

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 12 juin 2019

(103<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

### Secrétaires :

Mme Françoise Gatel, M. Guy-Dominique Kennel.

1. **Procès-verbal** (p. 9148)
2. **Politique générale.** – Lecture d'une déclaration du Gouvernement (p. 9148)

M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

*Suspension et reprise de la séance* (p. 9159)

## PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE DALLIER

3. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 9159)
4. **Création d'un statut de l'élu communal.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 9159)

Discussion générale :

M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi

M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la commission des lois

M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales

M. Jean-Yves Roux

M. Jean-François Longeot

M. Dany Wattebled

M. Arnaud de Belenet

M. Pascal Savoldelli

M. Éric Kerrouche

Mme Agnès Canayer

M. Joël Guerriau

M. André Reichardt

M. Pascal Allizard

M. Sébastien Lecornu, ministre

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

M. Sébastien Lecornu, ministre

Clôture de la discussion générale.

## Article 1<sup>er</sup> (p. 9173)

M. Max Brisson

M. Roland Courteau

M. Pierre-Yves Collombat

Mme Cécile Cukierman

M. Mathieu Darnaud, rapporteur

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

Amendement n° 41 rectifié *bis* de M. Alain Marc. – Retrait.

Amendement n° 27 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Retrait.

Amendement n° 28 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Adoption.

Amendement n° 30 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Devenu sans objet.

Amendement n° 29 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Devenu sans objet.

Amendements identiques n°s 26 rectifié de Mme Agnès Canayer et 55 de M. Daniel Gremillet. – Adoption des deux amendements.

Mme Cécile Cukierman

M. le président

M. Mathieu Darnaud, rapporteur

M. Pierre-Yves Collombat

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

M. Pierre Laurent

Adoption de l'article modifié.

## Article 2 (p. 9186)

Mme Michelle Gréaume

Amendement n° 42 rectifié *bis* de M. Alain Marc. – Rejet.

Amendement n° 31 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Adoption.

Amendements identiques n°s 32 rectifié de Mme Agnès Canayer et 62 de la commission. – Adoption des deux amendements.

Amendement n° 10 de M. Jean-Pierre Grand. – Devenu sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 2 (p. 9188)

Amendement n° 63 de la commission. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 3 (p. 9188)

M. François Bonhomme

M. Antoine Lefèvre

M. Roland Courteau

Amendement n° 51 de M. François Bonhomme et sous-amendement n° 82 de la commission. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° 52 de M. François Bonhomme. – Retrait.

Amendement n° 33 rectifié de Mme Agnès Canayer. – Retrait.

Amendement n° 4 rectifié de M. Henri Cabanel et sous-amendement n° 83 de la commission. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendements identiques n°s 34 rectifié de Mme Agnès Canayer et 64 de la commission. – Adoption des deux amendements.

Amendements identiques n°s 35 rectifié de Mme Agnès Canayer et 65 de la commission. – Adoption des deux amendements.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Ordre du jour** (p. 9193)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

### Secrétaires :

Mme Françoise Gatel,  
M. Guy-Dominique Kennel.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quinze heures.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## POLITIQUE GÉNÉRALE

### Lecture d'une déclaration du Gouvernement

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement.

Je donne la parole à M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, qui va lire cette déclaration devant le Sénat.

**M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais donner lecture du discours de politique générale, que le Premier ministre prononce en ce moment même à l'Assemblée nationale.

Je veux vous dire l'honneur et la fierté que je ressens d'être ici, au Sénat, pour prononcer devant vous ce discours de politique générale. Le fait que je lise mot pour mot le texte du Premier ministre prêterait peut-être parfois à sourire, mais je crois que nous sommes toutes et tous attachés aux règles de notre Constitution.

« Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, voilà deux ans maintenant que nous gouvernons, et il y a toujours urgence – peut-être davantage encore.

« Urgence économique, comme le crient les salariés des usines de Belfort, d'Amiens et d'ailleurs.

« Urgence sociale, comme le crient nos concitoyens des territoires isolés, comme le disent les personnels hospitaliers.

« Urgence écologique, comme le crient les jeunes Français à l'encontre des gouvernements et des entreprises qui n'en font pas assez.

« Urgence politique : le 26 mai, l'extrême droite est arrivée en tête des suffrages en France. » *(Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. François Bonhomme.** Ce n'est pas un hasard!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Comme dans beaucoup de démocraties occidentales, la radicalité politique, nourrie de l'obsession du déclin et de la peur de l'autre, structure désormais une part de notre vie démocratique.

« Cette urgence, elle nous rassemble : c'est elle qui a conduit à l'élection du Président de la République ; c'est elle qui a donné une majorité au Président de la République lors des élections législatives ; c'est elle encore qui a guidé votre vote de confiance au Gouvernement il y a deux ans, pour conduire un intense agenda de transformations. Je ne reviendrai pas ici sur la longue liste des réformes que nous avons menées ; les Français n'attendent pas un bilan, encore moins un exercice d'autosatisfaction. *(Exclamations ironiques sur des travées du groupe socialiste et républicain.)* Je veux simplement dire au Gouvernement et à la majorité que j'en suis fier et que je les remercie du travail accompli.

« Le chômage est au plus bas depuis dix ans *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.)*, l'investissement au plus haut depuis douze ans, la progression du pouvoir d'achat la plus dynamique depuis dix ans ; la France bat des records d'attractivité. »

**M. André Reichardt.** Bref, tout va bien!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Cela nous donne des motifs d'espoir et une légitimité pour continuer le travail. *(Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche. – MM. Daniel Chasseing et Jean-Marc Gabouty applaudissent également.)*

« Nous n'avons eu de cesse, ces deux années durant, de tenir le cap fixé par le Président de la République. Celui que nous jugions nécessaire pour libérer les forces de notre pays et protéger ses citoyens, quitte à prendre des décisions impopulaires, quitte à commettre des erreurs, et j'en prends évidemment ma juste part. Quelles qu'aient été les difficultés, l'essentiel des mesures annoncées dans ma précédente déclaration de politique générale est aujourd'hui engagé. Cette fidélité à la parole donnée a forgé la légitimité de notre action.

« En novembre dernier, nous avons rencontré la colère. Certains diront que nous l'avons seuls créée. Je ne le crois pas. Cette colère vient de loin, et bien des démocraties l'ont ressentie dans des formes variées. Mais peu importe. C'est à nous, gouvernants, parlementaires, qu'elle était en premier adressée. D'une certaine façon, elle nous rappelait à notre promesse de promouvoir le travail et de lutter contre les injustices. Nous avons décidé des mesures puissantes pour répondre aux aspirations des Français et pour apaiser.

« De cette période, qui m'aura marqué profondément – comme, je crois, chacun d'entre vous –, puis du grand débat, qui a permis à des centaines de milliers de Français de se rendre dans leur mairie ou dans des salles publiques pour dialoguer, travailler et réfléchir, le Gouvernement et la majorité entendent tirer la force d'un nouvel élan. C'est "l'acte II" du quinquennat ; une nouvelle étape qui marque une césure, à travers un profond changement de méthode, mais qui va de pair avec deux impératifs : la constance et la cohérence, qui sont bien les seules choses que notre pays n'ait jamais tentées.

« Constance et cohérence dans l'action. Notre pays a besoin de se transformer. Notre ennemi, ce n'est pas le mouvement, c'est le *statu quo*.

« Constance et cohérence dans nos valeurs ensuite. Nos valeurs, ce sont le patriotisme, l'attachement à la République, l'affirmation de l'idéal européen. C'est la quête de justice sociale, pas celle qui se paye de mots, mais celle qui se vit au quotidien. C'est la valeur travail, cette idée simple que les solutions proviendront du travail et qu'il faut donc le récompenser.

« C'est le dépassement des postures et des vieux clivages. Plus que jamais, notre pays a besoin de l'union des Françaises et des Français qui veulent agir, loin, bien loin, des logiques partisans. L'engagement partisan est évidemment respectable. » (*Ab ! sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Martine Filleul.** Voilà qui nous rassure !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le général de Gaulle, qui n'aimait guère les partis politiques,...

**M. Gérard Longuet.** Il en a quand même créé un !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... avait tenu à ce que l'article 4 de la Constitution prévoient qu'ils concourent à l'expression du suffrage universel. Les partis demeurent donc des acteurs centraux de la démocratie.

« Je ne crois pas, pour ma part, que les cultures de gauche et de droite aient disparu. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe Les Républicains, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*) Il y a, dans notre pays, une culture de gauche, une culture de droite, une culture du centre. » (*Eh oui ! sur les travées du groupe Union Centriste, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.*)

**M. Martial Bourquin.** Voire de l'extrême centre...

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le nier, ce serait oublier deux siècles d'histoire politique. Mais ces cultures suffisent-elles à structurer le débat ? Disent-elles quoi faire sur l'Europe, sur l'écologie, sur la politique méditerranéenne, sur la décentralisation ?

« Je ne crois pas, mesdames, messieurs les sénateurs, que le vrai sujet soit aujourd'hui de savoir comment ressusciter la gauche ou sauver la droite. (*M. Philippe Bonnacarrère et Mme Françoise Laborde applaudissent.*) Le but est de savoir comment, avec nos héritages, nos sensibilités, nos différences, nous dépassons nos habitudes, pour nous rassembler, pour relever les défis de notre pays et de notre planète. »

**Mme Éliane Assassi.** On a le droit de ne pas être d'accord !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Les maires savent combien la logique de rassemblement est puissante (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe Les Républicains, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républi-*

*cain citoyen et écologiste.*), et je salue tous ceux, d'où qu'ils viennent, qui sont prêts à nous rejoindre dans le soutien au Président de la République. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste. – Exclamations ironiques sur les travées du groupe Les Républicains, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*) Car nous avons beaucoup fait depuis deux ans, mais il reste tant à faire !

« Au cœur de l'acte II, il y a d'abord l'ambition écologique.

« Plus personne n'a aujourd'hui le monopole du vert, et c'est aussi cela, le dépassement des anciens clivages.

« Je connais les soupçons me concernant » – c'est le Premier ministre qui parle ! (*Rires et applaudissements sur diverses travées.*) Je répète fidèlement ce que dit le Premier ministre à l'Assemblée nationale en ce moment.

« Je viens de la droite (*Exclamations amusées sur les travées du groupe Les Républicains, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*), j'ai travaillé dans une grande entreprise française du nucléaire, je suis élu d'une ville industrielle, je ne pourrais donc ni rien comprendre ni rien faire. » C'est évidemment toujours le Premier ministre qui parle, mais sachez que, moi qui ai une histoire différente, un parcours différent, je suis fier de servir sous ses ordres et ceux du Président de la République. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

« Je trouve que c'est faire peu de cas de ma culture politique, de mon expérience au Havre » – pour ma part, je pourrais dire à Nantes – « et de ces deux années de gouvernement.

« Mais oui, j'ai mis du temps, comme d'autres Français, à considérer que ces enjeux étaient aussi urgents que la défense de l'emploi ou la sécurité. Les jeunes nous bousculent, partout dans le monde et en Europe. Partout, nous constatons les dérèglements climatiques, la pollution de l'air, des sols et des mers qui menacent notre santé et la biodiversité.

« Je ne me ferai pas passer pour un autre (*Exclamations amusées sur les travées du groupe Les Républicains.*) : je ne suis pas un défenseur de la décroissance. Je crois dans la science. »

**M. Gérard Longuet.** Très bien !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Je voudrais qu'elle ait plus de place dans le débat public, que nos décisions soient davantage éclairées par elle. Je sais ce que notre pays doit à son agriculture et la chance qu'il a de pouvoir compter sur des agriculteurs exigeants et passionnés. J'aime l'industrie : j'admire ses salariés, ouvriers, techniciens et ingénieurs. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*) Je crois en l'économie de marché régulée par le politique, en l'innovation et en la force de la croissance.

« Je crois possible un nouveau modèle économique qui produise des richesses, donc de l'emploi, sans salir, sans contaminer, sans détruire, sans condamner ceux qui viendront après nous ou ceux qui vivent loin de nous. Et je crois qu'à chaque fois que nous mettons une incitation financière publique en place, il faut s'interroger sur son efficacité réelle...

**M. Gérard Longuet.** C'est vrai !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... et songer à la façon dont les acteurs privés prendront un jour le relais. Il faut inventer un modèle économique où la sobriété énergétique, les transports propres, la saine alimentation, le recyclage progressent beaucoup plus vite que le taux de croissance. C'est ma conviction, et je veux être jugé sur les actes.

« Car ces douze prochains mois seront ceux de l'accélération écologique. » (*Applaudissements sur des travées du groupe La République En Marche.*)

**M. André Gattolin.** Bravo !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le premier axe de notre plan de bataille, c'est de rendre plus propre notre économie, et tout d'abord notre manière de produire notre énergie et de nous déplacer. C'est l'objet des deux projets de loi dont vous êtes saisis : la loi d'orientation des mobilités et la loi énergie-climat. Je souhaite qu'elles puissent être votées avant l'été.

« C'est ce gouvernement qui fermera la centrale de Fessenheim, avant la fin 2020, et qui a proposé un chemin crédible pour réduire la part du nucléaire à 50 % d'ici à 2035,...

**M. Alain Fouché.** Impossible !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... avec le développement massif du renouvelable et notamment de l'éolien en mer. En arrivant aux responsabilités, nous avons concrétisé et considérablement baissé les coûts de six appels d'offres qui étaient bien mal partis. Aujourd'hui, le projet au large de Dunkerque démontre que les coûts baissent encore plus vite quand les projets sont bien montés. Nous pourrions ainsi augmenter le rythme des futurs appels d'offres à un gigawatt par an. C'est une bonne chose pour le prix de l'électricité,...

**M. Martial Bourquin.** Qui a beaucoup augmenté depuis que vous êtes là !

**Mme Éliane Assassi.** De 5,9 % !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... pour notre industrie et pour notre planète !

« Nous finaliserons, d'ici la fin de l'année, les contrats de transition écologique à Gardanne, Saint-Avold, Cordemais, Le Havre, où les centrales à charbon fermeront d'ici 2022.

« Le succès de la prime à la conversion pour l'achat d'un véhicule moins polluant nous permet de doubler notre objectif : nous visons désormais 1 million de familles d'ici la fin du quinquennat.

« Nous donnerons une nouvelle orientation à notre politique hydroélectrique. En la matière, on ne régule pas seulement une production électrique, mais des vallées et des régions entières. Nous respecterons le droit européen, mais nous n'accepterons pas le morcellement de ce patrimoine commun des Français. »

**M. Daniel Chasseing.** Très bien !

**Mme Éliane Assassi.** C'est pour ça que vous le privatisez ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Enfin, nous négocierons avec la Commission européenne une nouvelle régulation du prix de l'électricité, pour que les Français bénéficient davantage de la stabilité et de la compétitivité que nous donnent nos investissements passés. »

**M. Gérard Longuet.** Enfin !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous voulons donner aux Français les moyens de se chauffer sans polluer ni payer toujours plus.

« Nous remettons totalement à plat les aides existantes à la rénovation énergétique, parce que ces aides sont d'une effroyable complexité, qu'elles profitent en réalité aux ménages les plus riches. Nous transformerons donc le crédit d'impôt de transition énergétique en une aide plus massive, versée en faveur de ceux qui en ont le plus besoin.

« Reconnaissons-le, à part dans le logement social, nous ne disposons pas aujourd'hui des leviers efficaces pour venir à bout des passoires thermiques qui plombent le climat et le pouvoir d'achat de nos concitoyens. Inventons-les ensemble ! Je sais que les parlementaires » – à l'Assemblée nationale comme au Sénat – « feront des propositions,...

**Mme Sophie Primas.** On en a fait il y a deux ans !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... et j'y suis ouvert.

« Nous en discutons avec Pascal Canfin : il faut sur ce sujet réussir à mobiliser les financements publics et privés, raisonner au-delà des normes et des obligations, même si elles sont nécessaires, et réitérer le succès qu'un Jean-Louis Borloo a pu avoir avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en son temps. » (*M. Martin Lévrier applaudit, ce qui provoque des exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Éliane Assassi.** Comme avec le plan Banlieues ? (*Eh oui ! sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le deuxième axe de notre plan de bataille, c'est de rompre avec le gaspillage, d'en finir avec un modèle de consommation dans lequel les mines sont toujours plus profondes et les montagnes de déchets toujours plus hautes.

« J'ai annoncé notre volonté d'en finir avec cette pratique scandaleuse qui consiste à jeter ce qui ne peut être vendu » – alors que c'est encore neuf. « Cette mesure constitue une première dans le monde. Elle figurera dans le projet de loi de lutte contre le gaspillage, qui sera l'une des trois priorités de la rentrée parlementaire en septembre.

« Nous avons déjà acté la suppression des produits plastiques à usage unique les plus néfastes. Mais je veux que nous allions plus loin.

« Parce que l'État se doit d'être exemplaire, tous les produits en plastique jetables seront bannis de l'administration à compter de l'année prochaine.

« Je souhaite également que nous nous fixions un objectif de 100 % de plastique recyclé, et nous lancerons dans les prochains jours une grande concertation, notamment avec les collectivités locales, pour étudier la mise en place d'une consigne sur certains emballages. Les collectivités d'outre-mer pourront, si elles le souhaitent, en devenir les territoires pilotes.

« La loi anti-gaspillage prévoira la possibilité d'imposer l'incorporation de plastique recyclé dans toutes les bouteilles en plastique à usage unique.

« Enfin, j'ai noté la volonté de beaucoup de parlementaires d'aller plus loin dans la suppression du plastique à usage unique. Un amendement avait étendu cette obligation à toutes les boîtes plastiques. Nous avons considéré ensemble qu'il déstabilisait trop nos industries et qu'il

fallait le corriger. Mais son intention était bonne, et je vous proposerai dans le cadre de la loi anti-gaspillage des dispositions pour interdire progressivement les boîtes plastiques qui ne sont pas constituées de plastique recyclé.

« S'agissant de l'alimentation, nous devons produire et manger mieux.

« Nous nous battons en Europe – le Président de la République l'a réaffirmé – pour garantir un budget de la PAC à la hauteur des besoins de la transition écologique, un budget qui protège nos agriculteurs et qui leur donne les moyens de produire autrement. »

**M. Jean Bizet.** C'est mal parti !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous réorganiserons également notre police de l'alimentation pour apporter aux Français davantage de garanties sur ce qu'ils consomment.

« Nous avons lancé avec succès une démarche nationale pour améliorer l'information sur la qualité nutritionnelle des aliments et développer l'utilisation de nutri-score dans l'étiquetage des aliments. Nous la défendrons auprès de la Commission européenne et de nos partenaires, afin de rendre le nutri-score obligatoire.

« Un mot pour conclure sur ce point : en matière de prévention, le Gouvernement a un bilan que je crois solide, sur le tabac, les vaccinations, la sécurité routière. Agnès Buzyn m'a proposé d'ouvrir une nouvelle étape, pour s'attaquer à l'obésité. Il s'agira d'un objectif national, pour l'école, la santé, le sport, l'agriculture, l'industrie. Je serai heureux d'accueillir les propositions parlementaires sur ce sujet.

« Avec François de Rugy, » – c'est toujours le Premier ministre qui parle ; je vous rassure, je ne mets pas à parler à la troisième personne (*Rires.*) – « je souhaite que les Français soient les premiers acteurs de la transition écologique.

« La convention citoyenne pour la transition écologique et climatique constituera un moment de démocratie participative inédit. Elle pourra proposer de nouvelles mesures ; elle pourra en définir le rythme et les financements. Elle rendra ses conclusions au début de l'année 2020. Le Gouvernement s'engage à traduire ces propositions en projets de loi, en mesures réglementaires, voire, pour les plus puissantes, à les soumettre à référendum. (*Ah ! sur des travées du groupe Les Républicains.*)

« Le conseil de défense écologique s'assurera, pour sa part, de la mobilisation au plus haut sommet de l'État pour faire de l'écologie une priorité de l'ensemble de nos politiques publiques. Nous devons défendre aussi bien le climat que le pouvoir d'achat, la qualité de l'air que nos industries ou nos emplois. Nous avons là un nouvel "en même temps" à construire,...

**M. Gérard Longuet.** Ah ça, oui !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... qui appelle les mêmes dépassements : dépassement des oppositions entre producteurs et écologistes, dépassement de nos habitudes de consommation, dépassement des postures. Il faut que nous arrivions à en faire l'affaire de tous. Et il faut que nous nous concentrons sur les résultats concrets, dans le quotidien des Français. Je ne veux pas être l'homme des effets d'annonce, mais celui des engagements tenus.

« Au cœur de l'acte II, il y a l'ambition écologique et il y a la justice sociale.

« La justice sociale, c'est de permettre à tous de travailler.

« Le chômage baisse ; il a même atteint son plus bas niveau depuis dix ans. Avec 93 000 emplois créés au premier trimestre, les chiffres publiés encore ce matin par l'Insee montrent que nous sommes sur la bonne voie.

« Pour autant, nous n'en avons pas fini avec un chômage de masse qui enferme dans la précarité, qui lamine des familles et des territoires. Chaque période de chômage est une épreuve, est une angoisse. C'est un combat de tous les jours pour celui qui y est confronté. C'est le combat central de mon gouvernement, car nous en avons fini avec la résignation et l'idée délétère que tout aurait été tenté contre lui.

« Nous avons renforcé le dialogue social dans l'entreprise, pour mettre fin à la peur de l'embauche. Nous avons réformé la formation professionnelle et l'apprentissage, pour développer les bonnes compétences en face des besoins. Nous avons mis en place un plan Pauvreté dont l'objectif central est la reprise d'activité. Il faut maintenant achever ce vaste mouvement de réformes et conduire, comme tous nos voisins l'ont fait, celle de notre assurance chômage.

« Avec la ministre du travail, Muriel Pénicaud, nous présenterons la réforme mardi prochain, le 18 juin. Nous nous fixons plusieurs objectifs.

« Le premier, c'est de mettre fin au recours abusif aux contrats courts.

« Nous avons donné aux entreprises plus de souplesse et de sécurité grâce à la réforme du droit du travail, et c'était nécessaire. La contrepartie – vous savez combien j'apprécie ce terme –, c'est une responsabilité accrue dans le recours aux contrats courts, qui empêchent les salariés de construire leur vie avec un minimum de sérénité. C'est pourquoi, dans les cinq à dix secteurs d'activité qui utilisent le plus ces contrats et qui génèrent de la précarité, nous instaurerons un principe de bonus-malus sur les cotisations d'assurance chômage. Dans les autres secteurs, nous prendrons une mesure transversale pour décourager le recours aux CDD d'usage.

« Le deuxième objectif de cette réforme, c'est de faire en sorte que le travail paye toujours plus que l'inactivité.

« C'est en général le cas. Dans la majorité des situations, les règles d'indemnisation sont bien faites et elles continueront à s'appliquer. Mais il existe des situations où le montant de l'allocation mensuelle du chômage est supérieur au salaire mensuel moyen perçu. Nous devons y mettre fin.

« Le troisième objectif vise à introduire une dégressivité de l'indemnisation pour les salariés qui perçoivent les salaires les plus élevés et qui sont en mesure de retrouver un emploi plus vite que les autres.

« Quatrième objectif de la réforme de l'assurance chômage : renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

« Vous le savez, le Gouvernement a regretté que les partenaires sociaux n'aient pu, par le dialogue, réformer eux-mêmes le régime d'assurance chômage, mais nous continuons à penser qu'ils ont leur place dans la mise en œuvre de cette réforme, comme ils ont leur place dans la mise en œuvre de tout l'acte II. En particulier, les nouvelles mesures d'accompagnement, pour lesquelles nous dégagerons de nouveaux moyens, ne doivent pas être pensées uniquement à Paris : les besoins ne sont pas les mêmes selon les bassins de vie et d'emploi. Les travaux que j'ai lancés autour de la mobilisation

nationale et territoriale avec les partenaires sociaux » – et les élus locaux – « devront permettre d'identifier les meilleures solutions et donner une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux.

« J'ajoute que, conformément aux engagements du Président de la République, cette réforme donnera accès à l'assurance chômage aux salariés démissionnaires, ainsi qu'aux travailleurs indépendants.

« La justice sociale, c'est de faire en sorte que le travail paye.

« Avec le Président de la République, nous avons reçu cinq sur cinq le message d'exaspération fiscale que les Français nous ont adressé. Ceux-ci ne veulent plus des mots ; ils veulent des actes. Nous avons donc décidé une baisse d'impôts historique : au total, les impôts des ménages baisseront durant ce quinquennat de 27 milliards d'euros.

« Je vous confirme que la taxe d'habitation sur les résidences principales sera intégralement supprimée pour l'ensemble des Français. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** Quand ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Les 80 % de Français les plus modestes bénéficieront dès ce mois de septembre de la suppression du deuxième tiers de la taxe d'habitation et leur taxe sera intégralement supprimée en 2020. Pour les 20 % de Français restants, la suppression se déploiera sur trois années.

« Nous réformerons le financement des collectivités territoriales,...

**M. Roger Karoutchi.** Bah, tiens !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... en garantissant leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources. Jacqueline Gourault et Gérard Darmanin reprendront les concertations avec les associations d'élus dès la semaine prochaine. » (*M. Martin Lévrier applaudit, ce qui provoque de nouveau des exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Philippe Dallier.** Il serait temps d'accélérer !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Comme je m'y suis engagé, l'ensemble des mesures devra figurer dans le projet de loi de finances afin de garantir la visibilité aux maires. (*M. Alain Richard applaudit.*)

« Nous avons choisi de concentrer l'intégralité de la baisse de l'impôt sur le revenu annoncée par le Président de la République sur les classes moyennes qui travaillent. Le taux d'imposition de la première tranche de l'impôt sur le revenu, qui regroupe 12 millions de foyers, sera abaissé de 3 points. Cela représente un gain moyen par foyer de 350 euros, soit, à ce niveau, un tiers de l'impôt en moyenne. C'est massif, c'est clair, c'est net. Les 5 millions de foyers de la tranche suivante bénéficieront d'un gain moyen de 180 euros. Ces baisses seront votées dans le projet de loi de finances pour 2020. »

**M. Roger Karoutchi.** Comment seront-elles compensées ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Soyons clairs : baisser les impôts de 5 milliards d'euros, en une fois, nous obligera à faire des choix pour contenir nos dépenses publiques. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** Lesquels ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Certains opposent parfois ceux qui seraient attachés aux équilibres budgétaires à ceux qui feraient vraiment de la politique. Je crois profon-

dément le contraire. La responsabilité politique, c'est de mettre en œuvre des principes et, en même temps, de respecter le réel.

« C'est le choix d'une grande nation, qui veut maîtriser son destin. C'est la marque des Premiers ministres qui m'inspirent. Je pense à Pierre Mendès France et Georges Pompidou, à Michel Rocard et Alain Juppé. » (*Applaudissements sur des travées du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.*)

**Mme Éliane Assassi.** Quelle humilité !

**M. Roger Karoutchi.** Et Chirac ? (*Sourires sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le réel, c'est souvent nos sous. Ceux des Français. Ceux que nous prenons pour financer nos politiques publiques ou la redistribution. Ceux de nos enfants, car les dettes que nous créons, ce sont nos enfants qui les rembourseront. »

**M. Loïc Hervé.** Ah oui !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le Président a, dans cette perspective, annoncé la révision de certaines niches fiscales et sociales. Nous nous concentrerons sur les niches anti-écologiques, sur les niches concentrées sur les très grandes entreprises,...

**M. David Assouline.** Total !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... ou sur les niches qui en fait réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique. » (*M. André Gattolin applaudit.*)

**Mme Sophie Primas.** Vous applaudissez chacun votre tour ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Dans chacun de ces secteurs, la concertation a montré que le changement était possible, mais qu'il devait être progressif. Nous avons appris de la taxe carbone, et nous ferons donc ces réformes en laissant aux entreprises le temps de s'adapter. Bruno Le Maire et Gérard Darmanin indiqueront au début du mois de juillet les choix du Gouvernement.

« La justice, c'est de mieux associer les salariés aux résultats de l'entreprise, de renouer avec l'idée gaullienne de participation. (*Ah ! sur des travées du groupe Les Républicains.*)

« La prime exceptionnelle de fin d'année qu'avait annoncée le Président de la République sera reconduite pour un an en 2020,...

**M. Alain Joyandet.** Très bien !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... avec le même régime défiscalisé dans la limite de 1 000 euros par bénéficiaire. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** Ce sera financé comment ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Pour que cet élan soit pérenne, les entreprises devront, pour verser la prime exceptionnelle, mettre en place un dispositif d'intéressement au profit de leurs salariés avant le 30 juin 2020. Nous les y aiderons, en simplifiant la mise en place des accords d'intéressement dans les PME, en les autorisant à tester ces accords sur un an au lieu de trois, en mettant à la disposition des PME des accords-types opposables à l'administration.

« La justice sociale, c'est de renouer avec la méritocratie républicaine, avec l'égalité des chances.

« Trop souvent, notre modèle social repose sur des politiques de compensation qui lissent les inégalités sans chercher à les réduire à la base. La France est un des pays les plus redistributifs au monde et pourtant l'un des pays où le déterminisme social est le plus élevé. Les études PISA montrent par exemple que l'influence du milieu social sur les performances scolaires est parmi les plus élevées.

« À cet égard, le dédoublement des classes de CP et de CE1 de zones d'éducation prioritaires mené par Jean-Michel Blanquer restera comme l'une des grandes mesures de ce quinquennat. »

**M. Didier Mandelli.** Du siècle! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous irons encore plus loin dans le traitement des difficultés à la racine, en rendant l'école obligatoire dès trois ans (*Exclamations sur des travées du groupe Les Républicains.*), en étendant l'effort de réduction du nombre d'élèves à la grande section de maternelle dans les zones les moins favorisées et en limitant à vingt-quatre élèves par classe sur tout le territoire les CP et CE1. »

**M. François Patriat.** Du jamais vu!

**M. Yvon Collin.** Très bien!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Jean-Michel Blanquer et Sophie Cluzel ont également présenté en début de semaine, après des mois de concertation, les contours d'un nouveau service public d'accueil des enfants handicapés à l'école. Nous voulons en finir avec des systèmes qui bricolent des solutions pour les enfants en situation de handicap, qui trop souvent font leur rentrée après les autres enfants.

« Nous poursuivrons la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Avec la réforme de Parcoursup, que Frédérique Vidal a conduite, les jeunes Français choisissent désormais leur voie par vocation, non plus par défaut », avec la fin de cette absurdité du tirage au sort. (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Cécile Cukierman.** Sauf ceux qui restent sur le carreau!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Cette réforme qu'on disait impossible, elle est faite, elle marche et elle est juste. »

**M. Jacques Genest.** Oh!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « On compte déjà 30 % de plus de boursiers dans les classes préparatoires parisiennes, et les IUT ont admis 19 % de bacheliers technologiques de plus. » Voilà la meilleure réponse aux critiques faites l'année dernière!

« Renforcer notre modèle social, c'est en combler les failles, c'est l'adapter aux situations individuelles, c'est inventer de nouvelles solidarités. »

**Mme Cécile Cukierman.** Et c'est ne pas mettre la poussière sous le tapis!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Je pense aux familles monoparentales, qui se sont beaucoup exprimées durant le grand débat. Logement, travail, fins de mois, garde d'enfants: tout est plus difficile quand on est seul. C'est pourquoi, dans le plan Pauvreté, nous avons prévu l'ouverture de 30 000 places en crèches et la formation de 600 000 professionnels. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*) Un service unique d'information

des familles sera créé en 2020 pour connaître en temps réel les places de crèches et d'assistantes maternelles disponibles.

