à l'exercice des fonctions électorales.

Le régime indemnitaire des élus locaux a connu plusieurs évolutions juridiques depuis une trentaine d'années : codification dans les années 1990, extension aux intercommunalités au tournant des années 2000, diversification pour tenir compte de certaines situations (personnes à charge, handicap) depuis les années 2000. En parallèle, le régime s'est banalisé, les règles applicables aux élus locaux étant, de manière croissante, calquées sur le droit commun, notamment pour les prélèvements fiscaux et sociaux.

Si ces modifications ont accompagné les progrès de la décentralisation et amélioré les conditions d'exercice des mandats locaux, elles n'ont pas abouti à un régime pleinement satisfaisant. La permanence de « l'amateurisme républicain », la dégradation des comptes publics locaux, la sensibilité de l'opinion publique aux enjeux financiers et la possible répugnance de certains élus à s'intéresser à ces considérations prosaïques ont freiné toute évolution significative.

Plusieurs griefs sont également adressés au régime indemnitaire actuel. D'abord, le niveau des indemnités de fonction et des remboursements de frais est souvent insuffisant pour couvrir les charges inhérentes au mandat, notamment pour les maires des plus petites communes, dont les indemnités sont minimales au regard des responsabilités exercées. Ensuite, il est parfois inadapté aux nouvelles réalités locales : collectivités plus larges,

responsabilités plus lourdes et diversification des profils. Enfin, les modalités de sa mise en œuvre sont complexes d'un point de vue juridique et budgétaire, ce qui rend nécessaire la mutualisation du financement des indemnités à l'échelle communale et la simplification des conditions de remboursement.

Il résulte des difficultés évoquées un sentiment d'insatisfaction largement répandu parmi les élus locaux à l'égard de leur régime indemnitaire, comme en témoignent les réponses recueillies lors de la consultation.

Le régime indemnitaire n'a été cité que par moins de 10 % des répondants comme un facteur expliquant la « crise des vocations » pour les fonctions électives locales, mais deux constats préoccupants apparaissent : d'une part, le non-recours aux dispositifs existants (80 % des répondants affirment n'avoir jamais bénéficié de remboursement de frais) ; d'autre part, ceux qui y recourent estiment leur montant insuffisant, sentiment partagé par la moitié des répondants pour les indemnités de fonctions, et par deux tiers d'entre eux pour les remboursements de frais.

Ce contexte, auquel s'ajoute l'interdiction du cumul vertical des mandats, rend nécessaire une réponse aux lacunes du régime indemnitaire.

Nous n'avons pas souhaité nous engager en faveur d'une « professionnalisation » du statut de l' élu local, qui existe à l'étranger. Aucun consensus ne s'est dégagé dans cette direction parmi les élus auditionnés ou consultés. Il ne s'agit donc pas d'un changement du modèle, mais d'ajuster l'existant en fonction d'un constat de bon sens largement partagé : le mandat local n'est pas une activité professionnelle mais un engagement civique, et l'indemnité de fonction n'est pas une rémunération mais une compensation.

Cette indemnité doit cependant couvrir effectivement les frais liés à l'exercice du mandat, pour ne pas pénaliser les élus ni décourager les candidats. Dans cette optique, nous proposons une revalorisation suffisante, adaptée et soutenable du régime indemnitaire des élus locaux.

Je passe la parole à mon collègue Charles Guené.

M. Charles Guené. – Nous proposons plusieurs réponses pratiques pour répondre à cet état des lieux.

En premier lieu, nous suggérons de porter à un niveau suffisant les indemnités de fonction des maires des communes de moins de 100 000 habitants, de manière à ce qu'elles compensent réellement les charges liées à l'exercice de leur mandat. Le seuil de 100 000 habitants a été choisi car la loi de finances pour 2018 introduit la possibilité de majorer de 40 % l'indemnité des maires des communes de plus de 100 000 habitants.

Nous suggérons, par exemple, une revalorisation de 20 % au moins du niveau maximal de ces indemnités dans les communes de 1 000 à 100 000 habitants, et de 50 % au moins dans les communes de moins de 1 000

habitants, où les maires ne disposent pas de services administratifs étoffés. Les conseils municipaux demeurent libres de fixer une indemnité inférieure, par délibération et à la demande du maire, ainsi que le prévoit le droit existant. Cette revalorisation nous semble justifiée par le fait que les dernières modifications substantielles des barèmes indemnitaires de ces communes datent de la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. Par ailleurs, le niveau des indemnités pour des fonctions semblables en Allemagne, au Portugal, en Italie ou en Espagne est souvent plus élevé qu'en France.

Dans une optique similaire, il apparaît nécessaire de porter le niveau de la fraction représentative des frais d'emploi, c'est-à-dire la part non saisissable de l'indemnité compensant les dépenses incompressibles engagées par les élus locaux dans le cadre de leur mandat, à un niveau conforme à son objectif.

Nous préconisons également le maintien des indemnités de fonction de certains présidents et vice-présidents de syndicats de communes, de syndicats mixtes fermés et de syndicats mixtes ouverts restreints, alors que leur suppression est prévue à partir du 1^{er} janvier 2020.

Enfin, les règles sous-tendant le régime indemnitaire doivent être simplifiées : nous suggérons de clarifier et de codifier les modalités de détermination de « l'enveloppe indemnitaire globale », qui sont l'une des pierres d'achoppement régulièrement dénoncées par les élus locaux.

Ces dispositifs doivent correspondre à la physionomie des collectivités territoriales, les frais de déplacement et d'hébergement devant être mieux remboursés, et certaines responsabilités devant pouvoir être davantage prises en compte, à l'heure des intercommunalités et des régions élargies. Nous préconisons donc un relèvement des frais de transport et d'hébergement des élus locaux plus ambitieux que celui annoncé par le ministre de l'Action et des Comptes publics à l'occasion du « Rendez-vous salarial » du 18 juin 2018.

De même, nous suggérons d'ouvrir aux communautés de communes la possibilité d'indemniser les conseillers délégués, et aux conseils régionaux celle d'indemniser les présidents de commission à ce titre, dans le respect de l'« enveloppe indemnitaire globale ».

En outre, les indemnités de fonction et les remboursements de frais doivent accompagner le renouvellement sociologique des élus locaux, les frais de garde ou ceux liés au handicap devant être plus facilement mis en œuvre pour encourager l'engagement de nouveaux profils. Pour ce faire, nous proposons d'étendre le dispositif d'aide au financement de chèques-emploi-service universels applicable aux prestations de garde ou d'assistance, et d'ajuster le plafond de remboursement des frais spécifiques des élus en situation de handicap.

Enfin, ces dispositifs doivent prendre en compte les attentes exprimées par les citoyens, en faveur d'une transparence confortée. Nous proposons d'offrir aux grandes communes et aux grands établissements intercommunaux qui le souhaitent la possibilité de moduler les indemnités de fonction des élus locaux selon leur participation à certaines réunions, comme cela existe dans le droit local en Alsace-Moselle, dans les conseils départementaux et régionaux, et comme cela est prévu à l'avenir à Paris. Cependant, un tel mécanisme n'a de sens que pour les communes ou les établissements de plus de 100 000 habitants, où les « simples » conseillers perçoivent parfois une indemnité de fonction. Le choix d'y recourir ou non doit revenir à leur organe délibérant.

En dernier lieu, nous recommandons une mutualisation renforcée du financement des indemnités de fonction à l'échelle communale, de manière à ce que ces dépenses, qui peuvent représenter une lourde charge pour les plus petites communes, demeurent soutenables. À cette fin, la dotation particulière « élu local », qui concourt au financement des dépenses des communes dont la population et la richesse sont les plus faibles, nécessite d'être élargie. A minima, le seuil démographique conditionnant l'éligibilité des communes métropolitaines pourrait être doublé, pour atteindre 2 000 habitants, et le montant de la dotation pourrait être porté à un niveau adéquat pour financer effectivement les indemnités de fonction des élus concernés. Ainsi, dans les plus petites communes, les revalorisations indemnitaires proposées précédemment seraient intégralement compensées par la montée en charge de cette dotation.

La démocratie locale a un coût, qu'il faut maîtriser autant que possible, mais qui doit aussi être pleinement reconnu et pris en charge collectivement.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je propose d'écouter l'intervention de Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. - Je considère en effet que le niveau des indemnités doit être réexaminé, mais j'attire votre attention sur la manière de formuler ces propositions. Nous savons ce qu'il en est dès que le Sénat se saisit de ce sujet. Je rappelle les réactions très négatives l'année dernière, notamment sur les réseaux sociaux, lors du vote de la loi de finances autorisant l'augmentation de 40 % des présidents de région et des grandes villes, qui était pourtant une dépense inscrite dans une enveloppe inchangée, donc à coût constant pour les collectivités. Donner un pourcentage explicite risque d'être résumé : « les sénateurs veulent augmenter de 20 % les indemnités des élus locaux ». Ces propositions devraient être formulées de manière différente. Si la référence aux exemples étrangers est peut-être peu évocatrice pour nos concitoyens, d'autres arguments existent, tels que la non-revalorisation des indemnités depuis plusieurs années, à mettre en lien avec la stagnation du point d'indice de la fonction publique depuis 2010. La prudence est nécessaire pour ne pas perdre de vue le sujet principal, la

situation des petites communes, qui doit être au cœur de la formulation de nos propositions, et ce d'autant plus que se pose, pour elles, la question du coût. Je rappelle l'abandon, dans les années précédentes, de l'indemnité obligatoire pour les maires de petites à la suite d'un grand nombre de retours négatifs.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je propose que nous continuions les exposés des rapporteurs thématiques, pour reprendre en fin de séance les discussions sur les points soulevés.

M. Daniel Chasseing. – Avant d'exposer nos travaux sur le régime social des élus, je remarque que la proposition de revalorisation risque d'être mal interprétée, voire refusée, par les maires de petites communes.

Le régime social des élus revêt une importance cruciale. En effet, selon les statistiques de la DGCL, au 1^{er} janvier 2017, 37 % des élus régionaux et territoriaux, départementaux, communautaires et municipaux, et 60 % des maires sont âgés de 60 ans ou plus. 42 % des maires élus en 2014 étant retraités, la question des retraites est donc essentielle.

Les représentants de la CAREL, auditionnés, ont indiqué avoir perdu près de 70 % de leurs cotisants lors des dernières élections municipales de 2014, tendance confirmée aux élections départementales (64 %), puis aux élections régionales (63 %). La nouvelle donne, tendant vers une limitation de la durée effective du parcours électif, rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un régime social fort et protecteur.

Les répondants à la consultation ont identifié la protection sociale comme l'un des cinq champs prioritaires devant être traités pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Parmi les élus consultés, 51 % ont estimé que la protection sociale et le régime de retraite étaient non satisfaisants et constituaient une raison importante ou très importante de la crise des vocations constatée.

Mais le régime social concerne aussi la protection sociale offerte à l' élu local durant l'exercice de son mandat électif. Il représente la certitude qu'il pourra assurer l'intégralité des tâches afférentes à son mandat sans renoncer aux droits sociaux. La direction de la sécurité sociale a d'ailleurs rappelé que les élus disposaient auparavant de droits moindres que les personnes assujetties au régime général.

La volonté de convergence vers le régime général, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, a certes généré de nouveaux droits, mais a également conduit à une extrême complexité du régime social, du fait des spécificités inhérentes au régime social des élus. En effet, nous avons constaté, au cours de nos échanges avec les différents interlocuteurs concernés, l'extrême complexité, la persistante incomplétude et l'inadéquation avec l'exercice d'une vie professionnelle et personnelle du régime social actuel des élus locaux, qu'il devient indispensable de clarifier et de renforcer.

La complexité du régime social n'est pas étrangère à la méconnaissance par certains élus locaux des dispositifs dont ils peuvent bénéficier. Les dispositions peuvent être opaques pour les élus. Ils ont été 67 % à admettre ne pas connaître leurs droits à la retraite acquis en leur qualité d'élu local. Le flou entourant les dispositions du régime social ne se limite pas à la retraite : 74 % des élus consultés estiment que la protection contre le licenciement des salariés titulaires d'un mandat local mériterait d'être clarifiée.

Cette technicité engendre la sous-utilisation de plusieurs outils à la disposition des élus. On note que 68 % des élus interrogés n'ont pas eu recours aux autorisations d'absence, 81 % aux crédits d'heures, et 95 % à la suspension du contrat de travail.

Nous avons formulé plusieurs propositions pratiques pour une simplification immédiate, sur des sujets aussi divers que l'autorisation d'exercer le mandat durant le congé maladie ou les règles de cumul emploi-retraite. Certaines mesures pratiques peuvent être mises en œuvre par voie de circulaire, la circulaire référence en matière de régime social remontant au 14 mai 2013. Ces mesures sont la disparition effective des cotisations appliquées à la part versée par les collectivités au régime de retraite supplémentaire type FONPEL/CAREL, l'exclusion certaine du régime de retraite obligatoire Ircantec des élus locaux des règles de cumul emploi-retraite, la stricte application, d'une part, de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale et, d'autre part, de l'assimilation des crédits d'heures, non rémunérées, à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.

Ces mesures techniques pourraient en outre être accompagnées d'un guide commun de bonnes pratiques en matière de régime social, éventuellement être incluses dans un *vade-mecum* plus général traitant l'ensemble des conditions d'exercice des mandats locaux. Nous proposons également d'instaurer un « droit à l'erreur » pour les collectivités locales dans leurs relations avec les URSSAF.

Ces mesures permettent d'améliorer le dialogue entre les élus locaux et leurs interlocuteurs, alors même que la représentante de l'AMF que nous avons auditionnée avait regretté le mépris affiché à l'égard des élus.

Les mesures proposées sont à l'initiative ou ont reçu l'approbation – lors de la table ronde consacrée au régime social – des caisses nationales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie en vue d'une simplification du régime social appliqué aux élus locaux.

Marc Daunis va présenter les mesures visant à consolider le régime social des élus locaux et à mieux l'harmoniser avec l'exercice d'une vie personnelle ou professionnelle.

M. Marc Daunis. - Le régime social des élus locaux est perçu comme encore trop incomplet. Ainsi, seuls 7,54 % des élus consultés jugent le régime de retraite suffisamment protecteur, ampleur qui interroge. 60,51 % des élus consultés sont favorables à un accroissement du volume des autorisations d'absence ou des crédits d'heures. Ils sont par ailleurs 47,85 % à souhaiter une extension du bénéfice du droit à la suspension du contrat de travail. Bon nombre d'élus consultés se plaignent notamment du montant insuffisant de leurs pensions de retraite. Une revalorisation de ce montant découlera néanmoins automatiquement de l'augmentation des indemnités versées à ces élus, telle que proposée dans la partie consacrée au régime indemnitaire.

Au-delà de la question du montant des retraites, de nombreux élus, notamment de petites villes, s'interrogent sur les conséquences de l'absence d'affiliation au régime général dès le début de leur mandat, certes entamé avant la loi de financement de la sécurité sociale, occasionnant une perte sèche de trimestres validés pour la retraite. Il faut noter que, même lorsque l'écu peut remplir les conditions nécessaires au rachat des trimestres manquants, le coût est supérieur au montant des indemnités de fonction perçues. Par ailleurs, aucune disposition ne semble actuellement permettre une participation de la commune ou d'un autre fonds public au rachat de ces trimestres de cotisations de retraites manquants, du fait de la cessation d'activité professionnelle pour se consacrer au mandat d'écu. En outre, une fois les trimestres validés, la cotisation des élus de petites communes est très limitée, de par leurs faibles indemnités, ce qui a un impact négatif sur le montant de leur retraite. Nous proposons donc d'envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps.

Pour compenser le faible montant des retraites, nous proposons également de rendre obligatoire la cotisation facultative à la retraite supplémentaire par capitalisation, type FONPEL ou CAREL, tout en veillant à laisser le choix de l'organisme. En effet, nombreux sont les élus de petites collectivités à renoncer à l'adhésion au régime de retraite supplémentaire. Nous aurons l'occasion de discuter de cette proposition, qui posera sans doute les mêmes questions en termes de charge financière pour les collectivités, mais aussi de perception par les citoyens. Lors de leur audition, les représentants du FONPEL, comme de la CAREL, s'étaient exprimés en faveur de cette évolution sous certaines conditions, afin de conserver une souplesse dans les modalités d'application. Il est à noter que, lors de la consultation, 55,2 % des élus avaient jugé utile de rendre obligatoire l'adhésion à un régime de retraite par capitalisation.

Au-delà des questions des retraites, nous jugeons également indispensable de consolider la protection sociale des élus locaux. Il conviendrait à ce titre de compléter le code du travail par des dispositions dédiées à la situation des élus locaux, afin que la mise en œuvre du statut de salarié protégé soit permise.

La conciliation entre vie personnelle, vie professionnelle et mandat a été vue comme trop difficile par 86,64 % des répondants, et comme étant la raison majeure de la crise des vocations ; c'est le deuxième champ d'action prioritaire pour les élus consultés. Lors de leur première élection, seuls 12,52 % des élus consultés étaient à la retraite ou en préretraite, et 81 % exerçaient une activité professionnelle.

En vue d'améliorer l'exercice d'une activité professionnelle, il semble désormais nécessaire de procéder à une revalorisation du volume trimestriel des crédits d'heures actuellement alloué. Ce temps alloué est nécessaire pour accomplir des tâches de plus en plus complexes et lourdes. Or, lorsqu'on observe que le volume maximum des crédits d'heures alloué est de 140 heures, force est de constater que ce dispositif n'est en l'état plus viable.

L'articulation avec la vie personnelle apparaît également comme un point délicat. Le motif le plus souvent cité pour la décision d'arrêter la politique est « le travail politique prend trop de temps au détriment de la famille ou du travail ». Près de 80 % des élus expliquent que cette situation pèse sur leur engagement. Nous proposons donc d'étudier, durant l'exercice d'un mandat ayant occasionné une suspension complète de la vie professionnelle, la possibilité de cotiser à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné.

M. Antoine Lefèvre. - Je retrouve un sujet sur lequel j'avais eu l'occasion, il y a six ans, de rédiger un rapport pour cette délégation. Depuis, j'ai pu prendre la mesure du chemin accompli en matière de droit à la formation des élus locaux. Beaucoup d'évolutions positives ont été mises en œuvre et, surtout, de nombreuses recommandations que nous avons formulées dans cette instance ont trouvé une traduction normative.

Il est important de souligner que nos rapports et propositions sont suivis d'effet et ne restent pas lettre morte.

Je voudrais, en préambule, rappeler les enjeux politiques et techniques de la formation des élus locaux. Le droit à la formation des élus est une condition même de démocratisation de l'accès aux fonctions politiques. En compensant les inégalités de formation initiale, la formation permet de ne pas laisser aux professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs. Personne ne souhaite en effet que les mandats locaux soient occupés seulement par des fonctionnaires territoriaux, des juristes ou des techniciens des politiques publiques. Cela ne correspond pas à la tradition française.

L'autre enjeu autour de la formation est de disposer d'élus locaux compétents et bien formés. Certes parce que les compétences des collectivités territoriales se sont étendues et complexifiées, comme l'a évoqué Marie-Françoise Perol-Dumont, mais aussi parce que l'État s'est progressivement retiré de certaines missions dans les territoires, emportant avec lui les

compétences d'ingénierie. En clair, nous avons aujourd'hui besoin d'élus locaux capables de prendre le relais dans la gestion des affaires publiques locales, ce qui nécessite aujourd'hui des compétences vastes et de plus en plus techniques.

Enfin, dans la perspective de la sortie du mandat, la préparation à la reconversion des élus locaux suppose une formation adaptée. Cette question est devenue une préoccupation majeure pour nos collègues dans les territoires, précisément au moment où notre démocratie tend à prendre la voie de la limitation des mandats dans le temps.

L'enjeu de la reconversion est d'autant plus crucial qu'aujourd'hui plus personne n'envisage qu'un élu local occupe un mandat toute sa vie. Une vie professionnelle existe après le mandat, et celle-ci nécessite une bonne préparation en amont.

L'importance de ces sujets a été confirmée par la consultation en ligne que nous avons lancée. Les répondants ont en effet identifié la formation comme un des cinq champs prioritaires devant être traités pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Le cadre législatif et réglementaire actuel de la formation est plutôt satisfaisant. Plusieurs propositions que nous avons portées ont été traduites, par exemple l'instauration d'un plancher minimum de crédits budgétaires consacrés à la formation (2 % du montant des indemnités de fonction) ou encore la mise en place du droit individuel à la formation (DIF).

Les difficultés identifiées tiennent principalement au manque d'offre disponible dans certains territoires, à la carence en matière d'information sur les droits ouverts, aux difficultés d'application de la réglementation relative au financement des formations, aux congés formation. La consultation confirme d'ailleurs ces difficultés puisque près de 97 % des répondants indiquent n'avoir « jamais bénéficié d'un congé pour suivre une formation ». Aussi, près de 70 % des répondants indiquent n'avoir bénéficié « d'aucune prise en charge de frais afférents à une formation », et 99 % « d'aucune compensation par la collectivité des pertes de revenus subies » dans ce cadre.

S'agissant de la reconversion, ces tendances se confirment : 99 % des répondants indiquent « n'avoir jamais eu recours aux dispositifs prévus par la loi pour préparer leur reconversion professionnelle », et seulement 1 % indiquent « avoir utilisé les dispositifs légaux ». Les élus locaux ne se saisissent pas encore suffisamment des possibilités ouvertes par la loi. C'est sans doute la recommandation la plus importante : nous devons parfaire leur information sur la palette d'outils à leur disposition. En l'espèce, nous en appelons à une action coordonnée des associations d'élus locaux, de la DGCL et de la Caisse des Dépôts et consignations.

Notre rapport sera également très utile pour diffuser l'information sur l'état du droit.

Les autres recommandations que nous formulons, avec Michelle Gréaume et François Bonhomme, visent essentiellement à parfaire des dispositifs, parfois récents, qui devraient monter en puissance dans les années à venir, tels que le DIF ou les plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, et à initier quelques autres dispositifs innovants.

Je laisse Michelle Gréaume compléter mon propos.

Mme Michelle Gréaume. – Antoine Lefèvre vient de rappeler une donnée fondamentale : l'exercice d'un mandat dans une commune, un département, une intercommunalité ou une région requiert des compétences et des connaissances désormais de plus en plus larges. Aujourd'hui, les responsabilités exercées par un élu local ne sont plus celles d'il y a trente ans. Avec le progrès de la décentralisation, les compétences requises sont devenues de plus en plus techniques.

Dans cette optique, la formation des élus acquiert une importance particulière pour accompagner les élus dans leur mandat. Les répondants à la consultation ont été 55 % à indiquer avoir bénéficié de formations aux fonctions d'élu local, c'est un chiffre encourageant. Ces formations ont été dispensées par des associations d'élus locaux (pour 56 % des répondants) ou par les services des collectivités (19 %). Le marché de la formation est heureusement bien régulé par le ministère de l'Intérieur, qui exerce une tutelle sur l'organe régulateur qu'est le Conseil national de la formation des élus locaux.

Si le jugement porté par les répondants sur la formation aux fonctions d'élu local est plutôt satisfaisant, près de 90 % des répondants jugent qu'il est nécessaire d'adapter ces formations, et surtout de les rendre diplômantes, pour près de 70 % d'entre eux. Comme l'a souligné Antoine Lefèvre, cela traduit souvent une méconnaissance du droit par les élus locaux, car c'est déjà le cas pour de nombreuses formations.

D'après les répondants à la consultation, la formation devrait être renforcée dans les domaines suivants : les finances et la comptabilité publique (24 %), le droit de l'urbanisme (20 %), la responsabilité pénale (17 %), le droit des marchés publics (15 %) et le droit de la fonction publique (9 %). Il s'agit essentiellement de formations destinées à acquérir des compétences techniques nécessaires au bon exercice du mandat.

La question de la formation va cependant plus loin et se prolonge après l'exercice du mandat, car elle est aussi la condition d'une bonne réinsertion professionnelle. En ce sens, elle participe pleinement à la reconversion des élus locaux. Cette dernière est un thème prioritaire, 45 % des répondants envisageant de quitter la politique à l'issue de leur mandat. Dans ce domaine, un essor des formations destinées à la reconversion est prévisible. Le DIF n'existe en effet que depuis un an (1^{er} juillet 2017) et sa montée en charge devrait intervenir à l'occasion des prochaines élections locales.

Enfin, j'évoquerai nos recommandations destinées à faciliter la réinsertion ou la reconversion professionnelle. Nous souhaitons permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement. De plus, nous préconisons de consolider l'allocation différentielle de fin de mandat en l'ouvrant plus largement, de soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux au moyen d'un accès facilité au crédit, en mobilisant par exemple la Caisse des Dépôts, de permettre aux élus locaux n'ayant pas retrouvé un emploi de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale ou de bénéficier d'une formation à la reconversion dispensée par le CNFPT. Enfin, les élus qui abandonnent leurs mandats doivent voir leurs compétences valorisées pour la formation des nouveaux élus. Cette transmission des savoirs et des compétences des anciens auprès des nouveaux ne peut qu'être bénéfique à notre démocratie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je propose que nous échangions maintenant sur les points soulevés par le rapport.

Mme Josiane Costes. – Je comprends le propos de Philippe Dallier : il est évident que la communication et la perception par les électeurs seront centrales. Mais l'indemnité de 658 € bruts semble dérisoire au vu des charges et des responsabilités des maires de communes de moins de 1 000 habitants. Les réactions à l'augmentation de 40 % précédemment évoquée sont compréhensibles, mais les habitants des petites communes accepteraient une augmentation liée au travail de leur maire à leur service. Cette proposition suppose également une augmentation de la dotation communale. Notre chiffrage indique un coût de 65 millions d'euros, ce qui est peu pour un budget d'État, surtout si l'on souhaite une présence de la République sur tout le territoire. De nombreuses communes risquent de se retrouver sans candidats aux prochaines élections municipales.

M. Charles Guené. – Je souhaiterais également répondre à Philippe Dallier. Aujourd'hui, il est vrai que la démarche d'ajustement que nous proposons est souvent inaudible. Ceci étant, nous avons suffisamment reculé et il est temps d'affirmer des principes : le revenu net des parlementaires a déjà été diminué de moitié en vingt ans, et pour autant l'opinion publique n'a pas évolué sur ce sujet. En revanche, en termes de méthode, nous ne pourrions éluder le problème de communication. Des comparatifs pertinents devront être utilisés : rémunération des directeurs de services dans les collectivités, maires des pays étrangers, etc. Nous avons établi de manière brute les réalités du terrain. Il s'agit désormais de réfléchir à la présentation à donner.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le temps d'échange avec le Gouvernement sera également un moment de réflexion quant à la manière de formuler nos propositions. Nous avons, dans notre travail, évité

d'accumuler les chiffres, et nous nous sommes efforcés de présenter des indications, des tendances. Il faudra cependant éviter que le rapport ne devienne trop édulcoré et perde en signification.

M. Franck Montaugé. - Je m'interroge sur les coûts : il serait utile de chiffrer les dispositions envisagées, en les distinguant et en envisageant leur financement au titre des péréquations horizontale et verticale, la première n'apparaissant pas comme étant la plus adaptée.

Je signale enfin qu'un grand nombre d'élus que j'ai rencontrés ont réagi négativement aux dernières dispositions législatives augmentant leurs indemnités. Ils considèrent que leur engagement est républicain, citoyen, et n'appellent pas à une reconnaissance pécuniaire. C'est une donnée dont il faudra tenir compte.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Le contexte actuel est tendu en raison du verrou budgétaire. Il est très difficile de formuler des propositions ayant une incidence budgétaire. Mais lorsque j'étais moi-même maire, j'avais pour habitude de penser qu'une bonne idée finirait toujours être mise en œuvre. Ce qui n'a pas été pensé ne se fera jamais ; les propositions que nous formulons peuvent ne pas être adoptées dans l'immédiat, mais servir d'inspiration dans l'avenir.

M. Dominique de Legge. - Je voudrais rendre hommage aux rapporteurs, qui ont accepté de soulever des sujets tabous. Pour autant, ma conviction profonde est que la première raison de la désaffection des candidats n'est pas la condition matérielle, mais l'interrogation sur l'intérêt et la finalité du mandat. Par exemple, les maires interpellés par leurs administrés lors des intempéries en Bretagne ont dû renvoyer ces derniers vers le conseil régional ou l'intercommunalité : cela n'est pas de nature à susciter des vocations. La première raison de cette désaffection semble plutôt être l'impuissance et la surexposition sur le plan personnel et juridique. Je souhaite que cette idée soit rappelée dans le rapport.

Je partage la réflexion de Philippe Dallier, et je souhaite ajouter une piste de réflexion. D'un point de vue pédagogique, au lieu d'évoquer le point d'indice, ne faudrait-il pas plutôt simplement demander directement aux administrés s'ils considèrent juste qu'un élu passant plus de 30 heures par semaine en mairie reçoive une indemnité inférieure au SMIC ? Il est également nécessaire d'expliquer ce qu'est une indemnité : une compensation et non un salaire.

Enfin, je fais mienne la réflexion d'Antoine Lefèvre, qui a rappelé que la vie professionnelle succédait au mandat, ce qui pose la question de la reconversion. J'ajoute qu'aujourd'hui, la vie locale suit la vie professionnelle. Par conséquent, les réponses doivent nécessairement être différentes. Apporter une réponse unifiée à des situations très diverses est une impasse.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Nous, sénateurs, sommes les représentants des élus locaux, élus par les grands électeurs et non au

suffrage universel direct. Nous pouvons soulever des sujets tabous mais légitimes. Je partage ce qui a été dit par Charles Guené : nos concitoyens doivent avoir conscience du temps consacré par leurs élus à leurs mandats. De très nombreuses réformes, impératives et nécessaires, ont été mises en œuvre ces dernières années, afin d'assainir la vie politique, son fonctionnement et son financement. Pour autant, ces mesures n'ont pas réconcilié nos concitoyens avec la classe politique ; elles semblent, au contraire, avoir creusé le fossé. Par ailleurs, la perception par les citoyens des élus nationaux et des élus locaux, en particulier dans les petites collectivités, est très différente. Ceci nous permet de véhiculer un certain nombre de messages.

Nous ne devons pas entrer dans la logique de la démagogie ambiante, et devons poser des jalons qui ne seront peut-être pas effectifs dans l'immédiat, mais qui traceront une voie.

M. Marc Daunis. - Je rappelle que la conciliation entre la vie personnelle et la vie locale a été citée dans la consultation comme le deuxième champ d'action prioritaire, et identifiée comme étant une raison majeure de la crise des vocations. Nous percevons actuellement un double changement chez les élus locaux : le rajeunissement et la professionnalisation, avec le départ de l'ancienne génération des élus ruraux. Le défaut d'anticipation pourrait mener à de graves difficultés dans la recherche de ceux qui assumeront cette charge publique.

Si nos propositions ne forment pas un ensemble cohérent, puissant, les débats interminables sur le statut de l'élu local continueront. Je préconise donc un corpus puissant de mesures cohérentes, qui ne soient pas prises individuellement et aléatoirement au gré des textes successifs. Nous devons nous faire entendre avant les élections municipales de 2020.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je partage les propos de Dominique de Legge et Marie-Françoise Perol-Dumont. Je souligne à l'intention de Marc Daunis que notre démarche se veut une démarche d'ensemble et c'est ce qui fait son intérêt.

Mme Josiane Costes. - Certes, nous devons veiller à l'habillage de nos propositions et être prudents en termes de communication. Mais le rôle du Sénat et des sénateurs est de mettre en lumière les problèmes, non d'aller dans le sens de la démagogie et du populisme ambiants. La discussion autour de ce sujet est indispensable ; vouloir éluder les difficultés ne mènera qu'à de grandes difficultés.

M. Charles Guené. - Les deux idées ne sont pas antinomiques : il s'agit d'un sujet qui appelle à la prudence et demande des éléments de langage appropriés. En revanche, si nous avons cédé au populisme ambiant, nous n'aurions même pas formulé de propositions. Un effort de pédagogie sera nécessaire.

Il est évident, du point de vue du chiffrage, que nos propositions posent divers problèmes financiers. Nos préconisations n'ont pas de sens si les collectivités sont incapables de les financer. Ce financement peut s'envisager de deux manières : soit par la péréquation horizontale, qui n'a pas bonne presse, sauf à changer le régime fiscal des finances locales, soit par une ponction sur le budget de l'État. Le coût peut être plus élevé que prévu, mais sans être disproportionné. À cet égard, il ne faut pas oublier que l'État ne présente que la colonne des dépenses et non celle des recettes ; or avec la fraction représentative de frais d'emploi et le prélèvement forfaitaire sur les indemnités d'élus, l'État a réalisé des rentrées considérables. Il s'agit là d'un flux direct des collectivités territoriales vers le budget de l'État, sur lequel il faut travailler.

M. Antoine Lefèvre. - Nous arrivons à un moment où un grand nombre de maires décident de ne pas se représenter, mais s'inquiètent en raison de la difficulté de susciter des vocations.

Le Président Jean-Marie Bockel nous a annoncé qu'il envisageait de décaler la communication à la rentrée. Celle-ci doit être accompagnée, et le message véhiculé ne doit pas être du type « Un rapport sénatorial demande... ». La grande consultation qui a eu lieu doit servir de point d'appui. Nos propositions partent d'un diagnostic, qui est celui d'un véritable risque démocratique. Enfin, nous devons étayer notre communication avec des exemples, des témoignages.

M. Daniel Chasseing. - Je suis en accord avec Philippe Dallier et Dominique de Legge. Les élus locaux ne sont pas découragés essentiellement par leur indemnisation : il est aussi question de leurs retraites, du risque pénal, des difficultés générales d'exercice du mandat. Par exemple, une attente de trois ans est nécessaire pour percevoir des subventions européennes, ce qui est décourageant. En milieu rural, il devient très difficile d'obtenir des permis de construire. Certes, l'augmentation des dotations ne serait que justice, et le Sénat doit pouvoir exprimer ces principes, mais il me paraît difficile d'organiser une péréquation au niveau rural, qui n'a pas existé jusqu'à présent, car les dotations par habitant sont plus faibles au niveau rural. La revalorisation des indemnités sera un réel problème budgétaire dans les communes rurales où les budgets sont très diminués et où elles n'arrivent déjà plus à entretenir les bâtiments ou la voirie.

M. Franck Montaugé. - Je propose, à propos de la communication, d'aborder le sujet sous l'angle de la nécessaire revitalisation de la démocratie républicaine française. Des sondages montrent régulièrement une défiance vis-à-vis de la démocratie en France. Face à cela, contrairement à ce qu'a déclaré le Président de la République, il n'y a pas trop d'élus en France. Il n'y en a jamais assez. Ces élus assument des responsabilités et prennent du temps sur leur vie personnelle, professionnelle. Ceci justifie une reconnaissance. Ce sont eux qui font vivre notre démocratie républicaine. Ce pourrait être l'angle adopté pour justifier nos propositions.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous avons une marge d'amélioration, d'affinement, de mise en forme. Nous disposons du matériau, cohérent, solide, mais notre rapport doit marquer les esprits, comme certains rapports ont pu le faire, avec cette limite qu'est le regard porté sur les élus et les problèmes, même légitimes, qu'il peut mettre en exergue. Notre démarche peut être cisailée, si elle n'est pas habilement construite. Nous devons tenir compte de tous ces aspects. Nous avons la chance d'avoir quelques semaines de dialogue avec le Gouvernement, qui nous permettront de travailler à affiner notre rapport.

M. Dominique de Legge. - Ce ne sont pas ici deux thèses qui s'opposent, l'une qui serait hardie et l'autre timorée. Nous sommes tous en accord sur la nécessité d'allier prudence et audace. Il faut cependant être vigilant à ne pas faire du statut de l'élu local un statut bis de la fonction publique. De même, les formations sont nécessaires, mais les élus ne doivent pas devenir des experts. La formation nécessaire pour exercer un mandat local et celles dispensées par le CNFPT ne répondent pas aux mêmes critères. Enfin, je considère que le chapitre sur la responsabilité pénale et la déontologie est le plus important.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous ne pourrions changer la loi au sujet de la responsabilité pénale. Nous nous situons dans des problèmes d'interprétation de textes ou de décisions de justice contestables, en première instance du moins, et non dans une volonté de formuler des propositions très fortes. Il s'agit plutôt d'objectiver la situation, de demander une expertise sur l'état de la jurisprudence, intégrant également les cas de classement sans suite.

M. Charles Guené. - Je souhaite réagir au sujet des petites communes : il ne sert à rien de majorer leurs indemnités sans système de dotation correspondant.

Quant à la philosophie globale de notre action, je souscris aux propos de Dominique de Legge : la revalorisation des indemnités ne doit pas être l'unique sujet de discussion, d'où l'importance d'élaborer des éléments de langage adéquats. La revitalisation de la République évoquée par Franck Montaugé et la singularité du modèle français d'amateurisme républicain doivent être au cœur de notre communication. La France est l'un des rares pays à avoir fait le choix d'élus non professionnalisés, ce qui oblige, en contrepartie, à leur octroyer un traitement décent.

Mme Josiane Costes. - La question des indemnités ne doit pas être seule mise en avant. Nos propositions représentent un ensemble, dont la finalité est de préserver et de revitaliser la présence républicaine sur tout le territoire.

M. Marc Daunis. - La méconnaissance du fonctionnement ou du montant des indemnités par nos concitoyens pose problème. Ces derniers restent étonnés lorsqu'ils apprennent le montant des indemnités du maire et

de ses adjoints. Peu d'entre eux savent même que les adjoints ne sont pas salariés de la mairie. Nous devons faire un premier travail de pédagogie et rappeler ces informations, et établir le comparatif avec les élus dans les pays voisins.

La première partie du document doit être un tableau synthétique, photographique, de la réalité, s'appuyant sur la consultation. Je propose de procéder en deux temps, en lançant d'abord un « *teasing* » sur le diagnostic, en présentant un panorama de la situation des élus locaux, puis en publiant le rapport et les propositions. Le débat ne doit pas se concentrer d'emblée sur telle ou telle mesure.

Je maintiens enfin que les propositions forment un ensemble global, total et cohérent. Le pillage progressif, aléatoire et décalé dans le temps de telle ou telle mesure doit être refusé.

M. Jean-Marie Bockel, président. – En conclusion, nous sommes en accord sur la qualité du travail réalisé, surtout eu égard à la complexité et l'ampleur du sujet. Nous aurions pu écrire un bon diagnostic de la situation mais en rester à des propositions faibles, ça n'a pas été le cas. Le travail collectif de la Délégation, avec ses sensibilités politiques, territoriales différentes, est positif.

Nous devons rester réalistes sur les risques de l'exercice, mais il existe un chemin pour la concrétisation de nos travaux. Notre concertation avec Jacqueline Gourault sera sans doute contrainte par un contexte difficile mais nous devons participer à ce dialogue dans la mesure où le Gouvernement – appuyé par Matignon – le souhaite, avant même de rendre publiques ses propres propositions. Il est également dans notre intérêt que le Gouvernement entende et tienne compte de nos recommandations. Nous resterons libres de publier notre rapport à la rentrée. Enfin, ce temps de dialogue nous permet également d'affiner notre travail en tenant compte des échanges de ce matin.

Pour ce qui concerne la publication, j'estime que le format de la conférence de presse, avec ou sans rapporteurs, n'est pas adapté. L'organisation d'une table ronde semble être une meilleure manière de procéder, car elle rend la démarche vivante en offrant à chacun et à chacune de s'exprimer, et est plus marquante pour la presse. Nous pourrions l'organiser avant la rentrée officielle, fin septembre. Approuvez-vous cette proposition ?

J'essaierai d'organiser une première rencontre, seul avec la ministre, éventuellement en présence de la conseillère de Matignon.

Jugez-vous opportun de publier le rapport rapidement au lieu d'attendre le mois de septembre ? Je considère que nous ne devrions pas publier le rapport rapidement, mais le peaufiner et l'améliorer pendant la période d'échanges avec le Gouvernement.

M. Charles Guené. - Une publication au mois de juillet serait inaudible.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci de votre présence à tous.

La délégation adopte les conclusions des six tomes du rapport d'information.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LA NOUVELLE DONNE DES MANDATS LOCAUX » (15 FÉVRIER 2018)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le Président du Sénat, Gérard Larcher, a exprimé à plusieurs reprises le souhait que nous nous saisissions de la question du statut de l'élu local, problématique inscrite à l'ordre du jour de la conférence des territoires organisée à Cahors. Je suis alors intervenu sur cette thématique que le Président de la République avait lui-même évoquée lors de la première conférence des territoires, le 17 juillet 2017.

La délégation, reconstituée début novembre, a validé ce thème de travail lors de sa réunion du 16 novembre 2017. Pour que l'ensemble des sensibilités soit représenté, dans un esprit consensuel, un groupe de travail a été constitué sur le statut de l'élu local, qui correspond au Bureau, à quelques ajustements près. Ce groupe de travail s'est réuni le 7 décembre et a défini un programme d'auditions et de tables rondes qui se tiendront soit en séance plénière, comme aujourd'hui pour cette table ronde inaugurale, soit dans un cadre plus restreint, mais ouvert.

La table ronde de ce jour s'intitule « Être élu local en 2018 : la nouvelle donne ». Elle offre l'occasion de faire le tour des principaux problèmes, avec madame la ministre et les représentants des associations d'élus présentes. Quatre tables rondes suivront sur le régime indemnitaire, le régime social, la formation permanente et la préparation de la reconversion en fin de mandat, la responsabilité pénale et les obligations déontologiques.

Pour cette réunion de lancement, nous avons souhaité disposer d'éléments d'appréciation précis. Nous avons donc adressé aux élus un questionnaire étayé fin 2017. Les questions étaient nombreuses et certains n'ont pas répondu à toutes. Nous avons tout de même obtenu 17 500 réponses.

Je souhaite tout d'abord tirer quelques enseignements de ces contributions : sur 17 500 contributions, 7 300 étaient complétées de la première à la dernière page. Ce chiffre très significatif présente une incontestable valeur démonstrative. Je remercie les associations présentes, telles que l'AMF, qui ont relayé le questionnaire auprès de leurs membres. Nous procédons actuellement à une analyse approfondie des résultats.

La totalité des fonctions locales est représentée dans les réponses. Plus de six répondants sur dix occupent un mandat communal, un tiers des fonctions intercommunales. Les maires représentent un quart des participants (4 200 participants). Tous les niveaux, départementaux et régionaux, sont également représentés. Les répondants sont issus de l'ensemble des territoires métropolitains et des départements et régions

d'outre-mer. Les régions ayant de nombreuses communes rurales sont plus représentées que les autres, mais cela traduit une réalité de notre territoire. Les réponses sont révélatrices du profil des élus locaux : deux tiers d'entre eux sont des hommes...

Les élus locaux portent un jugement contrasté sur les réformes engagées par l'État au cours des dernières années. Les réformes relatives aux compétences locales, à la carte des intercommunalités, des régions et des services déconcentrés sont toutes jugées négativement, dans des proportions allant de 35 % à 50 %. La réforme annoncée de la baisse du nombre d'élus locaux suscite une majorité d'oppositions, à 55 %. La loi sur le non-cumul des mandats est perçue favorablement par 74 % des répondants. La crise des vocations apparaît comme une réalité à la lecture du document : les répondants ont identifié plusieurs freins à l'accès aux mandats locaux. Selon eux, les cinq difficultés majeures, dans un ordre décroissant, sont le degré d'exigence des citoyens, la difficile conciliation du mandat et de la vie professionnelle, le risque juridique et pénal, la lourdeur des responsabilités et la difficile conciliation du mandat avec la vie personnelle. 43 % des répondants ont indiqué avoir éprouvé des difficultés à constituer leur liste, avec trois profils particulièrement difficiles à mobiliser : les moins de 35 ans, les femmes et les salariés du secteur privé.

La crise des vocations doit être corroborée par le fait que 45 % des répondants envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat. Parmi les principaux motifs invoqués, les premiers sont de nature objective (le temps accordé à la politique au détriment de la famille et du travail, l'âge atteint par l' élu), et d'autres de nature plus subjective (le sentiment du devoir civique accompli ou, au contraire, le sentiment de déception).

Les élus relayent des inquiétudes sur le risque pénal inhérent à leur fonction. Près de 87 % des participants évoquent un déficit d'information sur la question, notamment sur la problématique de la transparence de la vie publique. Une forte proportion souhaite une évolution du cadre juridique : ainsi, les trois quarts des répondants souhaitent réviser le régime de responsabilité pénale et ils sont encore plus nombreux à vouloir réviser le régime de répression des délits non intentionnels.

Un autre point concerne l'insatisfaction sur le régime indemnitaire et social. 85 % des répondants indiquent bénéficier d'une indemnité de fonction et jugent le régime insuffisant, quoique lisible, et trouvent que l'ensemble des élus devrait pouvoir en bénéficier. Le tiers des répondants connaît ses droits à la retraite : pour eux, le régime n'est ni protecteur ni lisible.

Sur la conciliation entre le mandat local et l'activité professionnelle, la moitié des répondants a indiqué exercer une activité professionnelle tandis que plus d'un tiers est à la retraite. Les deux secteurs d'emplois les plus représentés sont la fonction publique (20 %), l'entreprise (17 %) et un panel de professions libérales, agriculteurs, artisans et ouvriers. 83 % des

répondants ont précisé que leur fonction électorale ne les empêche pas d'exercer une activité professionnelle. Plus d'un quart des élus estime consacrer plus de 35 heures hebdomadaires à leur mandat, et plus de la moitié plus de 25 heures.

Les dispositifs destinés à faciliter l'accès d'une activité professionnelle en parallèle d'un mandat sont peu utilisés : moins d'un tiers des répondants a eu recours aux autorisations d'absence. Les autres dispositifs sont encore moins cités.

Enfin, 55 % des élus ont bénéficié de formations aux fonctions d'élu local, essentiellement dispensée par les associations d'élus locaux (56 %) ou les services des collectivités (moins de 20 %). 88 % des répondants jugent nécessaires d'adapter ces formations : 70 % souhaitent des formations diplômantes et cinq domaines devraient être renforcés : la finance et la comptabilité publique (un quart), le droit de l'urbanisme (un cinquième), la responsabilité pénale, le droit des marchés publics (15 %) et le droit de la fonction publique (8 %).

Au-delà de ces appréciations, les répondants ont identifié cinq champs prioritaires : la protection juridique et le statut pénal, la conciliation avec une activité professionnelle, le régime indemnitaire, la formation et la protection sociale.

Après l'intervention de madame la ministre, nous souhaitons aborder prioritairement trois sujets : la responsabilité juridique, la conciliation avec une activité professionnelle et le régime indemnitaire.

Pour la fluidité des débats, je vous incite à intervenir en cinq minutes. Madame la Ministre devra partir à 10 heures.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je procéderai à une courte introduction pour laisser le temps aux débats. Le statut de l'élu local constitue un des chantiers identifiés par le Président de la République dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Vous avez déjà évoqué plusieurs points et le poids croissant des responsabilités des élus locaux, après 35 ans de décentralisation. Le statut a évolué, sans subir une transformation fondamentale. Nous sommes restés sur un schéma hérité de la période révolutionnaire où nous sommes en fonction tout en exerçant un métier. Exercer un mandat à la tête d'une collectivité peut pourtant être un véritable métier dans d'autres pays. Nous avons cette spécificité de concilier une vie professionnelle et familiale et un mandat électoral local.

Le statut d'élu local contient déjà de nombreuses mesures. Le Sénat a contribué à l'évolution de la législation. Un certain nombre d'élus ne connaissent pourtant pas tous leurs droits dans l'exercice de leur mandat local, malgré les efforts des associations d'élus, sachant que l'association des maires produit régulièrement un guide de l'élu local qui recense tous les droits. Les associations doivent sans doute encore progresser dans la transmission de ces messages. Les droits sont différemment appréciés. La

formation est assez utilisée tandis que les autorisations d'absence semblent davantage méconnues.

Le Président de la République a par ailleurs évoqué le point du nombre d'élus en France, ainsi que celui de la limite du cumul des mandats dans le temps. Tous ces sujets doivent être abordés. Figure également dans les questions posées celle de la rémunération des élus. La méthode repose sur un triptyque basé sur la pédagogie, la concertation et l'ajustement de la loi, si nécessaire. La prochaine conférence nationale des territoires se tiendra en juin et il conviendrait que cette réflexion ait abouti à ce moment-là.

Quand le Président de la République a évoqué au Sénat le lancement de la conférence nationale des territoires et a abordé le thème de la réduction du nombre d'élus, il pensait aux communes nouvelles qui entraînent de fait une diminution du nombre d'élus. Une loi a diminué le nombre d'élus des communes de moins de 100 habitants : s'était alors posée la question de savoir si d'autres conseils municipaux avaient le bon nombre d'élus. Une commune de 4 500 habitants compte ainsi 27 conseillers municipaux : pourrait-elle en avoir 23 ? La question se pose, parallèlement à celle de la crise des vocations. Je ne dis pas que le gouvernement souhaite une réduction, mais pose tous les sujets.

Régions de France, sous la présidence de M. Rousset puis de M. Richert, avait évoqué le nombre d'élus régionaux. Depuis la création des nouvelles régions, le nombre de conseillers régionaux de chaque région précédente a été additionné, ce qui aboutit à un nombre assez pléthorique de conseillers régionaux dans certaines régions. Les régions ont donc elles-mêmes émis l'idée d'une révision du nombre des conseillers régionaux. Le gouvernement n'a aucune intention de légiférer sur ce point.

Quand la question des indemnités est calmement évoquée, en lien avec le non-cumul des mandats, elle aboutit à conclure que les élus doivent être correctement indemnisés quand ils ne peuvent plus travailler à cause de l'exercice de leur mandat. Je considère qu'il faut prendre le maximum des indemnités, puisque les élus travaillent souvent à temps partiel. Être élu se justifie et se rémunère. Je me suis battue pour que les petites communes disposent d'une indemnité automatique. Le point avait été voté à l'unanimité, mais a ensuite posé problème. Il convient donc de procéder avec prudence aux modifications législatives. Le sujet de l'indemnisation des élus est très sensible, ne serait-ce que parce que l'indemnisation pèse sur le budget communal ou intercommunal. Pour qu'il y ait des élus locaux, ces derniers doivent toutefois être justement rémunérés au temps qu'ils consacrent à leur mandat.

J'ai souhaité aborder, dans mon introduction, les sujets les plus sensibles.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je vous remercie, madame la ministre, pour avoir lancé ces débats de manière directe. Je vous propose de céder la parole aux représentants des associations.

M. François Zocchetto, Association des Maires de France, maire de Laval. - Je vous remercie de nous recevoir. L'AMF utilise la terminologie « conditions d'exercice des mandats » plutôt que celle de « statut de l' élu » puisque ce terme risque de créer des malentendus et des insatisfactions. Nous avons constitué deux groupes de travail au sein de l'AMF : le premier est chargé de formuler des propositions sur la promotion des femmes dans les exécutifs locaux, présidé par Edith Gueugneau, et le second, que je préside, sur les conditions d'exercice du mandat.

La crise des vocations est-elle spécifique aux élus ? Dans tous les domaines associatifs, cette crise des vocations est également observée. Il est de plus en plus difficile de trouver des personnes qui souhaitent s'engager, souvent bénévolement, du fait de la difficulté à concilier ces missions d'intérêt général avec une activité professionnelle et une vie familiale. Dans certains pans du secteur public, il est même difficile de recruter.

De nombreuses contraintes pèsent sur les élus locaux, en premier lieu la problématique des normes, avec une impossibilité évidente pour un élu local de connaître l'exhaustivité des normes et même d'en connaître les grands chapitres. Je suis souvent ébahi par les compétences que déploient mes collègues qui ne sont pas juristes pour connaître approximativement le champ des normes. Je trouve que le niveau est plutôt élevé, compte tenu de l'environnement normatif. Je citerai également la responsabilité juridique et judiciaire croissante, sans cesse élargie, qui doit être mise en parallèle avec l'exigence grandissante des citoyens ; une contrainte liée au poids d'internet et des réseaux sociaux ; enfin, en parallèle, l'impression d'une moindre reconnaissance, voire d'une ingratitude, de la part des citoyens.

La question de l'indemnité ne constitue pas le problème majeur pour l'AMF, même si des ajustements sont probablement nécessaires. Des questions se posent toutefois - vous le verrez dans la note que nous vous remettons - sur la définition de l'enveloppe globale.

Mme Édith Gueugneau, Association des Maires de France, maire de Bourbon-Lancy. - Avec ma collègue Cécile Gallien, maire de Vorey, nous avons constitué un groupe de travail pour promouvoir la place des femmes dans les exécutifs locaux. Si la loi impose désormais une obligation de parité, on s'aperçoit qu'il est compliqué de s'engager pour les femmes qui travaillent et ont une vie familiale. Adapter le temps de travail et le temps des réunions représente également un enjeu important. Comme toutes les femmes qui s'engagent, elles ne veulent pas faire les choses à moitié. Le groupe de travail vient de se constituer et formulera des propositions.

Se pose également la question du nombre d'élus dans un conseil municipal. Je suis élue en milieu rural, avec 29 conseillers municipaux, et

nous pourrions être moins nombreux tout en restant efficaces. Nous sommes confrontés à de nombreuses réunions alors que les élus ruraux doivent aussi se former et assister aux réunions départementales et régionales. Tous les élus ne peuvent pas être aussi mobiles.

Concernant le cumul des mandats, j'ai été députée et ai choisi de conserver mon mandat local. Devenir parlementaire sans avoir exercé de mandat local peut interroger.

Nous avons parlé des parlementaires, mais pas d'autres élus qui cumulent les mandats au niveau régional, local et intercommunal. Des questions se posent alors aussi sur le cumul des mandats.

Enfin, un écart est constaté sur la rémunération entre les mandats ruraux et les autres puisque les élus des territoires ruraux doivent se rendre à Paris pour se former, ce qui requiert des moyens. La dotation diminue dans les collectivités et le volume dédié aux indemnités et aux formations est souvent mal perçu par les citoyens. Il conviendrait de démontrer que les élus doivent détenir des compétences et donc se former.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Vous exprimez la position de l'AMF tout en témoignant de votre choix puisque vous étiez l'un sénateur et l'autre députée, et avez privilégié vos mandats locaux.

François Rebsamen n'ayant pu se rendre disponible, l'association France Urbaine n'est pas représentée.

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer. – Je suis maire depuis 1995 d'une commune de 14 000 habitants. La commune de Lamballe est une commune qui ressort de la loi Marcellin – donc commune associée – et une commune nouvelle. Les six entités qui forment la commune de Lamballe compteront 35 élus en 2020, contre 90 selon l'ancien modèle pour le même territoire. L'ancien territoire de la communauté comprenait 17 communes et regroupait 27 000 habitants, la moitié résidait dans la ville de Lamballe qui n'avait que 33 élus, l'autre moitié en ayant 150.

En France, les élus peuvent théoriquement concilier leur mandat avec une autre activité. Le grand danger consiste alors à laisser les services faire : l'administration territoriale est alors prise en charge par les services, si les élus ne sont pas suffisamment présents. Ce danger, qui guette toutes les collectivités, n'est pas admissible. Les élus doivent être présents, mais également détenir des connaissances techniques. Il est important qu'ils soient formés.

Les non-cumuls de mandats, dans les strates et dans la durée, amèneront des sorties. Lorsque j'ai été élu en 1995, j'étais conducteur routier et travaillais dans une petite entreprise. La seule sortie possible était la démission. L'entreprise de transport ne pouvait me promettre de me

reprendre six ans après, si je n'avais pas été réélu. Si le non-cumul est institutionnalisé dans la durée, il conviendra donc de prévoir des sorties, faute de quoi les salariés du privé ne se présenteront pas aux fonctions électives. Les effets politiques et sociétaux doivent être anticipés. Les élus prendront le risque de deux ou trois mandats et se retrouveront sans rien à l'âge de 55 ans. Les effets sur la retraite et sur les rémunérations doivent être pris en compte. Autrement, ce sera une prime aux retraités, aux détachés ou à la nouvelle carrière des attachés parlementaires ou responsables de cabinet. Les maires des communes de plus de 10 000 habitants provenant du secteur privé ne sont déjà plus très nombreux. Ces questions doivent être traitées en termes de reconnaissance et de rémunération, directe et indirecte, mais aussi de formations qualifiantes, dans la durée, et de possibilités de sortie, sans quoi les personnes ne pourront prendre le risque de s'engager. Je constate depuis 2014 que certains jugent trop dangereux de s'engager, pas simplement du fait des risques pénaux, mais aussi pour la suite. De ce point de vue, une sécurisation des élus semble nécessaire.