« Enfin, dès juin 2020, le Gouvernement mettra en place un nouveau système pour protéger les personnes seules contre le risque d'impayés des pensions alimentaires. Sur décision d'un juge, ou sur demande en cas d'incidents de paiement, les pensions seront automatiquement prélevées par la Caisse d'allocations familiales pour être versées à leurs bénéficiaires, ...

**M. Jacques Genest.** Ça existe déjà!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... et c'est la CAF qui déclenche une procédure de recouvrement en cas d'impayé. Quand la vie est dure, que chaque euro compte, que chaque jour compte, il ne faut pas rajouter de l'inquiétude, de la tension, de la précarité et laisser les familles seules face à l'incertitude sur le versement des pensions.

« Je pense à notre système de soins. Nous sommes tous choqués par ces images d'urgences saturées, ...

**Mme Laurence Cohen.** À qui la faute?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... de brancards qui s'empilent dans les couloirs, de professionnels qui enchaînent les heures et les patients. »

**Mme Catherine Troendlé.** Exactement!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Agnès Buzyn a apporté des premières réponses la semaine dernière, ...

**Mme Laurence Cohen.** Elles ne suffisent pas!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... pour mieux reconnaître l'engagement des professionnels et moderniser les locaux. »

**Mme Laurence Cohen.** Il faut des moyens!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Mais tout le monde sait que la situation des urgences traduit un mal plus profond. »

**Mme Laurence Cohen.** Il faut du personnel!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Notre ambition est de transformer le système de santé, en ville comme à l'hôpital, pour mettre un terme aux crises qui minent la confiance des soignants et des patients. »

**Mme Laurence Cohen.** Augmentez les salaires et embauchez: ça ira mieux après!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « La loi sera bientôt votée. C'est une grande loi de transformation. »

**Mme Cécile Cukierman.** De casse de l'hôpital public plutôt!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le défi sera alors celui de l'exécution. Nous serons au rendez-vous. Pour l'heure, j'en appelle au sens des responsabilités de tous les professionnels de santé, publics et privés, ...

**Mme Éliane Assassi.** Ils sont responsables!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... pour se rassembler autour des directeurs d'ARS, afin de coordonner leur présence estivale et d'anticiper les points de tension à venir. » (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Laurence Cohen.** C'est une méconnaissance de la situation des hôpitaux!

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Je pense au combat pour l'égalité entre les femmes et les hommes que mène le Gouvernement, avec Marlène Schiappa (*Exclamations ironi-*

ques sur des travées du groupe Les Républicains.), dans les domaines de l'égalité salariale, de la lutte contre les discriminations et contre les violences.

« Je pense aux millions d'aidants qui arrêtent de travailler ou qui réduisent leur activité pour s'occuper d'un proche. Nous demanderons aux partenaires sociaux de se saisir de cette question, et nous examinerons comment prendre en compte ces situations dans le calcul des retraites.

« Je pense à tous ceux qui sont perdus face à la complexité de notre système d'aides sociales et pour lesquels nous sommes en train de préparer le futur revenu universel d'activité. La concertation a commencé : elle conduira à la présentation d'un projet de loi en 2020.

« L'acte II, c'est répondre au défi du vieillissement de la population. C'est l'un de nos grands défis de société. Certains parlent d'une révolution de la longévité... Nous avons trop tardé pour nous y confronter, parce que les budgets en jeu sont gigantesques, mais aussi peut-être par une forme de déni. Nous le voyons tous avec nos parents ou nos grands-parents : malgré le dévouement des soignants, des familles et des aidants, nous sommes mal préparés.

« C'est notre regard qui doit changer, celui que nous portons sur la place des personnes âgées dans notre société, le rôle qu'elles peuvent y jouer. Nous devons aussi entendre leur volonté de vieillir à domicile ; entendre les familles qui supportent une charge financière importante et qui souvent sont prises en tenaille entre leurs obligations d'enfants et celles de parents, voire de grands-parents ; entendre les personnels, dont le métier doit être revalorisé.

« La ministre des solidarités et de la santé présentera à la fin de l'année un projet de loi qui définira une stratégie et la programmation des moyens nécessaires pour prendre en charge la dépendance. Dès le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous enclencherons une première étape, avec des mesures favorisant le maintien à domicile et des investissements dans les Ehpad, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

« Cela fait dix ans qu'on promet cette grande réforme de dignité et de fraternité. Nous la conduirons, et ce sera un autre grand marqueur social de ce quinquennat – peut-être un des plus importants.

« L'autre grand défi de notre génération, c'est la mise en place d'un système universel de retraites. »

**Mme Laurence Cohen.** Le pire est à craindre !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous avons aujourd'hui quarante-deux régimes qui assurent globalement un bon niveau de retraite : la France est un des rares pays où le niveau de vie des retraités est supérieur à celui de la population. »

**Mme Laurence Cohen.** Quelle horreur ! (*Sourires sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Cependant, notre système n'est ni simple ni juste. Il pénalise les carrières courtes ou hachées. Ce constat est connu. S'y ajoutent des inquiétudes légitimes concernant son avenir.

« Le haut-commissaire Jean-Paul Delevoye a mené un intense travail de concertation. Il présentera en juillet ses recommandations en faveur d'un système universel permettant à la fois de renforcer l'équité entre générations, la protection des plus fragiles et la confiance des Français.

« Ce nouveau système, que nous mettrons en place de manière très progressive, reposera sur un principe simple : les règles seront les mêmes pour tous, c'est-à-dire que 1 euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour tous. Ce système sera aussi plus redistributif, car il réduira l'écart entre les pensions des plus modestes et celles des plus aisés, entre les pensions des hommes et celles des femmes. Il garantira enfin, comme le Président l'a demandé, que les personnes qui ont travaillé toute leur vie ne gagnent pas moins que 85 % du SMIC.

« Nous savons tous que ces principes sont justes, mais qu'ils nécessitent des évolutions profondes. S'agissant des fonctionnaires, par exemple, dont les retraites sont calculées actuellement sur les six derniers mois hors primes, le nouveau mode de calcul, sur l'ensemble de la carrière et sur l'ensemble de la rémunération, devra nous conduire à revaloriser les profils de carrière de certaines professions ; je pense en particulier aux enseignants.

« Les mêmes règles pour tous, c'est vrai, cela signifie aussi la fin des régimes spéciaux. Cela se fera très progressivement, sans modifier les conditions de départ des personnes qui ont déjà des projets pour leur retraite et en conservant l'intégralité des droits acquis. Ce qui compte, c'est la cible vers laquelle nos régimes vont converger ; pour aller vers cette cible, il faut du temps et de la souplesse. Nous nous en donnerons pour réussir cette transformation.

« Enfin, le Président l'a affirmé, nous devons travailler plus longtemps. C'est la clé de la réussite du pays. Je vois bien que cela inquiète. Mais, la réalité, c'est qu'il s'agit aussi d'une question de justice. Continuer à partir à la retraite deux ans plus tôt que l'âge moyen des autres pays européens, c'est demander à nos enfants de financer cet écart. Et les Français sont lucides : déjà, l'âge moyen de départ à la retraite est supérieur à l'âge légal, parce que nos compatriotes ont compris que, grâce à leur travail, ils pouvaient bénéficier d'une meilleure pension, et ils ont raison.

« Nous maintiendrons la possibilité d'un départ à soixante-deux ans, mais nous définirons un âge d'équilibre et des incitations à travailler plus longtemps. Ainsi, chacun pourra faire son choix, en liberté et en responsabilité. La condition pour que ce choix existe, c'est que le chômage recule, et c'est la raison pour laquelle nous lancerons un grand plan pour l'emploi des seniors.

« L'acte II, c'est aussi répondre à un certain nombre de peurs ; des peurs qui se sont exprimées durant le grand débat, qui s'expriment depuis des années dans le débat public. Toutes reposent sur un sentiment de "perte de contrôle" : perte de contrôle sur les évolutions du monde, sur le progrès technologique, sur des menaces réelles ou ressenties, sur la violence.

« Il existe plusieurs manières d'appréhender ces inquiétudes ou ces peurs. On peut les attiser pour en tirer profit. On peut les nier, pour éviter de se poser des questions difficiles. Ou, alors, on peut les affronter, en montrant à nos concitoyens que, sur tous les sujets, la République a les moyens de garder le contrôle.

« Garder le contrôle, c'est d'abord garantir l'ordre public pour tous et sur tout le territoire.

« Une de nos premières décisions a été de lancer un vaste plan de recrutement et d'équipements des forces de l'ordre et d'y accorder les moyens. Il y avait urgence, et on parlait de

loin. Une autre décision a été de concentrer les forces dans les quartiers de reconquête républicaine où la délinquance, les incivilités avaient grimpé en flèche.

« Les premiers résultats sont là : en 2018, les vols avec armes ont baissé de 10 %, les cambriolages de 6 % et les vols de véhicules de 8 %. » (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Philippe Dallier.** Personne n'y croit !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Durant les douze prochains mois, notre priorité sera de combattre le trafic de stupéfiants, qui gangrène des pans entiers de notre territoire. Cela implique de harceler les points de vente, de neutraliser les échelons de distribution, de faire tomber les têtes de réseaux. »

**M. Claude Raynal.** Il faut rappeler Pasqua !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous procéderons aux changements d'organisation nécessaires pour parvenir à ces résultats opérationnels.

« J'ai également demandé à Christophe Castaner un plan pour lutter contre la violence gratuite. Les Français n'en peuvent plus des coups de couteau donnés pour un mauvais regard ou des batailles rangées entre bandes rivales. Nous ne devons plus rien laisser passer.

« Pour réussir, nous devons finaliser les réformes que nos forces de l'ordre attendent depuis longtemps... »

**Mme Éliane Assassi.** Avoir plus de policiers !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... sur le temps de travail, sur les heures supplémentaires, sur la fidélisation dans les postes et les territoires. »

**M. Fabien Gay.** Et plus de moyens !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Pour traduire ces orientations, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État engageront, dès cet été, la rédaction d'un Livre blanc sur la sécurité intérieure ainsi que d'une future loi de programmation. » (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Roger Karoutchi.** Et on fera un rapport parlementaire sur le Livre blanc !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Garder le contrôle, c'est maintenir une vigilance de tous les instants contre la menace terroriste, c'est continuer de fermer les lieux de culte radicalisés, c'est poursuivre l'expulsion systématique des ressortissants étrangers en situation irrégulière qui figurent au FSPRT, le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste – nous en avons expulsé plus de 300 au cours des dix-huit derniers mois –, c'est poursuivre les efforts de recrutement dans le renseignement : il y en aura 1 900 d'ici la fin du quinquennat.

« Garder le contrôle, c'est affirmer notre singularité et notre indépendance dans le monde ; un monde qui est dangereux, où la France, inlassablement, cherche à porter la voix de la paix et de la stabilité : en continuant de promouvoir le multilatéralisme contre la loi du plus fort ; en investissant dans l'aide au développement. »

**M. Yvon Collin.** Très bien !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Au-delà des moyens en hausse que nous y consacrons, pour aller jusqu'à 0,55 % du produit intérieur brut, c'est l'ensemble de notre dispositif qui doit être revu. Une mission est en cours, et je sais que les

commissions parlementaires ont fait de nombreuses propositions. Le Président de la République tiendra un conseil du développement en juillet et, à l'issue des rencontres du G7 cet été, Jean-Yves Le Drian préparera un projet de loi qui sera déposé au Parlement à l'automne et discuté en 2020.

« La France doit également rester capable de se battre contre ses ennemis : en Syrie, où la fin du califat territorial est une victoire, mais ne marque pas la fin de la menace ; au Mali, aux côtés de nos alliés. Je sais que vous vous associez tous à l'hommage que je veux rendre à celles et ceux qui risquent leur vie pour protéger la nôtre. Mes pensées vont à leurs familles, et plus particulièrement à celles qui ont été endeuillées cette année.

« Conformément aux engagements du Président de la République, mon gouvernement a voulu donner les moyens à nos armées de nous défendre. Le 13 juillet dernier, le Président a promulgué la loi de programmation militaire pour porter notre effort de défense à 2 % du produit intérieur brut. C'est un effort massif. Mais il s'agit là aussi d'être constant et cohérent.

« Combattre les peurs du pays, montrer que nous gardons le contrôle, c'est avoir le courage d'affronter sans fausse pudeur certaines réalités, notamment concernant la pression migratoire.

« Cette réalité, c'est un nombre de demandeurs d'asile qui a baissé de 10 % en Europe l'année dernière, mais qui continue d'augmenter en France de 22 %. »

**M. Roger Karoutchi.** Pourquoi ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Si nous voulons bien accueillir et bien intégrer ceux qui rejoignent notre pays, nous devons maîtriser ces flux migratoires.

« Ce combat est évidemment d'abord européen. Le Président de la République l'a annoncé : la France portera dans les prochains mois, avec de nombreux partenaires européens, un projet de refondation complète de Schengen.

« Nous devons également prendre nos responsabilités au niveau national. Le droit d'asile est un trésor. Nous y consacrons des moyens en forte hausse. C'est le prix de la fidélité à nos valeurs, mais c'est aussi pour cette raison que nous devons lutter avec fermeté contre des abus.

« Nous continuerons évidemment à offrir aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil et de protection sociale conformes à nos principes. Mais nous devons nous assurer que les demandeurs d'asile choisissent la France pour son histoire, pour ses valeurs, pour sa langue, et non parce que notre système serait plus favorable que celui d'autres pays européens. »

**M. David Assouline.** Mais c'est lié à nos valeurs !

**Mme Éliane Assassi.** Les valeurs de la France, c'est aussi ça !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Le fond de ma conviction, c'est que ces sujets devraient faire l'objet d'une harmonisation complète dans l'Union européenne.

« Ces questions sont difficiles. Elles soulèvent les passions. Elles touchent aux fondements de notre souveraineté et de nos principes. Il est donc nécessaire d'en débattre de manière régulière et au grand jour avec le Parlement. C'est pourquoi, comme l'a annoncé le Président de la République, le Gouvernement organisera chaque année un débat au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'asile. Le premier aura lieu au mois de septembre prochain.

« Combattre les peurs, c'est lutter contre l'islamisme et faire vivre la laïcité.

« Le Gouvernement accompagnera les musulmans dans la construction d'un islam où les croyants français exercent les responsabilités. Nous ne le ferons pas à leur place, mais nous leur donnerons les moyens : d'abord, de combattre l'islamisme et les discours de haine sur les réseaux sociaux – je salue la proposition de loi de Laetitia Avia, qui nous donnera les outils nécessaires ; ensuite, de réformer l'organisation du culte musulman. Des assises territoriales de l'islam de France ont eu lieu l'été dernier. Un large consensus s'est dégagé en faveur d'une structuration départementale. Il est important que des suites soient données à ces attentes. Enfin, l'islam de France doit recruter et former des imams en France, qui parlent le français, et mettre fin de manière progressive au système où beaucoup d'imams ou psalmodieurs sont choisis et rémunérés par des États étrangers. »

**M. Roger Karoutchi.** On le dit depuis dix ans !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « S'il faut des dispositions législatives pour garantir le respect de l'ordre public et renforcer la transparence du financement des cultes, en particulier quand ce financement est étranger, le Gouvernement vous les proposera, sans remettre en cause la loi de 1905 ni le libre exercice des cultes.

« Combattre les peurs, c'est "remettre de la conscience dans la science", pour paraphraser une formule célèbre. C'est déterminer ce qui est permis et ce qui ne l'est pas dans des domaines où tout devient techniquement possible.

« Les États généraux de la bioéthique se sont achevés il y a un an. Le Parlement s'est également saisi de ces questions. Le projet de loi que le Gouvernement s'est engagé à préparer pour tirer les conclusions de ces travaux est prêt. Conformément aux engagements du Président de la République, il autorise le recours à la procréation médicalement assistée pour toutes les femmes.

« Sur certaines questions, comme l'accès aux origines, le régime de filiation en cas de procréation médicalement assistée avec tiers donneur, plusieurs options étaient possibles, et le Gouvernement a retenu celles qui lui semblaient les plus à même de permettre un débat apaisé. Le projet de loi sera adopté en conseil des ministres fin juillet et pourra être débattu au Parlement dès la fin septembre, juste avant la discussion budgétaire.

« J'ai la chance d'avoir dans mon gouvernement trois ministres d'exception (*Exclamations amusées sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe socialiste et républicain.*)...

**M. Philippe Dallier.** Et les autres alors ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... une médecin, Agnès Buzyn, une juriste, Nicole Belloubet, et une scientifique, Frédérique Vidal. Les débats que vous avez eus avec elle, que j'ai eus avec elles, ont été de grande qualité. Je suis persuadé que nous pouvons atteindre une forme de consensus sur ces dossiers. C'est mon ambition en tout cas.

« Combattre les peurs, enfin, c'est regarder l'avenir avec confiance, investir dans l'intelligence, renouer avec l'esprit de conquête.

« L'État, qui devrait raisonner en stratège pour le long terme, est trop souvent englué dans le court terme, dans la gestion politique à six mois, alors que des entreprises ou des collectivités territoriales déploient des plans d'action à dix

ans, investissent, motivent leurs collaborateurs, cherchent, découvrent. Il faut, comme le Président nous y a invités, tracer une perspective collective de long terme pour notre pays, donner de la visibilité à chacun sur les objectifs de la Nation à l'horizon 2025 : bâtir un pacte productif ; rattraper notre retard en robotique, comme nous sommes en train de rattraper notre retard en numérique ; devenir le principal hub de l'intelligence artificielle en Europe ; devenir en tout point la Nation la plus attractive, pour le tourisme, la santé, l'industrie...

« Offrons à la jeunesse des raisons de s'engager, pour l'environnement, pour le développement, dans les territoires isolés, *via* le service national universel, que nous commençons à déployer cette année.

« Définissons une nouvelle ambition pour la recherche et l'enseignement supérieur. Je vous saisisrai d'un projet de loi de programmation et de réforme au printemps 2020.

« Combattons les peurs, le repli, et défendons ce que le Président de la République a appelé "l'art d'être Français", c'est-à-dire aussi l'art tout court, la culture. Nous poursuivrons le déploiement du pass culture. Nous réaffirmerons, dans le cadre du projet de loi audiovisuel, qui sera discuté au Parlement au tout début 2020, le rôle de l'audiovisuel public dans la diffusion de la culture. Nous défendrons le patrimoine national ; un patrimoine avec lequel, on l'a vu lors de la catastrophe de la cathédrale de Notre-Dame, les Français entretiennent un rapport fort et intime.

« L'acte II se joue enfin dans la réforme de l'État, non pas au sens bureaucratique qu'on lui donne souvent, mais au sens qu'on lui donnait en 1935, en 1958, quand, déjà, la République cherchait à renouer avec le peuple.

« J'ai déjà évoqué, devant vous, le "mur de défiance" qui s'est élevé, au fil des années, entre les Français et ceux qui les représentent ou qui les administrent. J'ai aussi fait le constat avec vous du besoin de proximité et de participation qui s'est exprimé lors du grand débat. Nous ne répondrons pas à ces attentes avec de simples aménagements. C'est l'ensemble de l'action publique – "du sol au plafond", si vous me permettez l'expression – qu'il faut désormais transformer.

« Il y a un an, nous avons présenté un projet de loi constitutionnelle et deux projets de loi complémentaires, organique et ordinaire. » (*L'orateur s'interrompt pour boire un verre d'eau.*)

**M. Jacques Genest.** Ça ne passe pas ? (*Rires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Roger Karoutchi.** Vous pouvez les refaire !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** Vous comprendrez que je reprenne mon souffle sur ce sujet...

« Les circonstances n'ont pas permis leur examen,...

**M. David Assouline.** Benalla est passé par là !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... mais les discussions se sont poursuivies, en particulier avec le Sénat et avec son président. Les événements des derniers mois nous ont confortés dans notre conviction que ces textes étaient utiles, et le grand débat nous a permis de les enrichir.

« La garde des sceaux est prête à présenter dès ce mois-ci trois nouveaux textes en conseil des ministres. Ces textes reprennent le cœur des engagements du Président de la République, y compris l'inscription de la lutte contre le changement climatique à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution. Ils sont recentrés sur trois priorités : les territoires, avec l'auto-

risation de la différenciation, l'assouplissement du cadre relatif à la Corse ainsi qu'aux outre-mer; la participation citoyenne, avec un nouveau titre dans la Constitution, la transformation du Conseil économique, social et environnemental en conseil de la participation citoyenne, la possibilité de former des conventions de citoyens tirés au sort, la facilitation du recours au référendum d'initiative partagée et l'extension du champ de l'article 11; la justice, avec l'indépendance du parquet et la suppression de la Cour de justice de la République.

« En parallèle, des gestes ont été faits pour parvenir à un consensus avec le Sénat. »

**M. Roger Karoutchi.** Lesquels ?

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Les dispositions relatives au fonctionnement des assemblées ont été retirées. Nous avons considéré qu'il appartenait aux assemblées elles-mêmes de décider de leurs réformes. »

**M. Roger Karoutchi.** C'est sûr !

**M. Loïc Hervé.** Très bien !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Les dispositions relatives au cumul des mandats dans le temps ont été assouplies pour en exclure les maires de communes de petite taille et prévoir une entrée en vigueur progressive. Le Président de la République a accepté de revoir sa proposition de baisse d'un tiers du nombre de parlementaires pour viser une réduction d'un quart, qui permet une juste représentation territoriale et l'introduction d'une dose significative de proportionnelle. »

**M. Alain Richard.** Quel silence !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « La réalité, aujourd'hui, c'est que nous sommes proches d'un accord sur le projet de loi constitutionnelle,...

**M. Roger Karoutchi.** Non !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... mais que ce n'est pas encore le cas sur le projet de loi organique,...

**M. Roger Karoutchi.** Non plus !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... et en particulier sur la question de la réduction du nombre de parlementaires. Et le Sénat a été très clair sur le fait qu'il n'y aurait d'accord sur rien s'il n'y avait pas accord sur tout. (*Eh oui ! sur des travées du groupe Les Républicains. – Mme Éliane Assassi s'esclaffe.*) Nous allons donc continuer à chercher à nous rapprocher,...

**M. Antoine Lefèvre.** Encore un effort !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... mais nous ne mobiliserons pas du temps parlementaire pour *in fine* constater le désaccord du Sénat. » (*Exclamations et rires sur diverses travées.*)

**Mme Éliane Assassi.** Il n'y aura donc pas de révision !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous ne renonçons pas à nos ambitions, qui, nous le pensons, sont conformes à la demande de nos concitoyens. Nous attendrons le moment propice (*Ah ! sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – M. Roger Karoutchi s'esclaffe.*) et la manifestation de volonté du Sénat, qui, peut-être, ne viendra qu'après le renouvellement de la Haute Chambre en 2020. Nous pouvons aussi voter seulement la proportionnelle à l'Assemblée nationale, sans changer le nombre de députés. Et le Président de la République a la faculté d'interroger directement les Français sur la réduction du nombre de parlementaires. »

**M. Bruno Retailleau.** Chiche !

**Mme Sophie Primas.** Ils n'en ont rien à faire de ça !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Ma conviction est que nous ne devons pas résister au désir de changement exprimé par les Français. »

**Mme Éliane Assassi.** Les gens veulent du pouvoir d'achat d'abord !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Transformer l'action publique, c'est réformer nos administrations et notre service public, à Paris et sur le terrain.

« À la suite d'un long travail préparatoire, j'ai signé deux instructions qui remodelent nos administrations, à Paris et sur le terrain. Dès janvier prochain, 95 % des décisions individuelles seront prises sur le terrain. »

L'attention semble moins vive que lorsque j'évoquais le nombre de parlementaires...

**M. Roger Karoutchi.** Si, si, on écoute !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** Ce sujet est pourtant important pour les territoires que vous représentez.

« Les services locaux seront renforcés, réorganisés pour plus de cohérence, les administrations centrales allégées et rendues plus agiles.

« Dans le même temps, nous achèverons d'ici l'été l'examen de la loi de transformation de la fonction publique, et nous donnons plus de pouvoir aux managers. La mission Thiriez démarre ses travaux sur la haute fonction publique, pour rénover profondément son recrutement, sa formation et la gestion des carrières. C'est un dossier déterminant pour l'État, parce que pouvoir bénéficier des meilleurs éléments, et des plus dévoués, a toujours été essentiel. Je m'en occuperai personnellement.

« Le service public, c'est une promesse républicaine, en particulier pour les territoires isolés, la ruralité, les quartiers, l'outre-mer. Des personnes, un accueil, un conseil : quel que soit l'endroit où l'on habite, on doit pouvoir rencontrer un de ses représentants. C'est le sens de la création des maisons France services que le Président de la République a souhaitée.

« Depuis plusieurs années, les maisons de services au public ont tenté d'apporter une première réponse. Certaines le font déjà remarquablement. Je l'ai vu à Montmoreau, en Charente. Mais reconnaissons ensemble que les maisons de service public sont très variées et proposent des niveaux de service très différents. Nous devons changer d'échelle et de logique : partir des besoins de nos concitoyens, dépasser les frontières des administrations, oublier que nous sommes l'État, le département, la Caisse primaire d'assurance maladie ou la Caisse d'allocations familiales. Cela veut dire des choses simples, comme des horaires d'ouverture élargis, des agents polyvalents, capables d'offrir immédiatement des réponses, d'accompagner vers la bonne porte d'entrée. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, je veux 300 maisons France services pleinement opérationnelles. Et, d'ici la fin du quinquennat, nous en aurons une par canton.

« J'aurai également le plaisir de signer avant le 14 juillet les contrats de convergence et de transformation avec les collectivités ultramarines ; des contrats qui mettent en œuvre nos objectifs de développement économique et social dans ces territoires et qui s'inscrivent résolument dans la transition écologique. Je veux redire, comme je l'avais fait lors de ma première déclaration de politique générale, à nos compa-

triotés ultramarins notre volonté de faire appliquer en toutes circonstances ce que j'ai appelé un "réflexe outre-mer". Nous tiendrons nos engagements.

« Transformer l'action publique, enfin, c'est répondre à l'aspiration fortement exprimée dans le grand débat pour plus de simplicité et plus de proximité.

« Je suis favorable, pour ma part, à un nouvel acte de décentralisation, mais je sais que cela prend du temps et que les positions des territoires sont moins unies que nous ne le voudrions tous. C'est bien normal, d'ailleurs, car notre système est devenu compliqué.

« Ma conviction, c'est qu'il faut d'abord conforter les maires, qui sont plébiscités par nos concitoyens, pour répondre au sentiment de fracture territoriale.

« Je vous propose donc de procéder en deux temps. D'abord, en prenant des mesures pour favoriser l'engagement des maires. Elles seront rassemblées dans un projet de loi que le Gouvernement présentera dès le mois de juillet et que je proposerai au Sénat d'examiner dès la rentrée. » La première lecture aura donc lieu au Sénat. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Roger Karoutchi.** C'est normal, c'est la Constitution !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Ensuite, nous devons nous accorder avec les élus et leurs représentants sur la meilleure méthode pour clarifier le fameux "millefeuille territorial". Il faut aller vers des compétences clarifiées, une responsabilité accrue, des financements clairs, comme le Président de la République nous y a invités. »

**M. Philippe Dallier.** Depuis le temps qu'on entend ça !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « J'irai demain solliciter l'approbation de la politique du Gouvernement au Sénat. » (*Ah ! sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Roger Karoutchi.** Bienvenue !

**Mme Éliane Assassi.** On se demande pourquoi il le fait demain !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Mes prédécesseurs l'ont peu fait, et encore, seulement lorsque le Sénat était clairement dans la majorité. Convenez avec moi que c'est loin d'être le cas en ce qui concerne mon gouvernement... »

**M. Roger Karoutchi.** Ah ça !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « J'irai donc demain au Sénat... »

**M. Roger Karoutchi.** Courageusement !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... sans penser revenir avec une majorité. Mais ce sera l'occasion pour le Gouvernement de détailler ce chapitre territorial de l'acte II, et le vote permettra à chacun de se prononcer et à nous tous d'y voir plus clair. » (*Exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains et du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme Cécile Cukierman.** C'est scandaleux comme méthode !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai appelé au dépassement pour relever les défis, mais je reconnais que le Gouvernement aussi doit dépasser ses habitudes, ses inclinations, pour changer de méthode. Le sentiment d'urgence nous a parfois conduits à prendre des décisions rapides, pas assez concertées. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est vrai !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « C'est toujours une erreur et, au final, cela fait perdre du temps. Dans ma vie de maire, j'ai pu constater qu'écouter c'est toujours mieux pour se faire entendre.

« En cette troisième année aux responsabilités, nous voulons faire évoluer notre manière de gouverner. Nous sommes et nous demeurerons des réformateurs, mais nous devons davantage associer les Français à la fabrique de nos décisions. Les transformations que nous avons engagées, beaucoup de nos concitoyens ont pensé que nous les faisons sans eux ; certains ont même cru que nous les faisons contre eux. Je pense notamment aux retraités et aux Français des territoires isolés. C'est à nous de les convaincre que nous les faisons pour eux (*Exclamations ironiques sur des travées du groupe Les Républicains et du groupe socialiste et républicain.*)... »

**M. André Reichardt.** Ça va être dur !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... à nous de changer de méthode pour les faire avec eux.

« C'est le sens de la mobilisation nationale qui réunit sur les territoires élus, partenaires sociaux, associations, services de l'État, pour identifier ce qu'on doit changer au service de l'emploi et de la transition écologique. C'est le sens aussi du développement d'une forme de démocratie directe » – et participative –, « parce que le grand débat n'est pas une parenthèse, mais un besoin de fond de nos démocraties. Le sens enfin de cette attention que nous devons apporter à ce "fameux dernier mètre" qui sépare parfois une décision prise dans un lointain bureau ministériel des Français, qui, seuls, comptent.

« Changer de méthode, c'est aussi changer de ton. La détermination, la conviction, la passion que nous mettons à défendre nos idées ne devraient jamais nous conduire à l'arrogance, à l'agressivité, à la caricature. (*Rires et applaudissements ironiques sur des travées du groupe Les Républicains, du groupe Union Centriste et du groupe socialiste et républicain.*) Regardons avec lucidité notre scène politique et nos débats médiatiques. Ils ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux. Je ne donne aucune leçon... »

**M. Rémy Pointereau.** Vous ne faites que ça !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** ... et je ne m'exonère d'aucune responsabilité dans ce domaine, mais nous avons à traiter de belles questions, qui méritent mieux que des raccourcis, des outrances ou des postures. Ces belles questions méritent, elles aussi, que nous dépassions nos vieilles habitudes ; que nous nous écartions de ces partitions vieillies qui nous font jouer, mal le plus souvent, les mêmes rengaines fatiguées. »

**M. François Calvet.** On n'est pas à la maternelle !

**M. François de Rugy, ministre d'État.** « Nous pouvons faire tellement mieux ! La France, qui est souvent belle dans la tradition et la permanence, n'est jamais aussi grande que dans l'effort et le dépassement. Dans le pays des Lumières, ce n'est jamais l'argument d'autorité qui doit prévaloir ; dans le pays des Lumières, on doute et on se respecte. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste.*)

« Je ne me résigne pas au rétrécissement du débat public, et je souhaite que nous portions ensemble l'espoir d'un ressaisissement, sans gommer nos différences. Il est un joli mot, qui vient de la rude et grave républicaine romaine, mais qui

semble parfois faire défaut dans nos démocraties, c'est celui de "civilité"; une civilité qui va au-delà de la politesse de façade et qui concerne, au fond, le respect que l'on doit à tout membre d'une même communauté. Si vous le voulez bien, c'est, après le dépassement, le second terme que j'aimerais placer au cœur de notre projet, pour marquer le respect, la considération que chacun a le droit le plus fondamental de revendiquer.

« Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, notre feuille de route est claire pour l'année qui vient, mais notre vision pour le pays va bien au-delà d'une année de travail, aussi intense soit-elle. Nous souhaitons réconcilier la France avec elle-même. Notre pays, qui a tout et que le monde envie, a perdu confiance. En tout cas, des millions de ses citoyens ont perdu confiance en lui.

« Cette confiance, nous voulons la rebâtir, en renouant avec l'idée de rassemblement, car notre pays a besoin d'unité et de respect, en renouant avec l'idée de puissance, gage de notre grandeur et de nos modes de vie, en remettant l'humain au cœur de nos préoccupations.

« Une France fidèle à elle-même, puissance industrielle, militaire et culturelle, une France travailleuse, solidaire et écologique, qui puise dans ce qu'elle produit la ressource de la justice sociale et qui ne vit pas au crédit de ses enfants, ni de leur environnement.

« Je me tiens devant vous pour tenir les engagements du Président de la République et mettre fidèlement en œuvre l'intégralité de ce que je viens de vous annoncer. Et j'ai l'honneur d'engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement que je dirige sur ce programme. » *(Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste.)*

**M. le président.** Acte est donné de la déclaration de politique générale dont il vient d'être donné lecture au Sénat.

Mes chers collègues, je vous rappelle que, demain, à neuf heures trente, une déclaration de politique générale du Gouvernement sera prononcée par M. le Premier ministre. Elle sera suivie d'un débat et d'un vote, en application de l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures vingt, est reprise à seize heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Philippe Dallier.)*

#### PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE DALLIER vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

3

#### MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche.

**M. Éric Kerrouche.** Lors du scrutin public n° 149 du 11 juin 2019 sur l'ensemble du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, M. Michel Boutant,

Mme Claudine Lepage, MM. Jean-Yves Leconte et Jean-Jacques Lozach ont été comptabilisés comme n'ayant pas pris part au vote, alors qu'ils auraient souhaité voter contre ce texte.

**M. le président.** Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

4

#### CRÉATION D'UN STATUT DE L'ÉLU COMMUNAL

##### Discussion d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, la discussion de la proposition de loi créant un statut de l'élu communal, présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues (proposition n° 305, résultat des travaux de la commission n° 534, rapport n° 533).

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous rappelle que je devrai lever la séance au terme d'un délai de quatre heures réservé à l'espace du groupe CRCE, soit au plus tard à vingt heures quarante-sept.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi.

**M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi.** Vous êtes sûr qu'il n'y a pas encore un membre du Gouvernement qui veut parler?...

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales.** Je peux partir si vous voulez!

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ce n'est pas vous qui êtes en cause, monsieur le ministre,...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Merci!

**M. Pierre-Yves Collombat.** ... mais on attend depuis un certain temps...

Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, encore aujourd'hui les mots mêmes de « statut de l'élu communal » sonnent comme une incongruité, que dis-je, un gros mot, une injure à tous ces hussards de la République honorés de se dévouer gratuitement pour nos communes, à en croire les croyants, non pratiquants d'ailleurs, de cette morale très exigeante. Nous allons voir si les temps sont venus de mettre fin à cette hypocrisie séculaire : reconnaître que la commune est le terreau de la République et de la démocratie françaises, le premier garant de la cohésion sociale, le premier pourvoyeur de services publics de proximité, le premier investisseur public et, directement ou indirectement, le deuxième employeur public ; et, en même temps, que les élus qui l'administrent, qui la font vivre, resteront éternellement privés de la reconnaissance de leur fonction essentielle et de la sécurité que représenterait un statut de l'élu communal.

Un statut, en effet, fixe l'ensemble des garanties et des obligations qui, s'attachant à une personne, à un groupe, à un territoire, les distingue des autres, facilitant ainsi l'accession du plus grand nombre aux fonctions électives, sans préjudice professionnel ou financier, et permettant la repré-

sensation de la population dans toute sa diversité. Instituer un tel statut serait prendre au sérieux notre Constitution, laquelle donne un fondement politique aux institutions locales. Selon les termes de celle-ci, « l'organisation » de la France est « décentralisée » – c'est l'article 1<sup>er</sup> – ; « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » et elles « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » – c'est l'article 72.

Les communes sont donc loin d'être des institutions destinées à donner un vernis démocratique à une administration d'État déconcentrée ou, encore moins, à offrir un passe-temps à des notables rentiers.

Prendre au sérieux l'idée de décentralisation, ce serait d'abord reconnaître symboliquement l'importance de la mission de ceux qui administrent et donnent vie à la commune, ce que fait d'ailleurs la loi fondatrice de la nouvelle décentralisation du 2 mars 1982, qui prévoyait déjà une loi instituant un statut de l' élu local. Celle-ci sera semi-enterrée sous les couches de projets et propositions destinés à « améliorer » ou « faciliter » telle ou telle « condition d'exercice des mandats locaux ».

Mais c'est pour les élus de la commune que l'hypocrisie bat des records, puisque pour eux seuls a été conservé l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 21 mars 1831, prévoyant que « les fonctions de maire, d'adjoint et de membre du corps municipal sont essentiellement gratuites ». Par ailleurs, aux termes de cette loi, « aucun électeur ne pourra déposer son vote qu'après avoir prêté entre les mains du président serment de fidélité au roi des Français, d'obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du royaume ». Étrange hommage de la République à la Monarchie de Juillet !

Accessoirement, supprimer l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, comme le prévoit le présent texte, permettrait de sortir du dilemme qui fait actuellement des indemnités de fonction soit le salaire d'une fonction publique croupion – c'est le cas du rapport Mauroy de 2000 –, soit une forme de dédommagement soumis à impôt et à cotisations sociales, ce qui n'est pas banal pour un dédommagement. Un dédommagement d'on ne sait quoi – perte de revenu même si on est retraité, frais divers... – cohabitant avec la compensation de frais annexes, comme les frais de représentation !

Tout cela resterait une entorse à la logique si, de glissement en glissement, « l'indemnité » n'était pas devenue pour Bercy un salaire comme les autres, impossible selon les modalités communes, et pour les percepteurs sociaux un revenu à taxer comme les autres. Ainsi l'article 10 de la loi de finances pour 2017, sans crier gare, supprimait-il la possibilité de déclaration fiscale séparée des indemnités électives et des autres revenus, entraînant de fait une majoration importante de l'impôt pour nombre d'élus : « Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application du code général des collectivités territoriales sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires. » Étranges « fonctions gratuites » !

On s'aperçoit aussi que, outre la valeur symbolique de la reconnaissance de la fonction communale, instituer un statut de l' élu municipal est le seul moyen d'endiguer la dérive qui fait de l' élu territorial, et particulièrement communal, dans l'exercice de ses fonctions, exercées – je le rappelle – au nom

de la collectivité et dans l'intérêt général, un simple citoyen ou un professionnel. En effet, si la longue liste des responsabilités des élus n'a rien à voir avec celle du citoyen lambda ou même d'un chef d'entreprise, d'un médecin ou d'un avocat, il en va différemment de sa responsabilité pénale. Au mieux, elle est la même ; souvent, elle est plus lourde, au motif que l'intéressé est « investi d'un mandat électif public », d'un pouvoir général de police ou « dépositaire de l'autorité publique ».

Le meilleur résumé de la situation nous est donné par Camille et Jean de Maillard : aujourd'hui, « on n'est plus citoyen que pour s'abstenir d'agir, à moins de vouloir assumer une responsabilité dont on devient l'infamant débiteur ». Tant qu'on refusera d'articuler principe d'égalité devant la loi et réalité de l'inégalité devant les charges, responsabilités et obligations, ce qui devrait être au cœur d'un authentique statut de l' élu territorial, on en restera là... Tant qu'il y aura évidemment des amateurs au rôle « d'infamant débiteur ».

Trois urgences : préciser les notions de « prise illégale d'intérêts » et de « délit de favoritisme », ce que le Sénat a déjà fait à l'unanimité à trois reprises, mais qui a disparu dans le trou noir de la navette ; préciser l'article 122-4 du code pénal en donnant force de loi à l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 octobre 2012 relaxant le maire de Cousolre, dans le Nord, précédemment condamné pour avoir donné une gifle à un adolescent provocateur.

Mais l'institution d'un statut de l' élu communal ne saurait se limiter à une reconnaissance des responsabilités particulières des administrateurs communaux élus et à l'amélioration des conditions d'exercice de leur mandat. Elle doit aussi préciser les droits des conseillers municipaux, tout particulièrement ceux de l'opposition, trop souvent tributaires de la bonne ou mauvaise volonté du maire et de sa majorité.

Pour que la commune soit réellement la « cellule de base » de la démocratie, il faut que ce soit un lieu réel de débat informé sur un pied d'égalité. Avant de succomber aux charmes imaginaires de la démocratie « post-représentative », l'urgence est pour moi de revivifier la démocratie représentative, en donnant toute sa place à un débat démocratique trop souvent réduit à l'exposé de discours parallèles – pour ne pas dire à un dialogue de sourds. La démocratie, avant d'être le pouvoir des majorités, c'est d'abord le débat démocratique à égalité d'information.

Tel est l'esprit de cette proposition de loi, qui évidemment aborde aussi l'ensemble des dispositions pratiques susceptibles d'améliorer les conditions d'exercice des mandats municipaux : disponibilité des élus, formation, sécurité matérielle, professionnelle et juridique pour s'en tenir à l'essentiel. À vous de dire, chers collègues, monsieur le ministre, si vous entendez lui donner une suite ou lui réserver l'habituel enterrement de première classe qui suit en général les propositions de loi que j'ai faites jusqu'à présent ! (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. Loïc Hervé.** En tout cas, ce seront des funérailles républicaines !

**M. Pierre-Yves Collombat.** J'espère que ce ne sera pas une incinération. (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi dont le Sénat est saisi aujourd'hui vise à améliorer le statut de l'élu communal. Le législateur se doit en effet d'offrir aux élus les garanties nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions, au service de l'intérêt général.

Des évolutions récentes rendent cette préoccupation aiguë : les vagues de décentralisation successives ont augmenté considérablement les responsabilités des élus locaux ; le droit à appliquer devient de plus en plus complexe, tandis que les services de l'État diminuent leur appui aux collectivités territoriales ; la montée en puissance de l'intercommunalité multiplie les instances auxquelles doivent assister les élus communaux ; les citoyens sont de plus en plus exigeants envers leurs élus qui sont, comme l'aime à dire le président Larcher, « à portée d'engueulade ». Résultat : l'exercice d'un mandat local demande toujours plus de temps et d'investissement, alors que les conditions d'exercice des mandats n'ont que faiblement progressé.

Le monde du travail évolue aussi, ce qui explique qu'il soit de plus en plus difficile de concilier l'exercice d'un mandat avec la vie professionnelle.

Enfin, la progression de la place des femmes dans les assemblées élues et l'évolution des structures familiales expliquent sans doute le besoin de trouver une meilleure conciliation entre l'exercice du mandat et la vie familiale.

Les maires et les autres élus municipaux sont le visage de la République au quotidien. Si nous souhaitons qu'ils continuent à s'engager, il est essentiel d'apporter des réponses à leurs attentes.

Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la commission des lois se sont saisies de ce sujet. La délégation a lancé en décembre 2017 un travail d'ampleur, aboutissant à la conclusion que les conditions concrètes d'exercice des mandats locaux devaient être améliorées, sans que soit remise en cause la conception française de la démocratie locale. J'insiste sur ce point, parce que 17 500 des 35 000 maires ont pris la peine de répondre à la concertation à laquelle ils étaient conviés.

La délégation a publié le 5 juillet 2018 un rapport en six tomes, abordant chacun des secteurs dans lesquels des améliorations s'avèrent nécessaires. Il s'agit, pour mémoire, du régime indemnitaire, du régime social, de la formation, de la reconversion, de la responsabilité pénale et des obligations déontologiques. Elle a formulé 43 recommandations qui constituent une feuille de route pour les semaines et les mois à venir.

Par ailleurs, la commission des lois s'est largement saisie du sujet au travers des travaux de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale. Cette démarche a abouti à la rédaction d'un rapport visant à revitaliser l'échelon communal, qui porte de nombreuses propositions concernant les conditions d'exercice des mandats locaux.

Aussi, monsieur le ministre, invitons-nous le Gouvernement à s'inspirer sans retenue des apports du Sénat sur ce sujet dans le cadre de ses futurs projets de loi relatifs à la décentralisation et aux élus locaux.

C'est donc dans ce contexte que nous sommes appelés à examiner la proposition de loi créant un statut de l'élu communal, présentée par notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe CRCE et déposée sur le bureau du Sénat le 12 février 2019. Ce texte présente des pistes de réflexion intéressantes, sur des sujets consensuels comme la formation des élus, ou encore la transition entre le mandat local et la vie professionnelle. Je souhaite donc avant tout saluer l'initiative de notre collègue, qui apporte sa contribution à l'un des chantiers les plus déterminants pour l'avenir de nos communes : celui des conditions d'exercice des responsabilités et donc de la vigueur de la démocratie locale.

D'une manière générale, sans doute le texte gagnerait-il, afin de tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés, à s'enrichir d'un certain nombre de modifications.

Au travers des auditions que j'ai menées, j'ai pu relever que certaines mesures prévues dans le texte, si elles tendent à répondre à des besoins avérés, demanderaient davantage d'expertise afin d'évaluer leur impact financier sur les communes et leurs groupements, ainsi que sur les entreprises.

Nous savons tous la modestie des moyens dont bénéficient les parlementaires dans le cadre de l'initiative législative et l'extrême difficulté de se livrer à une étude d'impact globale des réformes que nous aimerions apporter au droit existant. Mais certaines dispositions, dont je saisis pleinement l'intention, seraient même difficilement soutenables pour les communes sans une revalorisation très importante des dotations de l'État, sur laquelle nous n'avons malheureusement ici – je le regrette ! – aucune prise.

Par ailleurs, certaines divergences peuvent être observées entre les intentions exprimées par l'auteur de la proposition de loi dans l'exposé des motifs et les conséquences en droit des dispositions prévues. Certaines mesures pourraient même avoir des effets contre-productifs – nous y reviendrons.

Toutefois, en vertu de la sage coutume pratiquée dans notre assemblée, la commission des lois n'a pas établi de texte et a préféré que la discussion en séance porte sur le texte initial de la proposition de loi. Cela permet de respecter l'intégrité du travail mené par l'auteur tout en permettant, dans le cadre de la séance publique, de faire apparaître clairement les points de convergence et de divergence.

Dans cette perspective, la commission des lois a déposé plusieurs amendements visant à modifier, préciser ou compléter, parfois dans l'esprit poursuivi par l'auteur, le contenu de la proposition de loi. Ces amendements s'inscrivent dans la voie étroite laissée à l'initiative parlementaire par les règles constitutionnelles de recevabilité financière, c'est-à-dire l'article 40 de la Constitution, et constituent donc une base de discussion pour aboutir à une amélioration concrète des conditions d'exercice des mandats locaux.

Certains amendements visent à supprimer les mesures de la proposition de loi qui ne paraissent pas opportunes. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la création d'un fonds national pour la formation des élus locaux, dont le dispositif de financement apparaît fragile, et à la création d'une majoration indemnitaire pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat local ; des dispositions manquant de précision, comme les articles 5 et 6 de la proposition de loi, qui concernent les frais de garde des enfants des élus et

diverses dispositions d'ordre fiscal ; des dispositions qui pourraient alourdir les contraintes pesant sur nos communes, notamment les plus petites d'entre elles.

D'autres amendements tendent à corriger certaines anomalies du droit existant : afin de donner aux conseillers communautaires des communautés de communes les mêmes droits que ceux des conseillers communautaires des autres catégories d'EPCI ; ou de prévoir une délibération des communes nouvelles dans les trois mois suivant leur création sur les orientations et crédits ouverts au titre de la formation des membres du conseil municipal.

Enfin, la commission des lois a donné un avis favorable à plusieurs amendements extérieurs qui complètent utilement le texte.

Mes chers collègues, améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux constitue une ardente nécessité, d'autant plus impérieuse que les évolutions actuelles rendent les maires toujours plus vulnérables. Je vous propose donc d'engager une discussion sur ce sujet qui, ici – je le crois, et j'en suis même certain –, nous mobilise tous, afin de confirmer l'engagement de notre assemblée en faveur de cette évolution. Cette discussion pourra nous permettre également d'examiner les points de convergence entre nos positions et celles du Gouvernement. C'est d'ailleurs l'une des vertus du texte proposé par notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres de son groupe que de nous offrir l'occasion d'interpeller le Gouvernement à travers vous, monsieur le ministre, pour lui rappeler la vigilance de la Haute Assemblée quant aux engagements qu'il a pris, afin qu'ils ne restent pas lettre morte.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales*. Monsieur le président, monsieur le rapporteur Mathieu Darnaud, monsieur le sénateur Pierre-Yves Collombat, mesdames, messieurs les sénateurs du groupe CRCE, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à remercier le sénateur Pierre-Yves Collombat, à qui je manquais visiblement (*Sourires.*), qui est à l'initiative de ce texte. On voit bien d'ailleurs, monsieur le sénateur, à la lecture de votre proposition de loi, que de nombreuses mesures s'inspirent directement de votre expérience d' élu local, notamment de maire, dans laquelle je me reconnais moi-même pleinement.

Le Sénat s'est rapidement emparé de cette question du « statut de l' élu », même si, je l'ai déjà dit, ce terme ne me paraît pas le plus adéquat pour parler du rôle et de la place qu'occupent les élus locaux dans la République.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sous la présidence du ministre Jean-Marie Bockel, a notamment travaillé, et de manière très approfondie, sur ce sujet, avec la remise d'un rapport complet visant à « faciliter l'exercice des mandats locaux ».

Ce sujet est particulièrement d'actualité, puisque, lors de sa conférence de presse du 25 avril dernier, le Président de la République a clairement rappelé la légitimité des élus, et notamment des maires. Il s'est d'ailleurs engagé à conforter leur rôle, en leur donnant un « statut digne de ce nom ».

Ces annonces font, évidemment, suite aux nombreux échanges que le Président de la République a eus avec les maires dans le cadre du grand débat national : les 96 heures

de débat en présence de plus de 5 000 élus locaux ont permis, de toute évidence, d'aborder un périmètre encore plus large de sujets.

Pendant ces échanges, nous avons entendu un besoin de proximité, de clarté et d'enracinement. Ainsi, après une concertation aussi riche, il est désormais temps de répondre aux nombreuses propositions directement exprimées par les élus, certaines – on peut se le dire – ne datant pas d'hier. C'est tout le sens de la campagne que le Gouvernement va lancer sur l'engagement, afin de redonner à nos concitoyens la possibilité de participer et de s'engager au niveau local, avec une échéance à avoir en tête : les élections municipales de 2020.

En effet, je ne vous cache pas mon inquiétude de voir, peut-être pour la première fois dans ce volume, des communes dans lesquelles les listes pour les municipales seront incomplètes, voire pour certaines dans lesquelles aucun candidat au poste de maire ne se déclare.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est vrai !

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre*. C'est un constat auquel le Gouvernement, tout comme le Parlement, et singulièrement le Sénat, ne peut se résoudre. C'est pourquoi, vous le savez, nous allons porter dans les prochaines semaines un projet de loi autour de cette thématique clé de l'engagement.

Cette tribune, monsieur le sénateur Collombat, me permet de vous livrer en avant-première quelques éléments de méthode avant que le Premier ministre n'approfondisse davantage, demain matin avec vous et vendredi avec les maires de France à Albi, le contenu du projet de loi. Celui-ci se structurera, plus particulièrement, autour des trois grandes étapes du parcours d'un élu.

Avant l'élection, comment donner envie aux citoyens de franchir le pas et de s'engager dans un mandat local ?

Pendant l'exercice du mandat, comment rendre le quotidien de ceux qui se sont engagés plus facile ? En clair, comment ne pas les décourager ? C'est là que les « irritants » de la loi NOTRe doivent trouver des réponses.

Après le mandat, dans une société dans laquelle nous avons bien du mal à dire merci à celles et ceux qui se sont engagés, comment les accompagner dans leur reconversion éventuelle ?

L'objectif de ce projet de loi est de parvenir à lever les freins à l'engagement qui existent aujourd'hui. Nous souhaitons donc présenter un texte, devant votre assemblée, à la rentrée de septembre, pour une adoption définitive d'ici à la fin d'année, afin qu'il soit effectif pour les élections municipales de 2020.

En termes de méthode, je mène depuis plusieurs semaines des concertations étroites avec les associations d'élus, mais aussi naturellement avec les parlementaires. Le Gouvernement souhaite vraiment que ce texte soit réellement coconstruit avec l'Assemblée nationale, mais aussi avec le Sénat.

D'ores et déjà, je tiens à remercier les sénateurs avec qui j'ai eu de nombreux échanges, après les propositions de loi de M. Marc et de Mme Gatel, fruits d'un dialogue apaisé avec le président Larcher sur ce projet de loi. Je pense à Jean-Marie Bockel, au président Philippe Bas, au rapporteur Darnaud et au sénateur Arnaud de Belenet. L'idée, c'est vraiment de continuer sur ce fonctionnement pour que chacun s'y retrouve en septembre : en étant, si je puis me permettre, plus pragmatiques que politiques !

Le Président de la République a également annoncé une nouvelle étape de décentralisation reposant sur trois principes : responsabilité, lisibilité, financement. L'objectif est de redonner davantage de liberté aux élus locaux et de clarifier les compétences et responsabilités de chacun. Le projet de loi que je présenterai est donc une première étape de cette décentralisation.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il me paraissait nécessaire, avant d'entrer dans le détail des mesures de cette proposition de loi, de vous présenter la feuille de route du Gouvernement pour les collectivités territoriales, sur laquelle le Premier ministre vous donnera des précisions demain matin à cette tribune. En effet, les sujets évoqués dans ce texte s'inscrivent directement dans la lignée des travaux que nous comptons mener. Mais cette proposition de loi, monsieur le sénateur Collombat, arrive, et vous n'y êtes pour rien, soit un peu tôt, soit un peu trop tard, en fonction des points de vue.

**M. Pierre-Yves Collombat.** J'ai l'habitude !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Elle est néanmoins une contribution utile. Pour moi, elle arrive donc au bon moment, car elle permettra d'enrichir nos travaux, dans un esprit de coconstruction.

**M. François Bonhomme.** Casuistique !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Concernant les mesures proposées dans votre texte, prenons d'abord les propositions qui nous paraissent faire consensus.

D'abord, sur la disponibilité des élus, votre proposition d'étendre le congé électif de dix jours aux salariés candidats au conseil municipal des communes de plus de 500 habitants, au lieu de 1 000 aujourd'hui, va de toute évidence dans le bon sens. Plus globalement, je crois qu'il faut poser la question de l'accès des conseils municipaux à des profils qui ne sont aujourd'hui pas suffisamment représentés, comme les salariés du secteur privé.

Ensuite, sur la formation des élus, nous sommes globalement en phase avec ce besoin de renforcer la formation, et notamment de l'étendre aux communes de plus de 1 000 habitants, contre 3 500 aujourd'hui. Mais l'enjeu réside aussi dans le financement. Vous proposez la création d'un fonds alimenté par des sommes non dépensées. Cela nous paraît encore un peu prématuré, car créer un fonds dont le montant n'est pas évalué pourrait être contre-productif. De plus, il faut surtout réfléchir à son articulation avec les dispositifs existants, sous peine de créer un ensemble peu lisible pour nos collègues élus locaux. Là encore, nous travaillons plutôt à une réforme plus globale de la formation, en essayant de mieux articuler les dispositifs existants, si j'ose dire historiques.

Enfin, sur les frais de garde, même constat : nous sommes d'accord avec la philosophie de votre texte, même si l'article, tel que rédigé, ne convient pas, car il reprend mot pour mot celui qui existe déjà dans le code général des collectivités territoriales. Néanmoins, je peux vous dire que ce sujet aura sa place dans le projet de loi prochainement présenté.

Examinons ensuite les propositions qui méritent, à mon avis, davantage de débat et d'approfondissement, et je pense d'abord à l'instauration d'un statut de l'élu communal.

D'une part, le statut de l'élu que vous créez est uniquement destiné aux élus communaux, alors qu'il faudrait avoir une réflexion plus vaste sur tous les élus.

D'autre part, vous proposez de supprimer le principe de gratuité ; on changerait alors totalement l'esprit du système français tel qu'il est hérité de la loi du 5 avril 1884, ce qui paraît complexe sans une étude d'impact approfondie, tant les conséquences sociales et fiscales pourraient être nombreuses. En outre, nos collègues élus locaux sont particulièrement attachés, me semble-t-il, à cet esprit ; une indemnité n'est pas un salaire ni un traitement de fonctionnaire.

Les indemnités de l'élu, c'est justement mon deuxième point. Le débat que vous ouvrez n'est pas des plus simples dans le contexte actuel ; nous le savons tous ici.

D'abord, il est important de rappeler que les élus, et peut-être même leurs associations, ne réclament pas systématiquement une hausse des indemnités. C'est une évidence, mais il convient de le rappeler : on ne devient pas élu pour gagner de l'argent.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Ça se saurait...

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Néanmoins, sans faire de démagogie et sans avoir ni totem ni posture, ce sujet est incontestablement sur la table ; nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous examinerons les amendements. Je peux vous l'assurer, le Gouvernement est prêt à travailler à tout ce qui peut aider à l'accomplissement d'un mandat, en prenant notamment en charge les dépenses qui incombent aux élus, ou encore en levant certains freins – je pense aux frais de déplacement, mais aussi à la garde d'enfants. Tous les élus ne sont pas égaux, selon leur vie professionnelle et leur territoire, et c'est là-dessus qu'il faut travailler.

Enfin, je veux évoquer le fonctionnement démocratique de la commune. Vous proposez de légiférer pour renforcer le caractère démocratique de la commune, monsieur le sénateur : création de commissions des finances dans les communes de plus de 1 000 habitants, établissement de rapports sur les dépenses de communication du conseil municipal, encadrement des questions orales pour l'opposition.

Certaines dispositions, déjà présentes dans le code, sont satisfaites. Toutefois – c'est une conviction personnelle –, plutôt que de tout réglementer et de créer de nouvelles pages pour la prochaine édition du code général des collectivités territoriales, il me semble préférable de faire confiance aux maires et aux élus locaux. De manière globale, vous le savez depuis que je suis ministre des collectivités territoriales, je ne suis pas favorable à l'idée de créer de nouvelles obligations pesant sur les élus locaux ; je crois qu'il y en a suffisamment.

Dernier point : la sécurité professionnelle. La loi du 31 mars 2015 prévoit d'ores et déjà une possibilité de suspension du contrat de travail pour le salarié du secteur privé, avec une possibilité de réintégration au bout de deux mandats maximum. Avant d'aller plus loin, il me paraît important, d'une part, de mener une concertation auprès des organisations professionnelles d'employeurs et, d'autre part, d'avoir une réflexion sur la taille des entreprises ; ce qui est possible pour une grande entreprise l'est peut-être moins pour une TPE, c'est une évidence.

En conclusion, je veux souligner que certaines dispositions de ce texte vont incontestablement dans le bon sens même si, je le dis en toute humilité, leur traduction juridique actuelle mérite d'être corrigée. Je vous propose de continuer ce débat dans le cadre de l'examen des amendements, mais, vous l'aurez compris, à ce stade, le Gouvernement ne peut pas

émettre expressément un avis favorable global sur cette proposition de loi. Gageons en tout cas qu'elle fera office d'introduction heureuse aux travaux que nous mènerons ensemble en septembre prochain.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Roux. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.*)

**M. Jean-Yves Roux.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'élu communal est une des plus belles incarnations de la démocratie représentative. À ce titre, il mérite notre pleine et entière mobilisation.

Cette proposition de loi de Pierre-Yves Collombat comporte bien des atouts ; le premier est de s'appuyer sur un travail sérieux, le deuxième de prendre en compte l'équipe municipale, le troisième de vouloir réhabiliter d'urgence le rôle du maire, des adjoints, des conseillers et, au travers d'eux, du bloc communal.

À quelques mois des municipales, il paraît indispensable que l'avis du Sénat, au travers tant de cette proposition de loi que des travaux de la délégation aux collectivités territoriales, soit pris en compte pour renforcer l'attractivité de l'engagement communal, notamment pour les plus petites communes.

Nous le savons tous ici, des élus communaux envisagent sérieusement de jeter l'éponge, tandis que des équipes peinent à se constituer. Sans élu communal – maire, adjoints, équipe volontaire –, il n'y a pas de démocratie de proximité vivante possible. Des habitants qui ne souhaitent plus s'engager, c'est le risque de la fermeture par défaut d'une mairie, de la fusion par défaut avec une autre commune, de l'éloignement par défaut des infrastructures publiques ; mais la démocratie locale, ce n'est pas un défaut, c'est une envie.

Une commune sans élus, c'est aussi la disparition d'autres formes d'engagement qui alimentent en permanence la démocratie locale : des animations, des réunions publiques, de petits ou de grands débats ; autant de sociabilités qui valent bien mieux qu'un tête-à-tête avec les chaînes d'information en continu ou avec la rancœur de réseaux sociaux.

Je formulerai trois remarques sur le texte même, et un point plus spécifique en conclusion.

Première remarque : même si cette proposition de loi désigne l'élu communal en général, c'est bien l'élu des communes de moins de 3 500 habitants et, plus encore, celui des communes de moins de 1 000 habitants qui méritent amplement notre attention. Il n'y a pas de petits élus, mais il y a des élus au service de communes de petite taille.

Je rejoindrai à ce titre les propositions d'octobre 2018 émanant de la délégation aux collectivités territoriales. L'élu d'une petite commune assume les mêmes charges, les mêmes responsabilités et les mêmes risques juridiques que les autres, sans disposer d'équipes administratives pour l'épauler ni de l'ingénierie nécessaire pour l'accompagner. La décentralisation tient compte de la diversité des territoires ; elle doit aussi tenir compte de la spécificité de ses représentants. C'est pourquoi nous soutenons la revalorisation des indemnités pour les maires et pour les adjoints proposée par ce texte, tout en étant ouverts à la possibilité de la réserver aux élus de communes de plus petite taille.

Deuxième remarque : il faut impérativement sécuriser le mandat des élus des petites communes. Sécuriser ne veut pas dire donner un blanc-seing, mais cela signifie prendre en compte l'exercice particulier de certaines missions. Nous sommes ainsi d'accord avec l'objectif de cette proposition consistant à préciser des notions juridiques telles que l'autorité légitime, la prise illégale d'intérêts et le délit de favoritisme. Nous proposons de clarifier la situation des élus en arrêt maladie et exerçant leur mandat, pour éviter qu'ils ne soient obligés, par méconnaissance, de rembourser des sommes importantes. De manière plus globale, nous pensons que les élus, comme leurs administrés, pourraient bénéficier d'un « droit à l'erreur ».