Le point concerne également les adjoints et les vice-présidents des communautés : quand une communauté comporte des distances à parcourir de 50 à 70 km, et gère des budgets de plusieurs millions d'euros, les élus sont indemnisés entre 800 et 900 euros. Ils travaillent à temps partiel et effectuent des déplacements avec leur véhicule. De vrais problèmes se posent avec une telle organisation. Pour impliquer davantage les adjoints et les vice-présidents, il convient de leur donner des moyens. Nous nous interrogeons ainsi sur les véhicules de service pour les vice-présidents puisque nous ne pouvons pas les rembourser lorsqu'ils se trouvent sur leur propre territoire. Ce travail des vice-présidents et des adjoints doit être reconnu, puisque les situations ne sont plus du tout les mêmes qu'avant.

L'accession des femmes à de telles responsabilités pose la question de la garde des enfants, notamment pour les parents isolés, ainsi que celle des horaires de réunion.

Enfin nous nous interrogeons sur la question de l'harmonisation des statuts de communautés de communes et de communautés d'agglomération lorsque le nombre d'habitants est similaire. Ceci soulève également la question du statut des conseillers délégués dans les communautés de communes, puisqu'ils n'ont pas le même statut que dans les communautés d'agglomération.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je vous propose d'écouter maintenant les collègues des départements.

M. François Bonneau, vice-président de l'Assemblée des Départements de France (ADF), président du conseil départemental de la Charente. - Je détiens également un mandat d' élu local dans la commune de Rouillac. La dernière élection a conduit à une féminisation accrue, puisque la parité est maintenant respectée, et à un renouvellement. Le cumul des mandats a diminué, mais les élus, très impliqués, qui consacrent beaucoup

de temps à leur mandat, s'interrogent sur la rémunération qui n'est pas à la hauteur du travail accompli. Je considère qu'une révision doit être apportée. De la même façon, les effets de seuil par rapport à la population posent également problème : la charge de travail est-elle moindre dans un territoire qui compte moins d'habitants ? J'ai la faiblesse de penser que tel n'est pas forcément le cas.

La fusion des collectivités présente un intérêt pour la diminution du nombre d'élus. Il convient de trouver des leviers pour inciter les collectivités à opter pour cette solution.

La question du nombre d'élus par conseils municipaux mérite également d'être soulevée, puisque nous constatons souvent que seule la moitié des élus du conseil municipal est véritablement impliquée. Il convient toutefois que la rémunération soit convenable. Dans les très petites communes, les marges de manœuvre sont extrêmement faibles - j'ai dans mon département une commune de 32 habitants.

J'insisterai aussi sur le fait qu'il n'existe pas de désaffectation réelle, cependant je constate qu'un certain nombre de maires ont démissionné pour des problèmes de cumul d'activité, jugeant la charge de travail trop lourde. Cette réalité doit être prise en compte.

Une réflexion sur la norme doit être menée puisque les élus sont excédés par cette avalanche de normes qu'ils subissent en permanence et qui freine leurs initiatives.

Sur la formation, la collectivité départementale est sensible au sujet et dispense de nombreuses formations. Tous les élus doivent être formés. Entre le privé et le public, il conviendrait d'instaurer des dispositifs de validation des acquis de l'expérience et de prévoir des dispositifs de reconversion.

M. Mathieu Darnaud. - Je propose de céder la parole aux régions.

M. Michel Neugnot, premier vice-président de l'Association des Régions de France (ADF). - La parité ne pose aucun problème aux régions. La fusion des régions a effectivement amené certaines assemblées à devenir pléthoriques. Nous avons proposé de limiter à 150 le nombre d'élus dans les régions et dans les CESER, qui se retrouvent maintenant parfois plus nombreux que l'assemblée régionale tout en étant financés par elle.

Plusieurs questions se posent s'agissant de la rémunération, notamment quant à la place des présidents de commissions, qui jouent un rôle important dans les régions et ne sont pourtant pas reconnus comme tels puisqu'ils ne perçoivent que l'indemnisation de base, comme tous les conseillers, alors qu'ils assument une charge de travail supplémentaire.

Comme pour d'autres collectivités, les élus doivent régulièrement se déplacer. Or, le remboursement des frais de nuitée est limité à 60 euros. Nous proposons de le porter à 90 euros, ou au réel plafonné dans certaines

conditions. Nous ne connaissons pas l'incidence de la nouvelle fiscalité puisque nous ne pouvons plus payer à part.

Pour les élus qui sont salariés, l'assujettissement du régime général de Sécurité sociale aboutit à une double cotisation. Dans la même veine, il convient de clarifier certaines dispositions du Code de Sécurité sociale relatives à la retraite des élus locaux qui, en l'état, posent des difficultés d'interprétation et d'application.

Concernant la formation, celle des élus titulaires d'une délégation de fonction est obligatoire dans leur premier mandat. Il nous semble nécessaire d'étendre cette obligation à tout élu nouveau, et non uniquement à ceux ayant une délégation et l'exerçant. Il conviendrait de dresser un bilan d'utilisation du droit individuel à la formation par les élus locaux pour améliorer le dispositif. Nous constatons une sous-consommation des crédits de formation alloués aux élus, avec la nécessité de reconduire d'année en année ce budget. Une masse importante de crédit n'est donc pas consommée. Une réflexion pourrait être menée sur le sujet. Nous souhaiterions enfin dresser un bilan de l'application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin de toiletter les modalités d'application.

Enfin, un dernier point concerne le protocole : les élus départementaux et régionaux n'ont pas le droit de porter l'écharpe tricolore.

M. Mathieu Darnaud. - Je vous propose maintenant d'écouter le dernier intervenant des associations, celui des petites villes de France.

M. Nicolas Soret, Association des Petites Villes de France (APVF), président de la communauté de communes du Jovinien. - Nous partageons le diagnostic sur la charge de travail des maires et la complexification accrue du droit : de ce fait, 42 % des maires de notre strate appartiennent à la catégorie socioprofessionnelle des retraités. Le sujet consiste donc à promouvoir les mandats des jeunes actifs. Élu à 27 ans président de la communauté de communes, il m'a été compliqué de poursuivre mon activité professionnelle, et j'ai fini par démissionner.

L'APVF partage les opinions exprimées par les autres associations sur les indemnités. Est-il bien utile que les assemblées fixent par un vote le montant des indemnités en début de mandat ? Nous pensons que la juste indemnisation de l'élu, eu égard au temps qu'il consacre à sa fonction et à la technicité requise, ne relève pas forcément de l'assemblée. Quand vous arrivez à votre premier conseil, municipal ou communautaire, il est compliqué d'aborder le sujet. J'ai pris la suite d'un député-maire président d'intercommunalité et conseiller départemental. Je ne détenais pour ma part aucun autre mandat et je me suis permis de remettre l'indemnité à ce que je pensais être son juste prix. Mon prédécesseur prenait 100 euros pour l'indemnité, et j'ai demandé 800 euros pour un temps plein. Vous imaginez combien cette situation est compliquée.

Nous vous proposons par ailleurs l'extension du bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat. Dans la loi portée en 2015, vous aviez ouvert aux adjoints des communes d'au moins de 10 000 habitants, contre 20 000 habitants auparavant, le bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat, et l'aviez octroyée pendant un an au lieu de six mois. Nous vous proposons de parfaire ce dispositif et d'augmenter le montant de cette indemnité de 80 à 100 %.

Je vous propose de créer un droit à la reconstitution de la carrière pour attirer des jeunes élus et des actifs du secteur privé. Pour favoriser le retour à la vie professionnelle des personnes choisissant de s'investir dans la vie publique, il convient de réintégrer les années de mandat lors du retour dans l'entreprise, pour qu'elles soient pleinement prises en compte, notamment au titre de l'ancienneté dans l'entreprise. Ceci vaut déjà pour les droits à congé individuel de formation.

Nous vous proposons également de rénover les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus. Depuis la loi Fauchon de 2000, les jugements rendus sur la responsabilité des maires nous semblent parfois excessifs et très disparates. Les maires des petites villes de France souhaitent plutôt déporter la responsabilité personnelle du maire pour les homicides et blessures involontaires vers la responsabilité des communes en tant que personnes morales. L'enjeu n'est pas de dédouaner l' élu mais de distinguer ce qui relève d'un dysfonctionnement collectif de la collectivité de ce qui relève de la faute manifeste du maire. Nous souhaitons revenir à l'esprit de la loi Fauchon, avec la possibilité de condamner en présence d'une faute caractérisée, terme toutefois trop ambigu qu'il conviendrait de remplacer pour le restreindre à la seule violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité, qui pourrait alors légitimement conduire à la condamnation pénale d'un élu local pour négligence.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je cède maintenant la parole aux sénateurs.

Mme Françoise Gatel. – Le nombre de réponses que nous avons obtenues illustre l'importance du sujet et la diversité des préoccupations. Chaque association a bien posé les problématiques.

J'ai une question précise, née d'une situation difficile vécue dans le Morbihan, qui concerne le regard porté sur le statut juridique et social de l' élu. Dans la commune de Pontivy, deux élus ayant une activité professionnelle ont continué à exercer leur fonction d'adjoints alors qu'ils étaient en arrêt maladie. Ils ont continué leur mission tout en percevant des indemnités pour leur arrêt de travail. Quelques mois plus tard, l'URSSAF leur a demandé de rembourser une partie des indemnités perçues au titre de la maladie, considérant qu'ils avaient continué à exercer une activité, pour des sommes allant jusqu'à 10 000 euros. Au-delà du montant, une vraie question se pose. J'entends qu'il aurait apparemment suffi que le médecin

écrive que l'arrêt n'empêchait pas d'exercer le mandat. Ceci signifie que l' élu est considéré comme un salarié. Le sujet me pose un véritable problème.

M. François Bonhomme. - Concernant la crise des vocations, disposez-vous d'ores et déjà de statistiques sur le nombre de maires démissionnaires ? J'ai le sentiment qu'ils sont plus nombreux qu'auparavant.

Le droit à la formation est important, souvent obligatoire en dépenses pour les collectivités. Je m'interroge toutefois sur la qualité des formations dispensées par certaines associations agréées par le ministère de l'Intérieur. Si les formations dispensées en matière d'urbanisme, de responsabilité pénale des élus ou des aspects budgétaires et financiers me paraissent fondées, d'autres me paraissent fort éloignées de l'exercice du mandat. Exercez-vous un contrôle sur la qualité de ces associations et sur la réalité de certaines formations ? J'ai l'impression qu'il existe des dérives en la matière.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je suppose que tu fais référence aux associations proches des formations politiques, qui réalisent un travail formidable mais peuvent être exceptionnellement tentées d'être plus politiciennes.

M. François Bonhomme. - Organiser systématiquement des formations à proximité d'autres dates politiques peut soulever une question quant à la réalité de la formation proposée. Ce point mérite une clarification.

Vous avez introduit le sujet de l'interdiction du cumul dans le temps qui viserait à permettre le renouvellement. Ce sujet ne doit toutefois pas constituer l'alpha et l'oméga de la vie politique. Introduire dans la loi la limitation du cumul dans le temps reviendrait à dire que le peuple souverain ne le serait plus tout à fait puisque son choix serait restreint en amont par le profil de l' élu qu'il peut choisir. Ceci introduit des idées sur le profil des élus (trop de retraités), sur l'appartenance sociale ou le genre. Le principe premier me semble oublié : celui de la souveraineté du peuple et du suffrage universel, clé de voûte de tout le système. Le suffrage universel doit prévaloir.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Je vous remercie pour la concision et la clarté des constats posés et des attentes exprimées. Quand on a le privilège, ou le handicap, d'être élu depuis fort longtemps, on constate avec intérêt qu'il n'existe pas d'antinomie entre les constats dressés aujourd'hui et ceux d'hier. Il n'existe pas non plus d'antinomie fondamentale entre les différents niveaux de collectivités puisque les constats et attentes sont globalement similaires.

J'ai le sentiment, quand je parle avec les élus locaux, qu'ils ne croient plus vraiment à un « statut de l' élu ». Je suis très favorable à la proposition de l'AMF de privilégier la notion de conditions d'exercice des mandats, pour cesser de parler d'un statut de l' élu. Ce changement me semble de nature à redonner des lettres de noblesse au travail que nous entendons conduire.

Nous constatons des avancées sur le statut de l'élu, auxquelles le Sénat a grandement contribué. Pour autant, ces avancées n'ont existé qu'avec un cadre législatif. Il conviendrait donc que vous vous accordiez sur une hiérarchisation des attentes prioritaires en matière d'exercice des mandats locaux et que vous indiquiez si vous êtes favorables à une évolution législative, en sachant tout de même que l'heure n'est pas vraiment à de nouvelles lois sur les élus. Il y aurait, Madame la ministre, un certain courage - et nous savons que vous n'en manquez pas - à porter une nouvelle loi qui poserait les priorités des conditions d'exercice des mandats locaux et qui pourrait redonner goût à la démocratie locale.

M. Christian Manable. - Je souhaite revenir sur trois sujets.

Le premier concerne l'avenir des très petites communes rurales. Elles sont certes un héritage de notre histoire et une spécificité française, mais ont-elles encore un sens au XXI^e siècle, alors que les dotations de l'État n'augmenteront pas et que le régime fiscal rend difficile la gestion de ces petites communes rurales ? Ces petites communes sont condamnées à mourir lentement. Le département de la Somme, dont je suis élu, est le troisième en nombre de communes, derrière l'Aisne et le Pas-de-Calais, avec 778 communes dont 750 dites rurales, selon les critères de l'INSEE, puisqu'elles comptent moins de 2 000 habitants. Parmi elles, 115 ont moins de 100 habitants. La plus petite de nos communes compte cinq habitants et plusieurs communes ont dix habitants. La solution consisterait à constituer des communes nouvelles, comme préconisé dans le rapport que nous avons rédigé avec Françoise Gatel, puisqu'elles constituent le moyen de sauvegarder la ruralité et de proposer des services de proximité à la population en milieu rural. Pour cela, il faut maintenir, voire augmenter, les dotations d'État afin d'inciter financièrement ces communes à s'agréger.

Le second sujet est celui de l'indemnité. Durant les 23 années où j'ai été conseiller général, j'ai toujours dit aux maires des communes rurales de mon canton de prendre l'indemnité maximum. Il n'y a pas de honte à cela. En divisant le nombre d'heures passées au service de la collectivité par l'indemnité mensuelle, le montant est vraiment dérisoire. Il convient donc de prendre l'indemnité maximum autorisée par la loi puisqu'un tel mandat est un véritable sacerdoce républicain.

Le troisième sujet que je souhaite évoquer est celui de la crise des vocations. Lors des élections municipales de 2014, 64 communes n'ont eu aucun candidat, ce qui n'était jamais arrivé dans notre pays. Les candidatures se raréfient. Par ailleurs, je constate dans mon département une multiplication de zizanies aux conseils municipaux, une frénésie de démissions en cours de mandat et une augmentation d'élections partielles.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je juge ce plaidoyer très convaincant. Madame la ministre avait annoncé dès le départ ses contraintes horaires ; je propose de prendre encore deux interventions avant sa réponse.

M. Bernard Delcros. – Je souhaite nuancer les propos tenus sur les communes rurales. Je viens du département du Cantal, qui comprend de nombreuses communes rurales, et j'ai longtemps été maire d'un petit village. Le nombre d'habitants ne peut constituer le seul critère pour déterminer l'intérêt d'une commune. Je suis favorable aux communes nouvelles et j'en ai d'ailleurs créé une. Aucune solution ne peut toutefois s'avérer partout pertinente. Les communes rurales jouent un rôle majeur dans l'équilibre des territoires, dans le service de proximité, dans le lien social et dans la vie des territoires. Mais de nombreux élus sont découragés dans ces petites communes, à cause du poids des responsabilités et des normes. Il convient toutefois de veiller à ne pas prendre uniquement en compte le nombre d'habitants. Je pourrai citer des exemples de communes de 100 ou 150 habitants où il ne servirait à rien de supprimer la commune puisque ceci diminuerait les services aux habitants sans rien régler. À l'inverse, quand je me rends dans la capitale régionale, je traverse 15 communes dans la même ville.

Sur la question des indemnités, dans ces petites communes, il existe un problème de l'indemnité du maire. J'étais partisan de l'automatisme de cette indemnité. Il conviendrait peut-être de réévaluer la dotation des élus locaux, qui est très faible au regard de l'indemnité de 500 ou 600 euros du maire.

Mme Sonia de la Provôté. – Je souhaite aborder quatre points.

Le premier concerne la mise à disposition, quand on a un emploi, y compris dans la fonction publique. Dans bien des situations, la liberté donnée à l' élu local pour exercer son mandat ne semble pas tout à fait transparente. Au sein de l'Éducation nationale, il est plus facile dans certains établissements de libérer du temps pour exercer le mandat que dans d'autres. J'entends bien qu'il existe des problèmes organisationnels, mais cela ne met pas tout le monde au même niveau. Ce n'est pas une critique, mais un constat factuel. Il conviendrait de prévoir une plus grande transparence dans les autorisations et les obligations, pour que l' élu ne se retrouve pas en situation de devoir négocier avec sa hiérarchie.

Le second point est celui de la « réunionite ». Ce sont toujours les mêmes élus qui se retrouvent dans toutes les réunions à traiter tous les sujets. Ils deviennent très polyvalents et compétents. Il nous faut parvenir à ce que chacun puisse faire autre chose qu'échanger au cours de réunions : il faut du temps de travail et du temps de présence sur le terrain, et il conviendrait d'équilibrer cette manière de fonctionner, peut-être en permettant à d'autres élus que les adjoints de représenter le maire dans certaines situations.

Le troisième sujet est celui des parcours. Pour être élu national, il convient peut-être d'avoir des exigences sur le parcours d' élu local. Il n'est pas possible de s'improviser porte-parole des citoyens et des collectivités si

L'on n'a pas pratiqué soi-même l'exercice du mandat local pour comprendre l'engagement et les difficultés d'exercice.

Enfin, mon quatrième point est celui des rémunérations. Elles doivent inclure les coûts directs et indirects, tels que la garde des enfants, pour les femmes, mais aussi pour les hommes, compte tenu des horaires des élus locaux, le coût des déplacements et la prise en charge des arrêts maladie et des grossesses.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Mes chers collègues, je vous céderai de nouveau la parole immédiatement après l'intervention de madame la ministre, en présence des représentants des associations.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'ai bien noté l'exemple de Pontivy. J'ai connu un exemple similaire dans mon département, pour un élu en arrêt maladie auquel la Sécurité sociale a réclamé par la suite d'importants remboursements. Nous étudierons comment améliorer le point. Les arrêts maladie peuvent préciser les droits de sortie et pourraient sans doute préciser ce point.

Nous ne disposons pas encore de statistiques sur les maires démissionnaires, mais nous pouvons interroger tous les préfets pour disposer d'informations plus précises.

Vous évoquiez tout à l'heure les zizanies dans les conseils municipaux : je constate effectivement qu'elles se répandent et entraînent des démissions. Il serait intéressant d'analyser les causes de ce phénomène et les ressemblances entre les communes où elles interviennent. Le sujet est presque culturel.

Le ministère de l'Intérieur délivre les autorisations pour les associations habilitées à dispenser des formations. Ces dernières doivent produire le détail du contenu des formations proposées. La question posée portait finalement plutôt sur le lien entre les associations et les partis politiques. Actuellement, il n'existe pas de contrôle sur les formations réellement dispensées et il n'est pas interdit aux partis politiques d'avoir des associations de formations.

Nous parlons du cumul dans le temps pour les parlementaires et pouvons le faire pour les élus locaux, même si telle n'est pas l'intention du gouvernement. Je lie ce sujet au cumul des mandats des élus locaux, en nombre de mandats. Je rappelle que les élus des CESER ont exigé d'avoir un tel nombre d'élus lors de la création des nouvelles régions. J'ai connu des personnes élues dans plusieurs grandes collectivités et aux CESER. Certains cumuls peuvent sembler excessifs.

Vous avez parlé des conditions d'exercice des mandats locaux : c'est effectivement une meilleure appellation que le terme de statut. Si une démarche législative était envisagée, il conviendrait de définir des priorités.

Nous n'avons pas l'intention de rendre les fusions de communes obligatoires, et les communes nouvelles se constituent sur la base du volontariat. Des incitations peuvent toutefois exister. Nous avons prolongé l'incitation financière (DGF + 5 %) et l'avons ouverte plus largement, à 150 000 habitants. Je ne suis pas toujours sûre que les moyens financiers soient constamment la solution puisque l'attachement au clocher et au village reste très grand en France. La pédagogie est donc essentielle. Si la loi Pélissard a permis, par les maires délégués, de conserver une réalité aux communes historiques, il reste un problème culturel pour les communes nouvelles. L'ouest de la France, par exemple, est bien plus engagé dans les communes nouvelles que d'autres régions. Les associations d'élus ont un rôle à jouer pour relayer les informations.

La dotation d'élus locaux est versée par l'État aux communes de moins de 1 000 habitants pour compenser les indemnités, considérant que les budgets de ces communes sont trop faibles. Nous entendons la revendication formulée.

Il est difficile de réglementer les absences dans les métiers pour les élus locaux. Les applications des lois-cadres sont très diverses, dans le public et le privé, pour les autorisations d'absence. Cette mesure est bien plus facile à appliquer pour certains métiers, comme ceux de l'enseignement, ou pour les professions libérales, qui gèrent elles-mêmes leur temps de travail. Exercer un métier à mi-temps est bien plus simple pour un enseignant que dans d'autres professions. Nous pouvons peut-être améliorer le point relatif aux gardes d'enfants.

Sur le fait d'avoir été élu local avant d'être élu national, je suis toujours interrogative quant à la création d'un cursus, qui serait en outre inconstitutionnel. Il vaut mieux connaître les collectivités locales pour être sénateur. Certains peuvent cependant devenir sénateurs sans être élus locaux, si leur métier les amène à bien connaître les collectivités. Ainsi, un fonctionnaire territorial connaît bien les collectivités locales. Je pense en outre que les grands électeurs votent plutôt pour des personnes qui connaissent le métier. La démocratie ne doit pas être trop contrainte.

M. Jean-Marie Bockel, président. - J'ai été élu député sans avoir exercé aucun mandat auparavant.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - De nombreux députés de la nouvelle assemblée n'ont pas exercé de mandat local.

J'ai pris bonne note de toutes les remarques formulées par les associations.

Une instance de dialogue préparera la conférence nationale des territoires et nous vous associerons.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Le Sénat est très associé à la démarche. Il est effectivement important d'associer également les associations d'élus le plus en amont possible.

M. Éric Kerrouche. - Il existe un problème en termes de statut de l' élu relatif à la sélection du personnel politique. Une partie de la population a effectivement disparu de la plupart des assemblées françaises, qui ne comptent plus d'ouvriers ou d'employés, tandis que les agriculteurs sont surreprésentés, mais uniquement dans certaines parties du territoire. Certaines personnes ne se sentent donc même plus en capacité d'être sélectionnées pour exercer un mandat politique. Un travail doit être mené pour que le statut permette à chacun de penser qu'il peut se présenter, faute de quoi nous assisterons à une raréfaction des expériences qui peuvent être valorisées.

Il est question de professionnalisation, mais celle-ci est totalement inégale selon le rôle occupé. Quand, pour être président de département ou maire d'une grande ville, les élus sont obligés d'abandonner leur activité professionnelle, le mandat devient une profession pendant la période où vous l'exercez. Ce n'est pas forcément le cas pour les adjoints ou les conseillers municipaux délégués. Dans certains pays, pendant l'exercice du mandat, la profession s'arrête, ce qui entraîne des droits et des devoirs. Des indemnités peuvent rester valables pour ceux qui exercent toujours une profession, en complément de leur mandat. Faut-il continuer avec cette méthodologie de l'indemnité qui est un pis-aller, cachant une professionnalisation complète de certains ? Cette indemnité est soumise aux prélèvements sociaux alors que ces derniers valent normalement plus pour les salaires que pour les indemnités.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous nous intéresserons dans notre travail à cette dimension comparative avec les pays européens.

M. Daniel Chasseing. - J'interviens sur trois points. Le premier porte sur le système de sortie précédemment évoqué. Lorsque les élus auront exercé trois mandats et seront âgés de 55 ans, il convient de prévoir un système de sortie. Il faut aussi un minimum de moyens pour les adjoints et les vice-présidents des petites communautés de communes.

Le second point est le suivant : un parlementaire aurait pu être maire ou adjoint d'une commune de 5 000 ou 10 000 habitants, ou même vice-président d'une petite communauté de communes.

Je souhaite enfin évoquer les communes rurales : je suis élu d'un département et dans une communauté de communes de 5 000 habitants, dont deux communes de 1 500 habitants, les 19 autres communes comptant donc peu d'habitants. Il convient d'inciter les petites communes à se réunir, même si les communes nouvelles ne peuvent être constituées contre la volonté des habitants. Le nombre d'habitants ne peut constituer le seul critère. Dans les bourgs-centres, il est souhaitable d'avoir un minimum

d'habitants pour proposer des activités et certaines politiques, par exemple celle de l'enfance, puisque ces politiques sont coûteuses. Il faut donc encourager la fusion des communes par des aides.

M. Marc Daunis. - Le sujet de la représentativité renvoie aux questions démocratiques : pourrions-nous avoir, dans la France actuelle, un Premier ministre avec un CAP d'ajusteur ou bien un ministre de l'Éducation nationale avec un parcours atypique ? Cette question doit constituer une grille de lecture pour nos travaux. On ne peut pas avoir toute une partie de la population qui ne se sent plus directement représentée dans une démocratie participative. Je ne vais pas entrer dans un débat sur la promotion sociale des organisations syndicales ou politiques, mais nous constatons que tout ceci ne fonctionne plus de la même façon. Le vivier des élus est le seul à pouvoir régénérer cela en matière politique.

La proposition visant à prendre sur la dotation des élus locaux pour rendre la rémunération des élus obligatoires me paraît très intéressante, tout en ayant un coût supportable. Ceci concernerait en outre plutôt des territoires qui ne sont généralement pas les mieux servis par la solidarité nationale.

La question de la zizanie a été abordée ; ce phénomène n'est pas totalement nouveau, même s'il a pris une plus grande importance. Il s'explique sans doute par une perte globale du sens du collectif dans notre société, phénomène qui touche également les partis politiques. Un émiettement naturel des postures individuelles est observé.

Une fois cette analyse réalisée, la réduction du nombre d'élus peut s'avérer dangereuse : la constitution d'une liste sera très compliquée puisque des critères serviront à choisir parmi les candidatures.

Mon dernier point concerne les questionnements soulevés sur les adjoints. C'est une question importante que nous devons traiter, bien qu'elle se trouve en contradiction avec la proposition de prendre sur la dotation d'élu local. Faciliter l'utilisation par les élus de moyens collectifs, tels les véhicules, semble néanmoins logique. Un DST peut utiliser un véhicule de service, contrairement à l'adjoint ou au maire qui se rend à une réunion. Nous ne pouvons nous abstraire de soulever la question, dans le cadre des travaux.

M. Charles Guené. - Nous avons entendu l'ensemble des problématiques liées à la question de l'élu local. Nous devons regarder la philosophie qui sous-tend nos travaux.

Trois questions m'interpellent.

La première concerne le choix à effectuer entre professionnalisme et fonctionnarisation. Compte tenu de la technicité de la fonction, les fonctionnaires gouverneront de plus en plus si nous instaurons un non-

cumul des mandats dans le temps. Une ligne de conduite doit donc être fixée.

La deuxième question consiste à ne pas établir une dichotomie entre les parlementaires et les autres élus, puisque les conditions se rapprochent de plus en plus. Certains élus locaux gagnent aujourd'hui plus que les parlementaires. Le parlementaire est un des rares professionnels à avoir perdu entre 40 et 50 % de son pouvoir d'achat en l'espace de quinze ans.

Le dernier point concerne le fait que des règles uniques ne sont pas possibles puisque deux France existent. Les collectivités refusent souvent des indemnités puisqu'elles ne peuvent les assumer.