Mes chers collègues, on n'administre pas une commune avec la peur au ventre ; on l'administre avec éthique, avec le souci de bien faire et avec le sens de l'intérêt général.

Troisième remarque : nous sommes plus que favorables à ce que le statut d'élu communal soit valorisable et pris en compte dans un parcours de vie. Six ans de mandat mobilisent en effet des compétences professionnelles et relationnelles importantes.

Nous proposons plusieurs amendements tendant à préciser que le mandat de maire ou d'adjoint est reconnu par une validation des acquis. Nous soutenons un droit renforcé à la formation professionnelle. Nous souhaitons par ailleurs que ce mandat ne constitue pas un coup d'arrêt dans une carrière antérieure ou un empêchement de progression, dans le public comme le privé.

Je soutiens également le fait d'accorder le bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat aux maires de communes de moins de 1 000 habitants dont le mandat s'arrête. Je demande également des avancées sur le régime d'imposition prévu pour les élus de communes de moins de 1 000 habitants. Être élu communal, notamment dans la ruralité, est un engagement au service de la collectivité et de l'intérêt général. Comme cela a été indiqué, aucun n'est jamais devenu riche, sinon d'expériences acquises et de rencontres ; mais certaines charges liées au mandat doivent être mieux compensées.

Cette reconnaissance est également pour nous un gage supplémentaire de diversification des candidats à la fonction d'élu communal. Plus encore, même si nous connaissons tous des élus communaux disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 – nous les admirons pour cela –, il faut aussi prendre en compte les aspirations de vie, qui sont différentes, des plus jeunes générations. La valorisation des acquis et la formation constituent des réponses intéressantes pour ces vocations.

Dernier point, et non des moindres, en guise de conclusion : un statut d'élu local n'a de sens que s'il donne réellement les moyens à nos élus communaux de travailler. C'est la raison pour laquelle le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen a, depuis un an, appuyé toute relance de la déconcentration, proposé le désenclavement prioritaire de zones enclavées et plaidé pour une couverture numérique accélérée et des services publics de proximité. C'est surtout la raison pour laquelle notre groupe a proposé la création de l'agence nationale de cohésion des territoires, qui accompagnerait réellement les élus communaux, les aiderait à monter des dossiers, éclairerait des procédures tortueuses et rendrait leur gestion quotidienne plus simple et plus juste.

Un élu communal sécurisé, pleinement reconnu dans son mandat, n'est pas un élu esseulé ; il travaille main dans la main avec les services de l'État. La démocratie locale est un sport d'équipe. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. – MM. Pierre-Yves Collombat, Jean-François Longeot et Jacques-Bernard Magner applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Longeot. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.*)

**M. Jean-François Longeot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons tous été frappés par cette enquête menée par l'Association des maires de France et le Cevipof, selon laquelle 49 % des maires ne souhaitaient pas se représenter aux échéances locales de 2020. Ce nombre atteint même 60 % pour ceux qui réalisent en ce moment même leur premier mandat électif.

Cette étude révélait une tendance sous-jacente, dont, pour fréquenter quotidiennement les élus locaux, nous avons pleinement conscience : le malaise de ces derniers atteint un niveau critique et affaiblit notre République des territoires, celle-là même que nous défendons chaque jour au sein de la Haute Assemblée.

Alors, comment expliquer ce malaise ? Celui-ci tient à deux éléments.

Cela tient tout d'abord à l'exercice du mandat local. Les conditions de celui-ci se sont complexifiées, ce qui représente un frein, une désincitation, pour de futurs engagements, en raison de la difficile conciliation du mandat avec la vie professionnelle et personnelle, alors que, *a contrario*, la limitation du cumul des mandats appelle davantage de fluidité dans le parcours entre le mandat et la vie professionnelle.

Cela tient ensuite à d'autres facteurs, qui se sont récemment ajoutés et qui aggravent ce phénomène, qui accentuent ce malaise. Alors que la décentralisation a confié un nombre toujours croissant de responsabilités aux élus locaux, le droit que l'élu doit appliquer a continué de se complexifier, sous l'effet d'un mouvement continu de réformes.

Je suis donc ravi que le Sénat soit force de proposition, avec la loi, d'origine sénatoriale, du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, et avec l'organisation, en 2017, par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont je salue le travail de grande qualité, d'une consultation et de différentes tables rondes sur ce sujet. Si nous représentons, à notre échelle, les collectivités territoriales, il est de notre responsabilité d'améliorer les conditions des engagements des élus locaux et de ne pas participer à cette complexification et à l'accroissement de cette insécurité. En effet, les élus communaux incarnent dans notre République des territoires, je le disais, la première ligne de notre démocratie.

Ainsi, au regard des insuffisances régulièrement soulignées, il est impératif d'améliorer les conditions concrètes d'exercice des mandats locaux, sans que soit remise en cause la conception française de la démocratie locale.

Le statut d'élu communal doit permettre de concilier le mandat avec la vie professionnelle et personnelle des élus, de donner à ces derniers les moyens d'exercer leurs fonctions et de fluidifier la circulation entre vie professionnelle et mandat local.

Les maires ont besoin de garanties supplémentaires, et ce texte comporte d'intéressantes propositions, qu'il s'agisse du renforcement du droit à la formation des élus communaux ou d'aménagements de la carrière professionnelle des élus, puisque, je le répète, la limitation du cumul des mandats dans le temps rendra ces garanties de plus en plus impérieuses. De même, je salue la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints, bien que je ne sois pas d'accord avec les modalités de celle-ci.

Je salue donc la démarche de nos collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, de même que le travail sérieux de notre collègue rapporteur, le sénateur Darnaud, dont je partage l'analyse ; les pistes de réflexion vont dans le bon sens.

Toutefois, s'il faut donner des garanties et renforcer les droits des élus, il ne s'agit nullement de les professionnaliser en revenant sur le principe de gratuité des fonctions électives. De même, s'il est nécessaire d'étendre la formation des élus, le mécanisme de financement prévu à cet effet pourrait avoir des effets pervers et à rebours de l'objectif souhaité.

Enfin, s'il faut limiter – c'est très important – le risque pénal pesant sur les élus, en précisant les notions parfois ambiguës d'autorité légitime ou de prise illégale d'intérêts, concevoir une nouvelle cause d'irresponsabilité, telle que celle qui est envisagée, pourrait ajouter davantage de confusion et de complexité ; cela ne me paraît donc pas répondre aux enjeux soulevés.

En outre, alors qu'un projet de loi, faisant suite aux propositions émises par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, est annoncé sur ce sujet pour l'automne prochain, et alors que les discussions sont encore en cours avec les représentants des élus locaux, il est sans doute prématuré de se prononcer en faveur de mesures qui pourraient fortement évoluer dans les prochains mois. Cela alimenterait une insécurité juridique que dénoncent les élus locaux.

Les élus communaux peuvent avoir confiance en nous, car, en privilégiant une réflexion globale et en étant force de proposition dans la concertation actuellement menée et dans les débats à venir cet automne, nous serons à même d'apporter des évolutions concrètes, de faciliter l'exercice de leur engagement et de traduire ainsi certaines propositions soumises à notre examen aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dany Wattebled.

**M. Dany Wattebled.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, conformément à sa vocation constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales, le Sénat s'intéresse depuis longtemps au statut de l'élu local et aux conditions d'exercice des mandats locaux, ainsi que l'illustrent les consultations, les rapports d'information publiés par les commissions et les délégations et les propositions de loi déposées par les sénateurs. Le texte que nous examinons cet après-midi constitue une nouvelle initiative sénatoriale, et l'on ne peut que s'en réjouir.

En effet, face à l'insuffisance des garanties données aux élus locaux pour exercer leur mandat, cette proposition de loi offre des pistes intéressantes de réflexion. Toutefois, à titre personnel, je pense que l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux ne doit pas passer par la voie de la professionnalisation. Je le maintiens, être élu local n'est pas un métier, c'est un service rendu à la collectivité. L'élu local n'est pas rémunéré, il voit son engagement bénévole

compensé, et cette compensation doit couvrir l'ensemble des frais liés au mandat. Un mandat, qu'il soit local ou national, découle d'une élection au suffrage universel ; non, il ne peut pas s'agir d'un métier ! En outre, la suppression du bénévolat des seuls élus communaux n'entraînerait-elle pas une différence de traitement entre certains élus, qui demeureraient bénévoles, et d'autres, qui seraient professionnalisés ?

De façon plus générale, cette proposition de loi se heurte à un problème financier, car elle crée des contraintes nouvelles pour les collectivités territoriales, alors que le Sénat est toujours attentif à ne pas accroître inutilement leurs obligations. L'impact financier d'un certain nombre de mesures proposées n'a malheureusement pas été pleinement mesuré.

Par ailleurs, faisant suite aux propositions émises, en juillet dernier, par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, un projet de loi a été annoncé sur ce sujet pour la rentrée parlementaire. Des discussions sont en cours entre le Gouvernement et les représentants des élus locaux.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe Les Indépendants considère que ce texte arrive à contretemps et qu'il soulève des difficultés d'un point de vue financier. Il apportera sa contribution au débat, par le biais d'amendements déposés par ses membres, et il déterminera son vote à l'issue des discussions. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires.)*

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud de Belenet.

**M. Arnaud de Belenet.** Monsieur Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi, vous disiez craindre l'enterrement de cette proposition de loi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Oui, et c'est bien parti...

**M. Arnaud de Belenet.** L'un de nos collègues évoquait aussi des funérailles républicaines. Toutefois, j'ai également entendu M. le ministre proposer, pour filer la métaphore, une résurrection républicaine de ce texte, qui serait intégré à un dispositif plus vaste. Nous partageons cet objectif.

Un certain nombre de choses ont été dites par les précédents orateurs, à commencer par Mathieu Darnaud ; je ne les répéterai évidemment pas, mais je veux exprimer la parfaite convergence qui existe entre ce qui a été exprimé et ce que pense le groupe La République En Marche, afin de souligner combien celui-ci partage les objectifs cités.

Nous entendons souvent les élus, non pas récriminer, mais évoquer un certain nombre de problèmes. Leurs discours portent souvent sur le sentiment que les moyens d'action – non seulement les moyens financiers, mais, de manière générale, la capacité à agir – vont en diminuant. Nous entendons ainsi nos collègues évoquer les impacts de la loi NOTRe, de la loi Maptam et de la recomposition des intercommunalités, ainsi que les effets dévastateurs de la baisse des dotations entre 2011 et 2017 ; cette dotation est heureusement stabilisée depuis maintenant deux ans. Nous connaissons donc bien ces problématiques.

Je veux ouvrir ici une parenthèse relative aux moyens financiers, notamment en matière de dotation : les très petites communes ont subi, nous le savons, un triple effet. Elles ont donc certainement besoin d'une attention particulière dans les projets à venir, notamment en matière de concours financiers de l'État. Ces communes, celles qui

sont à 10 000, 15 000 ou 20 000 euros près, nécessitent, pour pouvoir sortir la tête de l'eau et retrouver, au minimum, un confort de gestion, un traitement particulier.

La complexité des normes décourage également les élus, de même que le sentiment de certaines contraintes liées aux contrôles. Bien évidemment, les insuffisances de ce que l'on a tendance à appeler le statut de l'élu et la difficulté à concilier l'exercice de fonctions électives avec la vie familiale et professionnelle se retrouvent aussi dans le discours de nos collègues.

Plus que le statut de l'élu, ce sont bien évidemment les conditions de l'engagement préalable à l'élection, les conditions d'exercice du mandat et la période qui suit la cessation de celui-ci qui importent ; ce diagnostic se retrouve dans le long travail entrepris par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui a abouti au rapport en six tomes précité, qui liste une série de recommandations portant sur le régime indemnitaire, le régime social, la formation, la reconversion, la responsabilité pénale et la déontologie.

Ce travail très complet a sans doute servi de base au projet de loi en cours de rédaction. Le ministre Sébastien Lecornu exprimait il y a quelques minutes, à cette tribune, son souhait de travailler, avec la délégation aux collectivités territoriales, l'ensemble du Parlement et les organisations représentatives des territoires, à ce projet plus vaste. Je le salue également, mais je veux dire à mon tour que cette proposition de loi contribue utilement au débat qui s'engage sur les conditions d'exercice des mandats électifs.

Je me réjouis de l'impatience exprimée par mes collègues à propos du futur texte gouvernemental, en cours de finalisation. J'en suis certain, nous pourrions l'enrichir ensemble.

Je veux vous le dire, Pierre-Yves Collombat, ce sujet nous préoccupe et nous pouvons converger autour d'un certain nombre d'objectifs, même si les dispositions proposées dans la proposition de loi peuvent faire l'objet d'améliorations, notamment juridiques et relatives au financement.

Nous adhérons à l'objectif du droit au congé pendant la campagne électorale et au fait de renforcer l'offre de formation à destination des élus locaux. Je pense en particulier à la validation des acquis de l'expérience, au travers d'un bilan de compétences et non seulement d'une formation, y compris dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Vous proposez également, dans cette proposition de loi, des dispositifs de revalorisation indemnitaire, notamment pour les maires de commune de moins de 10 000 habitants qui ont cessé leur activité professionnelle. Publiquement, nos collègues revendiquent rarement une augmentation de leurs indemnités ; néanmoins, dans des cadres plus intimes, nous les entendons dire que le poids de la responsabilité de budgets importants et de centaines d'agents peut être comparé à la situation de chefs d'entreprise. Il n'y a évidemment pas de leur part de velléité d'obtenir une rémunération comparable à celle de chefs d'entreprise de taille équivalente, mais, même si elle n'est pas exprimée publiquement, la question de la valorisation des responsabilités se pose tout de même, notamment en matière de ressources humaines et de budget.

Cela étant dit, nos collègues élus locaux nous disent tous être passionnés ; ils s'intéressent d'abord au fait d'œuvrer pour l'intérêt général, de contribuer à la dynamique de

leur territoire et de porter leur collectivité humaine locale vers un destin commun et partagé; nous savons bien tout cela.

L'auteur de la proposition de loi propose aussi un droit à la suspension du contrat de travail pendant la durée du mandat et un droit à la réintégration dans l'entreprise.

**M. le président.** Il faut conclure !

**M. Arnaud de Belenet.** C'est une question opérationnelle sur laquelle nous pourrions également nous retrouver.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Savoldelli. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.)*

**M. Pascal Savoldelli.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce qui fonde l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste sur le statut de l'élu, c'est que, tout le monde en conviendra, la démocratie locale est inséparable de la démocratie nationale – inséparable ! Or nous vivons un moment qui n'est pas si simple du point de vue de la cohésion sociale et de la vie démocratique de notre pays.

J'ai entendu deux appréciations du texte, de la part du ministre et de plusieurs intervenants : utilité et convergences. Nous verrons, à la fin du débat, si l'utilité est reconnue et si les convergences sont confirmées. En même temps, il y a aussi des questions qui font débat, et c'est normal.

Quelque chose m'a un peu interpellé ; j'ai regardé le débat à la commission des lois et j'ai lu la contribution de la délégation aux collectivités territoriales, et j'y ai senti un doute, une sorte d'hésitation, à propos du terme de « statut » de l'élu. Mes chers collègues, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités parle depuis des années du « statut de l'élu local » !

Ce statut ne provoquera pas d'immobilisme ; il est révisable et sera révisé chaque année. En outre, il n'institue pas de professionnalisation de la vie politique ; n'ayons pas de faux débats. En revanche, il faut donner des garanties et des obligations aux élus de la Nation.

Je veux maintenant faire quelques observations. Vous dites, monsieur le ministre, que le statut n'est pas adéquat.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Le mot « statut » !

**M. Pascal Savoldelli.** Ce « statut de l'élu », c'est une reconnaissance, puisque la démocratie locale est inséparable de la démocratie nationale. Donc, donnons-leur un « statut ».

Vous parlez aussi de prévoir des dispositions sur l'engagement des élus, dans le projet de loi à venir. Cela nous fait drôle, je vous l'avoue, d'entendre parler d'engagement des maires à neuf mois des élections municipales ; croyez-moi, notre groupe sera extrêmement vigilant quant aux mesures qui seront proposées. Je ne dis pas que ça a été votre propos, mais ne faites ni une manipulation, ni une instrumentalisation, ni une recomposition politique au travers d'un projet de loi arrivant en septembre, quelques mois, je le répète, avant les municipales.

Pourquoi est-ce que je dis ça ? Parce qu'on passe, au travers de plusieurs textes, et celui-ci pourrait en avoir l'essence ou l'ADN, de la République des lois à la République du contrat. Ce même gouvernement a passé un contrat avec les 343 collectivités territoriales les plus grandes ; qu'est-ce qui nous assure que, demain, sans évolution des garanties et des droits des élus, il n'y aura pas un contrat entre l'État et les

élus, c'est-à-dire, en quelque sorte, un contrat entre une majorité politique et des élus locaux ? Il faudra donc faire preuve d'une grande vigilance.

Vous nous dites aussi que la gratuité est un problème, que les élus ne sont pas là pour gagner de l'argent. D'accord, monsieur le ministre, mais ils ne sont pas là non plus pour en perdre ; d'où le propos de Pierre-Yves Collombat, qui a été repris par certains. Que proposons-nous à cet égard ? La majoration indemnitaire de 50 % pour les maires non retraités des communes de moins de 10 000 habitants qui cessent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat.

Nous prenons également en compte les difficultés des petites communes en étendant le bénéfice de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux aux communes de 1 000 à 9 999 habitants. Il ne manque donc plus que la volonté politique.

Selon vous, monsieur Darnaud, le fonds national de formation poserait problème. Je sais bien qu'il ne s'agit pas de la formation, mais du financement. Nous devons nous tourner vers le Gouvernement pour obtenir les moyens nécessaires pour abonder ce fonds.

Je viens d'évoquer la majoration indemnitaire accordée aux maires des communes de moins de 10 000 habitants. Mais il est aussi question, aux articles 5 et 6, des problèmes de frais de garde ou de questions fiscales... Quels représentants veut-on ? On souhaite la parité, dans les couples homosexuels ou hétérosexuels, mais on hésite à s'attaquer à la question des frais de garde ou aux problèmes de fiscalité, c'est-à-dire à tout ce dont un homme ou une femme doit tenir compte avant de s'engager dans une élection. Il ne faut pas faire preuve de frilosité sur ces sujets.

Une des premières questions soulevées par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation dans son enquête concerne la protection juridique, avec le statut pénal, à côté de la conciliation avec une activité professionnelle du régime indemnitaire, de la formation et de la protection sociale.

Le code pénal français relativise la prise illégale d'intérêts et se montre particulièrement sévère : hors même tout enrichissement personnel, un élu peut être mis en cause s'il accorde des subventions à une association dont il est membre ou responsable, alors même qu'elle est d'intérêt général. Or plus de 80 % des 7 500 élus ayant participé à cette enquête estiment que le risque pénal est une cause importante, voire très importante de la crise des vocations.

Si les dispositions que nous proposons sont utiles, le débat ne peut se limiter à refuser chaque article, les uns après les autres, ou à supprimer des alinéas. J'ai bien compris qu'un projet de loi était en préparation. Et c'est justement la raison pour laquelle il faut encourager les convergences entre nos textes.

Mes chers collègues, il me semble que certains des amendements déposés pourraient être retirés. Nous devons changer d'attitude : le Sénat, garant de la représentation des collectivités territoriales, doit faire un geste sur la question de l'élu local. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ainsi que sur des travées du groupe socialiste et républicain.)*

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche.

**M. Éric Kerrouche.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat que nous allons engager est un débat du moment à en croire les annonces du Président de la République, qui parlait d'un « statut digne de ce nom », à en croire aussi le discours de politique générale que nous venons d'entendre et à en croire les propos que M. le ministre vient de tenir voilà quelques instants.

Tout vient à point à qui sait attendre ! Nous sommes heureux que l'exécutif s'intéresse enfin aux élus locaux et aux territoires, sous l'angle de la confiance et de la bienveillance.

En matière de dialogue entre l'État et les collectivités locales, on ne peut pas dire que l'année 2018 ait été caractérisée par la joie et la bonne humeur : contractualisation déséquilibrée, conférence nationale des territoires en échec, démission des élus locaux, dérapage du « BalanceTonMaire »... Tout cela suivi par le mouvement des « gilets jaunes », par l'opération « mairie ouverte » et par le grand débat pour revenir à de meilleurs sentiments et réaliser enfin le rôle indispensable joué par les bâtisseurs du quotidien que sont les élus locaux dans notre République, sans oublier, bien évidemment, la perspective des municipales de 2020...

Monsieur le ministre, je partage votre avis : beaucoup de communes n'auront peut-être aucun candidat aux prochaines élections municipales et certains maires en place n'arriveront pas à boucler leur liste. Les études menées par le Cevipof et par le Sénat soulignent que cette proportion peut s'élever jusqu'à 50 %, voire même dépasser ce taux dans les plus petites communes.

Vous qui avez de l'influence, pourriez-vous demander à Mme Jacqueline Gourault de répondre à la question écrite que je lui ai posée en novembre 2018 et en janvier 2019 pour obtenir enfin une comptabilisation exacte, et par strate, des démissions d'élus. Elle s'y était engagée lors d'une audition devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je lui ai rappelé la nécessité de répondre à cette question en janvier dernier, et j'ai échangé avec plaisir avec ses collaborateurs... Il ne s'agit pas d'avoir des informations pour avoir des informations, mais de savoir où ont lieu ces démissions. Cette question a toute son importance dans la définition du statut de l' élu.

Cette vague de démissions et ces potentielles situations inédites que vous évoquez, monsieur le ministre, ont révélé publiquement le désenchantement qui touche les élus locaux. S'il n'y a pas de raison univoque à ce malaise – il ne s'agit pas uniquement des effets de la dernière loi d'organisation territoriale –, il faut s'interroger sur les conditions d'exercice du mandat d' élu local, ce dont Pierre-Yves Collombat nous donne aujourd'hui l'occasion.

La perspective est double : améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux est tout simplement une exigence démocratique. De multiples dispositions se sont structurées et sédimentées depuis les grandes lois de décentralisation de 1980. Plusieurs lois, en 1992, en 2002 et, plus récemment, en 2015, sur l'initiative de Mme Gourault et de notre collègue Jean-Pierre Sueur, sont venues compléter ces premières mesures.

Ces différentes dispositions ont été rendues nécessaires par le changement du contexte d'exercice des mandats : technicisation, responsabilités croissantes, temps consacré aux mandats, exigence de nos concitoyens justifient un changement de braquet.

Les résultats de la consultation menée par le Sénat auprès des 17 000 répondants et à laquelle j'ai pu participer au titre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ont mis en lumière cette nécessité de transformation. Un point saillant ressort de cette consultation : il faut démocratiser les fonctions électives.

Quand on parle de statut, certains pensent privilèges ou avantages indus. Ce n'est absolument pas la question : il s'agit, bien au contraire, de restituer la vitalité démocratique locale et de mieux représenter notre population, ce que ne permettent pas aujourd'hui les conditions du statut d' élu local.

La situation actuelle et la législation en vigueur profitent à certaines professions – comme les professions intellectuelles ou les cadres, au détriment des ouvriers –, à certains statuts sociaux – les fonctionnaires, au détriment des représentants du secteur privé –, à certaines classes d'âge – les retraités et préretraités – et, d'une façon plus générale, aux hommes, aussi bien en termes quantitatifs qu'en termes de responsabilité. L'ensemble de ces éléments a forcément un effet sur les politiques publiques choisies. Le statut de l' élu doit donc permettre d'ouvrir les fonctions électives à de nouveaux profils et d'éviter une représentation monolithique.

Le deuxième aspect qu'il convient de souligner est qu'il est peut-être nécessaire de rompre avec une vision strictement homogène du statut et d'aller vers davantage d'adaptabilité.

Tout d'abord, d'un point de vue démographique, on observe une véritable césure entre le rural et l'urbain liée à la rareté des ressources. Le poids des responsabilités est plus difficilement vécu par les élus des structures les moins peuplées avec, pour corollaire, le risque accru d'un départ.

Ensuite, d'un point de vue fonctionnel, on constate une rupture de plus en plus tranchée au sein de la population des élus entre ceux qui disposent de pouvoirs exécutifs et les autres.

Tous ces critères se superposent, ce qui amène nécessairement à prendre en compte cette complexité. Au risque de me répéter, l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux est avant tout une exigence de notre démocratie, qui se justifie encore plus en ces temps parfois troubles pour notre système politique et pour notre République.

Cette proposition de loi du groupe CRCE répond justement à ce débat. Pierre-Yves Collombat souligne que le statut de l' élu a pour but de « faciliter l'accession du plus grand nombre aux fonctions électives sans préjudice professionnel ou financier. Il doit permettre la représentation de la population dans toute sa diversité. » Peut-être incomplet, ce texte comporte néanmoins des apports certains.

Comme M. le rapporteur l'a souligné, on peut relever une forme d'incomplétude : un certain nombre des dispositifs proposés mériteraient de faire l'objet d'une étude d'impact pour en mesurer l'efficacité. On pourrait également modifier certains seuils ou taux... Toujours est-il que cette proposition de loi va dans le sens d'une amélioration de l'existant, ce que nous réclamons tous.

Avant d'en venir à mon dernier point, je voudrais signifier un petit regret personnel, celui de n'avoir pu faire aboutir un amendement – jugé irrecevable au titre de l'article 40, que nous chérissons tous – visant à reporter la suppression des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre*. C'est la loi NOTRe!

**M. Éric Kerrouche**. C'est effectivement un des effets de la loi NOTRe, monsieur le ministre, auquel je ne doute pas que le Gouvernement saura répondre.

**M. André Reichardt**. Subito! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Éric Kerrouche**. La proposition de loi pose une question fondamentale, celle de la persistance du mythe de l'amateurisme républicain. Nous n'avons pas encore tranché sur la question de l'aspect professionnel de certains mandats électifs.

À vrai dire, depuis le 22 novembre 1906, depuis le débat sur l'augmentation de l'indemnité des parlementaires, la question de la professionnalisation revient comme un serpent de mer dans l'ensemble des discussions, sous les différentes Républiques.

Ma collègue Élodie Lavignotte, auditionnée par le Sénat, soulignait que tous les textes parus depuis 1992 et la décentralisation conduisent, de fait, à une professionnalisation de certains mandats électifs locaux.

Toutefois, pour des raisons à la fois historiques et liées à la tradition, l'exercice d'un mandat est toujours un entre-deux : entre métier et entre profession. Le principe de gratuité demeure le fondement de la légitimité de l'identité de l'élu, mais, dans le même temps, toutes les dispositions viennent consacrer l'idée d'une professionnalisation.

On peut chérir le mythe de l'amateurisme républicain et se rendre compte qu'il ne correspond plus, pour certaines fonctions, à la réalité. Et à un moment donné, il va bien falloir traiter de cette réalité!

L'ensemble des propositions de Pierre-Yves Collombat permettent de progresser dans la réflexion sur le statut de l'élu local et de souligner que ce statut est une nécessité pour tous, singulièrement pour notre démocratie locale. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. le président**. La parole est à Mme Agnès Canayer. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Agnès Canayer**. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, si ce débat sur le statut de l'élu local arrive au bon moment, à la suite de la déclaration de politique générale du Premier ministre s'inspirant de ses expériences havraises, il arrive certainement au bon endroit, au Sénat, chambre des territoires.

L'élu local est au cœur de la démocratie. À ce titre, il est désigné pour représenter nos concitoyens et conduire une collectivité, à savoir mettre en place les politiques publiques et les projets qui la font vivre.

Premier interlocuteur des concitoyens, il est en contact direct et permanent avec eux, « à portée d'engueulade », pour reprendre l'expression désormais célèbre et souvent citée de notre président Gérard Larcher. À cette fin, il exerce un mandat.

Un principe historique préside à l'exercice de sa mission : la gratuité. Héritée de la pratique romaine, elle a été reprise dans les lois municipales de mars 1831 et confirmée par celle de 1884. C'est précisément cette gratuité qui fait la force de notre démocratie locale. Le mandat est libre, dénué d'intérêt pécuniaire. C'est un engagement citoyen au service de la

collectivité, même si le principe de gratuité n'empêche pas une indemnisation, une compensation juste de cet engagement.

Les travaux du Sénat et le rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, intitulé *Faciliter l'exercice des mandats locaux*, ainsi que de nombreux témoignages d'élus montrent que la conduite du mandat et l'engagement sont devenus très difficiles. Les facteurs sont identifiés et connus : multiplication des normes, manque de moyens, attentes fortes des citoyens, flou dans la répartition des compétences... À un an des élections municipales, *Le Monde*, en partenariat avec l'Association des maires de France et le Cevipof, publiait ainsi une enquête sur le *blues* des élus locaux.

La proposition de loi du sénateur Pierre-Yves Collombat et de plusieurs de nos collègues préconise la création d'un statut de l'élu communal et un ensemble de mesures lui garantissant un cadre sécurisé. Elle nous donne surtout l'occasion de débattre et de réfléchir sur un sujet très attendu par de nombreux élus et de trouver des solutions pour favoriser leur engagement dans un contexte ayant largement évolué ces derniers temps. Ce texte soulève toutefois quatre remarques de ma part.

Tout d'abord, la création du statut de l'élu risque d'enfermer la personne dans un cadre strict et de figer le dispositif. C'est pourquoi j'ai souhaité déposer un amendement visant à poser les principes généraux des conditions d'exercice des mandats locaux. Ces dispositions, plus souples, permettent néanmoins de guider et d'éclairer les élus.

Ensuite, la suppression de la gratuité du mandat remet en cause le sens historique de l'engagement volontaire et désintéressé des élus. Conférer une dimension pécuniaire revient à professionnaliser les élus locaux, en leur conférant les charges, les devoirs et les droits d'un salarié. L'élu local devient un salarié de la commune. Or je suis profondément opposée à ce changement de paradigme. C'est le sens de l'amendement que j'ai déposé, cosigné par plusieurs de mes collègues.

Par ailleurs, l'impact financier de cette proposition de loi est fort pour les collectivités locales. Il me paraît à ce jour déraisonnable. La conduite d'une étude d'impact et d'une concertation approfondie me semble donc nécessaire, comme a pu le souligner la commission des lois.

Les conditions matérielles sont souvent évoquées comme un frein à l'engagement politique. J'ai souhaité déposer un amendement tendant à ouvrir le bénéfice du complément de mode de garde aux élus. Une telle disposition, dont le champ est plus large que le remboursement des frais de garde, devrait permettre à de jeunes parents de s'engager et de disposer du temps nécessaire, en toute sérénité, à l'exercice de leur mandat local. Il est de notre devoir d'accompagner les jeunes parents élus dans cette mission.

Enfin, l'enchevêtrement et la multiplication des normes rendent encore plus indispensable la formation des élus. Elle est désormais bien établie, grâce aux lois de 1992 et de 2015. L'article 3 tend à renforcer ces obligations de formation et à instituer un fonds national pour la formation des élus locaux, qui serait alimenté par les communes. Toutefois, le mécanisme mis en place présente un double écueil d'ordre financier et politique : la création d'un fonds national pour la formation des élus risque de conduire à nationaliser le financement de la formation des élus, ce qui reviendrait à brider l'autonomie des collectivités locales.

**M. André Reichardt.** Tout à fait !

**Mme Agnès Canayer.** Le Gouvernement va prochainement ouvrir le débat sur l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a émis des propositions, fruits de la réflexion des élus, sous l'autorité de son président Jean-Marie Bockel et de notre rapporteur Mathieu Darnaud.

Cette proposition de loi est avant tout une occasion d'amorcer le sujet, dans la sérénité, pour que des solutions améliorant la vie pratique des maires soient définies et libèrent leur action au service de leurs concitoyens. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Joël Guerriau.

**M. Joël Guerriau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'heure où l'intercommunalité multiplie le nombre d'instances auxquelles participent les conseillers municipaux, à l'heure où la décentralisation a confié un nombre toujours croissant de responsabilités aux élus locaux, à l'heure où, d'élection en élection, l'âge moyen des maires augmente, à l'heure où le droit devient de plus en plus complexe à appliquer, nos élus locaux ont besoin, plus que jamais, d'un ensemble cohérent de dispositions régissant l'accès au mandat, l'exercice du mandat et la sortie du mandat.

Je souhaite insister tout particulièrement sur la question de la fin de mandat, laquelle peut constituer un repoussoir au moment d'accepter de prendre des responsabilités municipales lorsqu'on a une carrière professionnelle devant soi.

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de fluidifier la transition entre mandat local et vie professionnelle afin d'enrayer la crise des vocations électives et d'encourager les actifs à se porter candidats. Cette question de l'après-mandat devient une préoccupation essentielle pour tous les élus, au moment où notre démocratie tend à prendre la voie de la limitation du cumul des mandats dans le temps. Il existe donc une nécessité impérieuse de gommer les risques encourus en cas de non-réélection des élus locaux qui freinent le rajeunissement de la moyenne d'âge de nos maires.

Le texte que nous examinons cet après-midi présente des pistes de réflexion intéressantes en vue d'offrir des garanties aux élus pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

En tout premier lieu, il a le mérite de reconnaître que l'investissement des élus, leur engagement, leurs responsabilités dépassent le cadre du bénévolat. Toutefois, permettra-t-il d'éviter une crise des vocations redoutée à l'occasion du scrutin municipal de 2020 ? Suffira-t-il à remonter le moral des maires que l'on dit découragés et fatigués ? Je n'en suis pas sûr... Les mesures proposées ne couvrent pas toutes les attentes des élus et leur impact financier pour les communes et leurs groupements, ainsi que pour les entreprises, ne semble pas avoir été pleinement mesuré.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, un projet de loi a été annoncé pour l'automne sur ce sujet. Il sera présenté en conseil des ministres dès le mois prochain. Dans cette perspective, il apparaît primordial de trouver les solutions les plus adaptées et de dégager un consensus en poursuivant les concertations avec les représentants des élus locaux. Il sera également important de veiller à ne pas obérer davantage les capacités financières de nos collectivités.

Aussi, dans ce calendrier, cette proposition de loi apparaît comme le préambule d'un débat nécessaire. Beaucoup reste à faire pour aboutir à un projet totalement satisfaisant.

Je voudrais enfin rappeler que le Sénat a adopté, en 2001, un texte présenté par Jean-Paul Delevoye.

**Mme Nathalie Goulet.** Excellent texte !

**M. Joël Guerriau.** Nathalie Goulet, présente ce jour-là, avait voté ce texte... *(Sourires.)*

Il est temps d'avancer et d'aller au bout de cette démarche. Je tiens à remercier le groupe CRCE de cette belle initiative, qui va permettre d'ouvrir un débat fort utile, nécessaire, et qui, je l'espère, aboutira à des décisions concrètes pour les élus qui en attendent beaucoup. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires. – Mmes Laurence Cohen et Nathalie Goulet applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. André Reichardt. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. André Reichardt.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à mon tour, je voudrais rappeler que l'organisation territoriale française en un maillage communal est une particularité issue de la Révolution qui doit être sauvegardée du fait de ses nombreux bienfaits en termes de proximité avec les citoyens, de porosité aux problématiques qu'ils rencontrent et de lien social.

Cependant, il aura fallu attendre la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux pour que le statut d'élu local connaisse une première concrétisation. Cette loi a été complétée par celle du 27 février 2002 et par celle du 31 mars 2015, laquelle comprenait une charte de l'élu local qui affirmait un certain nombre de principes s'apparentant déjà aux conditions d'une bonne gouvernance. Or, dans un contexte marqué par un déclin du civisme et par la complexification de l'exercice des mandats locaux, ces derniers principes doivent absolument s'accompagner des outils et des moyens suffisants pour faciliter l'exercice de ces mêmes mandats.

Au regard du ras-le-bol de nombre d'élus, dont certains ont d'ores et déjà affiché leur volonté de ne pas se représenter en 2020, il est urgent d'instaurer un véritable statut de l'élu local qui permette aux citoyens qui le souhaitent de candidater aux prochaines élections municipales, avec la garantie de pouvoir articuler leur mandat électif avec une vie personnelle et professionnelle.

Toutefois, cher collègue Collombat, si certaines pistes de réflexion proposées par les auteurs de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui sont intéressantes, voire même consensuelles, d'autres soulèvent des difficultés tant sur le plan juridique que financier.

Je ne vais pas trop me répéter : il en va ainsi de l'article 3, qui propose d'étendre l'obligation de formation aux communes de 1 000 habitants et de créer un fonds national pour la formation des élus locaux, lequel serait abondé par les sommes non dépensées des formations complémentaires des communes de moins de 3 500 habitants.

Dès lors, le financement des formations des petites communes serait transféré à un fonds national, faisant remonter les financements du niveau local au niveau national, pour ensuite redescendre au niveau local. Tout cela est un peu compliqué, pour ne pas dire cocasse.

Si, sur un plan théorique, ce type de dispositif pourrait fonctionner à périmètre financier constant – je pense que tel est le souhait des auteurs de ce texte –, il ne garantit pas la stabilité des moyens d'un tel fonds. Dans l'hypothèse où il serait déficitaire, que ferait-on alors pour les communes concernées ?

De même, l'article 2, qui propose d'étendre le congé électif, actuellement réservé aux candidats des conseils municipaux des communes d'au moins 1 000 habitants, aux communes de plus de 500 habitants, appelle à la prudence. En effet, l'extension des garanties prévues pourrait peser, à des degrés divers, sur les finances des entreprises et des administrations qui emploient ces personnes. L'absence d'un salarié peut également être un facteur de désorganisation pour une entreprise, et ce à plus forte raison encore pour une petite entreprise artisanale ou commerciale. Faute de ne pouvoir être mesuré, l'impact de cette mesure pourrait avoir un effet contre-productif.

À ces difficultés, s'ajoutent celles liées à la philosophie française de ce qu'est un élu local. La remise en cause du principe de gratuité des fonctions, telle que proposée à l'article 1<sup>er</sup> pourrait peut-être conduire à une certaine « professionnalisation » de la fonction élective. Or un mandat local, tout comme un mandat national, ne constitue pas une activité professionnelle, mais un engagement civique au service de la collectivité.

L'indemnité de fonction n'est donc pas une rémunération, mais une compensation devant permettre de couvrir les frais liés à l'exercice du mandat pour ne pas pénaliser ni, *a fortiori*, décourager les élus. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai déposé une proposition de loi visant à maintenir, au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats intercommunaux dont le périmètre est supérieur à celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de certains syndicats mixtes.

Malheureusement, l'amendement qui reprenait cette disposition, comme l'a souligné M. Kerrouche, a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. À mon tour, je le regrette vivement. Je ne désarme pas pour autant, et j'espère que ma proposition de loi viendra en discussion avant le 31 décembre, à moins, monsieur le ministre, que vous ne me brûliez la politesse – vous pouvez d'ailleurs le faire avec bonheur, au grand bénéfice des communes.

Principaux artisans du bien-être de nos concitoyens, indispensables relais entre les pouvoirs nationaux et les territoires, ...

**M. le président.** Il faut conclure !

**M. André Reichardt.** ... les élus locaux constituent un organe vital, le poumon de la République, à laquelle ils insufflent leur énergie et leur sens de l'intérêt général. Ce poumon manque aujourd'hui de souffle. J'espère que nos débats...

**M. le président.** Merci !

**M. André Reichardt.** ... permettront d'adopter au plus vite les mesures nécessaires pour redonner confiance à nos candidats aux élections municipales. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.* – *Mme Sylvie Goy-Chavent applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Pascal Allizard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, bien que parfois sévères vis-à-vis de l'action et de l'actualité politiques, les Français demeurent attachés à leurs communes, « cellules de base » de la démocratie, et à leurs maires.

En tant que sénateurs représentant les collectivités territoriales et pour la plupart d'entre nous, exerçant ou ayant exercé des fonctions communales, nous savons mieux que quiconque l'importance des élus communaux, les difficultés du quotidien auxquelles ils sont confrontés, leur responsabilité pénale qui peut être engagée et, plus globalement, le manque d'attractivité du mandat – d'autres orateurs l'ont déjà souligné. Il n'y a pas, selon moi, de mauvais moment pour en parler.

Nous le savons, l'une des réponses à la crise sans précédent des « gilets jaunes » consiste à rebâtir une France plus unie et plus égalitaire à partir du terrain, à partir des territoires, en s'appuyant notamment sur les élus locaux parfaitement au fait des problématiques de leur bassin de vie. Je rappelle d'ailleurs que leurs mises en garde à propos des effets des fractures territoriales sont restées lettre morte. On connaît la suite...

Au moment où le pays a plus que jamais besoin d'eux, nous ne pouvons plus continuer à compter uniquement sur leur bonne volonté et leur dévouement, car, à l'image d'autres serviteurs de l'intérêt général, comme les pompiers, les policiers ou la fonction publique hospitalière, beaucoup d'élus communaux sont las. Certains démissionnent, d'autres ne se représenteront pas. Les territoires les plus fragiles en seront les premières victimes. Dès lors, où et comment trouver des candidats disponibles, dévoués, désintéressés et compétents ? Certaines communes s'inquiètent déjà pour les prochaines élections municipales. Il faut donc les aider, car, comme l'a justement noté le rapporteur, améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux constitue une ardente nécessité. C'est ce que propose de faire, bien qu'imparfaitement, la présente proposition de loi par la création d'un statut de l'élu communal assortie de diverses mesures.

De façon générale, l'amélioration des conditions d'exercice des mandats communaux passe d'abord, à mon sens, par des moyens financiers accrus et un arrêt de la pression normative s'exerçant sur eux. Sans ressources suffisantes pour boucler leur budget, sans frein aux normes, l'exercice du mandat s'avérera toujours plus compliqué et éreintant, quelles que soient par ailleurs les mesures prises en faveur des élus.

Dans une étude que j'ai réalisée dans mon département à la fin de l'année 2018, 66 % des réponses des élus – c'est considérable – attestent d'une baisse des dotations. La question financière me paraît d'autant plus essentielle que les pistes de réformes envisageables pour mieux indemniser, former et protéger des élus locaux induisent une hausse des dépenses des collectivités territoriales, comme nous l'a rappelé notre collègue Reichardt.

Les élus ont surtout besoin de stabilité. Les modifications permanentes du cadre juridique et institutionnel dans lequel ils évoluent – SCOT, intercommunalités, fiscalités, modes de scrutin et seuils – sont autant de facteurs de complexité et, souvent, de dépenses supplémentaires. S’y ajoute ce sentiment d’une administration de l’État toujours omniprésente, qui suggère ou dicte aux élus ce qu’ils ont à faire dans un pays pourtant largement décentralisé et alors même que le soutien des services de l’État aux collectivités s’est réduit.

S’agissant précisément des mesures en faveur des élus, je ne crois pas opportun de supprimer le principe de gratuité pour ce qui concerne leurs fonctions, comme cela est proposé par les auteurs de cette proposition de loi. Pour autant, la question du montant de leurs indemnités se pose, notamment dans les petites communes, de même que celle de leur fiscalité, vécue parfois comme complexe ou injuste.

En outre, les élus communaux, en particulier des petites communes, sont ceux qui bénéficient le moins des crédits destinés à la formation.

**M. le président.** Il faut conclure !

**M. Pascal Allizard.** L’amélioration des conditions d’exercice des mandats communaux et, plus largement, locaux est un sujet important qui nécessite de poursuivre la réflexion. Le Sénat a déjà beaucoup produit sur le sujet. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** Monsieur le ministre, vous m’avez fait savoir que vous souhaitiez répondre aux orateurs. Je vous indique qu’il y a 70 amendements à examiner et qu’il nous reste deux heures trente. Il est sans doute trop ambitieux de penser que nous irons au bout de ce texte aujourd’hui, car, à vingt heures quarante-sept, je serai obligé de lever la séance.

Vous avez la parole, monsieur le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Répondre aux orateurs me permettra de développer plus succinctement l’avis du Gouvernement sur les différents amendements. En outre, nous sommes au début du cycle des travaux avec le Sénat. Il est sans doute utile de préciser quelques éléments qui nous permettront de bien articuler l’action du Gouvernement et les souhaits du Sénat s’agissant de l’engagement des élus.

Je retiens trois types de questions.

La première est culturelle : faut-il créer un « statut » ? C’est la question posée par le sénateur Kerrouche s’agissant d’une éventuelle professionnalisation, ce qui soulève aussi la question de la gratuité et des motifs de l’engagement. Par ailleurs, bien que ce sujet ne me concerne pas en tant que ministre des collectivités territoriales, si on crée un statut pour les élus locaux, la question se posera aussi pour l’engagement syndical ou associatif.

Le deuxième type de questions, souvent mélangé avec le premier type, porte sur les questions pratiques, notamment juridiques et financières. Je le redis, de nombreuses demandes de nos collègues élus locaux ne datent pas d’hier.

Le troisième type de questions concerne la doctrine : que faut-il régler par la loi ? Je l’ai dit bien des fois à l’occasion d’autres propositions de loi, on règle par la loi ce qui concerne l’égalité, pour s’assurer que la même réponse est apportée sur l’ensemble du territoire. Que faut-il régler par d’autres moyens, pour garantir une plus grande liberté ? Le

débat opposera donc le plus souvent les notions d’égalité et de liberté, y compris dans le débat sur la différenciation et, plus largement, la décentralisation.

Je l’ai dit il y a quelques instants, messieurs Savoldelli et Kerrouche, je ne souhaite pas faire de politique politicienne concernant le statut de l’ élu. Pour votre part, au détour de quelques phrases, vous avez avancé sur ce terrain, en suspectant que le projet de loi à venir serait électoraliste. Vous ne pouvez pas dire que, depuis deux ans, le Gouvernement ne comprend rien à rien aux territoires et qu’il n’entend pas les propositions émanant du Sénat et dénoncer, au moment où il commence à coproduire avec le Sénat sur ces questions, une œuvre électoraliste. Il faut être cohérent ! En tant qu’ancien maire et président de conseil départemental, je peux légitimement dire que, sur le terrain, en tout cas dans l’Eure, les élus locaux attendent des réponses concrètes.

Monsieur le sénateur Kerrouche, vous dites que le Gouvernement découvre aujourd’hui l’existence des élus locaux – j’en suis un ! –, qui auraient été particulièrement maltraités en 2018, notamment par les contrats de Cahors. Il me semble que vous avez la mémoire courte ! J’ai été élu maire en 2014. J’ai donc subi les baisses unilatérales, autoritaires et sans négociation possible des dotations de l’État. Vous les avez votées dans le cadre des projets de loi de finances défendus par le gouvernement précédent. La loi NOTRe, qui a conduit à la mise en œuvre des grandes intercommunalités, à multiplier les irritations des élus locaux, qui se sont sentis dépossédés.

**M. Alain Marc.** Absolument !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Quant à la métropolisation non complètement aboutie, c’est vous aussi qui l’avez votée, dans le cadre de la loi Maptam.

Vous dites qu’Emmanuel Macron, Édouard Philippe et moi-même sommes responsables du désespoir des élus locaux. La réalité, c’est que les nombreuses modifications législatives que vous avez initiées et votées ont créé du vague à l’âme chez les élus locaux. Nous, nous tentons de trouver des solutions, mais sans *big bang* ! Moins de politique et plus de pragmatisme, c’est une bonne voie tant pour le Sénat que pour le Gouvernement pour répondre aux élus locaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.*)

Vous m’avez enfin interpellé, monsieur le sénateur Kerrouche, au sujet de l’absence de réponse à votre question écrite concernant les démissions. Au nom du Gouvernement, je vous présente mes excuses. Si nous réussissons à avoir les chiffres des démissions par strate avant la fin du débat, je vous les communiquerai. Ne l’oublions pas, il existe plusieurs raisons à ces démissions, je pense notamment au cumul des mandats – je suis dans ce cas. Je veux que le Sénat connaisse ces données importantes. Elles nous permettront de travailler sereinement et éviteront le procès qui m’est fait selon lequel les maires démissionneraient parce qu’Emmanuel Macron est Président de la République. Les maux sont beaucoup plus profonds ; essayons d’y répondre tous ensemble !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d’administration générale.** Monsieur le ministre, je vous remercie de votre intervention. Il y a certainement dans les

propos que vous avez tenus les bases d'un travail en commun au service de nos collectivités territoriales. Vous le savez bien, le Sénat est ouvert à ce dialogue.

Vous l'avez rappelé, vous avez été maire et président de conseil départemental. J'ai le souvenir d'avoir travaillé avec vous au sein du regroupement des cinq départements de Normandie, et je puis attester de votre expérience et de votre proximité avec les élus de votre département et des autres départements, comme celui que je représentais.

À mon avis, vous avez bien fait d'élargir la question, qui ne se limite pas aux conditions d'exercice des mandats locaux. En effet, si le découragement peut conduire un certain nombre d'élus locaux à renoncer à se présenter aux élections de 2020, cela est dû, nombre d'entre nous peuvent en témoigner, aux difficultés de l'action locale, qui s'accumulent depuis bien plus longtemps que l'élection du Président Macron, mais n'ont pas été corrigées depuis lors.

Nous voulons bien croire que votre nomination témoigne d'une prise de conscience. Après les contrats de Cahors, la suppression de la réserve parlementaire et celle, brutale, des contrats aidés dont nos communes se servaient pour les cantines scolaires ou d'autres activités de service très utiles, le Gouvernement actuel est-il tout à fait décidé à lever un certain nombre d'obstacles à l'exercice des libertés locales ? Outre l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux, c'est ce que nous attendons.

Cela étant, je dois vous l'avouer, l'actualité nourrit chez moi une certaine inquiétude.

Vous m'avez demandé la semaine dernière de vous adresser sous huitaine les propositions du Sénat pour lever un certain nombre de difficultés. Je vous ai adressé toutes les propositions que nous avons faites. Il s'agit non pas uniquement de propositions individuelles ou de la commission des lois, mais de votes intervenus dans notre assemblée. Ainsi, le 13 juin 2018, il y a donc exactement un an, nous avons adopté une proposition de loi visant à restaurer la responsabilité communale à l'intérieur des grands ensembles intercommunaux, à améliorer les capacités d'action des départements pour répondre, notamment, aux problèmes de développement économique qui leur sont soumis.

Nous sommes prêts depuis longtemps. Vous avez sur la table la position du Sénat sur l'évolution nécessaire des dispositions de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Or le Premier ministre, dans son discours de politique générale, a bien évoqué une partie de ce dossier, à savoir les conditions d'exercice des mandats. En revanche, il a paru renvoyer à plus tard, c'est-à-dire après les élections municipales, un travail de fond sur les libertés locales et le problème du millefeuille administratif, tout en évitant, comme vous l'avez dit, le big bang.

Pour nous, c'est une inquiétude. Comment remotiver les Français souhaitant s'engager dans la vie municipale et départementale ? Pourriez-vous éclairer le chemin pour que nous puissions avancer rapidement, mais sans précipitation, puisque la réflexion est sur la table depuis déjà plus d'un an sur certains sujets, voire plus sur d'autres. En effet, il nous semble que le fait de différer les modifications de la loi NOTRe serait une grave erreur par rapport aux attentes de nos collectivités.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** L'examen de cette proposition de loi se transformant en questions d'actualité au Gouvernement, je vais tenter de répondre en deux minutes. *(Sourires.)*

Monsieur le président Bas, je l'ai dit à la tribune, le projet de loi que je présenterai en conseil des ministres au mois de juillet prochain traitera les questions liées à l'engagement dans leur globalité : comment « attirer » nos concitoyens vers l'engagement municipal, en vue des prochaines élections municipales, comment ne pas décourager les élus locaux une fois qu'ils se sont engagés. Par conséquent, les « irritants » de la loi NOTRe seront traités. Nous reprendrons de nombreuses propositions formulées par le Sénat.

Cela étant – permettez-moi d'ouvrir une parenthèse –, certaines des propositions du Sénat ne sont pas toujours parfaitement identiques à celles qui sont formulées par les grandes associations d'élus. Sans doute conviendra-t-il de faire un travail pour parvenir à un consensus, notamment pour ce qui concerne les questions touchant à l'intercommunalité. En effet, les spécificités géographiques conduisent les uns et les autres à considérer ces sujets différemment. L'intercommunalité semble vécue de façon similaire par la Manche, l'Eure ou le Pays basque, tandis que la Bretagne aurait une vision quelque peu différente. Il faut donc travailler avec plus de finesse, afin d'aboutir à un vrai consensus.

Enfin, dernière condition pour favoriser l'engagement : comment dire « merci » aux élus qui se sont engagés ? Je pense à la valorisation des acquis et à notre capacité à organiser le rebond de ceux qui décident d'arrêter.

Ce projet de loi sera donc complet. Il constituera la phase 1 des discussions sur la décentralisation. Pour être parfaitement clair, voire scolaire, je précise que ce projet de loi est destiné à mettre de la liberté dans ce qui est déjà décentralisé. Parallèlement, nous menons avec Jacqueline Gourault des discussions dans le but d'entamer un acte nouveau de décentralisation, qui concernera des compétences nouvelles. Une telle évolution se fera bien sûr dans le cadre de la négociation, notamment pour ce qui concerne la fiscalité locale, laquelle sera finalisée dans le prochain projet de loi de finances.

Par ailleurs, vous avez entendu le Premier ministre par la voix du ministre d'État tout à l'heure, la question de la réforme constitutionnelle se posera également. En la matière, monsieur le président Bas, je m'en remets à votre autorité. Demain matin, le Premier ministre aura l'occasion de préciser ces différents points.

**M. le président.** La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi initiale.

PROPOSITION DE LOI CRÉANT UN STATUT DE L'ÉLU  
COMMUNAL

Chapitre I<sup>er</sup>

CRÉATION D'UN STATUT DE L'ÉLU COMMUNAL

**Article 1<sup>er</sup>**

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

- ② 1° Après l'article L. 1111-1-1, est inséré un article L. 1111-1-2 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 1111-1-2.* – Considérant que l'organisation de la France est décentralisée comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon tel que défini au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, que dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, il est créé un statut de l' élu territorial. » ;
- ④ 2° L'article L. 2123-17 est abrogé.

**M. le président.** La parole est à M. Max Brisson, sur l'article.

**M. Max Brisson.** Notre démocratie représentative est en crise. L'un des éléments les plus tangibles de cette crise est l'opposition souvent soulignée entre démocratie représentative et démocratie participative ou directe. Je ne suis pas sûr que nous comblerons le fossé qui les sépare en figeant la fonction de l' élu municipal dans un statut. Pour autant, je partage bien des dispositions figurant dans cette proposition de loi, laquelle s'inspire des recommandations formulées par notre délégation aux collectivités territoriales.

Oui, il faut renforcer tout ce qui facilite l'exercice des fonctions électives ! En effet, il faut rompre avec la baisse d'attractivité des fonctions municipales, il faut veiller à la diversité des générations et des catégories socioprofessionnelles, au risque d'un repli sur une population d'élus déconnectés de la réalité de la société. Il faut également donner des moyens et une meilleure formation aux élus municipaux, afin qu'ils soient capables de peser face une technocratie de plus en plus spécialisée.

En revanche, je ne pense pas que l'on se mette au service de la cité comme on entre dans un métier. Nous devons éviter de creuser un fossé entre des agents politiquement actifs sous statut et les autres citoyens, qui pourraient ainsi être encouragés dans leur passivité. Enfermer l'engagement municipal dans des règles rigides me semble aller à l'encontre de la promesse démocratique. Chaque citoyen est libre de participer à la vie démocratique ; c'est ainsi que notre pays a longtemps connu une remarquable vitalité de sa vie communale, qui fut un socle de notre République.

Mes chers collègues, nous devons chercher à nourrir une plus grande convergence entre les différentes formes de participation des citoyens à la vie de la cité. Abolir le beau principe de la gratuité par la création d'un statut ne va pas dans le sens de la convergence entre démocratie directe et démocratie représentative. Telle est notamment la raison pour laquelle je réaffirme mon soutien à la position de M. le rapporteur. Je n'approuve pas l'abrogation de la gratuité des fonctions municipales.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Je souhaite remercier le groupe CRCE et Pierre-Yves Collombat de leur initiative.

Permettez-moi de rappeler les propos d'un ancien Président de la République, selon lequel le plus bel honneur que l'on puisse faire à un homme ou une femme est de lui confier un mandat d' élu municipal. C'est très vrai, car il s'agit d'une tâche enthousiasmante ! Pourtant, combien de fois ai-je perçu

la lassitude des élus communaux ? Les motifs du découragement sont connus de tous : complexité des normes, réduction des moyens des communes et de leurs possibilités d'action en raison du transfert de compétences aux intercommunalités, risque juridique et pénal, insuffisance des mesures de compensation, problèmes de formation ou caractère insatisfaisant de la protection sociale, insuffisant soutien de l'État dans l'accompagnement des petites communes.

Nous sommes tous d'accord : les conditions des mandats locaux doivent être améliorées. En outre, les moyens accordés doivent permettre d'aboutir à une réelle diversité sociologique et de genre.

Comme le disait l'un de nos anciens collègues, toutes ces mesures auront un coût. Tel est le prix de la démocratie. Je partage donc le point de vue des auteurs de la proposition de loi concernant la nécessité d'aller vite. Toutefois, convient-il de supprimer le principe de gratuité ? Je l'avoue, le sujet mérite réflexion. Ce principe a été débattu lors de l'examen de chacun des grands textes traitant du statut des élus. Une telle suppression a toujours été repoussée, ce qui n'a pas empêché un certain nombre d'aménagements, certes insuffisants.

Au demeurant, les termes du débat sont complexes. Si j'en crois certains chercheurs, l'exercice d'un mandat n'est ni un métier ni une profession, même s'il faut reconnaître que la fonction d' élu s'est fortement professionnalisée. L' élu rend service à la collectivité dès lors que son activité n'est pas rémunérée mais compensée, son engagement étant bénévole.

La loi municipale ne dit pas autre chose ! Néanmoins, je note que, depuis longtemps, le renforcement des responsabilités des élus mérite un renforcement des compensations. Pour autant, faut-il aller vers la professionnalisation ? La technicisation des tâches et la multiplication des instances où siègent les élus nous conduisent à nous poser la question.

Le mandat d' élu découlant d'une élection au suffrage universel, peut-il être considéré comme un métier ? Pour ma part, je n'ai toujours pas tranché la question, faute de pouvoir mesurer l'impact d'une telle mesure. Sans doute ne suis-je pas seul dans ce cas.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, sur l'article.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Beaucoup de choses réjouissantes ont été dites, même si je les ai pour la plupart déjà entendues : je ne vais pas assez loin, ou trop loin, ce n'est pas le moment, ce n'est plus le moment, etc. La chose la plus réjouissante que j'ai entendue, c'est celle selon laquelle je serais à contretemps. Si je suis à contretemps, ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé plusieurs fois de poser le problème !

Permettez-moi de vous lire, mes chers collègues, un extrait, issu du *Monde* d'aujourd'hui, des propos tenus par le Président Macron, que je n'ai pas pour habitude de citer, devant l'OIT : « Je crois que la crise que nous vivons peut conduire à la guerre et à la désagrégation de nos démocraties. J'en suis intimement convaincu. Je pense que tous ceux qui croient, sagement assis, confortablement repus, que ce sont des craintes qu'on agite se trompent. Ce sont les mêmes qui se sont réveillés avec des gens qui semblaient inéligibles ou sortis de l'Europe alors qu'ils pensaient que cela n'advierait jamais. »

Voilà la situation ! Elle se double, après les grandes manifestations des « gilets jaunes », d'une sécession rampante des citoyens, qui se déploie depuis des décennies, se traduisant notamment par une baisse de la participation aux élections et des votes de « dédagisme ». On ne vote plus pour quelqu'un ou pour un programme, mais contre !

Dans un tel contexte, la démocratie locale est particulièrement importante. Il existe même une corrélation inversement proportionnelle entre la taille des communes et la participation : plus la commune est petite, plus les gens votent ! C'est ça qui est en jeu !

**M. le président.** Il faut conclure !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Donner un statut à l'élu communal, c'est faire un geste symbolique, pour reconnaître le rôle des hussards noirs, ou tricolores, de la République que sont les élus et, plus particulièrement, les maires.

**M. le président.** Merci !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il s'agit non pas d'un problème pragmatique, mais d'un geste politique. Faisons ce geste, c'est tout ce que je demande.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, sur l'article.

**Mme Cécile Cukierman.** Sans être redondante avec ce qui a pu être dit précédemment, je rappelle que l'article 1<sup>er</sup> de ce texte pose la question d'une évolution des mesures législatives destinées à l'origine à faciliter le mandat d'élu local, pour aboutir à la création d'un statut d'élu territorial. Plusieurs orateurs l'ont souligné, une telle évolution ne relève pas d'un simple enjeu sémantique. Créer un statut, cela signifie reconnaître le rôle incontournable des acteurs de la République et de la démocratie, à savoir des élus locaux et territoriaux, qui en sont les chevilles ouvrières.

Je ne rouvrirai pas un débat dont les termes recueillent aujourd'hui l'accord de tous. Pourtant, voilà encore quelques années, certains votes auraient pu remettre en cause une telle conception. Aujourd'hui, chacun reconnaît que la commune constitue la cellule de base de notre démocratie.

Il est donc nécessaire de conforter les élus locaux, non pas dans une perspective électoraliste à la veille des élections municipales, mais pour faire face à la problématique, que vous avez rappelée, monsieur le ministre, du renouvellement qui interviendra en 2020. Celle-ci va au-delà de la question de l'accompagnement de l'engagement, car elle concerne également l'aspect financier et le sentiment d'utilité des élus.

À cet égard, je vous invite, mes chers collègues, à lire dans *L'Express*, qui est loin d'être un journal gauchiste, le témoignage de certains maires, qui rencontrent des difficultés dans les grandes agglomérations et les intercommunalités XXL, dans lesquelles ils ne trouvent pas leur place.

Par conséquent, si les amendements déposés sur l'article 1<sup>er</sup> visent à le rendre plus compréhensible ou plus lisible, ils ne doivent pas pour autant supprimer la création d'un statut de l'élu.