M. François Grosdidier. - Les sénateurs comme les représentants d'élus locaux partagent le même diagnostic, même si le consensus manque sur certains points, par exemple s'agissant de l'allocation systématique du maximum des indemnités. Ce manque de consensus explique les précédentes contradictions. Je pense que la règle devrait être que l'indemnité maximum est perçue de plein droit, sans vote, pour toutes les communes. Rien n'est plus détestable que ce vote au premier conseil municipal ou régional qui donne l'impression aux citoyens que déterminer nos indemnités constitue notre première préoccupation. Il conviendrait que ce consensus soit établi.

La Moselle compte 730 communes, avec une métropole et des communes de quelques dizaines d'habitants. Je ne partage toutefois pas l'approche qui consiste à dire que les petites communes disparaîtront et que la commune nouvelle constitue la solution. Plus les communes sont petites, plus elles rendent service à moindre coût. L'État ne réduira pas la dépense publique en obligeant les communes nouvelles et le transfert de compétences de proximité à l'intercommunalité. Sur les compétences de proximité, aucune économie n'est réalisée, mais les circuits de décision et d'exécution sont allongés : il faut alors recruter du personnel d'encadrement, encadrement pourtant réalisé par l'élu dans la petite commune. Ceci ne signifie pas qu'il ne faut pas favoriser la commune nouvelle. Le fait que la machine d'État veuille à tout prix favoriser ce système va dans la direction opposée à une réduction globale de la dépense publique.

Sur les indemnités, si la CSG est due sur tous les revenus, le point diffère en revanche pour les cotisations sociales sans contrepartie quand les élus exercent par ailleurs une profession et cotisent à ce titre. Ce transfert, sans contrepartie du budget des collectivités vers le budget de la Sécurité sociale, me paraît très critiquable.

Le métier ou la profession d'élu requiert une disponibilité, parfois totale, à mi-temps pour le maire d'une petite commune et à plein temps à partir d'une commune moyenne, sachant que l'intercommunalité est chronophage. C'est un problème de disponibilité et de technicité. Plus on monte les compétences, plus les fonctionnaires de l'intercommunalité prennent les dossiers en main, à la place des élus communaux. Les

fonctionnaires d'État sont plus à l'aise, exerçant sur les fonctionnaires territoriaux un ascendant qu'ils n'ont pas sur les élus. La démocratie locale y perd et c'est une victoire de la technocratie, à l'instar du fait que les parlementaires ne puissent plus être dans un exécutif local alors qu'ils peuvent exercer un métier en parallèle. Les parlementaires ont été déracinés des exécutifs locaux.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le problème du cumul pour les chefs de petits exécutifs revient régulièrement, mais risque de poser la question d'un déséquilibre de présence au Parlement, au détriment des territoires urbains.

Mme Josiane Costes. – La réduction du nombre d'élus ne doit pas porter préjudice aux toutes petites communes situées dans les territoires enclavés et isolés. La commune et le maire représentent la République dans ces territoires. Si ces toutes petites communes sont supprimées, le sentiment d'abandon s'accroîtra et le résultat sera catastrophique pour la démocratie, avec des votes extrêmes.

Il convient d'obtenir un minimum d'adhésion des habitants pour constituer les communes nouvelles – nous en avons eu un exemple catastrophique dans le Cantal.

Pour réduire le nombre d'élus, il est possible en revanche de diminuer un peu le nombre d'élus des villes moyennes. Dans ma commune, nous sommes 39 élus et ce chiffre pourrait passer à 35. Il convient toutefois de tenir compte de la réalité des territoires et de ne pas supprimer les toutes petites communes.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je remercie tous les intervenants pour nos riches échanges.

Jacqueline Gourault indiquait tout à l'heure qu'elle privilégiait le terme de « conditions d'exercice du mandat » à celui de « statut de l' élu ». Je partage cette position, même si nous avons repris le terme consacré. Le monde a évolué et nous souhaitons exercer au mieux nos responsabilités au service de nos concitoyens et de la démocratie.

D'autres tables rondes seront organisées. Nous travaillerons sur les thématiques suivantes :

- synthèse générale, avec Mathieu Darnaud, Marie-François Perol-Dumont et moi-même ;
- régime indemnitaire, avec Charles Guené, Bernard Delcros et Josiane Costes ;
- régime social, avec Daniel Chasseing et Marc Daunis ;
- formation permanente et préparation de la reconversion, avec François Bonhomme, Antoine Lefèvre et Michelle Gréaume ;

- responsabilité pénale et obligations déontologiques, avec François Grosdidier et Alain Richard ;

- analyse des réponses du questionnaire, avec Éric Kerrouche et Françoise Gatel ;

Faites-moi savoir si vous souhaitez vous associer à un de ces groupes de travail.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « AUTEURS DE TRAVAUX PARLEMENTAIRES ET CHERCHEURS SPÉCIALISTES DU STATUT DE L'ÉLU LOCAL » (12 AVRIL 2018)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le Président du Sénat, dans la perspective des conférences du territoire qui se succèdent à l'initiative du Président de la République et du Premier ministre, a souhaité que nous menions un travail sur le statut de l'élu local, partant du sentiment, ressenti lors des élections municipales de 2014, qu'il existait une véritable crise des vocations. Les retours de terrain en attestent. Les raisons ne tiennent pas qu'aux conditions d'exercice du mandat d'élu local ; elles sont multiples. *In fine*, il en ressort un très fort sentiment d'abandon, voire de découragement des élus locaux.

Nous avons fait le choix de travailler sur la question des conditions d'exercice, qui nous a semblé préférable au vocable de « statut ». Le bureau de la délégation comprend des élus de toute sensibilité politique. Nous nous sommes partagés le travail en quatre sous-thématiques, avec à chaque fois deux rapporteurs de sensibilité politique différente. Les auditions se succèdent à un rythme élevé. Les associations d'élus locaux, qui sont fréquemment présentes, reconnaissent l'intérêt de ce travail, durant lequel nous abordons des sujets tels que la crise des vocations ou la convergence des critiques.

Pour objectiver notre travail, nous avons lancé un questionnaire long et détaillé sur Internet, en passant par les principales associations d'élus locaux, à commencer par l'AMF. Nous avons reçu 17 500 réponses sur au moins certains aspects du questionnaire, et plus de 7 000 réponses complètes. 4 500 maires ont répondu. Ces chiffres sont considérables. Les répondants proviennent de toutes les régions de France, même si la participation de l'Outre-mer reste limitée et que seuls 10 % des répondants sont en Ile-de-France. Les répondants proviennent davantage des petites communes que des grandes.

Les résultats de ce questionnaire ne font pas ressortir qu'une seule explication. Différents éléments sont évoqués, comme la compatibilité de la fonction d'élu avec la vie professionnelle ou la vie personnelle, le risque pénal, la reconnaissance, le regard des citoyens ou la question de l'après-mandat. Le questionnaire laisse entendre qu'environ la moitié des élus qui ont répondu ne compte pas se représenter. Il s'agit d'une proportion considérable.

La réunion d'aujourd'hui nous permettra d'écouter différents sachants, aussi bien parlementaires qu'universitaires.

M. Philippe Gosselin, député de la Manche. - J'ai eu l'occasion, en 2013, de me pencher sur la question du statut des élus locaux avec le député-maire d'Argenteuil, qui est une ville de plus de 100 000 habitants. Pour ma part, j'étais maire d'une petite commune de 700 habitants. Nous avons pu croiser nos regards.

Le renouvellement de 2014 a fait apparaître des difficultés de recrutement, surtout dans les villes rurales, mais pas tellement dans les villes importantes, où la compétition politique est très marquée.

Aujourd'hui, nous partageons tous le constat d'une lassitude des élus, qui s'explique par différentes raisons, par exemple le poids des responsabilités ou la complexification des relations avec les administrés et les administrations. S'ajoute à cela, pour certains, une forme de désintérêt ou d'éloignement par rapport aux intercommunalités, qui prennent de plus en plus de place dans la vie des élus.

J'ai été élu conseiller municipal en 1989, puis maire en 1995. Entre 1995 et ces dernières années, j'ai noté une nette progression du temps que je consacre à des réunions de commissions ou de sous-commissions de l'intercommunalité. Le couple communes-intercommunalités est désormais inséparable. Il explique sans doute pour une part la désaffection de certains élus.

Je suis favorable à un véritable statut de l'élu. L'idée n'est pas de fonctionnariser les élus locaux. Pour autant, nous aurions tort de penser que le statut de l'élu local résoudra toutes les questions. Il doit s'agir d'une réponse à un certain nombre de questionnements sur le plan matériel (organisation, indemnisation) à l'entrée, mais également à la sortie du mandat. Il convient de réfléchir à la manière de permettre à un élu qui sort du dispositif de procéder à une validation des acquis de l'expérience.

M. Éric Kerrouche. - En tant qu'universitaire, j'ai mené plusieurs enquêtes sur les élus locaux européens (conseillers municipaux, maires, conseillers départementaux). Elles ont notamment porté sur la question du statut. Ces enquêtes ont été complétées d'un travail collaboratif, mené avec Élodie Lavignotte il y a quelques années, sur les élus locaux en Europe. A présent, nous préparons un nouvel ouvrage qui portera sur la professionnalisation des élus locaux. Parallèlement, mes anciennes fonctions d'adjoint au maire, de président d'intercommunalité et de conseiller régional me permettent d'avoir une vision duale sur ces sujets.

Nous sommes entrés dans une perspective particulière pour ce qui concerne l'ensemble de la population des élus. Tout le monde n'a pas vocation à être élu local. Il existe des critères locaux, formels et informels, de présélection. Ils tiennent notamment à la notoriété d'une personne, à son implantation locale et à sa place au sein d'une collectivité. Tout le monde n'a pas la même chance d'être repéré. Il apparaît de manière très nette que la sélection a des conséquences sur la population des élus locaux. Tout le

monde n'a pas la même possibilité, ni la même chance d'être élu. Certaines qualités professionnelles ou personnelles sont plus propices à la reconnaissance. La sociologie des élus locaux en France est particulière, comme l'est la sociologie des élus dans toutes les démocraties représentatives.

Ce constat sous-entend que si des mesures juridiques sont prises, elles devront également être correctives : aujourd'hui, une partie de la population n'est pas en situation d'être élue. Les élus locaux sont généralement surqualifiés. Ils appartiennent davantage au secteur public qu'au secteur privé. Certaines professions sont surreprésentées. Il en résulte que des pans de la population sont oubliés (personnes issues de la diversité, jeunes, ouvriers). Cette distribution tout à fait particulière mériterait probablement des correctifs importants.

Au-delà de ces caractéristiques générales, la tendance à la dualisation des fonctions politiques est de plus en plus forte dans l'ensemble des démocraties occidentales, dont la nôtre. La séparation est de plus en plus prégnante entre les exécutifs et le reste. Les conseillers municipaux, singulièrement dans le cadre de l'intercommunalité, n'ont plus du tout le même rôle que par le passé ; ils ne sont pas forcément dans une logique de professionnalisation. En revanche, le poids des exécutifs locaux (adjoint, vice-président, maire, président d'intercommunalité) est de plus en plus important. Ces personnes ont une propension plus grande à entrer dans une logique de professionnalisation, entendue comme le fait d'avoir une activité électorale qui devient concurrentielle d'une profession, voire qui se substitue à elle.

La spirale d'absorption vers la professionnalisation est également de plus en plus importante en raison de la technicisation des mandats. Au-delà d'un métier et d'un comportement général, être dans un exécutif impose une technicisation importante et un apprentissage substantiel. L'implication dans le mandat est de plus en plus forte. Tout ceci explique que nous nous inscrivons dans une logique de substitution à la profession. C'est cette difficulté qu'il convient de traiter.

Il existe deux façons de le faire : soit nous poursuivons la logique actuelle d'amateurisme républicain, soit la fonction d'élu est considérée comme une profession le temps de l'exercice du mandat. Certains pays (Allemagne, Espagne, Pays-Bas) ont franchi le pas. Autant certaines personnes peuvent concilier leur mandat et leur profession pendant un temps donné, autant c'est impossible pour d'autres, d'où les logiques supplétives. Le cumul des mandats était une logique supplétive, étant entendu que le cumul horizontal reste permis, ce qui pose certaines difficultés. Si nous souhaitons sortir de ces logiques supplétives, alors il convient de prendre des mesures particulières. C'est précisément l'objet de notre discussion.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai été secrétaire d'État aux collectivités locales pendant deux ans et demi. J'y ai préparé la première loi, du 3 février 1992, sur le statut de l' élu. Cette loi est parue quelques jours avant la loi sur l'administration territoriale de la République qui a été créée les intercommunalités. La loi de février 1992 a codifié les indemnités ; elle a également instauré des congés et une retraite (par capitalisation plutôt que par répartition) pour les élus. Nous avons aussi instauré un droit à la formation pour les élus locaux. Ces quatre acquis avaient été bien perçus par les intéressés. Depuis 25 ans, j'entends toujours dire que nous avons besoin d'un vrai statut de l' élu local. Pourtant, la compilation de tout ce qui a été adopté entre 1992 et 2018 constitue déjà un corpus très important. Il est évidemment possible d'améliorer les choses, mais l'on ne peut pas dire qu'il n'existe pas, aujourd'hui, de statut de l' élu.

Lorsque Jean-Pierre Bel était président du Sénat, nous avons organisé des assises de la démocratie locale, avec des réunions dans les 101 départements et une grande réunion à Paris. Tout le monde se demandait si cette grand-messe servirait à quelque chose. Jean-Pierre Bel a chargé deux personnes, dont je faisais partie, de formuler deux propositions de loi. C'est ce que nous avons fait.

La première loi a porté sur les normes applicables aux collectivités locales. Les normes sont un sujet important pour les élus. Je crois donc que nous avons été utiles en créant un conseil censé donner un avis sur l'ensemble des projets de loi, de décret, d'arrêté et de circulaire qui ont un impact sur les normes applicables aux collectivités locales. Par exemple, lorsque la fédération française de basket décide de changer la taille des panneaux d'affichage du résultat, elle instaure une dépense obligatoire pour plusieurs centaines de communes. Ce conseil national fonctionne bien, même s'il est toujours convoqué très tard par le gouvernement. Nous avons également préparé une loi organique, qui n'est pas arrivée à son terme, afin que l'avis de ce conseil soit annexé aux projets de loi, de la même manière que le sont les études d'impact.

Par ailleurs, nous nous sommes rendus coupables d'un texte de loi s'intitulant « proposition de loi visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat ». Initialement, ce texte comportait 7 articles. À l'issue de la navette, il en comportait 19, preuve que le sujet a beaucoup intéressé les parlementaires. Ces 19 articles ont ajouté beaucoup d'éléments en termes d'indemnités, d'autorisation d'absence, de congés ou de droits sociaux.

Au final, on ne peut vraiment pas dire que le corpus n'est pas assez imposant, même s'il faut sans doute l'améliorer.

Dans les petites communes, les élus avaient souvent des scrupules à se voter l'indemnité à laquelle ils ont pourtant droit. Les finances de leurs communes sont tellement étroites qu'ils préféraient ne pas en parler. L'association des maires de France nous a donc expliqué qu'il serait plus

simple pour les élus que le vote de cette indemnité devienne une obligation légale. Nous avons alors inscrit dans la loi que le vote de la perception par le maire de l'indemnité maximale à laquelle il a droit, qui n'est vraiment pas énorme, surtout au regard du nombre d'heures de travail, serait obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants. Dès le lendemain, l'association des maires de France s'est félicitée de cette loi au travers d'un communiqué. En revanche, dans les semaines et les mois qui ont suivi, des maires ont déploré cette injonction, estimant qu'elle les obligeait à procéder à des dépenses inutiles dont ils ne voulaient pas et qui seraient mal vues. L'association des maires de France s'est alors retournée vers nous pour nous demander davantage de souplesse. Le parlement a donc voté une nouvelle loi visant à rendre le dispositif facultatif.

Cet exemple montre que le chemin sera long et escarpé. Nous avons fait pas mal de choses. Le travail n'est évidemment pas terminé, mais il ne faut pas méconnaître ce qui a déjà été fait. Par exemple, l'article 2 de la loi visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leurs mandats contient une charte des élus locaux.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci de ce rappel. En tant que sénatrices et sénateurs chevronnés en prise avec la réalité locale, nous restons humbles et modestes. Le moment venu, nous serons extrêmement pragmatiques dans nos propositions. Nous partirons évidemment de l'existant.

M. Philippe Gosselin, député de la Manche. – Nous pourrions commencer par regrouper dans le code général des collectivités territoriales tous les textes qui concernent les élus locaux. Cette agrégation nous permettrait de constater que nous ne partons vraiment pas de rien, même s'il y a des manques à combler. Il faut distinguer trois périodes : l'entrée dans le mandat, qui pose la question de l'égalité hommes-femmes et de l'accès de toutes les CSP, l'exercice du mandat et la sortie du mandat (VAE, indemnités de retour à l'emploi, bilan de compétences).

M. Jean-Marie Bockel, président. – C'est bien dans cet esprit et avec ce découpage que nous travaillons actuellement. Je me tourne maintenant vers les chercheurs qui nous font l'honneur de leur présence aujourd'hui. Nous vous écoutons.

Mme Élodie Lavignotte, chercheuse associée au CERA. – Je concentrerai mon propos sur la construction juridique et l'encadrement de la notion de statut de l'élu local, même si je conviens que nous pourrions plus avantageusement parler des conditions d'exercice des élus. L'encadrement juridique du statut d'élu local concerne à la fois l'entrée dans le mandat, l'exercice et la fin de mandat. Tous les textes qui sont parus depuis 1992 et la décentralisation conduisent à une professionnalisation de fait de la fonction d'élu local. Toutefois, pour des raisons qui sont à la fois historiques et sociologiques, cette professionnalisation n'est pas totalement assumée par

ceux qui font les lois. En effet, l'exercice d'un mandat n'est ni métier, ni une profession. Le principe de gratuité demeure le fondement de la légitimité et de l'identité de l'élu local. Dès lors, la rémunération ne peut être conçue qu'en tant que mécanisme de compensation d'une perte. Tel est en tout cas ce qui ressort des discours.

Dans le même temps, la codification successive juridique vient consacrer l'idée d'une professionnalisation et d'un encadrement de plus en plus fort de l'exercice des mandats locaux, y compris dans l'optique d'une harmonisation avec le statut de parlementaire. En termes de recherche, cette construction juridique est intéressante. Les débats sont un moment privilégié et un révélateur de la manière dont les élus parlent d'eux-mêmes.

Le débat sur la crise des vocations est récurrent chaque fois qu'il est question de codification juridique. En 2000, il était déjà question de crise des vocations. Pourtant, au final, 95 % des élus locaux s'étaient représentés. Il sera intéressant de voir ce qu'il en sera l'année prochaine.

Au-delà, ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est l'identité de l'élu, qu'il soit local ou non. Le sujet touche à la question de la reconnaissance et de la place de l'élu dans la société. L'élu s'affirme toujours comme un généraliste de l'action publique, mais dans le même temps, il est obligé de se techniciser et de monter en compétences, ce qui n'est pas nécessairement bien perçu par les citoyens. Dès lors, les élus se retrouvent parfois en situation de tension schizophrénique entre la réalité de l'exercice de leur mandat et la manière dont ils doivent affirmer leur identité vis-à-vis de l'extérieur. La crise des vocations traduit l'émergence de ce qui se joue au travers de la notion d'identité, voire d'identité professionnelle. Les élus qui exercent leur mandat à plein temps sont des professionnels de la politique. Certains pays l'assument, d'autres pas. Ainsi, le droit à rémunération, pourtant consacré par la charte européenne de l'autonomie locale, fait encore l'objet de réserves en France, ce qui n'est pas le cas en Allemagne ou en Espagne.

Chez nous, nombreux sont ceux qui considèrent par principe que les élus ne peuvent pas être des fonctionnaires. Et pourquoi pas ? En quoi serait-ce tabou au regard de la technicisation croissante et de la montée en compétences des élus sur leurs dossiers ? Ce n'est pas une question de niveau d'exercice du mandat. Ainsi, le maire d'une petite commune rurale est contraint de monter en compétences quasiment au même niveau que le maire d'une grande ville car il ne dispose ni des mêmes moyens, ni du même staff.

D'ailleurs, la crise des vocations touche particulièrement les maires, dont l'investissement en temps n'est pas reconnu à sa juste valeur. Il s'agit du coût caché de la démocratie, mais il n'est pas assumé comme tel. L'interrogation est légitime, mais elle est difficile à faire passer dans les représentations collectives de la démocratie. La professionnalisation est inéluctable. A ce jour, elle n'est pas totalement assumée. Le fait que nous

soyons contraints d'interroger la notion de statut et sa pertinence est très révélateur de notre hésitation à construire une nouvelle identité professionnelle pour les élus. En la matière, il ne s'était quasiment rien passé entre 1982 et 1992. L'activité de codification a ensuite été très intense jusqu'en 1999. C'est de nouveau le cas actuellement. Le traitement du sujet n'est donc pas linéaire. En revanche, la rémunération a toujours été au cœur des dispositifs qui ont été mis en place pour encadrer le statut de l'élu local.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci pour ce propos extrêmement intéressant.

M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS et à Sciences Po. - Beaucoup de choses ont déjà été dites. Je me permettrai d'enfoncer le clou sur la tension qui existe entre la conception ancienne de l'exercice des mandats locaux, au cœur de laquelle est inscrit le principe de gratuité, et le refus du statut de quasi fonctionnaire. Cette dimension me semble tout à fait centrale. Tous les éléments qui ont été rappelés à propos de la loi du 3 février 1992 montrent bien que le processus de professionnalisation et l'adoption de dispositions statutaires couvrent toutes les dimensions d'un exercice professionnel de la fonction d'élu. Dans le même temps, nous restons au cœur de la professionnalisation déniée. De ce point de vue, il est nécessaire de sortir de l'ambiguïté de la loi de 1992, qui portait sur les conditions d'exercice des mandats locaux, et non sur le statut de l'élu. A l'époque, le ministre de l'Intérieur avait bien précisé qu'il n'était pas question de professionnaliser les élus locaux, et encore moins de les fonctionnariser.

La réalité actuelle est bien que l'exercice de la fonction d'élu s'est très fortement professionnalisé. Il faut donc accepter ce mouvement, malgré le contexte de crise économique, qui a abouti à désacraliser la fonction d'élu dans de nombreux pays européens.

Le développement de l'intercommunalité a été un moyen de professionnaliser les élus, alors que le statut antérieur était très « bricolé ». Les rémunérations des élus ont augmenté de manière très importante. Les lois de 2010 et 2014, qui ont complètement refondu la carte intercommunale, réduit très fortement le nombre de vice-présidences et imposé aux élus municipaux des partenaires qu'ils n'avaient pas choisis, pèsent très fortement sur le contexte dans lequel le débat est posé. Pour autant, même si en arrière-fond les discours désignent assez volontiers les élus à la vindicte populaire dans l'ensemble des pays occidentaux, il faut accepter d'en finir avec une conception anciennement notabiliaire. Cela suppose de revisiter le sujet des rémunérations, à la fois sous l'angle d'un plancher et d'un plafond. Dans un certain nombre de domaines, le cumul des mandats et les structures intercommunales se sont développées. Les parlementaires ou les préfets qui se retrouvent en situation de devoir refondre la carte des syndicats intercommunaux nous expliquent souvent que la question indemnitaire se trouve en arrière-plan des discussions.

Je crois qu'il est temps d'assumer pleinement une approche « à l'allemande » qui consiste à dire que la démocratie a un prix, sauf à considérer que seuls les plus riches sont en capacité d'exercer des mandats d'élus. Si ce n'est plus notre conception, alors nous devons aller vers la normalisation et sortir du bricolage républicain construit sous la III^e République, confortée sous la IV^e et amplifiée sous la V^e, et qui a consisté à multiplier un certain nombre de mandats et de fonctions, permettant de créer des statuts et des rémunérations de fait, mais très inégalitaires car déconnectant totalement le temps de travail de la rémunération. Certaines fonctions extrêmement chronophages sont peu rémunérées, quand d'autres fonctions sont bien payées pour très peu d'activité. Arrêtons cet entre-deux. Le monde a changé. Acceptons d'en tirer les conséquences pour ce qui concerne le statut des élus.

M. Philippe Gosselin, député de la Manche. - Je souscris totalement à votre propos. Nous ne sommes pas sortis de cette ambiguïté. Nous sommes toujours dans l'imaginaire républicain de 1789 et du conseil national de la résistance. Aujourd'hui, la notion de bénévolat a disparu. Nous nous trouvons à la croisée des chemins. La difficulté consistera à réussir ce passage sans laisser penser qu'une caste pourrait s'auto-protéger et s'auto-constituer un statut. D'ailleurs, le terme de statut est à bannir.

M. Rémy Le Saout, maître de conférences à l'Université de Nantes. - Il y aurait énormément à dire, mais beaucoup d'éléments ont déjà été apportés. Je serai donc très court. Je me contenterai de vous présenter ce que nous faisons.

Je suis responsable du programme de recherche « les élus et l'argent », qui bénéficie d'un financement de l'ANR. Ce programme mobilise 15 chercheurs français et 35 collègues européens. Il porte sur le sujet des rémunérations. Notre hypothèse centrale consiste à mettre en évidence l'hétérogénéité et l'inégalité des rémunérations associées aux mandats politiques, quel que soit le type de mandat. En France, seuls 10 % des élus (soit de 25 000 à 30 000 mandats) vivent de la politique. Il s'agit donc d'une exception.

La recherche a deux grands volets. Un premier volet travaille sur la production des réformes, avec une approche socio-historique en France, du début du XIX^e siècle jusqu'à maintenant. L'entrée n'est pas juridique, mais sociologique. Le second volet porte sur la manière dont certains élus en viennent à vivre de leurs fonctions. Cela concerne principalement des positionnements intermédiaires (conseillers régionaux, maires, etc.). Dans ce cadre, nous nous intéressons à l'usage politique qui est fait de l'argent, entre discrédit ou arme de disqualification de l'adversaire.

Notre recherche est encore à l'état de chantier. Nous ne pouvons pas encore vous présenter de résultats. Nous nous apprêtons à adresser un questionnaire à un échantillon de parlementaires et d'élus locaux. Nous avons déjà réalisé beaucoup de recherche qualitative. Nous avons pu

constater que les élus se préoccupaient davantage de la sortie que de l'entrée dans le mandat, ce qui en pousse certains à s'enfermer dans leur mandat. Par ailleurs, de nombreux élus ont le sentiment d'une inégalité flagrante entre les indemnités (de maire d'un côté, de conseillers régionaux ou départementaux d'un autre). Enfin, nous avons aussi relevé le très faible accompagnement des élus à leur sortie de mandat. Cette sortie n'est ni préparée, ni accompagnée.

Nous aurons davantage de données à vous présenter d'ici deux années. Il est donc très important que cette collaboration puisse se poursuivre. Elle est très importante pour nous.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Elle l'est également pour nous. Il nous est très précieux d'avoir face à nous des chercheurs qui ont le recul nécessaire.

M. Didier Demazière, chercheur au CNRS. - Par le passé, j'ai participé à une enquête sur le travail d'élu, ses conditions d'exercice, sa reconnaissance et sa rétribution. L'enquête à laquelle je participe en ce moment porte davantage sur les parcours des élus. La rémunération n'a pas de sens en tant que telle. Elle s'inscrit dans le cadre d'un parcours de vie professionnel. Dans certains cas, l'exercice d'un mandat peut se faire en parallèle d'une activité professionnelle. Dans d'autres cas, les élus exercent leur mandat à temps complet. La question des circulations entre ces différentes situations se pose. La question de l'entrée dans le mandat est moins brûlante, pour les élus, que la question de la sortie, qui se pose fortement.

Ces derniers mois, nous avons entendu un certain nombre de personnalités politiques nationales annoncer leur retrait de la vie politique. Ces personnalités ont retrouvé une position professionnelle non-politique assez facilement car elles avaient accumulé, durant leur carrière, des ressources extrêmement variées qui ont facilité leur reconversion. La question de la sortie est beaucoup plus prégnante pour les élus locaux ou les parlementaires, qui se retrouvent souvent seuls au moment de préparer leur sortie, d'identifier les compétences qu'ils ont accumulées et les lieux dans lesquels ils pourraient les faire valoir. Il s'agit de passer d'un monde à un autre. Cela se fait avec plus ou moins de réussite car la sortie est très peu organisée. Les élus se débrouillent seuls. Ce constat nous conduit à repenser différemment la question de la professionnalisation.