Au-delà du sort qui sera réservé aujourd'hui à ce texte, si certains articles étaient votés collectivement par notre assemblée, je ne doute pas, monsieur le ministre, que vous sauriez entendre le Sénat et reprendre le fruit de ses travaux.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** J'ai tendance à penser que, parfois, dans cet hémicycle, nous aimons à solenniser les choses et à imaginer que nous n'aurions pas les mêmes

objectifs. Or, en particulier sur ce sujet, nous aspirons tous, avec des nuances liées à nos sensibilités, à prendre en compte le souhait exprimé par les 500 000 élus de ce pays, et plus encore par les maires ou les exécutifs intercommunaux ou territoriaux, pour déboucher sur un statut. En disant « statut », je ne fais pas de sémantique, car le sujet est bien plus large : il s'agit des conditions d'exercice des mandats locaux.

Monsieur Collombat, je peux l'affirmer, sur ce texte, nous avons tenté de proposer tout le champ des possibles, mais, une durée de quatre heures, c'est court pour évoquer un sujet sur lequel l'ensemble de nos collègues souhaitent s'exprimer, chacun ayant sa propre expérience susceptible d'élargir le débat. La possibilité d'un renvoi en commission a ainsi été évoquée, afin de discuter de cette proposition de loi concomitamment au projet de loi qui sera déposé par le Gouvernement.

La commission n'a donc adopté aucune posture. Elle a simplement souhaité que ce texte suscite une discussion dont le Gouvernement puisse s'inspirer. Peut-être quelques idées fortes discutées au Sénat pourront-elles enrichir le texte du Gouvernement. Malheureusement, l'exercice auquel nous nous livrons aujourd'hui est contraint. Nous nous heurtons à certaines réalités, parfois vécues comme frustrantes. Je pense notamment au couperet de l'article 40 de la Constitution.

Ainsi, monsieur Savoldelli, s'agissant des frais de garde, nous nous rejoignons. Notre collègue Michelle Gréaume a pu constater, dans le cadre des travaux de la délégation aux collectivités territoriales, notre volonté de prendre en compte ce type de sujet. Mais dès qu'on introduit des dispositions relatives aux frais de garde ou à la formation, on se heurte malheureusement à la problématique de l'article 40. À cet égard, j'aurais vraiment souhaité que l'amendement de notre collègue Agnès Canayer puisse prospérer.

Nous avons vraiment à cœur, aujourd'hui, de débattre sur le fond, en ne nous interdisant d'aborder aucun sujet. J'en veux pour preuve notre volonté de faire des propositions, sans nous cacher derrière notre petit doigt, s'agissant par exemple des indemnités, en contournant partiellement l'article 40. Nous avons fait montre, me semble-t-il, des meilleures intentions qui soient.

Je le dis avec sincérité et un brin de solennité : j'espère que notre débat d'aujourd'hui sur cette proposition de loi sera le prélude d'un travail menant, de façon aussi pragmatique que possible, à un texte qui sera vraisemblablement celui du Gouvernement. Je forme le vœu que chacun prenne activement sa part à ce travail. (*M. Loïc Hervé applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Cet article 1<sup>er</sup> pose un problème essentiel : celui de la nature de la fonction élective. Le code général des collectivités territoriales prévoit, pour ce qui concerne les maires, leurs adjoints et les conseillers municipaux, que la fonction élective est gratuite. Les auteurs de ce texte nous proposent de revenir sur cette pétition de principe que je crois, pour ma part, essentielle.

Mes chers collègues, la Révolution française n'aurait pas eu lieu si l'indemnité parlementaire n'avait pas été inventée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Tout à fait !

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Au cours du mois d'août 1789, en effet, alors que les États généraux s'étaient transformés en Convention, plusieurs députés du tiers état ont annoncé qu'ils s'apprêtaient à rentrer chez eux, tout simplement parce qu'ils n'avaient plus de quoi vivre, ayant cessé d'exercer leur métier. Il a donc fallu inventer une indemnité, dont le montant fut fixé à 18 livres. Quand on est élu, il arrive que l'on doive faire des sacrifices du point de vue de sa vie professionnelle et, parfois, arrêter de faire son métier.

En 1848, pour éviter que les parlementaires soient exclusivement des banquiers – noble profession au demeurant –, des fonctionnaires ou de grands propriétaires terriens, l'indemnité a été inscrite dans la Constitution : là encore, il s'agissait de permettre à des gens qui vivaient de leur travail de cesser leur activité professionnelle pour pouvoir exercer leur mandat. L'indemnité porte bien son nom : les élus étaient forfaitairement indemnisés pour avoir abandonné leur profession.

Vous-mêmes, mes chers collègues, quand les enquêteurs de l'Insee viennent chez vous pour vous recenser et vous demandent quelle est votre profession, vous devez répondre : « sans profession » !

**M. André Reichardt**. Ou « retraité ».

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. En effet, vous avez été obligés d'abandonner votre profession pour pouvoir être parlementaires à plein temps.

Nos élus locaux sont dans une situation tout à fait comparable : leur mandat est gratuit, mais ils ont droit à une indemnité, car, à défaut, ils ne pourraient pas l'exercer.

Il faut, me semble-t-il, s'en tenir à cette règle fondamentale de la République, qui est presque un principe sacré, en rejetant l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi, qui l'abrogerait.

**M. Michel Forissier**. Bravo !

**M. le président**. L'amendement n° 41 rectifié *bis*, présenté par MM. A. Marc, Malhuret, Menonville, Bignon, Chasseigne et Luche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Alain Marc.

**M. Alain Marc**. M. Bas vient de nous rappeler avec éloquence l'histoire des premiers élus. Mon propos sera plus pragmatique : nous avons la chance d'avoir, en France, quelque 35 000 communes – elles étaient encore 36 000 il y a peu, avant la création de communes nouvelles –, qui maillent le territoire français de façon extrêmement fine et constituent autant de points de démocratie, et plus de 500 000 personnes qui décident.

Le principe de la gratuité de l'exercice du mandat est essentiel : comment voulez-vous qu'une commune de 100 ou de 150 habitants, dont la capacité d'autofinancement est de 35 000 ou 40 000 euros, puisse défrayer un maire qui deviendrait ainsi un quasi-professionnel ? C'est impossible !

Nous irions, si ce principe était abandonné, vers un regroupement à marche forcée des petites communes – dont nous ne voulons pas, puisque nous remettons en cause, par exemple, le dispositif de la loi NOTRe – afin qu'elles atteignent la taille suffisante pour pouvoir payer un élu.

Mon amendement vise par conséquent à supprimer cet article.

**M. le président**. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud**, *rapporteur*. Je reprends à mon compte l'explication qui a été donnée par le président de la commission des lois et j'évoquerai en outre deux sujets qui me paraissent importants.

Tout d'abord, il a été question des élus qui sont indemnisés, mais deux tiers des élus locaux ne perçoivent aucune indemnité et sont totalement bénévoles.

**Mme Sylvie Goy-Chavent et M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. Mathieu Darnaud**, *rapporteur*. Par ailleurs, monsieur le ministre, je vous invite à vous remémorer le débat passionné que nous avons eu ici même voilà quelques semaines sur la fiscalisation des indemnités. Si le Gouvernement est finalement revenu à de meilleurs sentiments, reprenant à son compte les propositions du Sénat,...

**Mme Françoise Gatel**. Oui !

**M. Mathieu Darnaud**, *rapporteur*. ... c'était à la condition que l'indemnité serve à couvrir les dépenses exposées par les élus au titre de l'exercice de leur mandat, notamment les frais de déplacement.

Je rejoins donc le président de la commission des lois et notre collègue Alain Marc en émettant un avis favorable sur cet amendement.

**M. le président**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre*. Je me rallie à mon tour au président de la commission des lois, à l'axe bien connu unissant Philippe Bas au gouvernement d'Édouard Philippe... (*Sourires.*)

Plus sérieusement, s'il fallait écrire un article 1<sup>er</sup> du statut de l'élu, il disposerait que la fonction est gratuite. Précisément, le fait que l'indemnité ne soit ni un salaire ni un traitement de fonctionnaire garantit la liberté de l'élu, consacre son rôle à part. Certes, les indemnités des élus relèvent du chapitre 12 des dépenses de fonctionnement de la collectivité, mais elles sont bien distinctes des frais de personnel, contractuel ou fonctionnaire, de celles-ci.

En la matière, sur mon terrain normand, je ressens que les élus locaux sont attachés à cette notion de gratuité, mais également à la singularité de la nature juridique même de la somme qu'ils perçoivent. Elle est une indemnité de fonction : c'est bien pour cette raison, d'ailleurs, que, quand un maire adjoint se voit retirer ses délégations par son maire, il perd automatiquement son indemnité, qui est attachée à la délégation de fonctions, c'est-à-dire à la responsabilité et, bien souvent, à la signature.

Revenir sur le principe de la gratuité de cette fonction, qui est un vieux principe républicain hérité du XIX<sup>e</sup> siècle et de la III<sup>e</sup> République, ne serait pas la bonne manière d'amorcer la rédaction du statut de l'élu. Le Gouvernement émet donc un avis favorable sur cet amendement de suppression.

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat**. Je trouve assez réjouissant cet éloge de la gratuité de la part des élus que nous sommes, dont les fonctions ne sont pas gratuites ! (*M. Roland Courteau sourit.*)

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Mais bien sûr que si !

**M. Pierre-Yves Collombat**. D'ailleurs, sauf erreur de ma part, aux termes du code général des collectivités territoriales, seules les fonctions municipales sont dites gratuites. Le CGCT ne fait pas mention des autres fonctions électives sous ce rapport. Ce n'est pas normal, c'est incohérent !

Par ailleurs, on nous dit, subtile distinction, qu'il s'agit d'une indemnité.

**M. Sébastien Lecornu**, *ministre*. Ce n'est pas une subtilité !

**M. Pierre-Yves Collombat**. Mais, cette indemnité, qu'indemnise-t-elle ?

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Un manque à gagner !

**M. Pierre-Yves Collombat**. Un manque à gagner sur le temps de retraite ?

**Mme Sophie Primas**. Il y a des adjoints qui travaillent !

**Mme Françoise Gatel**. Et les remboursements de frais ?

**M. Pierre-Yves Collombat**. Des remboursements et des crédits d'heures sont prévus. (*Protestations sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.*) Mais si ! Il ne s'agit pas de l'indemnisation de frais particuliers.

En outre, qu'est-ce que cette indemnisation qui est soumise à l'impôt ? Aux termes de la loi de finances pour 2018, c'est un revenu comme les autres ! Je veux bien entendre vos envolées lyriques sur la gratuité, etc., mais on est en pleine incohérence !

Effectivement, la fonction d'élu n'est pas une profession : que serait une profession élective ? Le maire n'est pas un spécialiste des stations d'épuration ou de la gestion de telle ou telle infrastructure, son rôle est de représenter les citoyens. Voici le fond du débat : pourquoi parler de gratuité uniquement pour les élus municipaux ?

**M. le président**. La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche**. Je voudrais compléter l'intervention de M. le président de la commission des lois. L'indemnisation a effectivement été conçue pour ceux qui avaient dû abandonner leur profession pour exercer leur mandat. Il ne faut pas oublier, néanmoins, que l'indemnisation a surtout servi à l'émancipation sociale. Pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, il y a eu des classes favorisées et des classes défavorisées. L'indemnisation a surtout permis aux plus faibles et au monde ouvrier de bénéficier d'une digne représentation. La question de l'indemnisation est aussi celle de la représentation de tous, et non pas seulement de certains, comme ce fut le cas au XIX<sup>e</sup> siècle.

Par ailleurs, dans les années soixante, Roland Barthes a écrit un très beau livre, *Mythologies*. Nous nous situons exactement dans ce cadre d'analyse : la question de l'amateurisme de la fonction d'élu est devenue un totem dont on ne peut pas discuter, alors qu'il le faudrait. On est ici en train de tout confondre. La vraie question n'est pas celle du statut : elle tient à la variation des tâches à l'intérieur d'un même statut. Si certaines fonctions ne sauraient évidemment être exercées à plein temps, cela relève au contraire, pour d'autres, de l'évidence absolue. Dans les plus gros exécutifs, les mandats de maire, de président d'intercommunalité, voire d'adjoint, sont incompatibles avec l'exercice d'une profession.

On peut se raccrocher au totem de l'amateurisme, mais si l'on se refuse à aborder de front les difficultés qui se font jour en matière d'exercice des fonctions électives, on échouera à répondre aux besoins des élus qui exercent leur mandat à temps plein. Il faut savoir le reconnaître !

**M. le président**. La parole est à Mme Michelle Gréaume, pour explication de vote.

**Mme Michelle Gréaume**. Monsieur le ministre, vous avez distingué salaire et indemnité. Mes chers collègues, qui a voté l'article 5 du projet de loi de finances pour 2017 ? Ce n'est pas le groupe CRCE : c'est vous !

**M. François Bonhomme**. Ce vote a eu lieu en décembre 2016 !

**M. Pierre-Yves Collombat**. Ce n'est pas la question !

**Mme Michelle Gréaume**. C'est cet article qui a entériné le principe selon lequel les indemnités de fonction des élus sont désormais imposables au même titre que les salaires (*M. François Bonhomme fait un signe de dénégation.*) : vous pouvez le vérifier, mon cher collègue ! Il y a tout de même là une incohérence !

En quoi ce principe de gratuité serait-il si important, sinon pour le juge, qui fonde parfois sur lui son raisonnement pour annuler des délibérations des assemblées locales créant des indemnités de fonction en dehors des dispositions des lois ou décrets ? Mais, en la matière, des sanctions ne sont-elles pas prévues ?

**M. le président**. La parole est à Mme Nadia Sollogoub, pour explication de vote.

**Mme Nadia Sollogoub**. Pour ma part, je voterai contre cet amendement. Les feuilles d'indemnité des élus, aujourd'hui, ressemblent trop à des feuilles de paie. Il faut absolument qu'un débat soit ouvert sur ce sujet ; on ne peut pas en rester là.

Je me félicite que l'on ait parlé de tous les élus qui ne touchent strictement aucune compensation ; nous devons absolument nous poser la question de ce que coûte l'exercice du mandat, sachant que beaucoup d'autres élus ne perçoivent qu'une indemnité très faible.

Par ailleurs, en quoi le fait d'avoir un statut empêcherait-il le bénévolat ? On sait très bien que, de toute manière, les élus vont toujours au-delà de ce qu'on leur demande et se montrent disponibles jour et nuit.

Je suis très contente que le débat s'installe. Il faut que nous regardions les choses en face : on ne peut pas en rester là, en laissant les élus, en particulier ceux des petites communes, dans la situation qui est la leur actuellement.

**M. le président**. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman**. Je vais reprendre ce que j'ai dit lors de mon intervention sur l'article, différemment ; ce sera peut-être plus clair.

Il y a bel et bien un débat, qui traverse tous les groupes, en fonction des expériences de chacun, sur ce que l'on entend, aujourd'hui, par « gratuité ». Mais l'article 1<sup>er</sup>, tel qu'initialement rédigé, n'a pas pour seul objet de revenir sur le principe de la gratuité : il vise d'abord à créer un statut de l'élu territorial.

**M. Mathieu Darnaud**, *rapporteur*. Territorial ou communal ?

**Mme Cécile Cukierman.** À entendre les interventions lors de la discussion générale, tout le monde s'accorde à dire qu'instaurer un tel statut répond à une nécessité. Or l'adoption de cet amendement mettrait fin au débat. En revanche, s'il est rejeté, nous pourrions discuter des amendements n<sup>os</sup> 27 rectifié, 28 rectifié, 30 rectifié et 29 rectifié, qui me paraissent satisfaisants en tant qu'ils maintiennent l'inscription dans la loi d'un statut de l'élu territorial. Il restera ensuite à examiner les amendements n<sup>os</sup> 26 rectifié et 55 rectifié *bis*, qui portent sur la gratuité du mandat.

Je vous remercie, monsieur le président de la commission des lois, d'avoir fait référence à l'héritage de la Révolution française. Sur ces bases, je pense que nous pourrions avancer ensemble.

Quoi qu'il en soit, voter cet amendement reviendrait à refuser la création d'un statut de l'élu territorial. Il dépend de nous que le débat puisse se poursuivre, ce qui offrira l'occasion au Sénat rassemblé d'interpeller le Gouvernement, afin que la création du statut de l'élu territorial, dont tout le monde nous parle dans nos circonscriptions, soit réellement inscrite dans le projet de loi annoncé pour le mois de septembre.

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme, pour explication de vote.

**M. François Bonhomme.** Mme Gréaume fait erreur, me semble-t-il : l'alourdissement de la fiscalisation des indemnités des élus date de la loi de finances de décembre 2016, c'est-à-dire du précédent quinquennat. C'est le report du prélèvement à la source qui l'a rendu particulièrement douloureux. Je donne cette précision factuelle pour bien mettre en lumière la responsabilité du gouvernement de l'époque.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Le gouvernement actuel mène la même politique !

**M. François Bonhomme.** Sur la question du principe de gratuité, la difficulté pour trancher tient au fait que nous sommes dans un entre-deux : la fonction d'élu local n'est ni une activité salariée ni une activité tout à fait bénévole. Des dispositifs existent pour tenter de compenser de manière juste l'engagement des élus locaux, à proportion du degré de responsabilité qui est le leur, sachant que, parmi les 580 000 élus locaux, on trouve une grande diversité de situations.

Ce qui me gêne dans l'éventuelle suppression du principe de gratuité, c'est qu'elle fait peu de cas de l'espèce de gratification symbolique qu'une partie de nos élus locaux retirent du fait de se donner bénévolement corps et âme pour la population. Il y a là une autre forme de rétribution, symbolique certes, mais qui compte.

Si l'on supprime le principe de gratuité, que dira-t-on aux 450 000 élus locaux qui, aujourd'hui, ne touchent aucune indemnité ? Une telle décision s'inscrirait difficilement dans la culture politique qui est la nôtre, et il serait dommage d'envoyer un mauvais message à nos élus locaux, quand bien même nous estimons tous nécessaire de revaloriser les indemnités des élus des communes de moins de 3 500 habitants. J'espère que cette question sera traitée au mois de septembre.

**M. le président.** La parole est à Mme Agnès Canayer, pour explication de vote.

**Mme Agnès Canayer.** Nous avons tous ici le même objectif : faire en sorte que les élus locaux bénéficient de la juste reconnaissance de leur engagement au quotidien, dans

nos communes notamment, et surtout favoriser, dans la période de *blues* que traversent nombre d'entre eux, un tel engagement, afin qu'il ne soit pas essentiellement le fait de personnes disposant de davantage de temps et de moyens que les autres pour se consacrer à l'exercice d'un mandat, à l'instar des retraités.

Nous avons tous le même objectif, donc, mais nous ne prônons pas les mêmes moyens pour l'atteindre. Je suis convaincue, pour ma part, que ce n'est pas l'instauration d'un statut, enfermant l'élu dans un cadre rigide, qui permettra de réaliser notre ambition commune. La reconnaissance de l'élu passera plutôt par des principes, par une charte, ainsi que par des solutions concrètes.

Pour ce qui concerne la gratuité, j'y suis particulièrement attachée : c'est ce qui fait le sel de notre démocratie. Cet engagement citoyen des élus qui, au quotidien, donnent de leur temps et de leur cœur au service de l'intérêt général, c'est ce qui fait la force de leur mandat. Une rémunération viendrait amoindrir cette force de l'engagement municipal. La gratuité du mandat est inscrite dans notre histoire et notre patrimoine démocratiques. Elle revêt d'autant plus d'importance aujourd'hui, me semble-t-il, que nous travaillons tous, dans nos communes, à faire en sorte que de nombreux citoyens, en particulier des jeunes, s'engagent eux aussi bénévolement. L'engagement associatif et le bénévolat sont essentiels à la vie de nos communes. Nous enverrions un très mauvais signal en professionnalisant la fonction d'élu.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Joël Guerriau, pour explication de vote.

**M. Joël Guerriau.** Nous nous heurtons, en définitive, à la diversité du monde des élus et de ceux qui aimeraient accéder à des fonctions électives mais ne se porteront pas candidats parce qu'ils ont besoin d'exercer une activité professionnelle rémunérée pour vivre.

En réalité, quand on envisage d'exercer un mandat électif, on s'interroge aussi sur la capacité que l'on aura d'en vivre. Cela me choque d'entendre dire que, une fois devenu maire, on doit se déclarer « sans profession » parce que l'on vit de cette fonction ! Ce n'est pas reconnaître la réalité du vécu des élus.

J'ai lancé une consultation de tous les maires de Loire-Atlantique sur la base des conclusions et des recommandations du Sénat sur ce que pourrait être le statut des élus. Les réponses ont été claires : la rémunération et les indemnités sont un problème de fond, à côté de la question du statut ! La grande majorité des élus le disent et l'écrivent – vous trouverez sur mon site internet les documents relatifs à cette consultation.

Je considère pour ma part qu'il faut reconnaître la réalité pour ce qu'elle est : l'exercice d'un mandat est de plus en plus complexe, il exige de plus en plus de technicité et expose de plus en plus, sur le plan juridique, à des risques de toute nature. Nous ne pouvons donc pas faire comme si ce qui était vrai hier continuait à l'être, sauf à renoncer à notre fonction de parlementaires et à laisser les choses en l'état, en niant la réalité vécue par les élus aujourd'hui. L'élu doit être de plus en plus disponible, ne serait-ce que pour participer aux multiples réunions liées à la création des intercommunalités.

Les situations sont très diverses. J'entends bien ce que dit mon collègue et ami Alain Marc, à savoir qu'il est exclu que les petites communes puissent rémunérer l'ensemble de leurs élus, mais un tel état de fait est-il juste? Ne faut-il pas instaurer une indemnité minimale? Dans mon département, 56 % des maires estiment que tous les élus doivent bénéficier d'une reconnaissance indemnitaire.

Beaucoup de maires déplorent une baisse rapide de l'assiduité aux réunions de commission, voire du conseil municipal.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue!

**M. Joël Guerriau.** Le problème a été justement posé par nos collègues du groupe CRCE; pour ce qui me concerne, je ne voterai pas cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Marc, pour explication de vote.

**M. Alain Marc.** Nous vivons une période où les fonctions électives sont assez difficiles à exercer et alimentent beaucoup de suspicions. Ainsi, les parlementaires que nous sommes seraient trop payés. Quant aux maires, n'entendons-nous pas dire, y compris dans les petites communes, que leur engagement serait motivé par un intérêt personnel?

Comme l'a fort bien dit Agnès Canayer, aller vers l'instauration d'un salaire pour les maires reviendrait aujourd'hui à envoyer un bien mauvais signal.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mais bien sûr...

**M. Alain Marc.** Ce n'est pas le moment, dans la crise de la démocratie que nous vivons, de s'engager dans cette voie.

Le principe de gratuité doit être, à mes yeux, intangible. Ce n'est pas en le supprimant que nous restaurerons la confiance dans notre démocratie. Pour cela, il faut beaucoup expliquer, faire de la pédagogie. Contrairement à ce qu'a dit mon ami Joël Guerriau, les maires n'ont jamais demandé à être mieux indemnisés: ils disent simplement que la rémunération des élus est un vrai sujet. Dans l'Aveyron, aucun des maires et des conseillers municipaux que je connais ne souhaite être élu pour toucher une indemnité! Ce sont bien souvent des personnes qui, après un parcours associatif, ont envie de s'engager encore plus pour leur petite cité, au bénéfice de la population.

Je reste persuadé qu'il faut en rester à la gratuité de la fonction d' élu.

**M. le président.** La parole est à Mme Sylvie Goy-Chavent, pour explication de vote.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Que l'on me permette de donner lecture de l'objet de cet amendement: « L' élu municipal rend un service à la collectivité. Il n'est pas un professionnel. » Tout est dit! Qui dit professionnalisation dit fiscalisation! On s'engage alors sur un terrain très glissant.

**Mme Éliane Assassi et M. Pierre-Yves Collombat.** Mais c'est déjà le cas!

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** N'en rajoutons pas une couche!

Je le rappelle, le maire d'une commune de moins de 500 habitants touche 661 euros bruts par mois pour être corvéable à merci sept jours sur sept... Je ne parlerai même pas des adjoints, pour qui c'est la double peine: ils perçoivent un pourcentage de l'indemnité de maire, de surcroît revu à la baisse à proportion de la taille de la commune. Plus la

commune est petite, moins ils touchent! Il faut remettre les pendules à l'heure: si vous pensez que les maires s'engagent pour gagner de l'argent, vous n'avez rien compris!

**Mmes Éliane Assassi et Cécile Cukierman.** Ce n'est pas le sujet!

**Mme Michelle Gréaume.** Nous n'avons jamais dit ça!

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** La très grande majorité des maires sont à la tête de toutes petites communes. L'indemnité représente pour eux un défraiement: elle paie l'essence nécessaire pour se rendre en réunion, les timbres, le téléphone... Ils ne souhaitent pas qu'elle devienne un salaire, car le regard des gens deviendrait négatif. Ils veulent conserver cette gratuité qui s'attache à leur fonction.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Grand, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Grand.** Cette proposition des communistes me ravit, parce que j'en imagine les suites! Une fois les élus professionnalisés, ils pourront se syndiquer! (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Vive le collectivisme!

**Mme Éliane Assassi.** Et adhérer au parti communiste!

**M. Jean-Pierre Grand.** L'avantage avec les communistes, c'est qu'ils pensent à tout!

Je suppose que vous prévoyez que, à l'avenir, quand les électeurs, autant dire les actionnaires, décideront de renvoyer les élus dans leurs foyers, ceux-ci auront droit au chômage? (*M. André Reichardt rit.*)

Enfin, vous êtes dans le droit-fil de ces professionnels de la politique dont les Français ne veulent plus! (*Protestations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme Éliane Assassi.** Un peu d'humilité, quand même!

**M. le président.** La parole est à Mme Céline Brulin, pour explication de vote.

**Mme Céline Brulin.** Je voudrais, après ma collègue Cécile Cukierman, appeler l'attention sur le fait que le premier élément de cet article 1<sup>er</sup> est la création d'un statut de l' élu territorial. J'ai écouté attentivement toutes les interventions lors de la discussion générale. Chacun a dit, avec ses mots, qu'il fallait faire quelque chose pour soutenir les élus locaux. C'est ce que nous proposons au travers de cet article.

Pouvons-nous au moins nous accorder sur ce point, avant d'ouvrir le débat, tout à fait légitime et intéressant, sur la manière d'exprimer ce soutien aux élus, y compris sur le plan financier? Il importe d'adresser un signal aux élus locaux, dont la mission est extrêmement difficile, chacun l'a souligné, et qui ont le blues dans le meilleur des cas, quand il n'éprouve pas une désaffection à l'égard de leur fonction, pour diverses raisons.

Nous devons également adresser un signe au Gouvernement, dont le représentant ce soir, le ministre Lecornu, vient de rappeler qu'il est en train de travailler sur cette question. Le Sénat veut-il signifier au Gouvernement, en adoptant cet amendement, qu'il n'est point besoin d'un statut de l' élu territorial?

Nous proposons au contraire à nos collègues de rejeter l'amendement de suppression, pour que nous puissions débattre de l'article 1<sup>er</sup>, qui pourra être modifié au fil de la discussion des amendements. Vous avez raison, chers collè-

gues : les élus des petites communes sont encore moins soutenus que ceux des grandes communes. Alors ouvrons le débat sur cet article 1<sup>er</sup>, qui prévoit la création d'un statut de l'élu territorial.

Je sais que le mot « statut » évoque les syndicats et d'autres choses toutes plus horribles les unes que les autres aux yeux de certains, mais il est nécessaire de sécuriser les élus locaux : c'est une demande puissante qui s'exprime aujourd'hui dans la société, et nos concitoyens sont prêts à la soutenir.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Fichet, pour explication de vote.

**M. Jean-Luc Fichet.** Je suis tout à fait surpris que l'on continue à parler de gratuité. La gratuité de la fonction d'élu local, cela n'existe plus ! Les élus locaux sont non pas des bénévoles, mais des personnes qui remplissent une mission confiée à elles par les électeurs et qui perçoivent à ce titre une juste indemnité.

Certes, dans le cas des petites communes, on peut s'interroger sur les montants attribués aux maires et aux adjoints et se demander s'il est légitime d'indemniser les conseillers municipaux.

Je défends l'idée d'instaurer un statut. Cela devrait théoriquement permettre, à l'avenir, d'éviter aux maires d'avoir à faire voter, après chaque renouvellement du conseil municipal, des montants indemnitaires dont le mode de calcul est totalement illisible. Certains maires, éprouvant une forme de sentiment de culpabilité, décident de n'en percevoir qu'une partie, en fonction de leur situation professionnelle. Le statut devrait permettre aux maires de toucher un montant indemnitaire précis, sans qu'il soit besoin d'en passer par un vote.

Par ailleurs, je ferai observer que l'augmentation de 40 % des indemnités des maires des communes de plus de 100 000 habitants n'a pas suscité un tel débat ! On n'a pas parlé, alors, de professionnalisation ! Par comparaison, les maires des petites communes, qui assument de lourdes tâches et dont l'indemnité n'a pas été revue à la hausse, se trouvent fortement pénalisés. On gagnerait à éclaircir cette question de l'indemnisation des élus.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marc Boyer, pour explication de vote.

**M. Jean-Marc Boyer.** L'élu s'engage dans la vie de la cité, selon la définition même du mot « politique ». Qui dit salaire dit fonction : on entre alors dans un système de fonctionnarat, ce qui emporte, à terme, une fiscalisation, la perception de cotisations pour la retraite et une indemnisation du chômage en cas de non-réélection. La notion d'indemnisation me paraît tout à fait appropriée et préférable.

Aujourd'hui – il me semble important de le répéter –, l'indemnité du maire d'une commune de moins de 500 habitants s'élève à 661 euros bruts. Qui est prêt à renoncer à la moitié de sa rémunération, voire davantage, pour 661 euros bruts ? Il faut donc plutôt travailler sur la revalorisation des indemnités des maires des petites communes, qui ont aujourd'hui beaucoup de mal à assumer leur mandat tout en exerçant une activité professionnelle.

Enfin, qui est le patron du maire, sinon l'électeur, qui peut toujours décider de ne pas le reconduire au terme de son mandat ? À quelques mois des élections municipales, il importe de revaloriser l'indemnité du maire pour renforcer l'attractivité de la fonction.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Laurent, pour explication de vote.

**M. Pierre Laurent.** Je veux y insister, la question du statut de l'élu territorial ne se réduit pas à celle de l'indemnité. Pour les salariés du privé, croyez-vous qu'il soit facile de s'engager dans un mandat électif ? Il n'existe pas aujourd'hui de garanties de retour à l'emploi au terme de celui-ci. Nous sommes bien placés pour le savoir, il est très difficile pour un ancien salarié de retrouver un emploi après avoir exercé la fonction d'élu, qui n'est pas une profession. Il faut donc créer de telles garanties.

La création d'un statut de l'élu territorial recouvre donc toute une série de problématiques. On peut débattre des modalités d'indemnisation, mais ce n'est que l'un des aspects de la question. Si nous supprimons l'article 1<sup>er</sup>, nous tuons le débat dans l'œuf, alors que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut l'ouvrir.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Je voudrais d'abord dire à notre collègue Fichet que nous avons souhaité traiter la question des indemnités, surtout s'agissant des communes les moins peuplées.

Je remercie Mmes Brulin, Cukierman et M. Laurent : leurs interventions soulignent en creux le fait que la commission et son rapporteur n'ont pas déposé d'amendement à l'article 1<sup>er</sup>, ...

**Mme Éliane Assassi.** Contrairement à Alain Marc !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** ... afin de laisser prospérer le débat sur la question du statut de l'élu territorial ou communal. Il ne m'appartient pas de demander à M. Marc de retirer son amendement, ...

**Mme Éliane Assassi.** Bien sûr que si !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** ... mais nous sommes tout à fait enclins à poursuivre la discussion sur ce sujet.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Je voudrais, pour contribuer à la clarification du débat, répondre à certains intervenants.

Au fond, monsieur Collombat, ce qui nous sépare n'est pas si profond. Il me semble, pour ma part, que ce débat sur la gratuité aurait aussi bien pu ne pas avoir lieu, car les positions que nous défendons, les uns et les autres, sur cette question sont finalement avant tout des positions de principe.

Je le dis en toute sincérité, votre raisonnement par assimilation des indemnités à des traitements ou salaires ne tient pas. Selon vous, il serait étayé par le fait que l'impôt sur le revenu s'applique à ces indemnités.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ce sont des revenus !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Les revenus du patrimoine, les bénéfiques non commerciaux, les bénéfiques agricoles ne sont pas des revenus du travail, ...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ce ne sont pas des indemnités !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** ... et pourtant ils sont imposés ! Même des revenus occultes, dont l'origine n'est pas identifiée, sont soumis à l'impôt sur le revenu au titre des signes extérieurs de richesse. Les revenus de la prostitution, par exemple, donnent lieu à la perception de l'impôt sur le revenu. Or, à ma connaissance, ce ne sont pas des salaires ! *(Rires sur les travées du groupe Les*

*Républicains et du groupe Union Centriste.*) Sur le plan de notre droit positif, il n'est pas possible d'assimiler à un traitement ou à un salaire les indemnités des élus au seul motif que ces indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Il est en effet regrettable, monsieur Guerriau, que les formulaires de l'Insee ne comportent pas une case « autres » pour les titulaires d'un mandat de maire, de sénateur ou de député, mais ce n'est pas une raison suffisante pour cocher la case « salarié » ou la case « fonctionnaire » quand on ne l'est pas !

Plusieurs d'entre vous l'ont dit, et M. le ministre est revenu sur ce point, la liberté de l' élu tient aussi au fait qu'il n'est pas le salarié ou l'agent fonctionnaire de la commune. Cette liberté, nous y tenons : tout mandat impératif est nul. Une fois que vous êtes maire, vous êtes libre. Cela ne veut pas dire que vous pouvez faire n'importe quoi, cela veut dire que vous agissez en conscience.

Enfin, je voudrais souligner que la dimension pratique de notre débat ne doit pas être perdue de vue. Ce matin, en commission des lois, sur l'initiative de notre rapporteur, M. Mathieu Darnaud, nous avons adopté un amendement visant à améliorer l'indemnisation des élus des communes peu peuplées.

**M. Jean-Marc Boyer.** Très bien !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Nous pensons que l'engagement de ces élus locaux se rapproche en réalité, dans certains cas, d'un plein temps et mérite d'être mieux reconnu à travers le montant de l'indemnité. Plus la commune est petite, moins elle dispose de services techniques, ce qui contraint le maire et son adjoint aux travaux à être derrière les artisans quand on refait les huisseries de l'école ou de la mairie. Cela représente beaucoup de travail pour les élus locaux. J'estime qu'une meilleure reconnaissance est nécessaire, bien que je sois conscient que tenir de tels propos n'est pas toujours très populaire...

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Selon l'un de nos collègues, les électeurs seraient les patrons des maires : non, pas du tout ! Le maire est son propre patron. Il travaille sous le regard de ses concitoyens, qui peuvent, le moment venu, ne pas renouveler son mandat, mais sa responsabilité est pleine et entière, et il ne saurait être qualifié de subordonné, même de ses électeurs.

Enfin, comme M. Mathieu Darnaud, je suis sensible à la demande de retrait de l'amendement n° 41 rectifié *bis* exprimée par plusieurs de nos collègues du groupe à l'origine de la proposition de loi. Cela permettrait, nous expliquent-ils, la tenue d'un débat approfondi sur les autres dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, que l'adoption éventuelle de cet amendement de suppression évincerait de la discussion. Je comprends cette attente du groupe CRCE et je n'hésite pas à demander moi aussi à l'auteur de l'amendement de bien vouloir le retirer, non pas que je sois en désaccord avec la suppression proposée, mais tout simplement pour permettre au débat sur le fond d'avoir lieu.

**M. André Reichardt.** Excellent !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Sébastien Lecornu,** *ministre.* Mesdames les sénatrices Brulin et Cukierman, vous avez raison : l'article 1<sup>er</sup> ne soulève pas uniquement la question du principe de

gratuité, sur laquelle je reviendrai dans un instant. Il pose aussi celle de la création par la loi d'un statut de l' élu territorial. Ma réponse est claire : ce statut, nous devons l'écrire.

**Mme Éliane Assassi.** Voilà !

**M. Sébastien Lecornu,** *ministre.* D'ailleurs, MM. Darnaud et Bockel ne disent guère autre chose dans leur rapport intitulé *Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives.* Le Président de la République non plus quand il annonce, lors de la conférence de presse faisant suite au grand débat, vouloir donner aux élus locaux un statut « digne de ce nom ». Il ne m'appartient pas, en ma qualité de membre du Gouvernement, de donner une indication quelconque au sénateur Alain Marc sur l'opportunité de retirer son amendement afin de permettre la poursuite de la discussion, mais le projet de loi que je vous présenterai au mois de septembre prochain non seulement écrira ce statut, mais surtout lui donnera du corps, en entrant dans le détail. S'il ne comporte pas des éléments très concrets et en reste à des invocations, cela ne mènera à rien.

Je le redis, car c'est important pour la suite de nos discussions, commencer en remettant en cause le principe de gratuité – auquel je suis vraiment très attaché, y compris à titre personnel –, ce n'est pas envoyer un bon signal. Dans cette enceinte, tout le monde aime profondément la démocratie, mais beaucoup de démagogues attendent les élus au tournant : tout leur est bon pour taper sur les élus locaux !

Nous pouvons protéger les élus locaux en réaffirmant la gratuité de leur engagement. Cela ne veut pas forcément dire qu'il est bénévole : il convient de bien définir les termes. Les sauveteurs de la SNSM, à qui je rends ici hommage, sont, eux, complètement bénévoles, parce qu'ils le souhaitent, tandis que les militaires de réserve bénéficient d'une indemnisation non fiscalisée et que les sapeurs-pompiers volontaires sont soumis à un autre régime encore. Se fonder sur des régimes fiscaux qui trouvent parfois leur origine dans des lois de finances vieilles de vingt ou trente ans pour définir des principes régissant l'organisation de notre démocratie locale d'aujourd'hui et de demain me semble quelque peu délicat ; je rejoins sur ce point le sénateur Bonhomme. Même s'il est vrai que le prélèvement à la source a modifié les choses, cela fait des années que les indemnités des élus locaux sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Je vous propose donc de mettre de côté la question de la fiscalité, peut-être pour pouvoir mieux la traiter ensuite. En tout cas, il convient de ne pas faire du régime fiscal un postulat pour créer le statut de l' élu.

Le président Bas a raison...

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Sur ce point...

**M. Sébastien Lecornu,** *ministre.* ... de dire que le maire est le patron politique de sa collectivité. Il en va d'ailleurs de même pour un président de conseil départemental ou de conseil régional. Les choses sont plus complexes en ce qui concerne les présidents d'EPCI, un EPCI étant non une collectivité territoriale, mais un établissement public.

Le maire est en même temps agent de l'État, puisqu'il est officier d'état civil et officier de police judiciaire. C'est d'ailleurs ce qui lui donne le droit de porter l'écharpe tricolore. De ce fait, il ne peut être ni le salarié de sa collectivité ni son agent, sauf à écorcher le principe même de l'autonomie de l' élu local.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Donc, il faut un statut !

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'ai répondu sur ce point, monsieur le sénateur Collombat !

Un droit plus puissant établit déjà le statut du parlementaire, en prévoyant des immunités, des indemnités, le fonctionnement et le règlement des assemblées, d'ailleurs soumis à la Constitution.

Entrons dans le vif du débat sur les indemnités. Le maintien du principe de gratuité, que je souhaite donc, nous épargne-t-il d'aborder le dossier délicat des indemnités ? La réponse est non ! Il faut évidemment traiter cette question, mais le consensus sera difficile à bâtir, les élus pouvant avoir des approches très différentes du sujet.

Le sénateur Kerrouche a rappelé à juste titre que, au XIX<sup>e</sup> siècle, l'indemnité était une sorte d'outil d'égalité sociale. D'autres sénateurs ont souligné qu'elle est une indemnisation de ce que l'on perd par ailleurs, en temps et en revenu du travail, en s'engageant pour sa commune. Mais un troisième aspect n'a pas été évoqué : celui de la compensation de la responsabilité pénale, civile et administrative qui pèse sur le maire, en tant qu'autorité territoriale, patron d'agents publics, détenteur du pouvoir de police et décideur en matière de commande publique.

Un certain nombre d'entre vous l'ont dit avec raison : souvent, les élus locaux ne demandent pas plus d'argent. Cependant, ils ne comprennent pas la raison d'être du seuil de 500 habitants. Pourquoi le maire d'une commune de 480 habitants perçoit-il un peu moins que celui d'une commune de 505 habitants ? Certes, il en est ainsi pour tous les effets de seuil, mais les élus locaux s'étonnent aussi que le secrétaire de mairie ou le directeur général des services touchent plus qu'eux, et un conseiller régional d'opposition deux ou trois fois plus, alors qu'il n'a ni délégation de signature ni responsabilité ! Pour autant, les maires ne réclament pas forcément une meilleure rémunération, et nous savons que l'indemnité des conseillers régionaux ou départementaux d'opposition est une garantie de l'exercice des droits de la minorité dans un hémicycle départemental ou régional. Mais les choses sont complexes et difficiles à expliquer à un maire qui agit, signe des actes juridiques et mène des projets sur le terrain.

Je ne botte pas en touche en vous disant cela, mais il faut bien distinguer les problèmes. Faut-il rédiger un statut de l'élu territorial ? Pour moi, la réponse est « oui » ! Faut-il remettre en cause le principe de gratuité ? Pour moi, la réponse est « non », eu égard à la charge symbolique très importante de ce principe. Si nous le supprimions, les nombreux démagogues qui veulent remettre en cause la démocratie représentative ne manqueraient de se saisir de cette occasion pour brocarder les élus !

Enfin, nous devons savoir traiter la question des indemnités calmement, sans démagogie. Sinon, nous ne rendrions pas service aux élus.

**M. le président.** Monsieur Marc, l'amendement est-il retiré ?

**M. Alain Marc.** Pour ne pas restreindre le débat à la question de la gratuité, je retire l'amendement. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** L'amendement n° 41 rectifié *bis* est retiré.

L'amendement n° 27 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse, Mme Deromedi, M. B. Fournier et Mmes Gruny et Micou-leau, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :  
« Les principes généraux déterminant les conditions d'exercice de leur mandat sont fixés par le présent code. »

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Nous pensons que rédiger un statut n'est pas la bonne méthode pour garantir les conditions de l'épanouissement des élus locaux, ni même pour favoriser leur engagement.

Néanmoins, il paraît opportun d'intégrer à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui comporte déjà des dispositions relatives aux principes généraux régissant l'action des élus locaux, des dispositions concernant les principes généraux de l'exercice des mandats locaux, afin de les placer en parallèle aux principes déontologiques de la charte de l'élu local, également fixés à cet article. Cela permettrait de sécuriser l'exercice des mandats locaux.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Dans l'esprit, je suis favorable à l'amendement de notre collègue Agnès Canayer. Pour autant, il serait préférable qu'il soit retiré au profit de l'amendement n° 28 rectifié, dans la même logique que précédemment.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable, avec sagesse ouverte. On commence à donner un contenu à ce que pourrait être le statut de l'élu territorial. Faut-il l'« indexer » juridiquement, si j'ose dire, sur le principe de libre administration des collectivités territoriales ? Pourquoi pas, mais cela ne saurait suffire à établir le statut de l'élu local, car si celui-ci a le droit de porter l'écharpe, c'est parce qu'il est aussi agent de l'État. On voit bien qu'il faut approfondir encore la réflexion pour bien définir ce que sont les principes régissant le statut de l'élu local.

**M. le président.** Madame Canayer, l'amendement n° 27 rectifié est-il maintenu ?

**Mme Agnès Canayer.** Je retire cet amendement. Il a le mérite de poser le problème, mais j'ai bien compris qu'il faut aller plus loin.

**M. le président.** L'amendement n° 27 rectifié est retiré.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 28 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse et Mmes Deromedi, Gruny et Micouleau, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 1111-1-2. – Les principes généraux déterminant les conditions d'exercice des mandats des élus des collectivités territoriales sont fixés par le présent code, dans le respect des règles de libre-administration des collectivités territoriales. » ;

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Cela a été dit à de nombreuses reprises, la création d'un statut de l'élu local pose des problèmes d'ordre conceptuel, car la notion de statut, appliquée notamment à la fonction publique, renvoie à « l'existence de modalités d'entrée et de maintien dans l'emploi », professionnalise la fonction d'élu et est « totalement étrangère à la réalité du mandat politique », comme le soulignaient les auteurs du rapport de 2018 sur l'exercice des mandats locaux.

Au surplus, la proposition de loi comporte de nombreuses mesures incrémentielles visant à améliorer les conditions d'exercice de ces mandats, mais ne se place pas dans la perspective d'un travail d'ensemble, codifié et plus profond.

Pour ces raisons, le présent amendement tend à substituer aux dispositions créant un statut de l'élu d'autres dispositions, plaçant les principes généraux d'exercice des mandats locaux dans le cadre plus général des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Le renvoi aux « principes généraux » permet également de prévenir tout risque juridique lié à la présence de dispositions s'appliquant aux élus locaux dans d'autres codes, notamment le code du travail et le code électoral.

**M. le président.** L'amendement n° 30 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Daubresse et Danesi, Mme Deromedi, M. B. Fournier et Mmes Gruny, Lherbier et Micouleau, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 1111-1-2. – Considérant que, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, il est créé un statut de l'élu territorial. » ;

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Il est constant que les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 72 de la Constitution relatives à l'organisation décentralisée de la République et à la libre administration des collectivités territoriales s'appliquent pleinement aux situations régies par le code général des collectivités territoriales. Dès lors, afin de renforcer la clarté, l'intelligibilité et la concision de la norme, il paraît opportun de privilégier une rédaction plus brève de cet article.

**M. le président.** L'amendement n° 29 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse, Mme Deromedi, M. B. Fournier et Mmes Gruny, Lherbier et Micouleau, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Supprimer les mots :

comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution

et les mots :

tel que défini au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Rappeler les articles de la Constitution concernés alourdirait inutilement le code général des collectivités territoriales. C'est un amendement de repli.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Pour les raisons que j'ai déjà évoquées, la commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 28 rectifié et demande le retrait des amendements n° 30 rectifié et 29 rectifié à son profit.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je ferai la même réponse que tout à l'heure sur la dimension symbolique. Un certain nombre de dispositions existent déjà dans la loi, madame la sénatrice.

Le Gouvernement demande lui aussi le retrait des amendements n° 30 rectifié et 29 rectifié au profit de l'amendement n° 28 rectifié.

**M. le président.** La parole est à Mme Michelle Gréaume, pour explication de vote.

**Mme Michelle Gréaume.** J'ai bien compris que certains ici avaient des réticences à l'égard de la création d'un statut de l'élu. N'ayant pas fait l'ÉNA, lorsque je cherche la définition d'un mot, je consulte en général le *Larousse*, un dictionnaire très correct.

La première entrée, pour le mot « statut », est rédigée comme suit : « ensemble des dispositions législatives ou réglementaires qui fixent les garanties fondamentales, droits et obligations accordées à une collectivité publique et à un corps de fonctionnaires [...] ». Je suis d'accord : le statut de l'élu n'entre pas dans ce cadre.

La deuxième définition proposée est la suivante : « législation applicable à un justiciable en fonction de sa nationalité ou de son domicile [...] ». Là encore, cela ne peut se rapporter au statut de l'élu.

Il n'en va pas de même pour la troisième entrée : « situation de fait, position, par rapport à la société, aux institutions, etc. : le statut de la femme, du livre ». Pourquoi pas de l'élu territorial ?

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** N'étant pas une femme de compromis,...

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Non ! (*Sourires.*)

**Mme Cécile Cukierman.** ... je veux aller jusqu'au bout de la logique que nous avons suivie jusqu'à présent.

Contrairement aux avis émis par le rapporteur et le ministre, j'estime que l'amendement n° 30 rectifié est plus propre à nous rassembler, dans la diversité de nos points de vue sur la création d'un statut de l'élu territorial. S'il était adopté, la discussion pourrait se poursuivre.

Je le dis pour rassurer la majorité sénatoriale : de toute façon, l'amendement n° 26 rectifié sera vraisemblablement adopté, ce qui tranchera le débat que nous avons eu précédemment.

La question du statut n'est pas seulement d'ordre sémantique ou financier ; les enjeux sont aussi politiques.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Oui !

**Mme Cécile Cukierman.** Poser la question du statut des élus, c'est poser celle de leur place dans la société. Au-delà des problèmes de rémunération ou de retour à l'emploi, accorder un statut aux élus territoriaux, c'est leur témoigner une reconnaissance collective, leur signifier qu'il ne peut y avoir de démocratie sans eux.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** J'abonderai dans le sens de ma collègue. Le problème du statut de l'élu dépasse largement celui de la gratuité!

J'insiste sur le fait qu'un maire assume une responsabilité personnelle, tout particulièrement pénale. De ce fait, la situation du maire n'est pas celle d'un citoyen ordinaire, non plus que celle d'un professionnel, notamment en matière de délits non intentionnels.

Je suis toujours un peu surpris de ces discussions sur la gratuité. Les élus devraient-ils avoir honte de leurs indemnités? Je sais bien que nous sommes à l'ère de la démagogie, mais je ne vois pas pourquoi les élus devraient se couvrir la tête de cendres, comme s'ils avaient quelque chose à se faire pardonner!

**M. Roland Courteau.** C'est vrai!

**M. Pierre-Yves Collombat.** Croyez-vous que c'est ainsi que l'on fera passer une manie qui n'est fondée sur rien?

Si nous sommes tous d'accord pour admettre qu'il faut déterminer un certain nombre de principes généraux susceptibles de donner une structure à ce qui pourrait ressembler à un statut de l'élu territorial, avançons dans cette voie! Dans cette perspective, nous nous rallions à l'amendement n° 30 rectifié.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche.** Les amendements n°s 28 rectifié et 29 rectifié ont en effet assez peu d'intérêt en tant que tels. Ils omettent un point essentiel, à savoir que, quand on parle de statut, on ne parle pas uniquement de droits juridiques. Le statut a aussi une dimension sociologique, tenant à la place occupée par son détenteur au sein de la société. Avoir un statut, ce n'est pas uniquement avoir des droits, c'est aussi être reconnu pour ce que l'on est.

On peut tout à fait se rallier à l'amendement n° 30 rectifié, dans la mesure où il vise bien la création d'un statut de l'élu territorial. Il présente en outre l'avantage d'englober l'ensemble des strates de collectivités.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 28 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n°s 30 rectifié et 29 rectifié n'ont plus d'objet. *(Marques d'étonnement sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.)*

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il n'y aura donc pas de statut de l'élu! C'est n'importe quoi...

**M. le président.** Mes chers collègues, le premier amendement faisant l'objet de la discussion commune ayant été adopté, les deux autres tombent. *(Protestations sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.)*

Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 26 rectifié est présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, M. Daubresse, Mme Deromedi, M. Danesi et Mmes Gruny et Micouleau.

L'amendement n° 55 rectifié *bis* est présenté par MM. Gremillet, Pierre et Raison, Mmes Morhet-Richaud et Berthet, MM. Chaize, Savary et Bazin, Mmes Thomas,

Chain-Larché, Lassarade et Duranton, MM. Duplomb, Laménie, Priou, Vaspert, Perrin, D. Laurent, Rapin, Vogel et Mayet, Mme Ramond et M. J.M. Boyer.

Ces deux amendements sont ainsi libellés:

Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Agnès Canayer, pour présenter l'amendement n° 26 rectifié.

**Mme Agnès Canayer.** La gratuité des mandats locaux, en plus d'être une tradition, relève d'une certaine vision de l'engagement démocratique local: l'indemnisation ne se veut pas la contrepartie d'un service de type professionnel ni la rémunération d'un travail fourni. Elle remonte à l'Antiquité romaine et a été réaffirmée par les lois de 1831 et de 1884: elle s'inscrit donc dans une tradition et représente l'un des piliers de notre démocratie.

L'indemnité est un « mécanisme de compensation d'une perte ». Sans préjuger du niveau auquel le montant des indemnités doit être fixé, il ne semble pas opportun de renoncer au principe même de la gratuité.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Raison, pour présenter l'amendement n° 55 rectifié *bis*.

**M. Michel Raison.** C'est un amendement de bon sens, qui vise à donner aux élus qui le souhaitent la possibilité de réduire le montant de leur indemnité ou d'y renoncer purement et simplement. Bien évidemment, ceux qui le voudront la conserver le pourront.

J'ai longtemps été adjoint au maire d'une petite commune qui avait un modeste budget: je n'ai jamais perçu d'indemnités et je n'en suis pas mort. Cela étant, je reconnais qu'aujourd'hui je suis tout de même un peu mieux indemnisé! *(Sourires.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche.** On en revient encore à cette notion de totem intangible. C'est tout à fait contre-productif.

Nous sommes en 2019. De mémoire, c'est en 1919 que Max Weber a prononcé son discours fondateur sur l'activité politique: il y faisait une distinction entre vivre de la politique et vivre pour la politique.

Dans les faits, certains élus vivent de la politique, tout simplement parce que leur mandat demande un engagement à plein temps. C'est notre cas, mais cela vaut aussi pour certains mandats locaux. En adoptant ces amendements, on continuera à se payer de mots!

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n°s 26 rectifié et 55 rectifié *bis*.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote sur l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme Cécile Cukierman.** À mon grand regret, je ne pourrai voter cet article 1<sup>er</sup>, et ce n'est nullement parce que les travaux du Sénat ne pourraient pas contribuer à en améliorer la rédaction afin de la rendre plus efficiente.

Nous venons de passer un peu plus d'une heure à débattre du statut de l'élu territorial et de la gratuité du mandat ; je n'y reviens pas.

L'un des trois amendements en discussion commune permettrait d'aboutir collectivement à une formulation consensuelle. Or, par un artifice de procédure, cet amendement n'a pas été mis aux voix ! (*M. le rapporteur proteste.*)

Force est de constater que, en l'état, l'article 1<sup>er</sup> ne prévoit plus la création d'un statut de l'élu territorial. En somme, nous avons passé une heure et demie à débattre d'une disposition pour finalement ne pas la voter. Je pense que nous n'en sortons pas grandis !

Notre groupe a inscrit l'examen de ce texte dans la niche de quatre heures qui lui était réservée, en sachant qu'il ne pourrait être mené à son terme. Il l'a fait pour permettre un travail collectif, après des discussions en commission qui ont été ce qu'elles ont été, et voilà que, au terme de plus d'une heure de débat sur un seul amendement, pour des raisons tenant à l'organisation du vote, on n'aboutit à rien... Dès lors, je le dis très tranquillement : la création d'un statut de l'élu territorial n'étant pas inscrite à l'article 1<sup>er</sup>, je ne voterai pas celui-ci. Ce n'est pas grave, il n'y a pas mort d'homme !

M. le ministre ayant annoncé, pour le mois de septembre, un projet de loi, nous voterons alors des deux mains les articles portant création d'un statut de l'élu territorial...

**M. le président.** Madame Cukierman, il faut tout de même faire attention à ce que vous dites.

Chacun ici est censé connaître le règlement et la manière dont les amendements sont examinés et mis aux voix. Je peux comprendre que vous ne soyez pas satisfaite du résultat, mais je n'accepte pas que vous mettiez en cause la façon dont ces amendements ont été mis au vote !

**Mme Cécile Cukierman.** Ce n'est pas vous que je mettais en cause, monsieur le président !

**M. le président.** Eh bien je l'ai pris pour moi ! Les trois amendements en question étant en discussion commune, l'adoption du premier a rendu les autres sans objet : le vote s'est déroulé de manière régulière. Peut-être certains devraient-ils prendre des cours de rattrapage !

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Je suis surpris de l'intervention de Mme Cukierman, tant sur le fond que sur la forme.

La commission aurait très bien pu faire adopter un amendement pour clore le débat, mais elle ne l'a pas fait afin que celui-ci puisse se tenir jusqu'au bout. Ne nous dites pas maintenant que tout cela ne sert à rien !

En réalité, qu'attendent les élus dans les territoires ? Interrogez-les : je doute que, pour eux, la question la plus importante soit de savoir s'il faut créer un statut de l'élu ou plutôt travailler sur les conditions d'exercice des mandats locaux. Ils aspirent à des avancées concrètes sur les indemnités, sur la responsabilité de l'élu, sur sa formation, bien plus qu'à un débat sémantique ! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Françoise Gatel.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote sur l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je pensais moi aussi que nous avions réussi à nous entendre sur une formulation contenant l'expression « statut de l'élu territorial ». Or, l'amendement n° 28 rectifié ayant été adopté, et non pas l'amendement n° 30 rectifié, il n'y aura pas de référence à un tel statut dans la proposition de loi.

Monsieur le rapporteur, les « conditions d'exercice des mandats » et un statut, ce n'est pas la même chose ! Le statut vaut reconnaissance d'une situation particulière ; il emporte des obligations et un certain nombre de prérogatives. C'est particulièrement important en matière de responsabilité pénale et de garanties d'emploi.

Je peux comprendre que l'on puisse souhaiter le maintien du principe de gratuité, encore qu'il n'en soit fait mention que pour les élus locaux, mais pourquoi un autre amendement que celui sur lequel nous semblions tous être tombés d'accord a-t-il été voté ?

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Je dirai, très pacifiquement, que la querelle qui nous oppose est une querelle de concepts. En réalité, ce qui importe pour les élus locaux – le rapporteur l'a justement souligné –, ce sont les règles qui leur sont applicables. Qu'est-ce qu'un statut, au sens le plus large du terme, sinon un ensemble de règles qui régissent une situation ? Je ne vois pas pourquoi on donnerait à l'emploi du mot « statut » des implications qu'il n'a pas nécessairement, sauf à vouloir faire référence au statut de la fonction publique : ce n'est tout de même pas le modèle que nous voulons prendre pour définir l'ensemble des textes et des règles qui seront applicables aux élus locaux !

Le fait que nous ayons adopté l'amendement n° 28 rectifié plutôt que l'amendement n° 30 rectifié n'implique pas que nous soyons en désaccord sur un certain nombre de règles à fixer pour faciliter l'exercice du mandat local.

**M. Pierre-Yves Collombat.** L'amendement voté est en retrait par rapport à ce que nous voulions !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** À cet égard, il n'y a pas de raison de penser que nous serions en retrait ou, au contraire, en avance, selon les termes que l'on emploiera.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mais si, on est en retrait, vous ne voulez rien faire !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Cette querelle de mots et la passion qui l'anime sont disproportionnées à l'enjeu : nous pourrions traiter le sujet par les dispositions de fond que nous adopterons ou non.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il est urgent de ne rien faire !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Il serait à mon sens raisonnable de nous retrouver, de manière réaliste et pragmatique, sur des mesures concrètes, sans créer d'abcès de fixation sur l'usage d'un mot qui n'a pas à proprement parler de définition juridique : le mot « statut » n'a pas de statut juridique !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Laurent, pour explication de vote sur l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Pierre Laurent.** Nous avons pris l'initiative d'inscrire l'examen de cette proposition de loi dans le cadre d'un espace réservé à notre groupe, dans la perspective non pas de la faire adopter dans sa rédaction initiale, mais d'ouvrir le débat et d'avancer ensemble.

Au cours de la discussion sur l'article 1<sup>er</sup>, nous avons fait des gestes pour parvenir à une rédaction qui aurait pu nous rassembler. Vous n'avez pas fait de même en retour, alors que tout le monde reconnaît que le sujet est pertinent. Il aurait été possible de chuter de meilleure manière...

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, modifié.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## Chapitre II

### ASSURER LA DISPONIBILITÉ DES ÉLUS

#### Article 2

- ① Le code du travail est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du 2° de l'article L. 3142-79, les mots : « d'au moins 1 000 habitants » sont remplacés par les mots : « de plus de 500 habitants » ;
- ③ 2° La sous-section 8 de la section 2 du chapitre II du titre IV du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie est complétée par des articles L. 3142-88-1 et L. 3142-88-2 ainsi rédigés :
- ④ « *Art. L. 3142-88-1.* – L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :
- ⑤ « 1° Aux séances plénières de ce conseil ;
- ⑥ « 2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ;
- ⑦ « 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune.
- ⑧ « Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État, l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.
- ⑨ « L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions mentionnées au présent article.
- ⑩ « *Art. L. 3142-88-2.* – I. – Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.
- ⑪ « II. – Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal :
- ⑫ « 1° À l'équivalent de quatre fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;
- ⑬ « 2° À l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;

- ⑭ « 3° À l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants ;
- ⑮ « 4° À l'équivalent d'une fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants ;
- ⑯ « 5° À l'équivalent de 20 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants.
- ⑰ « Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.
- ⑱ « Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-17, il bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures fixé au 1° ou au 2° du présent II.
- ⑲ « Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints aux 1°, 2° ou 3° du présent II.
- ⑳ « III. – En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.
- ㉑ « L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur. »

**M. le président.** La parole est à Mme Michelle Gréaume, sur l'article.

**Mme Michelle Gréaume.** Concilier vie professionnelle et exercice d'un mandat électif est l'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux.

Certes, il existe, dans le code général des collectivités territoriales, un certain nombre de dispositions visant à les pallier, comme les autorisations d'absence ou encore le droit à la formation. Cependant, cela ne garantit aucunement leur application – nous avons tous des exemples en tête à cet égard. Le code du travail est en effet la seule référence juridique régissant les liens entre un salarié et son entreprise.

Par conséquent, l'article 2 de la proposition de loi prévoit de renforcer les droits des salariés élus et de les rendre effectifs en transcrivant également dans le code du travail l'obligation pour les employeurs de respecter le droit aux absences pour l'exercice d'un mandat électif.

Par ailleurs, cet article prévoit d'augmenter le volume du crédit d'heures. Le volume actuel – jusqu'à 140 heures au maximum par trimestre selon la taille des communes – est jugé nettement insuffisant par les maires. Nombre d'entre eux sont contraints de mettre entre parenthèses leur carrière professionnelle, de passer à temps partiel, avec toutes les conséquences que cela entraîne à la fin du mandat. Mais tous ne le peuvent pas ou ne le souhaitent pas. Il s'agit, là aussi, de favoriser l'exercice des responsabilités électives.

**M. le président.** L'amendement n° 42 rectifié *bis*, présenté par MM. A. Marc, Decool, Guerriau, Menonville, Bignon, Chasseing, Malhuret et Luche, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Franck Menonville.