La professionnalisation, ce n'est pas seulement vivre de son mandat. Il s'agit d'abord d'être rémunéré pour exercer une activité. Dès lors, penser la rémunération des élus suppose d'explicitier leur travail. Or les mandats, donc les activités des élus, sont très hétérogènes. Le travail d'un élu n'est pas une réalité homogène. Aujourd'hui, le rapport entre ce travail et la rémunération est très opaque. Par ailleurs, la professionnalisation ne vise pas

à faire des élus des professionnels de la politique pendant toute leur vie. Il s'agit de construire des conditions d'exercice pour une période donnée.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Cette précision est très importante.

M. Didier Demazière, chercheur au CNRS. - En ma qualité de sociologue du travail, j'ai mené des recherches dans beaucoup d'autres milieux professionnels. J'ai pu constater que même les personnes qui se considèrent comme des experts souhaitent parfois changer de métier. Il s'agit même d'une tendance très forte dans nos sociétés contemporaines. Professionnaliser, c'est être professionnel au moment de l'exercice d'une activité, mais cela ne signifie pas que la personne exercera cette activité toute sa vie.

Il faut donc tout à la fois penser les conditions de circulation entre les positions d'élus professionnalisés, reconnus et rémunérés pour effectuer leur travail et accompagner les phénomènes de circulation, de reconversion et d'entrée-sortie, qui sont de plus en plus importants et sont une version plus positive de la crise des vocations ou du malaise des élus.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je vous remercie de vos exposés. La parole est maintenant aux sénateurs.

M. François Bonhomme. - L'analyse des représentations que se font les élus de leur fonction est très intéressante. Un transfert s'est opéré, sur fond de technicisation, avec une tension dans la manière dont les élus considèrent leur fonction. La professionnalisation est évidente. Elle est liée au poids des responsabilités et au temps passé. Toutefois, elle est difficile à reconnaître car ce terme de « professionnalisation » renvoie au terme de « fonctionnarisation », qui recouvre l'idée que l'élu l'est à vie, ce qui est évidemment contradictoire avec le principe du suffrage universel. Peut-être serait-il préférable de parler de « technicisation », qui renvoie à l'idée de connaissance et d'expérience.

J'aimerais également revenir sur le coût caché de la démocratie. Il est très difficile d'expliquer aux administrés ce qu'est la fonction d'élu, surtout lorsque celle-ci s'éloigne de leur quotidien. Les administrés comprennent la fonction d'élu local ou municipal. En revanche, les fonctions territoriales ou départementales sont plus compliquées à expliquer. La proximité territoriale est donc un élément de pédagogie dans l'acceptation des élus et des fonctions qu'ils exercent.

Mme Michelle Gréaume. - Je reviendrai sur quelques informations que j'ai trouvées très importantes, notamment le manque de jeunes, de femmes et de salariés parmi les élus, même si l'obligation de parité a permis d'accroître la part des femmes. Il existe des textes sur le statut de l'élu. Certes, ils ont sans doute besoin de modifications, mais c'est également le cas du Code du Travail. S'il n'y a pas suffisamment d'élus ouvriers, c'est aussi parce qu'ils ne peuvent pas s'absenter de leur travail.

Par ailleurs, 35 000 communes ont moins de 10 000 habitants. Les cumuls peuvent être très nombreux dans les petites ou moyennes communes. Par exemple, un maire peut également être président de CCS, vice-président d'agglomération et vice-président de syndicat. Or il n'a pas suffisamment de personnel pour l'aider.

Il existe également une disparité importante en ce qui concerne l'indemnité de fin de mandat, qui n'est donnée qu'aux élus des collectivités de plus de 100 000 habitants. Le maire d'une commune moyenne ne la perçoit pas, alors même qu'il n'est pas certain de retrouver son emploi précédent. Les conseillers municipaux, qui font parfois beaucoup de bénévolat, ne perçoivent aucune indemnité dans les petites et moyennes communes. En revanche, une indemnité est versée au département et à la région.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Je voudrais d'abord remercier madame et messieurs les chercheurs pour avoir su mettre les mots et conceptualiser ce que nous savons et ressentons au travers de nos mandats. Évoquer l'entrée dans le mandat, l'exercice du mandat et la sortie du mandat est une bonne manière d'approcher le sujet. Je n'ai pas de question, mais je souhaite réagir à certains propos.

En tant que sénateurs, nous avons la chance d'être très protégés de la pression populaire. Nous ne devons des comptes qu'aux grands électeurs. Dès lors, nous pourrions avoir le courage de bousculer l'imaginaire collectif auquel il a souvent été fait référence, et qui est extrêmement prégnant dans la conception que nous avons de la démocratie. Il n'est pas forcément normal que des fonctions qui ne sont pas des mandats, par exemple la présidence de syndicat, soient bien rémunérées, alors même qu'elles sont beaucoup moins chronophages que certains mandats qui, eux, sont peu rémunérés.

Il a également été fait référence à certains élus nationaux qui, grâce aux ressources qu'ils avaient acquises, se sont très facilement réinsérés dans la société civile. Ils ont surtout utilisé leur carnet d'adresses, ce qu'un élu local n'est pas en mesure de faire.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Sans compter qu'il existe des freins en termes de trafic d'influence.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez raison. Au-delà, il est plus difficile de valoriser l'exercice d'un mandat local que l'exercice d'une fonction ministérielle. Il est beaucoup plus facile de sortir d'un mandat national que d'un mandat local.

M. Pascal Savoldelli. – Je suis totalement opposé à la technicisation. Nous n'avons pas besoin de compétences pour défendre l'intérêt général. Heureusement que des millions de femmes et d'hommes qui n'étaient pas des techniciens de la fonction publique territoriale ont exercé jusqu'à de très hautes responsabilités.

Je serais très curieux de connaître les grandes tendances d'évolution sociologique que vous avez observées par échelon ces dix dernières années.

Sur la question de l'identité et de la reconnaissance, nous n'avons pas forcément intérêt à partir d'un état des lieux réalisé auprès des seuls élus actuels. Plus largement, nous devrions interroger les citoyens. Cela nous permettra d'élargir le débat aux freins à la démocratisation de l'accès à une responsabilité publique.

L'exercice d'un mandat d'élu ne devrait-il pas être reconnu par la sphère économique à l'entrée, pendant le mandat et en sortie de mandat ? Il serait intéressant de discuter de la parité et des jeunes en amont, directement avec les intéressés. La parité est une excellente mesure, mais nous avons une véritable difficulté à la mettre en œuvre. La question de la reconnaissance d'un mandat par la sphère économique, au-delà de la seule sphère publique, me semble devoir être posée.

Mme Josiane Costes. – Toutes les composantes de la société française ne sont pas représentées dans les fonctions d'élus. Il s'agit d'un véritable souci. Je pense notamment aux jeunes, aux femmes et aux milieux les plus fragiles, qui hésitent à s'engager. Il s'agit d'un point de fragilité de notre démocratie.

Faut-il parler de professionnalisation ou de technicisation ? Certes, le terme de technicisation renferme en lui l'éloignement des élus de leurs mandants. Néanmoins, il me semble préférable à la professionnalisation, qui implique un engagement plus long et durable. Or il faut que les mandats soient renouvelés de manière régulière.

Je suis sénatrice du Cantal. De nombreux maires âgés de petites communes ne se représenteront pas en 2020. Il s'agit d'une certitude, qui créera des problèmes très graves. Le maire d'une petite commune doit tout assumer. Il a de très lourdes responsabilités. Les jeunes ne peuvent pas s'engager car les indemnités sont très faibles au regard de la charge de travail. Nous devons trouver un autre mode de fonctionnement. La démocratie sera mise à mal dans nos campagnes et nos milieux ruraux.

Il existe des disparités importantes entre les indemnités d'un conseiller départemental et celles d'un maire de petite commune. Je suis conseillère départementale, et j'estime que les indemnités que je perçois sont très excessives par rapport à celles d'un maire de commune rurale, qui est corvéable à merci tous les jours de l'année. Ce sujet devra être revu.

M. Charles Guené. – Je me félicite de la convergence entre ce que disent les élus et ce que disent les universitaires et les chercheurs. C'est assez rare. J'ai également beaucoup apprécié l'expression d'amateurisme républicain, que je trouve très révélatrice.

Nous avons peut-être tort de vouloir isoler l'élu local de l'élu national, alors que des éléments nous rassemblent. Ainsi, la limitation dans le temps des mandats et le non-cumul s'appliquent à tout le monde.

L'absence de professionnalisation de la politique profite à une certaine technocratie, qui dirige la France.

La sortie de mandat est le point le plus délicat. Le système que nous mettons en place nous entraîne vers un vieillissement de la vie politique car l'entrée en fonction se fera de plus en plus tard, sauf à entrer dans la fonction par défaut.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Il s'agit d'un vrai sujet. La question de la qualité des personnes qui accéderont aux responsabilités locales pourra se poser. Dans l'ensemble, les élus actuels sont d'assez bonne qualité.

M. Charles Guené. – Enfin, nous n'avons que très peu évoqué la question de l'acceptabilité de la professionnalisation par l'opinion. La réticence de l'opinion tient au fait qu'elle considère la politique comme une planque. Elle estime que les élus sont trop rémunérés pour le travail qu'ils réalisent. C'est pourtant loin d'être le cas, mais nous n'expliquons pas suffisamment que la démocratie a un coût. Le Sénat coûte 5 euros par citoyen, l'Assemblée Nationale 7 et les ordures ménagères 100.

M. Michel Dagbert. – Cette table ronde est très intéressante. Nous avons pu voir que nous ne partons pas de rien, même si le moment auquel la question se pose est bien choisi. Nous sommes à la veille du renouvellement municipal de 2020, et nous sentons poindre dans l'opinion, notamment chez certains élus, une forme de ras-le-bol liée à l'inflation de textes et à la judiciarisation. De plus, l'appréciation du rôle d'élu s'est fortement dépréciée au fil des années.

Dans l'ensemble des mandats qui sont accessibles, les catégories socioprofessionnelles sont bien souvent les mêmes. La part des personnes issues du privé est plutôt inférieure à celle des personnes issues du public. Le premier frein, pour une personne qui a la force de l'engagement pour embrasser une responsabilité politique, ne tient pas forcément à l'argent, mais surtout au temps. Il faut consacrer du temps à ses mandats. De ce point de vue, nous ne sommes pas à armes égales. Une personne qui travaille dans le privé a plus de difficultés à se libérer.

Il nous faut sécuriser plutôt que professionnaliser. Je suis très circonspect face à cette notion de professionnalisation.

L'arrivée en nombre de femmes en politique peut faire changer le regard qu'a la société sur l'exercice d'un mandat électif. Les conjoints se rendent compte de ce qu'est l'engagement.

Je suis une sorte d'ovni car rien ne me prédestinait à devenir membre d'une assemblée nationale comme le Sénat. J'étais salarié dans le

privé, je faisais les 3x8. Je suis devenu conseiller municipal en 1983, puis adjoint au maire en 1989, maire et conseiller général en 2002, vice-président de département en 2008, président de 2014 à 2017, puis sénateur. J'ai pu m'appuyer sur une épouse conciliante.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Chacun d'entre nous pourrait livrer un témoignage. Je suis élu à plein temps depuis bientôt 37 ans. J'ai vu les regards changer.

Avant que nous ne nous séparions, j'invite les chercheurs à réagir à toutes ces interventions.

M. Rémy Le Saout, maître de conférences à l'Université de Nantes. - Il faudrait que nous puissions nous rencontrer dans un autre cadre afin de discuter beaucoup plus largement et profondément. Nous avons beaucoup de choses à nous dire.

Le principe de technicisation est souvent évoqué, y compris par les élus. Pour autant, lorsque nous nous intéressons aux modalités de sortie des élus, ces derniers nous disent qu'ils n'ont pas grand-chose à vendre car ils sont des « généralistes de tout ». Cela concerne surtout les responsables d'exécutifs.

M. Didier Demazière, chercheur au CNRS. - Il est sans doute nécessaire de repenser à la fois les contraintes (personnelles, professionnelles, temporelles) de l'activité d'élu et ses apports. Il s'agit même d'une condition pour repenser les conditions d'exercice.

Par ailleurs, la question des mots (technicisation, professionnalisation, sécurisation) a une grande importance. Le prestige de toute profession fluctue au cours du temps. La fonction d'élu se trouve aujourd'hui dans le creux de la vague.

M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS et à Sciences Po. - Nous n'avons pas beaucoup employé le terme de contractualisation, qui est pourtant utilisé dans plusieurs pays européens. Un contrat est conclu pour la durée du mandat ou de la fonction. La professionnalisation est un processus inéluctable.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Existe-t-il, en Allemagne, un processus de formation des candidats, puis des nouveaux élus ?

M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS et à Sciences Po. - Il n'existe pas de processus de formation des candidats. En revanche, nous observons partout une élévation très forte du niveau de diplôme à l'entrée, ainsi qu'un resserrement des professions. Ainsi, les enseignants sont davantage présents dans la représentation électorale, à tous les échelons, car ils peuvent se permettre de dégager du temps. Les professions libérales ont longtemps pu se le permettre également. Aujourd'hui, les collaborateurs d'élus ont un poids extrêmement important. Pour devenir élu, il faut être fonctionnaire territorial ou collaborateur d'élu. Les collaborateurs d'élus ont

pris une place tout à fait essentielle dans la représentation politique. Il s'agit d'un véritable bouleversement par rapport à ce qu'étaient encore les élites politiques dans les années 70, lorsque la profession agricole était totalement dominante dans les communes rurales.

Mme Élodie Lavignotte, chercheuse associée au CERA. - Un travail me semble nécessaire sur les idées reçues et la notion d'acceptabilité de l'opinion. On pense beaucoup la notion de statut en fonction de ce que l'opinion pourrait penser. L'entrée dans le mandat pose un enjeu de pédagogie : qu'est-ce que la fonction d'élu ? Qu'en attend-on exactement ? Quels moyens nous donnons-nous afin que tout le monde puisse avoir envie de l'exercer ? S'agissant de l'exercice du mandat, il convient de remettre en question l'idée de fonctionnarisation. Plus de 20 % des agents publics sont contractuels, et cela ne gêne personne. Être agent public, ce n'est pas être fonctionnaire à vie. Enfin, en sortie de mandat, la notion de validation des acquis de l'expérience est très importante en vue de permettre à un élu de revenir facilement dans la vie active.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous avons beaucoup de questions à creuser. Merci beaucoup pour ces échanges passionnants.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX PAR LES ÉLUES » (24 MAI 2018, RÉUNION COMMUNE AVEC LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES)

M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales. – Il me revient d'ouvrir cette table ronde, organisée en commun avec délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élus.

Lors de la deuxième Conférence nationale des territoires, le 14 décembre dernier, le président Gérard Larcher a souhaité que le Sénat engage un travail sur le statut des élus locaux. Ce travail est conduit par la délégation aux collectivités territoriales. Il devrait déboucher en juillet prochain sur un rapport d'information, puis sur une proposition de loi.

Dès le début de nos travaux, nous avons rencontré la question des conditions d'exercice des mandats locaux par les femmes élues.

Une consultation que nous avons diffusée à l'ensemble des élus et qui a reçu 17 500 réponses a, dès l'abord, confirmé l'existence d'obstacles à l'accès des femmes aux mandats locaux, puisque seulement 37,75 % des répondants ont été des femmes, et puisque les réponses nous montrent que celles-ci partagent avec les salariés du secteur privé et avec les moins de 35 ans la palme de la difficulté à s'inscrire sur une liste de candidats à un mandat local. Ce sont autant d'indices d'une situation objectivement défavorable à la prise de responsabilités politiques locales par les femmes.

Cette situation, qui porte atteinte à la plénitude de la démocratie locale, est certainement liée au fait que les femmes subissent plus fortement que les hommes les imperfections de ce que l'on appelle le statut des élus locaux. L'exercice des mandats locaux est certainement plus compliqué pour les femmes, exigeant de leur part un surcroît d'abnégation.

Nous souhaitons approfondir cette question et envisager les remèdes de la façon la plus concrète et la plus pertinente possible. C'est pourquoi nous avons proposé à la délégation aux droits des femmes d'organiser ensemble cette table ronde, et je remercie vivement sa présidente Annick Billon d'avoir accepté cette démarche commune.

Participeront à nos travaux : le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés de France, France Urbaine, l'Assemblée des départements de France et le réseau Elueslocales.fr.

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. – Je

remercie Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, d'avoir ouvert cette table ronde à notre délégation.

La question de l'adaptation du statut des élus à des assemblées largement féminisées, voire paritaires pour certaines, intéresse tout particulièrement la délégation aux droits des femmes, de même que l'accès des femmes aux responsabilités en général.

Le 8 mars dernier, la délégation aux droits des femmes a organisé une rencontre avec des élues locales qui a constitué, pour nous, un grand moment de cette session, dont on parle encore à nos collègues de la délégation aux droits des femmes dans leurs territoires. Les échanges qui se sont alors très spontanément instaurés ont souligné l'importance, pour les élues locales, quel que soit leur mandat, des réseaux de femmes élues.

Cette rencontre a également souligné l'intérêt de la formation, dont les femmes élues sont nombreuses à ressentir le besoin pour acquérir confiance en soi et faire évoluer un milieu politique longtemps marqué par des codes masculins.

Tout ce qui permet d'accompagner la féminisation des assemblées politiques, où la présence d'élues est une exigence démocratique, intéresse de près la délégation aux droits des femmes, de même que toutes les initiatives qui favoriseraient la participation des femmes à la vie politique et à l'exercice de responsabilités, à égalité avec les hommes.

Je suis heureuse, mesdames, de vous accueillir, vous qui avez accepté de participer à cette table ronde. Je salue également Julia Mouzon, fondatrice du réseau Elueslocales.fr, dont la participation à notre événement du 8 mars a été très remarquée.

Nous accueillerons tout à l'heure la présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, Danielle Bousquet, dont l'expertise concernant les questions de parité est toujours stimulante.

Mme Cécile Gallien, maire de Vorey, coprésidente du groupe de travail égalité dans les exécutifs locaux de l'Association des maires de France (AMF). - Lors du 100^e congrès des maires, quelques femmes maires, membres du comité directeur de l'AMF, ont proposé un focus sur la place des femmes qui a connu un grand succès. Le 7 mars dernier, l'AMF a créé un groupe de travail intitulé « Promouvoir les femmes dans les exécutifs locaux ». Ce groupe de travail s'est fixé quatre objectifs. :

- tout d'abord, connaître la situation et la faire connaître. Nous avons envoyé un questionnaire, l'idée étant de faire témoigner, lors de notre 101^e congrès des maires français, femmes ou hommes, mais également européens. Nous voulons traiter du sujet de la parité, y compris en milieu rural, en soulevant notamment la question du mode de scrutin. Nous souhaitons travailler sur l'appréhension des politiques publiques : doivent-elles être genrées ou non ?

- nous voulons ensuite lever les verrous juridiques et politiques. Le taux de femmes présidentes dans les exécutifs, notamment intercommunaux, est malheureusement passé depuis 2017 de 8,5 % à 7,5 %. Depuis les fusions, la présence des femmes dans les exécutifs a donc diminué.

- comme vous, nous souhaitons renforcer le statut de l'élu et soulever la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Nous nous interrogeons aussi sur les commissions d'investissement des partis politiques et sur les affectations, les femmes étant souvent cantonnées aux questions sociales ou scolaires et les hommes aux finances et à l'urbanisme. Nous aimerions qu'une loi soit proposée en fin d'année sur la parité dans les exécutifs, communaux ou intercommunaux.

- par ailleurs, il nous paraît utile de lutter contre les stéréotypes : ainsi, la femme dirigeante serait autoritaire... Nous souhaitons travailler également sur la mixité dans la gouvernance et associer les hommes à ce changement. Pour finir, nous voulons conforter les solidarités, c'est-à-dire réfléchir à la notion de sororité, au regard des femmes sur les femmes politiques elles-mêmes, et travailler à la transmission. Il importe de promouvoir et d'inciter des candidatures féminines pour les prochaines élections.

C'est un vaste chantier et nous n'y arriverons pas sans obligations paritaires. Aujourd'hui, notre pays compte 16 % de maires femmes : c'est insuffisant !

Mme Marie-Line Pichery, maire de Savigny-le-Temple, vice-présidente de l'agglomération Grand Paris Sud en charge de la politique de la ville, du renouvellement urbain et de l'accès à la santé, membre de France Urbaine. - Je partage le constat de non-parité dans l'exécutif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Je suis maire d'une commune de 30 500 habitants depuis 2011. Je suis arrivée en cours de mandat, succédant à un élu en place depuis trente-cinq ans et qui avait mis son empreinte sur la ville : ça a été une révolution ! J'avais à l'époque 46 ans, contre près de 70 ans pour le maire sortant. Je devais aussi m'occuper de mes filles, nées en 1992 et en 2000. Le premier étonnement pour mes administrés a été de voir le maire dans sa fonction de mère, par exemple au supermarché ! J'avais néanmoins eu la chance, en 2001, d'être premier adjoint chargé des finances. J'ai donc été accompagnée avec bienveillance, notamment par des hommes qui pensaient que les choses devaient évoluer.

Je retiens de mon parcours qu'il n'y a pas suffisamment de femmes maires, en particulier dans les grandes villes. Mais je retiens également la nécessité d'une complémentarité dans la gouvernance, car hommes et femmes n'ont pas forcément la même appréhension des sujets. Une ville doit avoir des ambitions non seulement en matière de développement et de construction, mais aussi au niveau du quotidien.

Le bureau municipal de ma ville respecte la parité, les délégations sont distribuées en fonction des compétences et non du genre. J'ai conservé les finances et mon premier adjoint s'occupe de l'urbanisme.

Je relève également que certaines femmes s'autocensurent en estimant qu'elles ne sont pas capables d'occuper certains postes parce qu'elles ont des enfants, de la famille, etc. En ce qui concerne Grand Paris Sud, le renouvellement urbain étant l'un des grands sujets, peu de femmes sont présentes.

Bref, nous avons des enjeux à relever, ce qui permettrait d'apporter une grande complémentarité, mais il reste du travail !

Mme Bénédicte Thiébaud, présidente de la communauté de communes du Grand Roye, administratrice de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). – Je préside la communauté de communes du Grand Roye depuis 2012, ce qui était une première puisqu'il s'agit d'un territoire très rural. Sur 94 personnes, dix femmes siègent au conseil communautaire. Leur présence apporte une autre vision et permet d'aborder différemment certaines problématiques.

Nous avons essayé de respecter la parité tout en respectant la sensibilité et les intérêts de chacun. La voirie et l'urbanisme ont été laissés aux hommes pour ne pas bouleverser les habitudes.

Notre préoccupation principale est de nous projeter dans l'avenir et de nous agrandir, raison pour laquelle nous nous sommes rattachés au syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois.

Mme Michelle Berthy, vice-présidente du conseil départemental du Val-d'Oise, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF). – Les départements étaient réputés pour être les plus mauvais élèves de la classe politique. Avant la loi de 2013 qui a imposé le binôme, seulement 14 % des conseillers généraux étaient des femmes. Dorénavant, la parité est de mise, avec 50 % d'élus femmes. Preuve que les lois sur la parité étaient nécessaires, même si elles ont parfois été comparées aux quotas laitiers !

L'ADF a réalisé un rapport sur les changements induits par le binôme. Il en ressort que si les exécutifs sont paritaires, il reste des progrès à accomplir en matière de présidence puisque seuls douze départements sont présidés par une femme. C'est le cas du Val-d'Oise...

À mon sens, il ne faut pas être dogmatique en ce qui concerne la répartition des attributions entre les femmes et les hommes au sein de l'exécutif, ni trop regretter que certains domaines soient davantage réservés aux femmes : le secteur social n'est-il pas le budget le plus important au niveau des départements ? Mettons plutôt l'accent sur les compétences et tâchons d'éviter toute dérive.

Les femmes engagées en politique doivent donner aux autres femmes l'envie de s'engager également. Des outils « pratico-pratiques »

doivent notamment être mis en place, par exemple pour la garde des enfants, mais j'espère qu'ils serviront également aux hommes !

Le fonctionnement des binômes dépend beaucoup des départements. Certes, tous les binômes ont fait campagne ensemble, mais leur vie peut ensuite redevenir autonome au sein d'un même territoire qu'ils se partagent. C'est surtout le cas en régions, quand les cantons sont vastes.

J'insiste également sur la formation des élus. Il est important d'encourager les femmes à se former pour les inciter à se lancer en politique. L'ADF s'engage aux côtés de l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET) afin de promouvoir de façon transpolitique les formations efficaces. La limitation à trois mandats successifs me paraît également être une avancée politique : elle permettra non seulement le renouvellement, mais aussi l'engagement des femmes. Dix-huit ans de mandat, ça suffit. Je dis souvent que lors du premier mandat, on découvre et on apprend ; lors du deuxième, on met en place des projets ; lors du troisième, on transmet !

De nombreux partis politiques disent vouloir la parité mais regrettent l'absence de candidates. Or force est de constater qu'à droite comme à gauche, on les dissuade de se présenter ! La mise en place d'amendes est insuffisante à faire évoluer les pratiques. Un gros travail de pédagogie reste à réaliser.

Pour finir, permettez-moi une digression en tant que présidente du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED). Les départements ont la charge de la protection de l'enfance. Le Sénat examinera prochainement le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. L'article 2 fait l'objet d'un débat car il pose problème. Je vous demande solennellement de bien vouloir retravailler cet article. Je compte sur vous !

Mme Julia Mouzon, fondatrice du réseau Elueslocales.fr. - Je remercie les deux délégations organisatrices de nous avoir invitées. Le réseau Elueslocales.fr est le premier réseau de femmes élues locales en France, qui réunit plusieurs milliers de femmes sur tout le territoire, participant à nos formations, aux événements que nous organisons et qui sont actives au sein de nos réseaux locaux. Nous organisons deux types d'actions : formations dans toute la France et les métropoles, principalement sur la thématique de l'exercice du mandat (communication politique, leadership au féminin, codes du pouvoir, budget) et des journées régionales de femmes élues. De semblables événements ont eu lieu en Occitanie, dans le Grand Ouest, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, dans le Grand Est... Nous organisons aussi à Paris la journée nationale des femmes élues, juste après le congrès des maires de France. J'ai pris l'initiative de créer Elueslocales.fr en 2012, au moment des élections législatives et présidentielle. Plusieurs voix féminines s'étaient alors élevées, à droite comme à gauche, pour regretter le manque de parité. On se souvient que l'UMP avait renoncé

d'emblée à présenter autant de femmes que d'hommes, se privant ainsi d'une partie de financement public, et que le parti socialiste, après avoir annoncé un engagement paritaire des candidatures au niveau départemental, s'est finalement contenté de réaliser la parité des candidatures à l'échelle nationale. Le parti socialiste a présenté plus d'hommes que de femmes dans les circonscriptions gagnables, et plus de femmes dans les circonscriptions non gagnables, ce qui a abouti à seulement 39 % de femmes députées au sein du groupe socialiste... Le parti EELV pour sa part a obtenu une représentation paritaire au sein de son groupe à l'Assemblée nationale, en appliquant strictement le principe de parité, quel que soit le statut de la circonscription (gagnable ou pas, « un peu gagnable » et « *a priori* non gagnable »).

J'ai donc voulu que toutes ces femmes élues, qui vivent des situations très différentes au sein de leurs partis politiques et dans leurs commissions d'investiture, puissent se rencontrer, échanger et partager sur leurs parcours d'élues.

Je ne suis pas élue moi-même mais, en tant que citoyenne, j'ai envie d'être représentée dans les assemblées politiques. Je souhaite que la vie politique soit un espace où les femmes puissent apporter leur contribution, notamment sur leurs expériences de vie, différentes de celles des hommes. Un exemple typique : quand on construit des logements, on est obligé de prévoir un certain nombre de places de stationnement, mais pas de places de crèche !

Élueslocales.fr est présente dans tous les départements, avec un maillage de 40 réseaux locaux d'associations de femmes élues.