**M. Franck Menonville.** L'article 2 renforce les garanties offertes aux candidats aux élections municipales et aux conseillers municipaux, lorsqu'ils sont salariés, afin de leur permettre de participer à la campagne électorale et à l'administration de leur commune. L'adoption de ces dispositions aggraverait inévitablement les charges qui pèsent sur les entreprises françaises, notamment sur les PME. Nous y sommes opposés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Je partage les préoccupations des auteurs de cet amendement. J'ai moi-même indiqué, dans le rapport, les réserves que m'inspirait cet article. Cependant, l'adoption de cet amendement priverait le Sénat d'un débat sur cette question. J'émet un avis de sagesse.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Sur le fond, je suis favorable à l'abaissement du seuil à 500 habitants. Voilà une disposition concrète qui favorisera l'engagement des élus dans un plus grand nombre de communes. C'est donc une bonne mesure, que l'on pourrait typiquement retrouver dans le projet de loi à venir.

Néanmoins, pour des raisons juridiques, je suis très réservé sur une telle réécriture du code de travail. En effet, le seul fait d'inscrire cette disposition dans le code général des collectivités territoriales et de donner corps au statut emportera un droit positif en la matière.

Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée, pour que le Sénat décide lui-même de la manière dont il souhaite poursuivre ses travaux.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Laurent, pour explication de vote.

**M. Pierre Laurent.** J'ai conduit voilà quelques années une liste aux élections régionales en Île-de-France. Un débat réunissant l'ensemble des chefs de file des diverses listes en présence avait été organisé devant un parterre patronal. Une proposition rejoignant la mesure que cet amendement vise à supprimer avait été formulée par un chef d'entreprise présent dans la salle : il lui paraissait judicieux de favoriser l'engagement citoyen de ses propres salariés ! Nous aussi, nous savons dialoguer avec des chefs d'entreprise !

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche.** Il faut relativiser la portée éventuelle de l'adoption de cet article pour les entreprises ! Le congé pour participer à une campagne électorale est de dix jours au maximum. Comme vient de l'expliquer M. le ministre, c'est une bonne chose d'abaisser le seuil à 500 habitants. Cette faculté ne sera pas forcément utilisée à plein par le salarié candidat à une élection. La charge ne sera donc pas si lourde que cela pour les entreprises, d'autant que les élections municipales n'ont lieu que tous les six ans.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 42 rectifié bis.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 31 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse, Mme Deromedi, M. B. Fournier et Mmes Gruny et Micouleau, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Remplacer les mots :

de plus de

par les mots :

d'au moins

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Cet amendement technique vise à apporter un peu de rigueur et de clarté dans l'articulation de l'article 2. Il vise en effet à harmoniser la rédaction proposée avec celle de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, qui établit une tranche de population allant de 500 à 1 499 habitants. Or la formulation actuelle reviendrait à fixer un seuil à 501 habitants. Afin de ne pas multiplier les seuils et de ne pas complexifier inutilement le droit des collectivités territoriales, il paraît préférable d'unifier les rédactions.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 31 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 32 rectifié est présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse, Mme Deromedi, M. B. Fournier et Mmes Gruny et Micouleau.

L'amendement n° 62 est présenté par M. Darnaud, au nom de la commission.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 3 à 21

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme Agnès Canayer, pour présenter l'amendement n° 32 rectifié.

**Mme Agnès Canayer.** Les dispositions relatives à l'obligation, pour les employeurs, d'appliquer le droit des absences aux employés élus municipaux et les crédits d'heures des élus communaux figurent déjà respectivement aux articles L. 2123-1 et L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales. Il paraîtrait donc superflu de les inscrire dans le code du travail, qui plus est sans supprimer les dispositions originelles du code général des collectivités territoriales, auxquelles de nombreux autres articles de ce même code renvoient.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 62.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Outre que de telles duplications ne produiraient aucun effet juridique, elles nuiraient à la lisibilité du droit et risqueraient de provoquer des incohérences dans le cas où l'un ou l'autre des deux codes viendrait à être modifié à l'avenir.

Par ailleurs, on comprendrait mal que ne soient reprises dans le code du travail que les dispositions relatives aux conseillers municipaux et non celles, de même objet, qui concernent les autres élus locaux.

**M. le président.** L'amendement n° 10, présenté par M. Grand, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 10

Remplacer la référence :

L. 2123-1

par la référence :

L. 3142-88-1

II. – Alinéa 18

Après la référence :

L. 2122-17

insérer les mots :

du code général des collectivités territoriales

La parole est à M. Jean-Pierre Grand.

**M. Jean-Pierre Grand.** L'amendement est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 10 ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Pourtant, si votre amendement est adopté, l'amendement n° 10 n'aura plus d'objet... (*Sourires.*)

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Avis favorable si le mien n'est pas adopté! (*Nouveaux sourires.*)

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois amendements en discussion commune ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'émet un avis favorable sur les amendements identiques de Mme Canayer et de la commission. S'ils sont adoptés, l'amendement n° 10 n'aura en effet plus d'objet.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n° 32 rectifié et 62.

(*Les amendements sont adoptés.*)

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 10 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

### Article additionnel après l'article 2

**M. le président.** L'amendement n° 63, présenté par M. Darnaud, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, » sont remplacés par les mots : « Les articles L. 2123-1 à » ;

2° Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 2123-4, il y a lieu de lire : « Les conseils des communautés de communes qui comportent, parmi leurs membres, au moins l'une des communes visées » au lieu de : « Les conseils municipaux visés » ».

II. – Après le premier alinéa de l'article L. 5215-16 et après le premier alinéa de l'article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 2123-4, il y a lieu de lire : « Les conseils des communautés qui comportent, parmi leurs membres, au moins l'une des communes visées » au lieu de : « Les conseils municipaux visés ». »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Les conseillers communautaires des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ont la possibilité de bénéficier de crédits d'heures et d'autorisations d'absence pour leur permettre de disposer du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.

Une telle possibilité n'est pas prévue pour les conseillers communautaires des communautés de communes. Au vu des compétences croissantes de cette catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette exception ne semble pas justifiée.

Cet amendement vise donc à permettre aux conseillers des communautés de communes de bénéficier de crédits d'heures et d'autorisations d'absence dans les mêmes conditions que les autres conseillers communautaires.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** On commence enfin à rédiger un statut de l'élu, en prévoyant des mesures concrètes et convergentes, certaines intercommunalités ayant parfois été oubliées. J'émet un avis favorable sur cet amendement. C'est une disposition que l'on pourra également retrouver dans le futur projet de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche.** Il s'agit d'une très bonne mesure. Cette extension est tout à fait nécessaire. De mémoire, une quarantaine de communautés de communes comptent plus de 50 000 habitants, ce qui signifie qu'elles ont la taille d'une communauté d'agglomération. Il est donc utile que ces droits soient étendus aux conseillers communautaires de cette catégorie d'EPCI. Nous voterons cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 63.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 2.

### Chapitre III

#### ASSURER ET FINANCER LA FORMATION DES ÉLUS

### Article 3

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

- ② 1° À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-12, le nombre: « 3 500 » est remplacé par le nombre: « 1 000 »;
- ③ 2° Après l'article L. 2123-12, il est inséré un article L. 2123-12-1 A ainsi rédigé:
- ④ « Art. L. 2123-12-1 A. – La formation des élus est financée par la collectivité.
- ⑤ « Un Fonds national pour la formation des élus locaux, alimenté par les sommes non dépensées à ce titre, peut, dans les conditions prévues à l'article L. 2123-14, financer des actions de formation complémentaires des collectivités de moins de 3 500 habitants. »;
- ⑥ 3° L'article L. 2123-14 est ainsi modifié:
- ⑦ a) Les deux dernières phrases du troisième alinéa sont supprimées;
- ⑧ b) Le dernier alinéa est ainsi rédigé:
- ⑨ « Les sommes non dépensées sont obligatoirement reversées au Fonds national pour la formation des élus locaux, pour financer des actions de formation en direction des communes de moins de 3 500 habitants, dans des conditions déterminées par décret. »

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme, sur l'article.

**M. François Bonhomme.** L'article 3 de la présente proposition de loi comporte des dispositifs visant à assurer et à financer la formation des élus.

Je profiterai de cette prise de parole pour exprimer l'étonnement que m'inspire la gestion actuelle du droit individuel à la formation des élus, le DIF, qui a été instauré par l'article 15 de la loi de 2015.

Je rappelle que le décret de juin 2016 relatif à la cotisation des élus locaux bénéficiant d'indemnités de fonctions pour le financement du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux prévoit une cotisation des élus locaux bénéficiant d'indemnités de fonctions pour le financement de ce droit, fixée à 1 % du montant brut annuel de ces indemnités.

Depuis 2016, 14 millions d'euros sont prélevés à ce titre chaque année sur les indemnités des élus locaux, soit un total de 42 millions d'euros à la fin de l'année 2018. Néanmoins, seuls 2 millions d'euros ont été véritablement utilisés par les élus locaux au titre du DIF en 2017 et en 2018. On peut donc légitimement s'interroger sur la pertinence du montant des cotisations obligatoires acquittées par les élus locaux pour financer un fonds consacré à leur formation.

Il me semble utile de prévoir la remise au Parlement d'un rapport sur le bilan du droit individuel à la formation des élus locaux et du bilan annuel de la gestion de ce fonds.

Chambre représentant les territoires, le Sénat témoigne, avec la discussion de la présente proposition de loi, de sa volonté d'assurer et de financer la formation des élus. Il me semble donc opportun que nous puissions disposer d'éléments d'analyse factuels et concrets, afin d'être à même de faire le bilan de l'application de ce droit, de pouvoir éventuellement y apporter des modifications susceptibles de le rendre plus efficient et de consolider ainsi le droit à la formation de nos élus.

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Lefèvre, sur l'article.

**M. Antoine Lefèvre.** Je suis heureux de pouvoir m'exprimer sur cet article 3. Je reprendrai les propos que j'avais tenus le 30 octobre 2012 lors de la présentation de mon rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, intitulé « La formation des responsables locaux: un enjeu pour nos territoires ».

La démocratie représentative implique que chaque citoyen puisse, à l'occasion d'élections libres, être élu et avoir l'honneur de représenter la Nation. Les décideurs locaux présentent une diversité sociologique que l'on ne retrouve nulle part ailleurs.

Cet idéal démocratique ne doit cependant pas occulter le fait que la conduite des affaires publiques nécessite aujourd'hui de larges compétences. Le mandat local s'est épaissi, dans un environnement juridique et technique plus complexe. Désormais, l'élu local doit disposer de connaissances suffisantes pour prendre les bonnes décisions. S'il exerçait initialement une fonction représentative, il est aujourd'hui devenu un véritable gestionnaire.

Dans cette optique, le droit à la formation des élus apparaît comme une véritable condition du bon exercice du mandat. J'irai même plus loin, en affirmant que la préservation de la capacité de décision autonome des élus locaux est une condition même de la libre administration des collectivités territoriales.

Depuis 2012, j'ai pu prendre la mesure du chemin accompli en matière de droit à la formation des élus locaux. Le cadre législatif et réglementaire actuel de la formation est plutôt satisfaisant, mais des difficultés subsistent. En effet, lors de la consultation des élus locaux réalisée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont il a été rendu compte dans le rapport intitulé *Faciliter l'exercice des mandats locaux: analyse des résultats de la consultation*, présenté le 5 juillet dernier, ces difficultés ont été confirmées. Ainsi, près de 97 % des répondants indiquent n'avoir « jamais bénéficié d'un congé pour suivre une formation ». 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.

Je suis donc naturellement favorable à la première mesure inscrite à cet article, à savoir l'obligation de formation pour les élus des petites communes. Mais encore faut-il que les élus soient incités à suivre des formations...

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Comme la commission l'a fait dans son rapport, je citerai les propos de notre ancien collègue Claude Saunier, qui nous rappelait ici même: « Être élu, c'est avoir la confiance de ses concitoyens, cette confiance reposant sur la capacité à maîtriser les dossiers soumis aux assemblées locales. Or, la légitimité du suffrage universel n'induit pas automatiquement la connaissance. » En clair, il est indispensable que les élus soient formés afin qu'ils puissent exercer au mieux leur fonction.

Les lois de 1992 et de 2015 ont institué une formation obligatoire, notamment pour les élus locaux des communes de 3 500 habitants et plus ayant reçu une délégation, dès la première année de leur mandat.

J'imagine que c'est pour des raisons financières que le législateur n'a pas pris en compte les élus des toutes petites communes. Ces élus exercent pourtant des responsabilités

importantes, pas moins importantes en tout cas que celles des élus de communes plus grandes. En outre, ils souvent un peu isolés et ne bénéficient pas d'un réel accompagnement juridique et technique. Il est donc paradoxal que le législateur ait oublié les nombreux élus des toutes petites communes, pourtant souvent seuls face à leurs responsabilités.

Dois-je rappeler le contexte de complexification de l'action publique locale et la nécessité de posséder des compétences pointues, quelle que soit la taille de la commune ?

J'adhère moi aussi à la proposition de nos collègues du groupe CRCE visant à étendre l'obligation de formation aux élus des communes de 1 000 habitants. C'est un premier pas, que je salue. J'ajoute que nous serions bien inspirés d'aller plus loin encore, en envisageant l'extension de cette obligation à l'ensemble des communes, en tout cas pour les élus ayant reçu une délégation. Cela impliquerait évidemment, je le reconnais, de régler les questions du financement et de la revalorisation des dotations.

**M. le président.** L'amendement n° 51, présenté par M. Bonhomme, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le dernier alinéa de l'article L.1621-3 est complété par les mots : « et de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat » ;

La parole est à M. François Bonhomme.

**M. François Bonhomme.** Cet amendement tend à prévoir que le Parlement sera destinataire du bilan annuel de la gestion du fonds créé pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux, lequel est actuellement géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ce bilan est aujourd'hui communiqué au seul Comité des finances locales.

Cela nous permettrait de faire la lumière sur une situation que l'on a parfois déplorée : chaque année, seuls 2 millions d'euros de ce fonds sont réellement dépensés pour la formation, alors que ses recettes s'élèvent à environ 14 millions d'euros. Il faudrait donc sans doute ajuster les moyens, qui devraient uniquement dévolus au financement du droit à la formation.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 82, présenté par M. Darnaud, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Amendement n° 51, alinéa 3

Remplacer les mots :

de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

par les mots :

des assemblées parlementaires

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Ce sous-amendement tend à préciser l'amendement de notre collègue François Bonhomme, qui vise à prévoir que la commission des finances de l'Assemblée nationale et celle du Sénat soient destinataires du bilan de la gestion du fonds pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux par la Caisse des dépôts et consignations. Il est proposé que cette

information ne soit pas réservée aux seules commissions des finances des deux assemblées, mais qu'elle soit adressée à l'Assemblée nationale et au Sénat dans leur globalité.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** De manière générale, je pense que tous les systèmes de formation des élus doivent être d'une grande transparence. À cet égard, l'amendement du sénateur Bonhomme va dans le bon sens : l'avis du Gouvernement est favorable. Sur la question de savoir qui, au sein des assemblées parlementaires, sera destinataire du bilan de la gestion du fonds, je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée.

Monsieur Bonhomme, vous avez indiqué que le DIF produit ses effets depuis 2016 ; en fait, ce n'est que depuis 2017, car il y a un décalage d'un an entre l'année de prélèvement et l'année de mise à disposition. J'aurai l'occasion de communiquer sur ce sujet au mois de septembre, car nous en sommes en train de collationner l'ensemble des données avec la Caisse des dépôts et consignations. Je peux d'ores et déjà vous indiquer que le chiffre de 2 millions d'euros que vous avez avancé n'est plus d'actualité. À l'approche de la fin de mandat, on assiste en effet à un accroissement assez important des demandes de formation. Nous ne sommes pas loin d'avoir consommé 50 % de l'enveloppe. J'aurai l'occasion de communiquer des chiffres plus précis au Sénat et à l'Assemblée nationale au mois de septembre.

D'une manière générale, je ne suis pas très favorable aux demandes de rapport, mais, en la circonstance, le rapport existe déjà : le communiquer aux assemblées parlementaires me semble donc une bonne idée.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 82.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 51, modifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 52, présenté par M. Bonhomme, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le dernier alinéa de l'article L.1621-3 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le comité fixe en conséquence chaque année le taux de la cotisation obligatoire prévue au deuxième alinéa du présent article. » ;

II. – Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-12-1, les mots : « ne peut être inférieur à 1 % » sont remplacés par les mots : « est compris entre 0,5 % et 1 % » ;

III. - Pour compenser la perte de recettes résultant du II, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

– La perte de recettes résultant pour le fonds de financement du droit individuel à la formation des élus locaux du présent article est compensée, à due

concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La parole est à M. François Bonhomme.

**M. François Bonhomme.** Cet amendement tend à prévoir que le Comité des finances locales décide chaque année du taux de la cotisation obligatoire en fonction du niveau de consommation du fonds.

Cela implique de modifier les dispositions du code général des collectivités territoriales prévoyant que le taux de cette cotisation ne peut être inférieur à 1 % du montant des indemnités des élus.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Réduire le taux de cotisation obligatoire deux ans seulement après la mise en place du dispositif risquerait de porter atteinte à la formation des élus locaux, notamment celle à laquelle ils ont droit pour préparer leur reconversion à l'issue de leur mandat.

Un premier bilan de l'utilisation du DIF ne pourra être tiré qu'à l'issue des élections municipales de 2020, chacun le comprendra. Dans cette attente, je propose de ne pas modifier le système existant. Je vous prie donc, mon cher collègue, de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je demande également le retrait de cet amendement, pour une autre raison, tenant au rôle que cet amendement tend à confier au Comité des finances publiques.

Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur, sur le fait que le Parlement doit être très étroitement associé à la gestion du fonds, car les sommes en jeu sont importantes. En revanche, intégrer le Comité des finances locales dans la boucle me semble être une fausse bonne idée, car sa charge de travail est déjà très importante.

**M. le président.** Monsieur Bonhomme, l'amendement n° 52 est-il maintenu ?

**M. François Bonhomme.** Les chiffres concernant la sous-consommation des recettes pour 2017 et 2018 m'ont été fournis par l'Association des maires de France. M. le rapporteur me dit que l'enveloppe est aujourd'hui davantage consommée ; je le crois sur parole. Par cet amendement, je voulais attirer l'attention sur le fait que les cotisations des élus devraient servir de manière effective à financer leur formation.

Cela étant dit, je retire mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 52 est retiré.

L'amendement n° 33 rectifié, présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse et Mmes Deromedi et Micoulean, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Remplacer le nombre :

1 000

par le nombre :

1 500

La parole est à Mme Agnès Canayer.

**Mme Agnès Canayer.** Cet amendement tend à procéder à une rectification afin de mettre la rédaction proposée en conformité avec le code général des collectivités territoriales. Retenir le chiffre de 1 500 habitants permettrait d'éviter de créer un seuil supplémentaire à 1 000 habitants, déconnecté des seuils déterminant le nombre de membres des conseils municipaux.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** L'amendement vise à porter le seuil à compter duquel les communes doivent obligatoirement organiser une formation pour les membres du conseil municipal ayant reçu délégation de 1 000 à 1 500 habitants. Or c'est justement dans les petites communes, qui ne disposent pas nécessairement d'équipes techniques, que ces formations sont le plus nécessaires. Il nous semble donc que l'extension prévue dans la proposition de loi n'est qu'un premier pas et que la formation des élus a vocation à s'étendre à l'ensemble des communes. Je propose donc à Agnès Canayer de retirer son amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je demande également le retrait de cet amendement, qui va d'ailleurs à l'encontre des préconisations formulées à l'unanimité par le Sénat sur les questions de formation. Votre assemblée demande plutôt que l'on rende universel le droit à la formation initiale, considérant que tout élu a besoin d'être formé. Le seuil de 1 000 habitants constituait déjà une forme de compromis.

Un sénateur observait que la légitimité du suffrage universel n'induit pas automatiquement la compétence nécessaire à l'exercice de la fonction. Cette remarque est pleine de bon sens. Au fond, ce n'est pas une question de seuil. La seule limite tient à la capacité de la collectivité à payer cette formation, mais la création du DIF ayant permis de lever cet obstacle, je suis plutôt favorable à l'instauration d'un droit à la une universel. Nous aurons l'occasion de revenir plus globalement sur cette question de la formation des élus lors de l'examen du projet de loi à venir.

**M. le président.** Madame Canayer, l'amendement n° 33 rectifié est-il maintenu ?

**Mme Agnès Canayer.** Compte tenu des explications tout à fait claires et pertinentes de M. le ministre, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 33 rectifié est retiré.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par MM. Cabanel, Labbé, Artano et A. Bertrand, Mme M. Carrère, M. Corbisez, Mme Costes, MM. Gabouty, Gold, Guérini et Jeansannetas, Mmes Jouve et Laborde et MM. Requier et Roux, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2123-12 est complétée par les mots : « , sous la forme d'un plan de formation pour les six années à venir » ;

La parole est à M. Henri Cabanel.

**M. Henri Cabanel.** Je ne reprendrai pas tous les arguments qui ont été développés sur la nécessaire formation des élus, notamment des maires dont c'est le premier mandat. Cet amendement vise à ce que chaque assemblée locale définisse un plan pluriannuel de formation pour la durée du mandat.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 83, présenté par M. Darnaud, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Amendement n° 4, alinéa 3

Remplacer les mots :

les six années à venir

par les mots :

la durée restant à courir du mandat des conseillers municipaux

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** L'amendement de notre collègue Cabanel tend à prévoir que les orientations et les crédits ouverts au titre de la formation des membres du conseil municipal sont définis dans « un plan de formation pour les six années à venir ». Le problème est que, en cas de renouvellement intermédiaire, la durée du mandat des membres du conseil municipal est inférieure à six ans. Il est donc proposé de préciser que ce plan de formation est établi « pour la durée restant à courir des mandats des conseillers municipaux ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Je suis séduit intellectuellement par l'idée, mais il ne faudrait pas créer des obligations supplémentaires pour les élus locaux.

Un document de ce type sera bien souvent un simple copier-coller. Les collectivités locales ont en effet toutes un peu le même plan de formation. De plus, soyons francs, je ne demanderai jamais aux préfets d'exercer le contrôle de légalité en la matière, c'est une question de bon sens. Une telle mesure risquerait de rester virtuelle, aussi intellectuellement intéressante qu'elle soit.

Ne faudrait-il pas plutôt exiger des organismes de formation qu'ils proposent des plans de formation clés en main aux collectivités ? Une collectivité de montagne n'a pas tout à fait les mêmes besoins de formation qu'une commune située sur le littoral ou dans les outre-mer. Ne pourrait-on pas demander à ceux dont c'est le métier de faire du sur-mesure pour des typologies de collectivités ? Peut-on demander à la secrétaire de mairie d'un village de 400 habitants de rédiger un plan de formation ?

En conclusion, je sollicite le retrait de cet amendement. Nous pourrions peut-être y revenir en septembre.

**M. le président.** La parole est à Mme Sylvie Goy-Chavent, pour explication de vote.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Je vous rejoins tout à fait, monsieur le ministre : je comprends parfaitement les intentions qui sous-tendent cet amendement, mais il faut éviter d'imposer de nouveaux carcans aux élus locaux.

Les petites communes croulent sous les formulaires, les courriers, les documents à remplir. Au bout du compte, une telle mesure risquerait de ne pas vraiment être suivie d'effet. L'enfer est pavé de bonnes intentions !

Je profite de cette occasion pour saluer le travail considérable de l'Association des maires de France et de l'Association des maires ruraux de France, qui organisent des formations gratuites à destination notamment des petites communes rurales.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

**M. Éric Kerrouche.** J'entends les arguments de M. le ministre, mais l'intuition d'Henri Cabanel me semble bonne. En effet, les formations sont généralement demandées non par ceux qui sont élus pour la première fois, mais par les élus déjà expérimentés. Il faut donc faire en sorte d'inscrire ces formations dans la norme, sans forcément en faire une contrainte.

Je ne sais pas si la formulation de l'amendement est la bonne, mais il répond en tout cas à une vraie nécessité.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Nous voterons l'amendement n° 4 rectifié tel que sous-amendé par la commission.

Cette proposition de loi aura au moins permis d'ouvrir le débat. Elle a suscité de nombreux amendements, ce qui montre la volonté de chacune et de chacun de progresser vers la création d'un statut de l'élu et de faciliter l'engagement local. Nous avons tous à cœur de permettre aux élus locaux d'exercer pleinement leur mandat.

Je remercie l'ensemble des collègues qui ont participé à ce débat, la commission des lois, son président et son rapporteur. S'il y a parfois des incompréhensions et si le ton peut monter, c'est que nous avons tous, chevillé au corps, l'engagement en faveur de la démocratie.

En déposant cette proposition de loi, nous nous doutions que sa discussion n'irait pas jusqu'à son terme. Nous reprendrons le débat à l'occasion de l'examen du projet de loi annoncé par le Gouvernement. Nous pourrions proposer de réelles avancées propres à satisfaire l'ensemble des élus locaux, dans leur diversité et celle de nos territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 83.

(*Le sous-amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié, modifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 34 rectifié est présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse et Mmes Deromedi, Gruny et Micouleau.

L'amendement n° 64 est présenté par M. Darnaud, au nom de la commission.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 3 à 5

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme Agnès Canayer, pour présenter l'amendement n° 34 rectifié.

**Mme Agnès Canayer.** Cet amendement vise à supprimer les alinéas 3 à 5 de l'article 3, qui concernent le fonds national pour la formation des élus locaux.

Nous sommes nombreux ici à considérer que la formation est essentielle pour donner aux élus locaux les moyens de remplir leur mission. Cependant, le fonctionnement de ce fonds soulève un certain nombre de problèmes techniques et

juridiques. Il tend, par la péréquation, à nationaliser le financement de la formation des élus, ce qui nous paraît contraire au principe de libre administration des collectivités.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 64.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** J'ajouterai que les communes disposent d'une grande marge de manœuvre quant aux crédits qu'elles inscrivent pour la formation de leurs élus.

En outre, il existe déjà une aide visant à permettre aux plus petites communes de financer leurs actions de formation : il s'agit de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux. L'éligibilité à cette dotation pourrait être étendue dans le temps et son montant augmenté. Ces suggestions pourraient être étudiées en vue de l'élaboration du projet de loi sur l'engagement des élus locaux annoncé par M. le ministre.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** J'émetts un avis favorable, pour les raisons que j'indiquais lors de la discussion générale. Ne recréons pas un système complexe qui, en définitive, perdrait tout le monde, sachant que la tuyauterie financière existe déjà.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je constate qu'il est urgent de ne pas déranger... L'idée était effectivement d'organiser une forme de péréquation pour la formation.

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Elle existe déjà !

**M. Pierre-Yves Collombat.** En quoi existe-t-elle ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Il faut vous renseigner, monsieur le sénateur !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Tout le monde sait que des sommes destinées à la formation ne sont pas dépensées. Elles pourraient servir à financer des actions au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin mais qui ont le moins de moyens, à savoir les petites collectivités. Je ne vois pas ce que cela aurait de scandaleux !

Chacun reconnaît la nécessité de la formation des élus, mais les cotisations prélevées sur leurs indemnités dorment à la Caisse des dépôts et consignations. Cela semble ne gêner personne, que les élus financent eux-mêmes leur formation non plus ! C'est d'ailleurs le Sénat qui a voté cette disposition...

**M. François Bonhomme.** C'est vrai ! Vous avez une bonne mémoire !

**M. Pierre-Yves Collombat.** ... mais pas moi ! Je peux donner des noms, si vous voulez, certains ont fait de belles carrières... *(Sourires.)*

Ce sont les élus qui financent leur propre formation et l'argent dort à la Caisse des dépôts et consignations, mais il est urgent de ne rien faire !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n° 34 rectifié et 64.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 35 rectifié est présenté par Mmes Canayer et A.M. Bertrand, MM. Danesi et Daubresse et Mmes Deromedi, Gruny et Micouleau.

L'amendement n° 65 est présenté par M. Darnaud, au nom de la commission.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 6 à 9

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme Agnès Canayer, pour présenter l'amendement n° 35 rectifié.

**Mme Agnès Canayer.** Dans la lignée des amendements précédents, nous proposons de supprimer les alinéas 6 à 9, concernant le fonds national pour la formation des élus locaux.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 65.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** Il s'agit de permettre le maintien du financement de la formation des élus par la commune dans les conditions en vigueur.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre.** Avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je vais me répéter, mais nous sommes un certain nombre à considérer qu'il n'est pas normal que la formation soit financée par un prélèvement sur les indemnités des élus.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n° 35 rectifié et 65.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous rappelle que la présente proposition de loi a été inscrite par la conférence des présidents dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe communiste républicain citoyen et écologiste, c'est-à-dire pour une durée de quatre heures.

Les quatre heures étant écoulées, je me vois dans l'obligation d'interrompre l'examen de ce texte. Il reviendra à la conférence des présidents d'inscrire la suite de cette proposition de loi, ainsi que la proposition de loi suivante, dont nous n'avons pas pu entamer l'examen, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

5

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à demain, jeudi 13 juin 2019 :

À neuf heures trente :

Déclaration de politique générale du Gouvernement, suivie d'un débat et d'un vote, en application de l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution.

De quatorze heures trente à dix-huit heures trente :

*(Ordre du jour réservé au groupe RDSE)*

Proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales, présentée par Mme Nathalie Delattre, M. François Pillet et plusieurs de leurs collègues (texte de la commission n° 547, 2018-2019).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures quarante-cinq.)*

*Direction des comptes rendus*

ÉTIENNE BOULENGER

---

**QUESTION(S) ORALE(S)  
REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT**

*Pollution plastique des océans*

N° 0844 – Le 20 juin 2019 – **M. Didier Mandelli** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État, auprès du ministre d'État ministre de la transition écologique et solidaire**, sur la pollution plastique des océans. Avec 20 000 km de côtes, la France occupe le second espace maritime mondial derrière les États-Unis. Notre espace maritime et nos territoires littoraux sont une véritable richesse pour notre biodiversité, notre économie et notre attrait touristique.

Pourtant, cette richesse est de plus en plus menacée par la multiplication des déchets plastiques dans les océans. Un rapport de 2019 du fonds mondial pour la nature (WWF) fait état de la situation préoccupante de cet impact, notamment en Méditerranée.

Selon ce rapport, la France serait le troisième plus gros émetteur de CO<sub>2</sub> de la région méditerranéenne et serait le plus important producteur de déchets plastiques de la région avec 4,5 millions de tonnes de déchets plastiques produits en 2016.

Si la situation est alarmante en Méditerranée, elle l'est aussi dans le reste de nos territoires littoraux et de nos espaces maritimes sous juridiction française, dont la biodiversité est grandement menacée.

Avec un taux de recyclage des plastiques très faible, à savoir 22 %, la France reste à la traîne concernant la gestion de ce type de déchet.

Il y a pourtant urgence. Au niveau économique, l'association chiffre une perte de 73 millions d'euros pour l'économie bleue entre les impacts sur la pêche, le commerce maritime, le tourisme et le nettoyage des plages.

Les directives européennes sur le plastique ainsi que le projet de loi relatif à l'économie circulaire doivent apporter un début de réponse à ce problème. Il souhaiterait néanmoins connaître les engagements de la France sur ce sujet.