Les hommes sont bien sûr les bienvenus à tous nos événements. Les retours de nos membres rejoignent les témoignages entendus ce matin. En ce qui concerne le mandat, il existe des différences importantes entre les élues des grandes collectivités, qui vont davantage se consacrer à des missions stratégiques, des questions de management ou de tactique politicienne, et ceux des petites communes rurales qui vont s'impliquer par nécessité dans des problématiques de gestion du quotidien. La maire de Saint-Pierre-Quiberon a, par exemple ; vendu elle-même des places de concert ; une autre, dans les Vosges, a fait des CV vidéo... On est dans le très opérationnel !

Quant aux retours dont nous avons connaissance sur des questions relevant du statut de l'élu, comme les dispositifs de formation et les crédits d'heures attribués aux élus dans le cadre de leur mandat, qui ici connaît le crédit d'heures pour les élus dans les villes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants ?

M. Jean-Marie Bockel. – La question était posée dans notre sondage : environ 20 % des élus y avaient déjà eu recours.

Mme Julia Mouzon. – C'est un dispositif très complexe ; ainsi, pour les villes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants, c'est un crédit trimestriel sur la base de 10h30. Quand la formation se fait au sein de leur collectivité, un budget est voté : il n'y a pas d'heures et le dispositif fonctionne comme un droit de tirage, un élu pouvant consommer la totalité du budget à lui seul. Les crédits ne peuvent être alloués à un organisme en particulier. Or les élues s'entendent souvent répondre qu'il n'y a plus de budget pour la formation qu'elles souhaitent suivre, ce qui est faux ; qu'il faut se tourner exclusivement vers tel ou tel organisme de formation, ce qui est faux ; ou que le budget est strictement divisé entre tous les élus, et donc très faible... Et même si la formation est accordée, les démarches administratives sont très lourdes, voire décourageantes. Bref, ces dispositifs d'une grande complexité, qu'il s'agisse du crédit d'heures, du statut de salarié protégé ou du droit individuel à la formation (DIF), conduisent souvent à des négociations avec ceux qui ont la décision. Conclusion : ceux qui en bénéficient sont souvent ceux qui peuvent se permettre de perdre du temps pour mener à bien ces négociations, ce jeu de tactique politique ou pour comprendre les enjeux de tous ces dispositifs !

En ce qui concerne le mandat de l'élu, un audit sur l'avis des maires sur leur mandat a été réalisé par la délégation aux collectivités territoriales auprès de plusieurs dizaines de milliers d'élus locaux, mais il manque une partie factuelle : à partir de quelle taille de collectivité l'élu réalise-t-il des missions opérationnelles ou stratégiques ?

Sur le statut, que voulons-nous ? Voulons-nous que le maire fasse office de médiateur dans une ville de 200 habitants ? Voulons-nous maintenir de la proximité dans les communes rurales ? Voulons-nous conserver des communes de quelques dizaines d'habitants ou voulons-nous au contraire, comme le fait la loi NOTRe, favoriser l'hyperconcentration ? Il y a eu des réformes, des mesures techniques, mais personne ne s'est posé la question de savoir ce que l'on voulait pour nos élus, et donc pour nos territoires. J'engage donc vos deux délégations à porter la réflexion sur cette question, les femmes étant emblématiques et leurs problèmes finalement symptomatiques des problèmes de la vie politique actuelle !

M. Jean-Marie Bockel, président. – Vos propos sont fort intéressants.

Longtemps maire d'une grande ville et président de l'ancienne association des maires des grandes villes, j'avoue que je ne me retrouve pas dans le distinguo que vous faites entre le stratégique et l'opérationnel. Pour ma part, je consacrais environ 50% de mon temps à la stratégie et au management, et 50% aux réunions de quartier et déplacements en ville, à me soucier des nids de poule, de la propreté et de la sécurité du quotidien.

Mme Danielle Bousquet, présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh). – Merci de votre invitation et bravo pour cette initiative conjointe. Il y a beaucoup à dire sur l'exercice des

mandats locaux par les femmes élues. Le Haut Conseil à l'Égalité, que je préside, a bien entendu travaillé sur ces questions. La commission *Parité* du HCEfh s'est penchée sur cette épineuse question de la parité au niveau local. Nous avons remis en février 2017 à Laurence Rossignol, alors ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, un rapport sur ce sujet intitulé « Parité au niveau local : en l'absence de contraintes légales, le partage des responsabilités s'arrête aux portes du pouvoir ».

Avant d'examiner les conditions d'exercice des mandats locaux par les élus, je rappelle qu'une intervention de l'État et la fixation de règles sont indispensables pour que les femmes puissent exercer ne serait-ce qu'un mandat local. La parité, c'est le partage à égalité entre les femmes et les hommes du pouvoir de représentation et de décision dans toutes les sphères de la vie citoyenne ; c'est le partage des places, mais aussi des responsabilités.

Malgré des progrès indéniables, nous sommes encore loin du compte. Quinze ans après les premiers dispositifs paritaires, on constate que là où il y a des contraintes, la parité est une réalité, y compris au sein des exécutifs : 50 % de femmes dans les assemblées et les exécutifs des conseils départementaux, conseils régionaux et conseils municipaux des villes de plus de 1 000 habitants. En complément des réformes constitutionnelles, des lois d'application ont ainsi prévu des listes paritaires par alternance pour toute élection au scrutin de liste, ou un scrutin binominal pour les élections départementales.

Mais, dès lors que les règles ne sont qu'incitatives ou qu'il n'existe pas de véritable contrainte paritaire, la part des femmes reste faible. Dans les collectivités locales, le numéro un reste un homme. Huit régions sur dix sont présidées par un homme, neuf départements et intercommunalités sur dix, et 84 % des maires sont des hommes. Même chose pour le numéro deux : 72 % des premiers vice-présidents de région sont des hommes, 65,3 % des premiers vice-présidents de département, 80 % des premiers vice-présidents d'intercommunalité, 71,5 % des premiers adjoints dans les communes.

La fusion des intercommunalités, prévue par la loi NOTRe, représente une opportunité mais aussi un risque majeur pour la parité, comme le souligne notre rapport de février 2017 intitulé « Quel partage entre les hommes et les femmes au niveau local ? ». Grâce à la loi du 17 mai 2013, qui prévoyait des dispositifs paritaires du fait de l'instauration du scrutin de liste paritaire pour l'élection des conseillers municipaux, la part des femmes dans les conseils communautaires était passée, lors des élections de 2014, de 20 % à 34 % ; un progrès relatif, donc. Mais au-delà d'un meilleur partage des places, le pouvoir reste masculin : 80 % des vice-présidents et 92,3 % des présidents d'EPCI sont des hommes...

Depuis les fusions d'EPCI, la part des femmes dans les conseils communautaires est passée de 32 à 31 % ; 92,5 % des EPCI sont présidés par

un homme, contre 91,5 % auparavant... Moins d'un EPCI sur dix est dirigé par une femme. Il faut donc des règles paritaires pour permettre l'accès des femmes à la tête des intercommunalités.

Il faudrait que la distorsion entre les assemblées locales et les conseils communautaires en termes de représentation des femmes fasse l'objet d'une loi organique avant mars 2019, dans la perspective du prochain scrutin municipal.

Les recommandations du HCEfh s'organisent autour de trois axes. D'abord, le renforcement des règles paritaires dans les communes, pour agir indirectement sur les intercommunalités ; ensuite, l'instauration de règles paritaires aux élections des conseils communautaires, en agissant sur les modalités électorales : scrutin de liste intercommunal paritaire ? Proposition paritaire et tirage au sort si nécessaire ? Devant la spécificité des groupements de communes, il faut poursuivre la réflexion pour garantir la parité au sein des conseils et des exécutifs ; enfin, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des règles paritaires. Nos travaux sont en cours et nous rendrons notre avis en septembre 2018.

L'égalité d'accès entre les femmes et les hommes est, il faut le rappeler, un principe constitutionnel. Il faut accélérer le partage du pouvoir. Nous plaçons pour faire progresser la part des femmes dans la sphère citoyenne et harmoniser les dispositifs paritaires, afin que les règles soient communes et lisibles.

Première piste : l'élection d'un binôme paritaire à la tête de toutes les collectivités locales. Placer davantage de femmes en numéro deux est un levier à terme, car le premier adjoint succède souvent au maire. Nous proposons en conséquence que l'exécutif local soit élu au scrutin de liste.

Autre recommandation : la limitation du cumul des mandats dans le temps à trois mandats d'un même type. Je sais que le sujet est sensible, mais la forte homogénéité du profil des élus n'est pas représentative de la diversité de la société.

Partant, il faut un statut de l' élu rénové qui permette de rentrer dans la vie politique, de consacrer un temps à l'engagement citoyen. Un mandat, c'est une étape dans une vie, et non une carrière. Il faut pouvoir rebondir, ce qui implique une valorisation des acquis de l'expérience, un droit à la formation pour acquérir de nouvelles compétences, y compris non liées à l'exercice du mandat.

Enfin, la loi doit tenir compte des charges afférentes à la réalité vécue par les femmes : faire garder ses enfants ou un parent âgé pour se consacrer à son mandat a un coût. Il faut inscrire une prise en charge dans la loi car, humainement, il n'est pas facile pour les élues d'obtenir des aménagements.

M. Jean-Marie Bockel, président. - J'ai côtoyé Danielle Bousquet sur les bancs de l'Assemblée nationale il y a une vingtaine d'années : elle n'a rien perdu de son tonus et de sa force de conviction !

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. - Il est important qu'il y ait davantage de femmes dans les commissions d'investiture.

La transmission des savoirs vaut pour les hommes comme pour les femmes, d'où l'importance de l'accès des élus à la formation, qui fait trop souvent défaut dans les collectivités.

Pour moi, l'investissement des femmes dans un mandat repose avant tout sur l'envie de s'engager. Comment leur donner envie de s'investir, en sus des charges qu'elles assument dans leur vie personnelle ? Je crois beaucoup à la culture de l'exemple. Directrice commerciale, j'ai longtemps travaillé dans un milieu d'hommes, cela n'a jamais été un problème. Que les femmes cessent de se juger illégitimes et elles trouveront naturellement leur place ! Éluë il y a dix-huit ans, je ne me suis pas retrouvée cantonnée au social ni au secteur de la petite enfance ; j'ai été d'emblée chargée de l'urbanisme, dans une ville de 14 000 habitants, avec des projets lourds de Zone à défendre (ZAD) et de Zone d'aménagement concerté (ZAC). N'ayant pas à cette époque de compétences particulières en la matière, je me suis formée. Donnons envie aux femmes, et donnons-leur les moyens de leurs ambitions et de leurs envies.

Je ne pense pas que l'on puisse consacrer son premier mandat à découvrir et apprendre : si l'on prétend être réélue, il faut avoir apporté quelque chose !

Beaucoup de maires sortants ne vont pas se représenter. Il faut que les femmes aient envie d'être candidates, qu'on les y aide. Plutôt que de multiplier les règles contraignantes, souvent inefficaces, je compte sur l'effet domino : plus il y aura de femmes maires, plus il y en aura dans les intercommunalités.

Quant à la question des crèches, elle ne concerne pas que les femmes ! Là encore, je plaide pour la culture de l'exemple.

En améliorant le statut de l'élu, la formation et les conditions d'accès aux mandats, en donnant envie aux femmes de s'engager, on améliorera la condition de tous les élus, hommes et femmes.

Mme Michelle Gréaume. - Il est d'autant plus important d'aider les femmes élues à concilier leur mandat avec leur vie familiale que 70% des tâches domestiques et parentales leur incombent encore... Le partage des responsabilités reste à gagner. Les femmes sont trop souvent cantonnées à des responsabilités subalternes dans l'exercice de leur mandat mais aussi, plus généralement, dans leur vie professionnelle : bas salaires, précarité,

horaires décalés, temps partiel subi, etc. Cumuler les deux, c'est la double peine !

La loi peut faire évoluer les choses. On le voit, la parité est totale lorsqu'elle est obligatoire, pas quand les mesures ne sont qu'incitatives. Il faut avant tout faire évoluer les mentalités.

Mme Laurence Cohen. - Cette réunion est fort riche. Je salue le travail transpartisan du HCEfh, qui nous fournit toujours des éléments importants pour faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes. La qualité des travaux du HCEfh plaide par elle-même en faveur d'une structure qui a su très vite se faire sa place dans le paysage institutionnel !

Nous devons être vigilants : la formation destinée aux élus ne doit pas s'adresser uniquement aux femmes, au risque de laisser penser que celles-ci seraient moins compétentes que les hommes ! Interprétation que notre société patriarcale serait prompt à faire...

En politique, les femmes doivent sans cesse faire leurs preuves, tandis que l'on ne demande pas aux hommes de justifier leur compétence. La question est bien celle du partage du pouvoir. Or nos institutions ne s'y prêtent guère. C'est pourquoi nous voulons les transformer - mais c'est un autre débat !

La formation de toutes et tous doit permettre la progression de toutes et tous. Faute de femmes mais aussi de diversité sociale, les élus ne sont pas à l'image de la société. Notre groupe a toujours été présidé par une femme, c'est le seul au Sénat ! Quand elle a été élue au Sénat, notre camarade Annie David était ouvrière ; quel travail va-t-elle retrouver, maintenant qu'elle a quitté son mandat ? Ses nouvelles compétences ne sont pas reconnues... Voilà la réalité du terrain ! D'où l'importance du statut de l' élu. Quand on se bat pour les droits des femmes, on fait évoluer la société dans son ensemble : cela profite aussi aux hommes.

Les pénalités pour non-respect de la parité sont insuffisantes et les règles trop faciles à contourner : lors des élections sénatoriales, on voit ainsi apparaître des listes conduites par un homme, ce qui maximise les chances de faire élire des hommes ! La loi ne fait pas tout, mais elle cadre et elle oblige.

Mme Dominique Vérien. - Mon département de l'Yonne n'est pas paritaire, puisqu'il compte deux femmes de plus que d'hommes ! En effet, un binôme élu du Front national s'étant dissous et le suppléant de l' élu masculin refusant de siéger, une élection a été organisée et une femme a été élue : constitutionnellement, un homme ne pouvait être le seul candidat. C'est donc un binôme de femmes qui a été élu dans ce canton. En outre, sur les cinq parlementaires du département, trois sont des femmes, une députée et deux sénatrices, et elles représentent plus de 20 % des maires. Moi-même j'ai été présidente de l'Association des maires ruraux ; c'est une femme qui m'a remplacée. Cela devient de plus en plus naturel. Pourquoi en zone

rurale ? Il y a beaucoup de travail à fournir et moins de gloire à recueillir et l'on trouve beaucoup de femmes pour s'y coller.

Dans ma commune de 9 500 habitants, celle de l'écrivaine Colette, j'ai souhaité une liste paritaire. Nous avons changé notre façon de recruter en ne choisissant les gens que sur leurs compétences : telle personne pour tel domaine. Nous sommes donc allés chercher les candidates. Sans difficulté, nous avons pu avoir huit candidates et sept candidats. Le passage au scrutin de liste n'est donc pas obligatoire ; en revanche, on pourrait obliger un maire homme à avoir une première adjointe, et inversement. Si une vraie volonté se manifeste, on peut avancer.

Mme Maryvonne Blondin. – Je fais miens les propos de Laurence Cohen : transformation de la société, partage des pouvoirs, création de listes alternatives aux sénatoriales menées par un homme. En 2018, la parité n'est pas automatique ! Je salue le travail de Danielle Bousquet au HCEI fh.

Dans le Finistère, les femmes avaient l'habitude de devoir remplacer les hommes partis en mer. Cela implique probablement une attitude particulière à l'égard des femmes en responsabilité. À Douarnenez, Joséphine Pencalet, qui avait participé à la révolte des sardinières, a été élue conseillère municipale dès 1925. En 2001, lorsque j'ai été élue, mon département était le plus féminisé de France, qu'il s'agisse des élus mais aussi des directions de service. À ce jour, il est d'ailleurs présidé par une femme.

Un groupe de femmes constitué au sein de l'association départementale des maires assure depuis des années des formations régulières.

Depuis la loi de 2014, il est obligatoire pour les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants d'avoir un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, ce qu'on a tendance à ignorer.

Mme Marie-Pierre Monier. – La rencontre du 8 mars dernier a connu un grand succès qui se poursuit dans les territoires ; ainsi demain, dans la Drôme, nous organisons une réunion avec Laurence Rossignol une réunion avec des femmes élues sur les stéréotypes et la place des femmes en politique.

Je remercie les intervenantes de leurs remarques et de leurs propositions.

Ce matin, il y a deux sujets : la parité et le statut. Sans la loi, nous ne parviendrons pas à la parité. Nous en sommes encore loin : 39 % de femmes à l'Assemblée nationale, 29 % au Sénat. Puisqu'il est question de réforme constitutionnelle, pourquoi ne pas prévoir, lors des prochains renouvellements, des binômes de députés et des binômes de sénateurs ?

Quand j'ai rejoint mon intercommunalité, en tant que maire, on m'a suggéré de me charger de la petite enfance. À ce jour, l'EPCI ne compte qu'une seule femme vice-présidente. Interrogé à ce sujet, le président a expliqué qu'il y avait très peu de femmes maires. Comment inciter les femmes à se présenter comme maires ? Pourquoi pas des binômes effectivement ?

Il faut également s'interroger sur le statut de l'élu local pour éviter le désengagement de certains. Selon la consultation que j'ai menée dans mon département, ce sont le statut pénal de l'élu et les exigences accrues de nos concitoyens qui inquiètent. De surcroît, il est plus difficile pour les femmes de concilier mandat électif et vie personnelle.

Comme on l'a vu avec le rapport « Femmes et agriculture », la présence de femmes permet des avancées bénéfiques également pour les hommes.

Mme Laure Darcos. – Madame Bousquet, votre proposition sur les conseils communautaires m'a aussi été suggérée par beaucoup d'élues. C'est le dernier « trou dans la raquette » s'agissant de la place des femmes dans les collectivités territoriales. J'ai vu beaucoup d'adjoints hommes être « fléchés » à la place de femmes.

L'idée d'un scrutin de liste par binôme pour les élections municipales est très intéressante, sachant qu'il sera de plus en plus difficile de trouver des maires pour se représenter. Faut-il obliger les hommes qui se présentent comme maire à choisir une femme premier adjoint pour qu'ensuite, elles puissent leur succéder ?

Enfin, honte à ma famille politique s'agissant de la parité. Ayant siégé dans les commissions d'investiture, je peux en témoigner, d'autant que les pénalités financières n'ont aucun effet. À quand une véritable obligation de parité dont on ne pourrait se dédouaner simplement en présentant des femmes ? Avec la diminution prévue du nombre de sénateurs, j'ai quelques craintes : devons-nous toutes nous présenter individuellement, ce qui serait dommage ?

M. Marc Daunis. – Dans quelques décennies ou quelques siècles, on aura du mal à comprendre cette absurdité de l'inégalité entre les hommes et les femmes.

Élu local depuis 1989, je n'ai jamais rencontré de difficultés pour faire figurer des femmes sur les listes aux élections municipales, cantonales ou régionales. Dans ma commune, dès 1989, nous avons assuré la parité, y compris au sein de l'exécutif. J'avais tenu à ce que ma première adjointe s'occupe de l'urbanisme, des travaux et de la sécurité.

J'ai constaté que, contrairement aux hommes, les femmes avaient tendance à se sous-évaluer. En revanche, même s'il existe des femmes de pouvoir qui n'ont rien à envier aux hommes, elles prennent leurs

responsabilités plus à cœur. Dans l'exercice de celles-ci, la pression de l'entourage a été le problème numéro un. Je me souviens encore de ce mari interrompant un bureau municipal pour appeler sa femme. C'est donc un combat de société à mener collectivement.

Le problème central est celui du statut de l' élu. Souvent, les femmes hésitent à prendre des responsabilités car leurs autres occupations pèsent lourdement sur leurs épaules.

Enfin, je ne suis pas favorable à une loi imposant la parité au sein des intercommunalités. Les précédentes lois ont débloqué la situation, elles étaient nécessaires ; il ne faudrait pas qu'elles desservent la cause. J'espère ne pas avoir tort.

M. Antoine Lefèvre. - Je rejoins Laure Darcos au sujet de notre formation politique. Avec le binôme, sur lequel j'étais initialement très dubitatif, les partis politiques traditionnels n'ont plus eu d'excuses, et de nombreuses femmes ont pu s'engager.

En 2001, lorsque j'ai été élu maire, les listes étaient paritaires mais la parité ne s'imposait pas aux exécutifs. Quand je l'ai imposée, les machos m'ont rappelé que je n'y étais pas obligé ! Celui qui m'a succédé en octobre dernier, qui avait des compétences en matière environnementale, était devenu conseiller délégué et non pas adjoint. Quand je proposais un poste d'adjoint à une femme, elle me demandait si elle en serait capable ; un « mec » ne se pose pas la question de sa compétence ! Or une femme peut parfaitement occuper une fonction technique et ne doit pas s'autocensurer.

Les mentalités peuvent également évoluer grâce à l'éducation, à travers la publicité ou des téléfilms.

M. Éric Kerrouche. - Les études sur les législatives de 2012 montrent que les résultats des femmes sont meilleurs que ceux des hommes quand elles ne sont pas dans une mauvaise circonscription.

Grâce à la loi sur la parité de Lionel Jospin, notre pays a beaucoup progressé, même quand on le compare à d'autres démocraties occidentales. Il faut continuer à légiférer, notamment sur les intercommunalités, pour éviter ce « réinvestissement » par les hommes.

Au-delà de la question du genre, certaines catégories sociales sont sous-représentées parmi les élus. Cette question doit être traitée par un statut de l' élu.

Enfin, je crains que la future réforme constitutionnelle n'induisse un risque pour la diversité et le pluralisme politique et ne constitue une attaque contre la parité, qui est favorisée par les scrutins de liste. Avec un seul sénateur ou un seul député par département, la parité reculera.

M. Charles Guené. – Élu depuis 35 ans, j'ai suivi l'évolution des choses. Même si le caractère militant peut parfois irriter certains hommes, je témoigne que la présence des femmes améliore la qualité de la vie politique.

Il me semble difficile d'aller plus loin sur le plan législatif, sauf à en venir à des systèmes de désignation. En revanche, on pourrait rendre plus coercitives certaines sanctions.

Plus généralement, il faut faire évoluer les mœurs pour que les femmes aient envie de s'investir, en particulier dans les communes rurales. Les maires sont fatigués, c'est le moment pour elles d'en profiter.

Une pierre d'achoppement : les intercommunalités, surtout en milieu rural, où les scrutins de liste ne sont pas possibles. Prévoir un scrutin de liste pour une intercommunalité tuerait la commune et serait source de clivage. Un moindre mal serait peut-être d'étendre le scrutin de liste aux petites communes, ce qui permettrait de faire avancer les choses dans le temps. Cependant, attention à ne pas remplacer un clivage homme-femme par un clivage rural-urbain, qui ne serait pas mieux.

Enfin, on peut aussi intervenir sur les problématiques d'organisation générale. Si une quarantaine de départements ne comptent plus qu'un seul sénateur, le seul moyen pour assurer la parité sera de faire un scrutin régional.

Mme Josiane Costes. – Une loi sur la parité dans les intercommunalités me paraît indispensable. Par ailleurs, il faut donner aux femmes l'envie de se présenter, et l'éducation est essentielle à cette fin. Je suis assez optimiste car les choses changent dans l'Éducation nationale : les manuels scolaires, autrefois très genrés, évoluent dans le bon sens. Dans quelques années, les petites filles devenues femmes auront envie de se présenter aux élections. Enfin, il faut améliorer la sortie du mandat électif pour ne pas dissuader certaines femmes, notamment celles qui ne sont pas fonctionnaires, de se présenter.

Mme Victoire Jasmin. – En matière de formation des élus, hommes et femmes, il faudrait une valorisation et une reconnaissance des parcours à travers la validation des acquis de l'expérience, pour faciliter les reconversions. Cela concerne plus particulièrement les jeunes élus.

M. Christian Manable. – L'exemple des départements et des régions le prouve : la parité passe par la loi. Si l'on avait attendu l'évolution des mentalités pour abolir la peine de mort, la guillotine fonctionnerait encore !

On a beaucoup vanté le statut de l'élu pour favoriser la place des femmes en politique. Tout le monde en parle, mais on ne le voit jamais ! Depuis que je suis élu, aucun gouvernement n'a jamais rien fait. Je suis même assez pessimiste, dans le contexte actuel de populisme et de rejet du politique : il faudra beaucoup de courage pour y arriver.

M. François Bonhomme. – La parité a été pour moi une entorse au principe d'égalité, car on a confondu représentativité sociale et représentation politique. J'en prends acte. Mme Bousquet, qui, je l'imagine, surveille mes propos, va-t-elle au bout de sa logique et propose-t-elle que le Président de la République soit élu dans le cadre d'un binôme ?

Mme Cécile Gallien. – L'AMF souhaite que l'on légifère. Faut-il exiger la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants ? Contrairement à ce qu'on peut dire, je pense que l'on trouvera des candidates dans les communes rurales. Notre bureau en discute. Faut-il de la parité au sein des intercommunalités ? L'AMF considère qu'un EPCI n'est pas une collectivité et nous ne souhaitons pas qu'il le devienne : priorité donc aux maires dans les intercommunalités. En revanche, on pourrait imposer une plus forte parité au sein des exécutifs intercommunaux. Nous travaillons sur des solutions qui ne sont pas forcément celles que propose le Haut Conseil.

Mme Bénédicte Thiébaut. – Plusieurs difficultés ont été mises en exergue : la difficulté pour une femme d'exercer un mandat, de voir son statut reconnu, car elle met généralement sa vie professionnelle entre parenthèses. Pour qu'elle puisse rebondir par la suite, pourquoi ne pas envisager une validation des acquis de l'expérience ? Plus généralement, la formation de l'élu est très importante. Enfin, il faut promouvoir la parité au sein des intercommunalités.

Mme Marie-Line Pichery. – Étant donné que 84 % des maires sont des hommes, on comprend que les exécutifs intercommunaux, où siègent les maires, soient constitués essentiellement d'hommes. Certes, les EPCI ne sont pas des collectivités d'un point de vue juridique, mais, à terme, ils auront de plus en plus de pouvoir. Les choses doivent donc évoluer. Certes, il est indispensable que les femmes aient envie d'être maire, mais on peut élargir le propos : souvent, les exécutifs locaux sont loin de refléter la réalité. Cessons de dévaloriser en permanence la fonction de maire si l'on veut que les femmes y accèdent. Enfin, s'agissant du statut de l'élu local, comment s'organise la vie après le mandat ? La règle des trois mandats maximum nécessite de la sécurité.

Mme Michelle Berthy. – Effectivement, en l'absence de loi, il n'y aurait pas eu de parité. Lorsque je représentais l'ADF au HCEhf, c'est moi qui ai alerté sur le problème des EPCI. Je n'ai pas la solution mais je n'adhère pas forcément à l'idée d'un tirage au sort. Le département étant peut-être appelé à disparaître, le mauvais élève qu'il était en matière de parité devenu bon élève va donc lui aussi disparaître. Les maires perdant une partie de leur pouvoir, tout se concentrera sur les EPCI. Par exemple, à partir de 2020, les maires perdront la compétence sur les plans locaux d'urbanisme ; ils ne célébreront plus que les mariages.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Même si elle n'est pas au cœur de notre réunion, cette question du statut de l'élu nous intéresse beaucoup.

Mme Julia Mouzon. – Nous sommes l'un des pays les plus avancés en matière de parité politique. Même le Québec, très en avance en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, est en retard par rapport à nous sur la question de la parité en politique. Nous faisons même mieux que la Suède, avec 48 % de femmes élues dans les villes de plus de 1 000 habitants. Il faut en être fier, c'est admirable et je pense que vous pouvez l'être aussi car vos travaux de ces dernières années ont permis d'aboutir à cette égalité. Il subsiste néanmoins des bastions, mais je fais confiance à l'AMF pour proposer des solutions réalistes et ambitieuses. Enfin, j'espère que vous serez amenés à légiférer sur le statut de l'élu pour aboutir à des solutions simples et claires qui aideront les femmes à s'engager. Pour conclure, j'ajoute que nous sommes très favorables à la constitution d'un binôme pour l'élection à la présidence de la République !

Mme Danielle Bousquet. – L'égal accès aux responsabilités politiques est un principe constitutionnel. Il est possible partout, sauf dans les intercommunalités, étant donné que 84 % des maires sont des hommes. Pourquoi ne pas imaginer que les communes de moins de 1 000 habitants soient elles aussi soumises à un scrutin de liste ? Le président de l'Association des maires des petites communes n'y voyait aucune objection. En matière d'accès à l'égalité, il n'y a pas de mouvement naturel ; seule la loi fait avancer les choses. Si l'on compte sur la bonne volonté, il faudra 220 années pour arriver à l'égalité. Il faut donc passer par la loi pour que la parité progresse dans les intercommunalités !

Je comprends que l'AMF soit attachée à ce que le maire représente sa commune au sein de l'intercommunalité, mais, encore une fois, les maires sont des hommes. De fait, deux principes s'opposent : le principe de parité et le principe de réalité. Prévoyons donc un scrutin de liste paritaire pour les intercommunalités. Cette proposition n'est pas figée ; en septembre, nous formulerons d'autres propositions plus élaborées.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le travail de notre délégation sur les conditions d'exercice du mandat local ne traitera pas toutes les questions que vous avez soulevées ; nous ne faisons pas un travail sur la parité. Mais ce sont des questions voisines, d'autant que la question du statut de l'élu local peut être un puissant vecteur de progrès.

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Je remercie une nouvelle fois Jean-Marie Bockel de nous avoir invités à cette réunion, qui a permis à nos deux délégations de créer des synergies nouvelles et a suscité des débats qui renouvellent nos approches de ces sujets. Je vous remercie aussi, chacune d'entre vous, mesdames, pour votre participation.

Oui, la loi est nécessaire pour avancer, je rejoins Danielle Bousquet sur ce constat. Pourtant, la loi ne fait pas tout : Sylvie Pierre-Brossolette, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, nous disait récemment que nous étions l'un des pays les plus avancés en matière de législation relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, mais l'un des moins avancés dans les faits. Pour ma part, je crois à la culture de l'exemple et à la formation. Il est important que l'égalité entre les hommes et les femmes soit portée à la fois par les hommes et les femmes, chacun à leur manière.

Alors que le Parlement va engager un débat sur la révision constitutionnelle, je voudrais rappeler la proposition de loi constitutionnelle déposée le 8 mars 2017 par Chantal Jouanno, alors présidente de la délégation aux droits des femmes, cosignée par 45 sénateurs, dont environ 35 siègent encore aujourd'hui, visant à inscrire l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution. À un moment donné, il faut envoyer des messages à la société. Inscrire l'égalité au cœur de la Constitution est un symbole important. Les inégalités coûtent cher à la société : travaillons à l'accès des femmes aux mandats et à l'accès des hommes et des femmes à la formation.

NOTE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LES ÉVOLUTIONS DU STATUT DE L'ÉLU LOCAL DEPUIS 2009 (ACTUALISATION DE L'ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE LC 194)

Janvier 2018

La division de la législation comparée a entrepris de mettre à jour son étude de février 2009 sur le statut de l'élu local en relevant les évolutions constatées dans six pays européens : l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (Angleterre).

Dans certains pays, la recherche menée n'a pu mettre en évidence aucune modification significative du statut légal des élus locaux. C'est le cas au **Portugal** où les règles rassemblées dans la loi du 30 juin 1987¹ n'ont pas évolué depuis 2006. Dans ce cas, l'étude de février 2009 demeure valide, sous réserve d'une réévaluation mécanique des rémunérations par indexation.

En **Angleterre**, le texte en vigueur en matière d'indemnités des membres des conseils des collectivités territoriales est toujours le règlement n° 1021 du 7 avril 2003². Celui-ci dispose que chaque collectivité territoriale arrête le régime indemnitaire de ses membres, les chiffres étant revus annuellement sur proposition d'un panel indépendant. Les informations contenues dans la note LC 194 de février 2009 sur les différentes indemnités auxquelles peuvent prétendre les membres d'un conseil sont donc toujours valables.

À titre d'exemple, on peut indiquer que pour le comté de Kensington et Chelsea, les rémunérations annuelles votées pour la période courant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 s'élèvent à 11 027 £ (12 610 €) pour l'allocation de base à laquelle sont éligibles tous les conseillers.³ Par ailleurs, des indemnités pour les personnes exerçant des responsabilités spécifiques sont prévues : ainsi le président de l'exécutif (*Leader*) peut-il recevoir une indemnité annuelle de 56 429 £ (64 533 €) et le président du principal parti d'opposition 20 909 £ (23 912 €). Enfin, il existe une indemnité particulière de nature sociale, justifiée par le fait d'avoir un enfant de moins de 15 ans ou des personnes dépendantes à charge, d'un montant ne pouvant excéder 9,40 £ (10,75 €) par heure.

S'agissant de la retraite, si à partir du 1^{er} mai 2003 les élus pouvaient adhérer au fonds de pension du personnel des collectivités territoriales (*Local Government Pension Scheme - LGPS*), ce n'est plus le cas depuis le 1^{er} avril 2014. Les élus préalablement inscrits au fonds de pension continuent d'en

¹ Lei n° 29/87 de 30 de Junho, Estatuto dos Elitos Locais

² The Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003, version amendée par 2003 No. 1692 Regulations du 7 juillet 2003

³ https://www.rbkc.gov.uk/sites/default/files/atoms/files/Councillor%20Allowance%20Entitlements%20for%202017-18_0.pdf

bénéficiaire jusqu'au terme de leur mandat, mais les nouveaux élus ne peuvent pas le rejoindre. Le Gouvernement a expliqué cette décision par le fait qu'il est « *fermement convaincu que les conseillers ne sont pas des politiciens à temps plein ou du personnel salarié de la mairie, et que maintenir cette appartenance au système de pension du personnel des collectivités territoriales ne servirait qu'à exacerber le flou entre les élus volontaires et les employés payés* »¹.

Le **Danemark** n'a pas non plus modifié en profondeur son architecture locale depuis l'étude de 2009, cela ayant été fait en 2005 et en 2007. Depuis la publication de l'étude de 2009, les montants des indemnités perçues par les élus locaux ont cependant été actualisés par le pouvoir réglementaire.

Solution classique, la rémunération fixe des **membres des conseils municipaux** dépend du nombre d'habitants de la commune.²

Nombre d'habitants	Montant annuel de rémunération en couronnes danoises (DKK)	Équivalent en euros (€)
Jusqu'à 80 000	89 314 DKK	11 996 €
Plus de 80 000	107 178 DKK	14 395 €
Commune de Copenhague	125 039 DKK	16 794 €

Ainsi que l'indiquait l'étude de 2009, les élus peuvent choisir de bénéficier d'une allocation pour perte de revenus démontrée. Dans ce cas, leur rémunération fixe annuelle est diminuée de 20 741 couronnes danoises (2 785 €).

Les membres des conseils municipaux ayant la charge d'un ou plusieurs enfants de moins de dix ans touchent une rémunération complémentaire de 13 819 couronnes danoises (1 856 €) par an.

Le conseil municipal peut aussi décider d'octroyer des indemnités journalières pour les participations aux réunions, d'un montant de 420 couronnes danoises (56 €) par jour, doublé au-delà d'une durée de 4 heures. Cette indemnité est augmentée de 5 couronnes au 1^{er} janvier de chaque année.

D'autres compléments de rémunération peuvent intervenir en fonction de l'organisation du conseil municipal.

Ainsi, lorsque l'organisation du conseil municipal prévoit des commissions permanentes, les membres et les présidents de ces dernières peuvent toucher une rémunération supplémentaire, sur décision du conseil municipal. La somme de ces rémunérations supplémentaires annuelles pour l'ensemble des membres des commissions ne peut dépasser un certain

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288309/Taxpayer-funded_pensions_for_councillors_and_other_elected_local_office_holders.pdf

² 1^{ère} partie, 1^{er} chapitre, §2 du règlement sur la rémunération, les indemnités et la retraite pour l'exercice d'une fonction communale du 9 décembre 2016 (Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hver)

multiple de la rémunération du président - entre 1,66 et 4,4 en fonction du nombre d'habitants.

En outre, les communes non dotées de commissions permanentes peuvent décider de porter la rémunération fixe des membres du conseil à :

- 107 178 DKK (14 395 €) si elles ont jusqu'à 12 500 habitants ;
- 121 467 DKK (16 316 €) si elles ont de 12 501 à 20 000 habitants ;
- 132 184 DKK (17 756 €) si elles ont de 20 001 à 30 000 habitants ;
- 146 474 DKK (19 675 €) si elles ont entre 30 001 et 60 000 habitants ;
- et 160 765 DKK (21 594 €) au-delà de 60 000 habitants.

Enfin, les communes organisées en gestion administrative partagée, soit les 5 communes autorisées à recourir à un conseil exécutif (*magistratsstyre*)¹, peuvent également prévoir une rémunération pour les membres de commissions, les présidents et vice-présidents de commissions. Ces montants sont définis de telle manière que la somme de ces rémunérations annuelles ne peut dépasser un certain multiple de la rémunération du président, facteur qui varie avec la taille de la commune.

La **rémunération des organes dirigeants** (maires et, dans les villes disposant d'un tel dispositif, du conseil exécutif) est également précisée en annexe du règlement du 9 décembre 2016 précité.

		Montant annuel de rémunération en couronnes danoises	Équivalent en euros
Rémunération des maires en fonction du nombre d'habitants	Jusqu'à 12 500	705 178 DKK	94 697 €
	De 12 501 à 25 000	802 365 DKK	107 748 €
	De 25 001 à 40 000	880 966 DKK	118 303 €
	De 40 001 à 80 000	985 729 DKK	132 389 €
	Plus de 80 000	1 103 327 DKK	148 184 €
Rémunération du président de la représentation civique de la commune de Copenhague²		1 236 489 DKK	166 068 €
Rémunération des membres du conseil exécutif	Commune de Frederiksberg	705 178 DKK	94 697 €
	Commune d'Odense	802 365 DKK	107 748 €
	Commune d'Aalborg	802 365 DKK	107 748 €
	Commune d'Århus	880 966 DKK	118 303 €
	Commune de Copenhague	985 729 DKK	132 389 €

¹ Ces conseils exécutifs, composés du maire, de conseillers et de membres du collège, gèrent le travail quotidien de la commune. Leur mission comprend la préparation des procédures pour le conseil municipal, la mise en œuvre des décisions adoptées ou encore l'intégration des décisions dans la procédure politique lorsqu'il n'y a pas lieu de les soumettre préalablement au conseil. Seules les communes de Frederiksberg, Copenhague, Odense, Aalborg et Århus peuvent mettre en place ce système. Dans les faits, à présent, seule la commune d'Århus a opté pour cette organisation.

² Composée de 55 membres, la représentation civique de la commune de Copenhague est l'équivalent dans cette ville du conseil municipal. Elle est présidée par le maire, et un 1^{er} et un 2nd vice-président sont choisis au début de chaque mandature. <https://www.kk.dk/artikel/om-borgerrepr%C3%A6sentationen-0>

Par ailleurs, la rémunération des élus régionaux est fixée à 107 534 couronnes danoises (14 442 €) par an aux termes du règlement sur la rémunération, les indemnités et la retraite pour l'exercice d'une fonction régionale du 9 décembre 2016¹. Un président de conseil régional gagne 1 103 327 couronnes par an (148 184 €). Des indemnités de fonction sont prévues pour le vice-président (10 % de la rémunération du président).

Le système indemnitaire des élus régionaux est calqué sur celui des élus municipaux. Ainsi, ceux qui optent pour l'allocation pour perte de revenus démontrée voient leur rémunération fixe annuelle minorée de 20 741 couronnes (2 785 €) et ceux ayant à charge un ou plusieurs enfants de moins de dix ans bénéficient d'une rémunération annexe de 13 819 couronnes (1 856 €) par an. En outre, tout comme le conseil municipal, le conseil régional peut octroyer une indemnité journalière pour la participation aux réunions, du même montant et dans les mêmes conditions. De même, comme les élus municipaux, les conseillers régionaux peuvent toucher une rémunération supplémentaire du fait de leur appartenance à une commission permanente.

Enfin, les règles relatives aux indemnités de fin de mandat et aux pensions de retraite des maires, des présidents de commission et des présidents de conseils régionaux au Danemark n'ont pas changé depuis la publication de l'étude de 2009, qui reste donc pleinement valide sur ces questions.

Le cas de l'**Espagne** est légèrement différent. Le régime des élus locaux est resté globalement inchangé, tant dans son architecture globale que dans ses détails, notamment en matière de types de rémunérations (indemnités pour mandat à temps plein ou à temps partiel, jetons de présence), d'incompatibilités, de remboursement des frais, de déclarations d'intérêts et d'activités, de retour à la vie professionnelle et de pensions de retraite.

Toutefois, deux précisions ont été apportées ; la crise financière a justifié des mesures de plafonnement des rémunérations. Plus précisément, elle a précipité l'adoption de mesures qui auraient dû être prises plus tôt. En effet, l'étude de février 2009 rappelait que conformément à l'article 75 de la loi espagnole 7/1985 du 2 avril 1985², les lois de finances auraient dû fixer les limites nationales des rémunérations des élus des provinces et des municipalités. Cela n'avait pas été fait, si bien que les assemblées délibérantes des collectivités établissaient les rémunérations de leurs élus de façon discrétionnaire.

¹ Bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hvero

² Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Le plafonnement introduit à partir de 2014 est à double détente, ce qui reflète la superposition de deux mesures successives. Un nouvel article 75bis a été introduit fin 2013¹ dans la loi précitée à titre de mesure de rationalisation et de soutenabilité des dépenses des collectivités locales, puis complété par un décret-loi² dès janvier 2014³. Il en résulte deux séries de plafonds modulés en fonction de la population de la commune ou de la province.

La première série définit la limite maximale totale annuelle des rémunérations d'un élu (indemnités et jetons de présence) en fonction du traitement d'un secrétaire d'État (*Secretario de Estado*), qui est le titulaire de charges publiques le plus élevé d'un département ministériel, second seulement derrière le ministre.⁴ Par exception à cette règle, les présidents de provinces voient leur rémunération déterminée en référence à celle du maire de la commune la plus peuplée de la province. Il est, en outre, expressément exclu que les élus des communes de moins de 1 000 habitants reçoivent une rémunération pour un mandat exercé à temps plein à l'exclusion de toute autre fonction ou emploi (*dedicación exclusiva*). Leur indemnité ne leur est versée que pour un mandat exercé à temps partiel, en fonction du temps consacré (*dedicación parcial*).

La deuxième série est de loin la plus importante car elle fixe les montants maximalement perçus par les élus locaux à titre de rémunération pour leur mandat. Le tableau suivant la reproduit.

Nombre d'habitants	Plafond annuel de rémunération
Plus de 500 000	100 000 €
De 300 001 à 500 000	90 000 €
De 150 001 à 300 000	80 000 €
De 75 001 à 150 000	75 000 €
De 50 001 à 75 000	65 000 €
De 20 001 à 50 000	55 000 €
De 10 001 à 20 000	50 000 €
De 5 001 à 10 000	45 000 €
De 1 000 à 5 000	40 000 €

En fonction de la durée consacrée par l'élu à son mandat dans une commune de moins de 1 000 habitants, les montants limites de rémunération s'établissent ainsi :

Exercice à temps partiel du mandat	Plafond annuel de rémunération
Jusqu'à 75 %	30 000 €
Jusqu'à 50 %	22 000 €
Jusqu'à 25 %	15 000 €

¹ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

² Acte réglementaire permettant une modification législative sans habilitation préalable en cas d'urgence, mais demandant une ratification législative ultérieure.

³ Real Decreto-ley 1/2014 de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas

⁴ La modulation va de 100 % de la rémunération d'un secrétaire d'État pour les élus des communes de plus de 500 000 habitants à 40 % pour les élus des communes comptant entre 1 000 et 5 000 habitants.

La deuxième modification apportée depuis 2009 au statut des élus locaux en Espagne vise également des économies budgétaires. La loi espagnole du 27 décembre 2013 de rationalisation et de soutenabilité des administrations locales n'a pas uniquement précisé les conditions de plafonnement, elle a également introduit dans la loi de 1985 portant régime des collectivités locales un nouvel article 75 ter destiné à limiter le nombre d'élus qui peuvent être considérés comme exerçant leur mandat à titre exclusif et à temps plein et qui peuvent donc recevoir la plénitude des indemnités de mandat. Par tranche de population, les municipalités peuvent accorder entre 45 mandats à temps plein pour Madrid jusqu'à un seul pour les communes comptant entre 1 001 et 2 000 habitants, étant entendu que les communes de moins de 1 000 habitants ne connaissent que le mandat à temps partiel. Dans les provinces, le nombre maximal d'élus bénéficiant du régime de mandat à temps plein est le même que dans la commune la plus peuplée de la province.

L'exemple des rémunérations des élus de la commune de León

La commune de León dans la communauté autonome de *Castilla y León* compte environ 130 000 habitants. Conformément à la loi de 1985 modifiée par la loi du 27 décembre 2013 et le décret-loi du 24 janvier 2014, le montant maximal annuel des rémunérations est de 75 000 euros et le nombre maximal d'élus en régime de mandat à temps plein est égal à 18.

Par une délibération en date du 26 juin 2015, le conseil municipal a décidé que 8 membres bénéficieraient du régime de mandat à temps plein et que 5 autres bénéficieraient d'un régime de mandat à temps partiel à 50 %.

Il a fixé ainsi les rémunérations des élus communaux :

- 4 453,55 € bruts en 14 mensualités pour le maire ;

- 3 143,14 € bruts en 14 mensualités pour les élus en mandat à temps plein et à titre exclusif et la moitié de cette somme pour les élus à temps partiel.

Par ailleurs, la valeur des jetons de présence est fixée à :

- 204,07 € pour chaque présence à une séance du conseil municipal, relevé à 339,14 € pour les présidents de groupes (*Portavoces de los Grupos Políticos*), dans la limite de 18 jetons annuels ;

- 169,57 € pour chaque présence à une séance de l'organe exécutif collégial, la *Junta de Gobierno Local*, présidée par le maire et 136,05 € pour chaque présence à une réunion de commission thématique, dans la limite de 48 jetons annuels ;

- 204,07 € pour chaque présence à une réunion de la conférence des présidents de groupes (*Junta de Portavoces*) chargée d'établir l'ordre du jour du conseil municipal, dans la limite de 26 jetons annuels.

Le montant des indemnités journalières pour couvrir des frais de déplacement des élus dans l'exercice de leur mandat est de 138 € sans nuitée en dehors de la ville et de 207 € en cas de nuitée hors de la ville.

Le statut des élus provinciaux et communaux aux **Pays-Bas** a davantage évolué depuis 2009 mais cela s'apparente à un processus continu et régulier d'ajustement sans bouleversement du régime.

Il convient de noter que la principale réforme, plusieurs fois évoquée et toujours repoussée, consisterait dans l'élection directe des commissaires du Roi (*Commissaris van de Koning*) dans les provinces et des maires (*burgemeester*) dans les communes. En effet, conformément à l'article 131 de la Constitution néerlandaise, les commissaires du Roi et les maires sont nommés par décret royal. Ces personnages essentiels ne sont donc pas élus même de façon indirecte, alors qu'ils président respectivement l'assemblée provinciale (*provinciale Staten*) et le conseil municipal (*gemeenteraad*) et qu'ils sont chargés de la direction et de la gestion courante des affaires de la collectivité (*het dagelijks bestuur*), en coordination avec un organe exécutif collégial, la délégation permanente dans les provinces (*gedeputeerde Staten*) et le collège du maire et des échevins (*het college van burgemeester en wethouders* – *B&W*) dans les communes¹.

La procédure de nomination ne laisse toutefois pas de côté les élus locaux : les assemblées provinciales et les conseils municipaux sont entendus par le ministre de l'intérieur pour définir un profil de poste, ils établissent une commission spéciale qui fait un rapport au ministre et peuvent recommander la nomination d'une personne. Le ministre ne peut s'écarter de cette recommandation que pour des motifs sérieux. On relève que techniquement rien n'empêche la nomination d'un même maire dans plusieurs communes. Le droit néerlandais prévoit expressément ce cas et les conséquences en termes de rémunérations et d'indemnités notamment².

En 1983 et 2005, des propositions de loi constitutionnelles tendant à l'élection directe des maires ont été bloquées par la chambre haute (*Eerste Kamer*) en deuxième lecture. Une nouvelle proposition touchant les commissaires du roi et les maires a été déposée en 2015. Elle a passé la première lecture, mais la deuxième lecture n'en est pas encore inscrite à l'ordre du jour du Parlement renouvelé au printemps 2017.

L'ensemble du régime financier (rémunérations, indemnités, pensions) demeure régi par une distinction de principe entre membres de l'organe exécutif collégial (maires, échevins, députés provinciaux) et membres de l'assemblée délibérante (commissaires du Roi, conseillers provinciaux, conseils municipaux). Les décisions statutaires (*rechtspositiebesluit*) du 22 mars 2004 qui définissent les différents régimes indemnitaires ont été revues depuis 2009.

¹ Les membres de ces organes exécutifs locaux ne peuvent être membres de l'assemblée provinciale ou du conseil municipal ; en particulier, les échevins (*wethouders*) peuvent être recrutés en dehors des rangs des conseillers municipaux, sans avoir été soumis au suffrage des résidents de la commune.

² *Rechtspositiebesluit burgemeesters van 15 juni 1994*

Dans les communes, le principe d'une modulation de la rémunération (*bezoldiging*) des maires et des échevins en fonction de la population a été conservé (cf. tableau ci-dessous). Toutefois, le tableau des rémunérations par tranche de population a été simplifié en regroupant plusieurs classes de communes. Ainsi, il n'existe plus qu'une classe pour toutes les communes de moins de 8 000 habitants alors qu'en 2009, on en comptait trois (moins de 2 000, de 2 000 à 4 000, de 4 000 à 8 000 habitants). Cela est conforme à la volonté politique des gouvernements successifs dominés par le parti libéral du premier ministre Mark Rutte de stimuler la fusion des communes¹.

La possibilité d'un exercice à temps partiel de la fonction d'échevin, sur autorisation du conseil municipal, est maintenue. La rémunération est calculée *pro rata temporis*. Mais depuis 2010, il n'est plus fixé par le pouvoir réglementaire de norme d'exercice à temps partiel de la fonction d'échevin en fonction de la taille de la commune. Jusqu'en 2010, comme le notait l'étude de législation comparée n°194, dans les communes de moins de 2 000 habitants, la fonction était réputée représenter 45 % d'un temps plein, et dans celles dont la population était comprise entre 8 000 et 18 000, 75 % d'un temps plein, par exemple. Une augmentation jusqu'à un temps plein nécessitait une autorisation de la délégation permanente de la province sur proposition du conseil municipal. Le système a été simplifié : le conseil municipal fixe désormais la hauteur des temps partiels au cas par cas et le règlement se contente de déterminer les rémunérations mensuelles pour un temps plein.

Enfin, on rappelle que depuis 2009, les maires et les échevins reçoivent une allocation de vacances (*vakantieuitkering*) en mai égale à 8 % de leur rémunération, ainsi qu'une prime de fin d'année (*eindejaarsuitkering*) en novembre égale respectivement à 9,8% et à 8,3 % de leur rémunération. Les maires reçoivent en outre une indemnité exceptionnelle de 450 € en novembre².

Les conseillers municipaux (*raadsleden*) ne perçoivent pas de rémunération mais une indemnité d'activité (*vergoeding voor werkzaamheden*), car leur mandat est considéré comme une activité secondaire, exercée parallèlement à leur activité professionnelle. L'indemnité constitue donc une compensation pour un manque à gagner. Le pouvoir réglementaire en fixe les montants mensuels maximaux en fonction de la population de la commune.

¹ Au 1^{er} janvier 2017, les Pays-Bas comptaient 390 communes contre encore 415 en 2012. La population moyenne est de 40 000 habitants par commune. Le gouvernement Rutte II (2012-2017) avait comme projet de parvenir à une population moyenne de 100 000 habitants.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire van 1 novembre 2017, 2017-518206.

La dernière réforme a permis de diminuer de moitié le nombre de classes de communes et de les aligner sur celles utilisées pour la rémunération des maires et des échevins, ce qui n'était pas le cas en 2009. Le conseil municipal a également perdu depuis 2014 la faculté de pouvoir diminuer de 20 % au plus le montant des indemnités d'activités, mais il garde la possibilité de conditionner le versement de 20 % de l'indemnité d'activité à la présence en réunion du conseil. On peut noter une très forte revalorisation de l'indemnité d'activité des conseillers municipaux, dont le montant a doublé dans les petites communes et triplé dans les grandes communes entre 2009 et 2017.

Rémunérations des maires et échevins et indemnités d'activité des conseillers municipaux aux Pays-Bas¹

Population (habitants)	Rémunération mensuelle des maires	Rémunération mensuelle des échevins	Indemnité d'activité mensuelle maximale des conseillers municipaux
Jusqu'à 8 000	6 126,69 €	4 605,10 €	239,11 €
De 8 001 à 14 000	6 740,00 €	5 219,05 €	377,82 €
De 14 001 à 24 000	7 348,73 €	5 837,78 €	588,91 €
De 24 001 à 40 000	7 988,49 €	6 247,44 €	914,12 €
De 40 001 à 60 000	8 660,52 €	6 864,06 €	1 190,11 €
De 60 001 à 100 000	9 390,16 €	7 479,61 €	1 392,60 €
De 100 001 à 150 000	9 955,80 €	8 169,15 €	1 581,05 €
De 150 001 à 375 000	10 667,77 €	8 653,50 €	1 841,88 €
À partir de 375 001	11 427,98 €	9 818,34 €	2 242,41 €

(Montants au 1^{er} janvier 2017)

Par ailleurs, les indemnités pour frais de mandat (*onkostenvergoeding*) des maires, des échevins et des conseillers municipaux ont été revues depuis 2009 pour supprimer la modulation en fonction de la population de la commune. Désormais, quelle que soit la commune, pour couvrir les dépenses liées à l'exercice de leur mandat, les maires reçoivent 386,74 € par mois, les échevins 355,80 € par mois et les conseillers municipaux 170,17 € par mois, montants réévalués de 1,5% au 1^{er} janvier 2018².

L'étude de législation comparée n° 194 de février 2009 indiquait qu'une réforme de la loi de 1969 sur les pensions des titulaires de charges politiques³ était en cours d'adoption. Elle visait notamment les conditions d'octroi aux anciens élus locaux de l'indemnité de transition (*wachtgeld*) à l'expiration du mandat pour la rapprocher des allocations chômage versées aux salariés. N'étaient concernés⁴ que les membres des exécutifs locaux (maires, échevins, commissaires du roi et députés provinciaux), présumés exercer leur mandat à titre exclusif, les conseillers municipaux et provinciaux ne recevant aucune indemnité de fin de mandat. La réforme a été adoptée,

¹ Les montants sont indexés sur les traitements de la fonction publique d'État.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire van 1 novembre 2017, 2017-518206.

³ Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) van 10 december 1969

⁴ En dehors des élus locaux, l'indemnité de fin de mandat est aussi prévue pour les ministres, les secrétaires d'État et les députés nationaux.

elle est entrée en vigueur mais elle a été prolongée par de nouvelles lois en 2012 et en 2015¹ pour réduire la durée des versements et durcir le régime.

Le dispositif actuel² prévoit que les élus visés, qui demeurent uniquement les titulaires de charges exécutives, ont droit dès le jour de leur sortie de fonction à une allocation (*uitkering*), dès lors qu'ils n'ont pas atteint l'âge légal de la retraite. Cela vaut aussi bien pour l'expiration normale du mandat que pour une démission volontaire en cours de mandat. En revanche, si la fin du mandat coïncide avec une condamnation à une mesure privative de liberté, ils n'y ont pas droit. Si un échevin quitte sa fonction exécutive pour devenir simple membre du conseil municipal, il a également droit à une allocation mais son indemnité d'activité en sera réduite d'autant. La reprise du même mandat entraîne à tout moment l'expiration de l'allocation.

L'allocation est versée pendant une durée égale à la durée passée en fonction, sans pouvoir être inférieure à deux ans, ni supérieure à trois ans et deux mois – contre quatre ans auparavant. Toutefois, s'il reste à l'élu au moment de sa sortie de mandat cinq ans ou moins avant d'atteindre l'âge légal de la retraite³ et si, cumulativement, il a siégé au moins 10 ans dans les douze dernières années, alors cette allocation lui est versée jusqu'à l'âge de la retraite. C'est une condition beaucoup plus dure qu'en 2009, car ce dispositif spécifique pour les longs mandats était alors ouvert dès 50 ans. À l'inverse, si l'élu a exercé sa fonction pendant moins de trois mois, la durée d'allocation est fixée à six mois.

Le montant de l'allocation est égal à 80 % du dernier traitement⁴ perçu par l'élu, la première année, et à 70 % pour le reste de la durée de versement⁵. Si l'ayant-droit perçoit des revenus professionnels annexes, le montant est ajusté de telle sorte que ses revenus globaux ne dépassent pas la rémunération perçue à la fin de son mandat.

La durée de perception de l'allocation de reconversion est prise en compte pour le déclenchement du versement de la pension de retraite, dont le calcul est largement aligné sur le régime commun.

Sur le modèle des demandeurs d'emploi du secteur privé, l'élu ayant droit à l'allocation de transition a l'obligation de rechercher activement un emploi, d'accepter les offres d'emploi convenables et de participer à des activités propices à sa réinsertion dans l'emploi (*inschakeling in de arbeid*). Une indemnisation complémentaire égale au plus à 20 % du dernier traitement annuel peut être octroyée aux élus pour couvrir des frais éventuels d'orientation et d'accompagnement dans la recherche d'emploi.

¹ *Wet aanpassing uitkeringsduur Appa van 13 september 2012 et Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa van 8 juli 2015*

² *Art. 130 et suivants Appa*

³ *L'âge légal donnant droit à une retraite maximale est passé à 68 ans au 1^{er} janvier 2018.*

⁴ *Pour un échevin, cela comprend la rémunération, l'allocation de vacances et l'allocation de fin d'année.*

⁵ *Art. 133 Appa*

Une des particularités du marché du travail néerlandais, qui demeure vivace, est l'importance du nombre de personnes déclarés partiellement inaptes à occuper un emploi (*gedeeltelijk arbeidsongeschikt*). Or, la possibilité d'être déclaré inapte est beaucoup plus largement utilisée qu'ailleurs, sans que l'état général de santé de la population soit plus mauvais. C'est un mécanisme qui tend à diminuer le nombre de demandeurs d'emploi notamment de longue durée et âgés, à alléger les obligations de recherche d'emploi et à diminuer la tension sur le marché du travail en transférant la charge financière sur l'assurance maladie. On compte encore environ 800 000 personnes déclarées (partiellement) inaptes, soit près de 9 % de la population active des Pays-Bas.

C'est pourquoi il n'est pas étonnant de retrouver un dispositif très étoffé consacré au cas spécial de l'allocation de transition pour les élus partiellement « invalides », catégorie qui couvre l'invalidité ou l'affection de longue durée mais aussi des cas plus ambigus d'incapacité à retrouver un emploi. En particulier, cela couvre les cas des personnes qui totalement ou partiellement ne seraient pas en mesure avec leur travail de gagner ce que gagnerait une personne en pleine santé au même poste avec une formation et une expérience similaires¹. Même si la cause doit en être trouvée dans un fait médical objectif, la pratique pour les salariés est d'adopter une interprétation large et libérale, et il n'y a pas de d'indice qu'elle soit plus restrictive pour les anciens élus locaux. Lorsqu'un ancien élu est reconnu comme partiellement inapte à plus de 25 % et qu'il a plus de 33 ans, le versement de l'allocation de reconversion peut être prolongé à sa demande de 6 mois à 6 ans selon son âge. Le montant de l'allocation versée pendant cette période de prolongation est dégressif en fonction du niveau d'inaptitude².

En **Allemagne**, la question de la rétribution des maires dépend de chaque *Land*. Un document de synthèse qui montre la disparité des situations selon les *Länder* a été rédigé par les services du *Bundestag* en 2011³. Outre les disparités régionales concernant l'indemnisation des maires et des membres des conseils municipaux, la rémunération des maires varie également selon qu'ils exercent leur mandat à titre exclusif (*hauptamtlicher Bürgermeister*) ou à titre bénévole (*ehrenamtlicher Bürgermeister*).

L'étude de février 2009 renvoyait à cette variation régionale sans préciser davantage d'éléments chiffrés et sans entrer dans la complexité des éléments de la rétribution des élus communaux. C'est pourquoi il a été jugé utile d'aller plus dans le détail à l'occasion de cette note d'actualisation en prenant quelques *Länder* comme exemples.

Le règlement sur les communes du *Land* de Bade-Wurtemberg, par exemple, considère que le maire d'une commune de moins de 2000 habitants

¹ Art. 133a Appa

² Art. 133b Appa.

³ <https://www.bundestag.de/blob/412882/62e9ca42cd064cb5b24a773cb7715481/wd-3-102-11-pdf-data.pdf>

exerce à titre bénévole¹. Toutefois, au-delà de 500 habitants, la commune peut lors de la *Hauptsatzung*² décider que le maire exerce à titre exclusif. Est également distingué le cas où le maire exerce son mandat à titre exclusif de celui où il l'exerce à titre bénévole³.

On a choisi de détailler l'exemple du *Land* de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale. Le traitement (*Besoldung*) d'un maire exerçant à titre exclusif est assimilé à celui d'un fonctionnaire aux termes de l'ordonnance régionale sur la rémunération et l'indemnité de représentation des fonctionnaires élus à titre exclusif⁴, qui précise le groupe de rémunération de la fonction publique auquel est assimilé le maire en fonction du nombre d'habitants de la commune (§5). Au 1^{er} juin 2017, les rémunérations des maires exerçant à titre exclusif sont rassemblées dans le tableau suivant.

**Rémunération des maires exerçant à titre exclusif
(Mecklembourg-Poméranie Occ.)⁵**

Nombre d'habitants de la commune	Groupe de rémunération	Équivalent en euros
Jusqu'à 5 000	A 14	3 732,98 à 5 380,18 €
De 5 001 à 10 000	A 15	4 839,19 à 6 073,97 €
De 10 001 à 15 000	A 16	5 337,47 à 6 765,54 €
De 15 001 à 20 000	B 2	7 054,62 €
De 20 001 à 40 000	B 3	7 469,77 €
De 40 001 à 70 000	B 5	8 403,45 €
De 70 001 à 150 000	B 6	8 874,55 €
Plus de 150 000	B 7	9 332,82 €

Outre son traitement, le maire peut prétendre à une indemnité de représentation pour les frais résultant de l'exercice de ses fonctions. Elle est également fonction du nombre d'habitants de la commune.

**Indemnité de représentation des maires à titre exclusif
(Mecklembourg-Poméranie Occ.)**

Nombre d'habitants de la commune	Montant de l'indemnité
Jusqu'à 5 000	90 €
De 5 001 à 10 000	120 €
De 10 001 à 20 000	150 €
De 20 001 à 30 000	190 €
De 30 001 à 80 000	230 €
De 80 001 à 150 000	280 €
Plus de 150 000	360 €

¹ Baden-Württemberg Gemeindeordnung vom 24.07.2000, §42

² Type de séance d'un conseil d'une collectivité territoriale en Allemagne, qui comprend entre autres des dispositions sur la constitution et l'organisation administrative.

³ KV M-V, §38-39

⁴ Landesverordnung über die Besoldung und Aufwandsentschädigung der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit in Mecklenburg-Vorpommern (KomBesLVO M-V) vom 3. Mai 2005

⁵ http://www.lbesa.mv-regierung.de/static/LBA/Inhalte/Besoldung/_Dokumentenliste/Bezgetabellen-2017.pdf

Plus généralement, selon la constitution communale du *Land* de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale¹, les membres des conseils municipaux ont droit au remboursement de leurs frais, pouvant prendre la forme d'une indemnité forfaitaire, à l'indemnisation du manque à gagner des revenus du travail, au remboursement des cotisations patronales de sécurité sociale du manque à gagner des revenus du travail et à une indemnité de déplacement.

Dans les communes possédant une administration dont les mandats sont exercés à titre exclusif, le président du conseil municipal a droit à une indemnité maximale mensuelle de :

250 €	Jusqu'à 5000 h
300 €	Jusqu'à 10 000 h
400 €	Jusqu'à 20 000 h
500 €	Jusqu'à 30 000 h
550 €	Au-dessus de 30 000 h

De plus, dans une ville-arrondissement (*Kreisfreie Städte*) ou une grande ville appartenant à une communauté (*große kreisangehörige Städte*), cette compensation maximale mensuelle est portée à² :

850 €	Jusqu'à 70 000 h
900 €	Jusqu'à 100 000 h
1 000 €	Au-delà de 100 000 h

L'ordonnance du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale sur la compensation de ceux qui exercent des activités bénévoles dans les communes, les circonscriptions, les offices et les associations³ définit l'indemnité comme le dédommagement des frais (*Aufwandsentschädigung*), le dédommagement pour la perte des revenus de travail (*entgangener Arbeitsverdienstes*), le remboursement des frais de voyage (*Reisekostenvergütung*) et les allocations familiales (*Betreuungskosten*). Le dédommagement des frais est composé de la perte de gains (*Ersatz von Auslagen*), la perte d'exercice de travail et de temps (*Entschädigung für den Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung*), ainsi que l'indemnisation pour la responsabilité endossée (*Haftungsrisiko*).

Dans les communes comportant une administration bénévole, les maires peuvent prétendre à une indemnité maximale mensuelle de :

420 €	Jusqu'à 500 h
700 €	Jusqu'à 1 000 h
850 €	Jusqu'à 1 500 h
1 000 €	Jusqu'à 2 000 h
1 250 €	Jusqu'à 3 000 h

¹ *Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 13. Juli 2011, §27*

² Les autres membres du conseil, quant à eux, ont droit à une compensation mensuelle maximale de respectivement 160, 220 et 280 € selon le nombre d'habitants.

³ *Entschädigungsverordnung M-V vom 27. August 2013*

1 500 €	Jusqu'à 4 000 h
1 750 €	Au-dessus de 4 000 h

Par ailleurs, les présidents de groupes politiques, dans les communes, peuvent obtenir une compensation mensuelle maximale de :

50 €	Jusqu'à 1 000 h
80 €	Jusqu'à 2 500 h
100 €	Jusqu'à 5 000 h
160 €	Jusqu'à 10 000 h
180 €	Jusqu'à 20 000 h
210 €	Jusqu'à 30 000 h
260 €	Jusqu'à 70 000 h
420 €	Jusqu'à 100 000 h
520 €	Au-delà de 100 000 h

S'agissant de la retraite, les conditions pour en bénéficier dépendent dans ce domaine aussi des *Länder*. La loi sur les pensions des fonctionnaires du *Land* de Rhénanie du Nord – Westphalie, par exemple, indique que les maires sont soumis aux règles générales applicables aux fonctionnaires (*Beamter*), si rien d'autre n'est prévu¹. Ils sont considérés comme des fonctionnaires élus dans une relation de fonctionnariat à titre temporaire. Ils ne sont pas obligés de se présenter à une réélection. La relation de fonctionnariat commence le jour de l'acceptation de l'élection et se termine à l'expiration du mandat.

Pour les maires, aucune limite d'âge n'est prévue. Les dispositions de droit commun pour l'entrée en retraite des fonctionnaires² ne s'appliquent pas. Ils prennent leur retraite à l'expiration de leur mandat, s'ils atteignent :

- au total, au moins 8 ans de période de service ouvrant droit à pension et sont âgés de 45 ans révolus ;
- une période de service ouvrant droit à pension de 18 ans ;
- ou s'ils comptabilisent une période de 8 ans en tant que fonctionnaire temporaire.

Si les conditions ne sont pas remplies, le maire est considéré comme licencié par la loi (*Entlassung kraft Gesetz*) ; il a seulement droit à une indemnité.

Le montant perçu dépend de la durée du mandat et des éventuels autres services à prendre en compte, à l'instar du service militaire. Le taux des pensions peut être calculé de deux façons :

¹ *Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LBeamtVG NRW) vom 14.06.2016, §118*

² *LBeamtVG NRW, §31-§33*

- selon la méthode de calcul de droit commun¹ : pour chaque année de service ouvrant droit à pension, la personne reçoit 1,79375 % de sa rémunération dans la limite de 71,75 % (le minimum étant fixé à 35 %) ;

- pour les élus en fonction depuis plus de dix ans² : la pension de retraite comprend une partie, calculée sur 8 ans, à 33,48345 % de la rémunération et la pension pour les autres années est calculée au taux de 1,91333 % par an, dans la limite de 71,75 % de la rémunération. Cette deuxième règle s'applique si elle est plus favorable que la première.

De plus, le maire a aussi droit à la pension légale (*gesetzliche Rente*). Celle-ci est cependant soumise à plusieurs limites. Le montant total des deux pensions ne peut dépasser un certain plafond, déterminé par la somme que le maire aurait perçu s'il avait été fonctionnaire toute sa vie.³ En outre, en cas de cumul de la retraite de maire et de la pension légale, le calcul de la retraite du maire est modifié. En effet, la pension allouée peut être inférieure au taux légal minimum de 35%, sous réserve que le cumul des deux régimes ne soit pas inférieur à ce même taux.

Enfin, lorsque l'élu ne remplit pas les conditions nécessaires pour être éligible au régime des retraites des maires, il perçoit une indemnité de transition (*Übergangsgeld*).⁴ Elle a pour but de soutenir financièrement l'élu durant la recherche du nouvel emploi. Elle est distribuée de manière mensuelle, à la même manière d'un salaire. Elle peut seulement être payée jusqu'à ce que le fonctionnaire atteigne l'âge légal de la retraite.

L'indemnité de transition est calculée selon la durée de l'exercice de sa fonction. Le maire perçoit par année passée en fonction l'équivalent d'un mois de son salaire de maire. Pour chaque année d'exercice supplémentaire, il perçoit l'équivalent d'un demi-mois de salaire supplémentaire. Cette somme ne peut dépasser 6 fois le salaire perçu pour le dernier mois en fonction.

¹ LBeamtVG NRW, §16

² LBeamtVG NRW, §87

³ LBeamtVG NRW, §68

⁴ LBeamtVG NRW, §47

NOTE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN ITALIE (NOTE DE SYNTHÈSE)

Décembre 2017

Le statut des élus locaux (*amministratori locali*) est régi en Italie par le décret législatif¹ n°267 du 18 août 2000 portant texte unique pour les collectivités territoriales (*Testo unico degli enti locali - TUEL*). Toutefois, le cadre juridique formé par ce texte et ses décrets d'applications a été très souvent modifié par des lois de finances, des collectifs budgétaires des arrêtés des ministres de l'intérieur et des finances et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes. Il en résulte une très grande complexité, sans que toutes les incertitudes dues à la superposition non coordonnée de toutes les mesures soient absolument levées, aux dires mêmes de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI). L'idée de « texte unique » regroupant toutes les dispositions est donc trompeuse.

Par souci de simplicité et pour assurer la pertinence de la comparaison, la présente note se concentre sur l'échelon communal. En effet, le droit électoral et le droit des collectivités territoriales italiens sont très mouvants avec des successions de dispositions législatives, de sanctions par la Cour constitutionnelle, de référendums consultatifs locaux (en Vénétie et en Lombardie en octobre 2017) ou décisionnaires nationaux (échec de la réforme Renzi en décembre 2016). L'échelon communal propose encore l'armature la plus stable.

Il convient néanmoins de relever quelques traits importants des échelons supérieurs de l'organisation territoriale italienne :

- l'Italie est un État régional, dont les régions concourent à l'exercice du pouvoir législatif. L'autonomie et l'importance des lois régionales sont particulièrement marquées dans les 5 régions à statut spécial (Val d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie julienne, Sardaigne et Sicile) ;
- la loi 56/2014 du 7 avril 2014, dite loi Delrio, a éviscé le niveau quasi-départemental des provinces, qui deviennent des unités territoriales de second niveau, non plus élues au suffrage direct, mais composées de l'assemblée des maires du ressort et d'un conseil provincial élu par les maires et les conseillers municipaux pour deux ans dans leurs propres rangs et dont le président est élu parmi les maires pour quatre ans. La fin ou la déchéance du mandat de maire ou de conseiller municipal entraîne l'éviction des instances provinciales. Les mandats provinciaux sont exercés à titre gratuit ;

¹ Équivalent fonctionnel en droit italien d'une ordonnance sur habilitation législative.

- des métropoles (*città metropolitane*) ont remplacé 10 anciennes provinces dans certaines zones urbaines importantes en reprenant leurs compétences ; elles sont organisées selon ce schéma : assemblée des maires, conseil métropolitain élu au suffrage indirect, maire métropolitain qui est nécessairement le maire de la ville siège de la métropole. Les mandats métropolitains sont exercés à titre gratuit ;
- des règles particulières sont prévues pour Rome, Milan et Naples ainsi que dans les régions à statut spécial dont les métropoles dépendent d'une loi régionale.

1. Organisation des organes communaux et définition des élus locaux

La commune est dirigée par un exécutif composé du maire (*sindaco*), élu pour 5 ans au suffrage universel, et de la junte (*giunta*) dont les membres assesseurs, y compris le premier adjoint (*vice-sindaco*), sont nommés par le maire. La junte est un organe collégial prenant ses décisions par délibération majoritaire. Dans les communes de plus de 15 000 habitants, les assesseurs de la junte sont nommés en-dehors des conseillers municipaux puisque les deux charges sont incompatibles ; la nomination d'assesseurs extérieurs est également possible dans les plus petites communes, si le règlement intérieur adopté par la commune (*statuto comunale*) le prévoit. Un maire ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, sauf dans les communes de moins de 3 000 habitants dans lesquelles un 3^e mandat consécutif est autorisé.

Il existe également au niveau communal un conseil municipal, assurant la représentation de la volonté populaire et le contrôle de l'exécutif communal. Ses membres sont élus pour 5 ans au suffrage direct au scrutin de liste. La liste du maire élu reçoit les 2/3 des sièges.

Il faut noter que sont considérés en droit italien comme des élus locaux (*amministratori locali*, proprement administrateurs locaux) aussi bien le maire et les conseillers municipaux proprement élus, que les assesseurs de la junte même s'ils sont nommés en-dehors du conseil municipal. Élus ou nommés, ils jouissent du même statut. On peut relativiser ce point en remarquant que, dans la pratique, les assesseurs de la junte sont souvent élus sur la liste du maire puis démissionnent du conseil municipal une fois nommés assesseurs de la junte.

2. Droits et devoirs liés au mandat local

Le mandat qu'ils ont reçu donne aux élus locaux un droit d'accès à tous les actes de la commune et un droit d'information préalable sur toutes les initiatives et les projets soumis à leur délibération, soit comme assesseur de la junte, soit comme conseiller municipal.

Ils ont un devoir d'abstention en cas de conflit d'intérêts quand les décisions en cause les concernent directement ou leurs parents et associés étroits. Ce devoir leur impose de ne pas même participer aux délibérations précédant un vote. L'Autorité nationale anticorruption (ANAC) et les tribunaux ont rappelé plusieurs fois cette obligation stricte fixée par l'article 78 du TUEL et enracinée dans l'article 97 de la Constitution italienne exigeant de toute action administrative le respect des principes de légalité, d'impartialité et de transparence. La juridiction administrative est très stricte en la matière et prévoit l'invalidité des délibérations lorsque l'obligation d'abstention n'a pas été respectée.¹

Il est également fait interdiction aux élus locaux d'acquérir des biens de la collectivité, même au cours d'enchères publiques.²

3. Conciliation avec la vie professionnelle : congés et absences

L'article 51 al. 3 de la Constitution italienne accorde à toute personne appelée à une fonction publique élective le droit de disposer du temps nécessaire pour la remplir et de conserver son poste de travail. Les « administrateurs locaux » ont en conséquence le droit de bénéficier d'absences de leur activité professionnelle pour exercer leurs charges dans le cadre fixé par la loi.

À leur demande, les élus locaux qui sont salariés ou fonctionnaires peuvent demander à leur employeur de bénéficier d'un régime de congé propre, non rétribué, *l'aspettativa*, pour tout ou partie de la durée de leur mandat (art. 81 TUEL). Le placement en *aspettativa* entraîne la cessation de la rémunération par l'employeur habituel mais la période est considérée comme un service effectivement réalisé.

En outre, est prévu un régime d'absences légitimes (*permessi*). Ces dispenses sont distinctes selon les strates de population des communes et selon les fonctions exercées localement. Le principe demeure le même : les salariés et fonctionnaires (*lavoratori dipendenti*), qu'ils soient membres du conseil municipal ou de l'exécutif communal, disposent du droit de s'absenter de leur travail pour la durée nécessaire aux réunions des organes communaux auxquels ils appartiennent (art. 79 TUEL). Cela comprend le temps de trajet. Si les réunions se tiennent le soir ou se prolongent la nuit, des récupérations sont prévues sur la journée suivante. Lorsque la commune compte plus de 15 000 habitants, l'exécutif communal et le président du conseil communal bénéficient d'un droit supplémentaire de s'absenter pendant 24 heures travaillées par mois, voire 48 heures pour le maire.

¹ Tribunal administratif régional d'Émilie-Romagne, 22 septembre 2009 ; Conseil d'État italien, 25 septembre 2014.

² Article 1471 du code civil italien.

Ces absences légitimes sont rétribuées mais ne sont pas à la charge de l'employeur, si celui-ci est une personne privée ou une entreprise publique ou un EPIC (*enti pubblici economici*), mais à la charge de la commune.¹ Concrètement, la collectivité rembourse l'employeur ; les calculs peuvent être complexes. Aucun remboursement n'est dû si l'employeur est une administration publique.

De surcroît, des absences supplémentaires sont autorisées pour tous les élus salariés ou fonctionnaires dans la limite de 24 heures travaillées mensuelles mais ces dernières ne sont pas rétribuées.

4. Statut financier : indemnités et jetons de présence

Le maire, les assesseurs de la junte et le président du conseil municipal ont droit à une indemnité mensuelle, mais pas les conseillers municipaux. Le montant de l'indemnité est calculé par la commune à partir des règles, très complexes et parfois confuses, fixées nationalement. Le cadre juridique est très instable : l'article 82 du TUEL, qui est la base légale de l'indemnité, a été ainsi modifié par 9 lois successives entre 2006 et 2010. Les lois de finances et les collectifs budgétaires ont modifié le périmètre des destinataires, effectué des coupes dans les montants, supprimé les possibilités de cumul d'indemnités entre diverses charges publiques et suspendu pour trois ans entre 2008 et 2011 l'indexation sur l'indice du coût de la vie mesuré par l'institut statistique national. La jurisprudence de la Cour des comptes italienne est abondante sur un sujet qui n'a pas encore été parfaitement clarifié au-delà de toute contestation.

Le tableau suivant synthétise les calculs figurant dans les guides à destination des élus locaux italiens publiés régulièrement par les associations de collectivités territoriales, notamment l'association nationale des communes italiennes (ANCI).

L'indemnité est diminuée de moitié pour les salariés qui n'ont pas demandé à être placés en congé d'*aspettativa* auprès de leur employeur.

Au bénéfice des conseillers municipaux sont prévus des jetons de présence pour leurs participations effectives aux réunions du conseil municipal et des commissions.² La valeur des jetons de présence va de 18,08 € par réunion pour les communes allant de 1001 à 10 000 habitants jusqu'à 103,29 € par réunion pour les communes de plus de 500 000 habitants. Un plafond est fixé au quart de l'indemnité de fonction prévue pour le maire. Les élus qui bénéficient d'une indemnité de fonction ne peuvent recevoir de jetons de présence.

¹ Une exception est prévue pour les absences de service des conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants qui n'ont alors pas à en assumer la rémunération (DL n.138 13 août 2011, art. 16 comma 18).

² Du dispositif sont exclues les communes de moins de 1 000 habitants qui font partie d'une communauté de communes (*unioni di comuni*). DL n.138 du 13 août 2011, art. 16 comma 18.

Montants des indemnités de fonction des exécutifs communaux italiens¹

Nombre d'habitants	Indemnité de fonction du maire (en euros)	Indemnité de fonction du 1 ^{er} adjoint (vice-maire) (en % de l'indemnité du maire)	Indemnité de fonction des assesseurs de la junte (en % de l'indemnité du maire)
Moins de 1 000	1 162,03	15 %	10 %
De 1 001 à 3 000	1 301,47	20 %	15 %
De 3 001 à 5 000	1 952,21		
De 5 001 à 10 000	2 509,98	50 %	45 %
De 10 001 à 30 000	2 788,87	55 %	
De 30 001 à 50 000	3 114,23		
De 50 001 à 100 000 ou chefs de lieu de province jusqu'à 50 000	3 718,49	75 %	60 %
De 100 001 à 250 000 ou chefs de lieu de province jusqu'à 100 000	4 508,67		
De 250 001 à 500 000 ou chefs de lieu de province jusqu'à 250 000	5 205,89		65 %
Au-dessus de 500 000 et chefs-lieux de régions	7 018,65		

5. Protection sociale et assurantielle

Le régime de protection sociale des élus locaux est spécifique et différencié selon leur statut d'emploi (indépendants et professions libérales/salariés et fonctionnaires).

Le placement en congé non rémunéré d'*aspettativa* pendant la durée du mandat d'un élu fonctionnaire ou salarié suspend tout versement de charges sociales de la part de l'employeur privé ou public. Les charges sociales sont alors intégralement versées par la commune si l'élu local concerné est le maire, le président du conseil municipal ou un assesseur de la junte ; en revanche, elles sont intégralement à la charge propre des conseillers municipaux, aussi bien la part patronale que la part salariale.²

¹ Ces montants sont calculés en prenant en compte le décret ministériel conjoint (Trésor et Intérieur) n.119/2000 et la réduction forfaitaire de 10 % imposée par la loi n.266/2005. Cf. Fiorenzo Narducci, « Amministratori degli enti locali - Status giuridico ed economico », *Gli ordinamenti delle autonomie in Italia e in Europa*, 2017. Des modulations non prises en compte dans le tableau sont prévues pour certaines catégories de communes par exemple, les communes touristiques qui connaissent un afflux de population à certaines périodes de l'année.

² La procédure est fixée dans la circulaire INPS n.133 du 26 novembre 2012.

Lorsque l' élu local est travailleur indépendant (*lavoratori autonomi*), le droit à congé n'a pas de sens mais l' élu doit nécessairement réduire son activité professionnelle pour assumer son mandat. Pour éviter que les charges sociales pèsent démesurément sur lui, il est prévu que la collectivité territoriale verse à l' Institut national de sécurité sociale (*INPS*) un montant forfaitaire déterminé sur la base d' un revenu de référence imposable fixé par la caisse dont l' élu dépend (artisans, commerçants, agriculteurs, pharmaciens, architectes, consultants, géomètres-experts, journalistes, infirmiers, notaires, etc.). L' élu demeure inscrit dans la caisse de sécurité sociale à laquelle il était affilié avant sa prise de fonction. L' assuré verse un complément au forfait pour ses revenus au-dessus du revenu de référence.

Par ailleurs, le maire a droit à une indemnité de fin de mandat. C' est un trait original qui doit être mise en perspective d' un dispositif ancien du droit du travail italien : le traitement de fin de relation de travail (*trattamento di fine rapporto - TFR*) perçu par le salarié lors de la cessation du lien de subordination avec son employeur, quelle qu' en soit la cause, retraite, démission ou licenciement. Le montant de l' indemnité de fin de mandat est égal à l' indemnité mensuelle multipliée par le nombre d' années de mandat. Le montant est ajusté *pro rata temporis* pour les années non complètes. Depuis le 1^{er} janvier 2007, sont exclus du bénéfice de l' indemnité de fin de mandat les maires qui ont été en poste moins de 30 mois.¹

Enfin, les collectivités territoriales peuvent assurer les élus locaux contre les risques liés à l' accomplissement de leur mandat.² Les frais de justice engagés par un élu peuvent lui être remboursés dans certaines limites par la collectivité territoriale lorsque l' action menée contre lui au titre de ses fonctions s' achève par un acquittement, un non-lieu ou un classement sans suite, en l' absence de conflits d' intérêts et dès lors qu' aucun dol ou faute grave ne peut être relevé (art. 86 al. 5 TUEL).

¹ Legge n.296 du 27 décembre 2006, art. 1 comma 719.

² Legge n.125 du 6 août 2015, art. 7bis