

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 29 janvier 2013

(52^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

Secrétaires :

Mme Michelle Demessine, M. Hubert Falco.

1. **Procès-verbal** (p. 562)
2. **Dépôt de rapports du Gouvernement** (p. 562)
3. **Questions orales** (p. 562)

RAYONNEMENT CULTUREL DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER (p. 562)

Question n° 222 de M. Louis Duvernois. – Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication ; M. Louis Duvernois.

RECHERCHE CONCERNANT LA MYOFASCIITE À MACROPHAGES (p. 563)

Question n° 172 de M. Philippe Madrelle. – Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; M. Philippe Madrelle.

RÉFÉRENDUM D'AUTODÉTERMINATION AU SAHARA OCCIDENTAL (p. 564)

Question n° 282 de Mme Leila Aïchi. – Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION MÉDICALE DE NOS CAMPAGNES (p. 565)

Question n° 254 de M. Michel Le Scouarnec. – Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; M. Michel Le Scouarnec.

RÉORGANISATION DE L'ACCUEIL DES ALLOCATAIRES AU SEIN DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES (p. 566)

Question n° 91 de M. Alain Néri. – Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; M. Alain Néri.

RECONNAISSANCE DE LA FORMATION DES ORTHOPHONISTES AU GRADE DE MASTER (p. 568)

Question n° 278 de M. Bernard Fournier. – Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie ; M. Bernard Fournier.

SÉCURITÉ ROUTIÈRE DES JEUNES CONDUCTEURS (p. 569)

Question n° 29 de M. Gilbert Roger. – MM. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville ; Gilbert Roger.

ORGANISATION DU SECOURS EN MONTAGNE (p. 569)

Question n° 271 de M. André Vallini. – MM. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville ; André Vallini.

ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE VOLET TERRITORIAL DU CONTRAT DE PROJETS ÉTAT-RÉGION (p. 570)

Question n° 289 de M. Jean-Léonce Dupont. – MM. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville ; Jean-Léonce Dupont.

Suspension et reprise de la séance (p. 571)

RENFORCEMENT DES MOYENS LÉGISLATIFS DU MINISTÈRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF (p. 571)

Question n° 259 de Mme Mireille Schurch. – Mmes Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique ; Mireille Schurch.

CRÉATION D'UN FONDS FRANCO-QATARI (p. 573)

Question n° 261 de M. Dominique Bailly. – Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique ; M. Dominique Bailly.

FISCALITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 573)

Question n° 287 de M. Jacques Mézard. – Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation ; M. Jacques Mézard.

Suspension et reprise de la séance (p. 575)

RÉVISION DES ZONES VULNÉRABLES AUX POLLUTIONS PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE (p. 575)

Question n° 200 de M. Jean-Claude Lenoir. – Mme Yamina Benguigui, ministre déléguée chargée de la francophonie ; M. Jean-Claude Lenoir.

LIGNES À HAUTE TENSION SURVOLANT DES ÉTABLISSEMENTS ABRITANT DES PUBLICS SENSIBLES (p. 577)

Question n° 245 de Mme Catherine Tasca. – Mmes Yamina Benguigui, ministre déléguée chargée de la francophonie ; Catherine Tasca.

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA CRÉATION DU PARC
NATUREL MARIN DU BASSIN D'ARCACHON (p. 578)

Question n° 213 de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ; Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

RESTRUCTURATIONS EN COURS À LA BANQUE DE
FRANCE (p. 580)

Question n° 152 de M. Michel Boutant. – Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement.

DÉVELOPPEMENT DU PRÊT HYPOTHÉCAIRE VIAGER (p. 581)

Question n° 249 de Mme Laurence Rossignol. – Mmes Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement ; Laurence Rossignol.

CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION DU RAPPORT
GALLOIS D'AUGMENTATION DU TAUX DE TVA INTER-
MÉDIAIRE RELATIF AU LOGEMENT (p. 582)

Question n° 264 de M. Marcel Rainaud. – Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement ; M. Marcel Rainaud.

CONTRÔLES DE SÉCURITÉ DE FRANCS-BORDS SUR LES BATEAUX
DE PÊCHE EFFECTUÉS PAR DES SOCIÉTÉS PRIVÉES (p. 583)

Question n° 90 de M. Philippe Bas. – MM. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ; Philippe Bas.

TRANSPORTS EN COMMUN PARISIENS (p. 584)

Question n° 96 de M. Philippe Dominati. – MM. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ; Philippe Dominati.

Suspension et reprise de la séance (p. 586)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN

4. **Exercice par les élus locaux de leur mandat.** – Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 586)

Discussion générale : Mme Jacqueline Gourault, coauteur de la proposition de loi ; MM. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi ; Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois ; Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

MM. Alain Anziani, Christian Favier, François Zocchetto, Jacques Mézard, Mme Hélène Lipietz, M. Antoine Lefèvre.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.

MM. Éric Doligé, Jean-Claude Peyronnet, Mme Nathalie Goulet, MM. Pierre-Yves Collombat, Philippe Dallier, Mme Virginie Klès.

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

Mme Caroline Cayeux, M. Raymond Couderc.

Mme Marylise Lebranchu, ministre.

Clôture de la discussion générale.

M. le président de la commission.

Suspension et reprise de la séance (p. 611)

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 611)

Amendements identiques n° 2 rectifié *bis* de M. Pierre-Yves Collombat et 40 de Mme Hélène Lipietz. – MM. Pierre-Yves Collombat, Ronan Dantec, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Rejet des deux amendements.

Amendements identiques n° 18 rectifié de M. Philippe Dallier et 43 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – MM. Philippe Dallier, Pierre-Yves Collombat, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; MM. le président de la commission, Daniel Raoul, René-Paul Savary, François Fortassin, Jean-Claude Lenoir, Philippe Bas, François Grosdidier, Jean-Claude Peyronnet, Jean Boyer. – Retrait de l'amendement n° 18 rectifié ; rejet de l'amendement n° 43 rectifié.

Amendement n° 44 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – M. Pierre-Yves Collombat.

Amendement n° 1 rectifié de M. François Pillet. – M. François Pillet.

M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; MM. Jean-Jacques Hyst, Alain Anziani, Mme Nathalie Goulet, MM. François Pillet, Pierre-Yves Collombat. – Rejet de l'amendement n° 44 rectifié ; adoption de l'amendement n° 1 rectifié insérant un article additionnel.

Article 1^{er} (p. 620)

M. Yves Daudigny.

5. **Renvoi pour avis** (p. 621)

Suspension et reprise de la séance (p. 621)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT

6. **Exercice par les élus locaux de leur mandat.** – Suite de la discussion et adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 621)

Article 1^{er} (*suite*) (p. 621)

MM. François Grosdidier, Roland Ries, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau.

Amendement n° 51 du Gouvernement. – Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Amendement n° 9 de M. Philippe Bas. – M. Philippe Bas.

Amendement n° 33 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz. – Retrait.

M. Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois ; Mme Marylise Lebranchu, ministre ; M. Alain Anziani, Mme Hélène Lipietz, M. Philippe Dallier, Mmes Cécile Cukierman, Jacqueline Gourault, MM. Daniel Raoul, François Grosdidier.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Rectification de l'amendement n° 51.

M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Rectification de l'amendement n° 51 rectifié.

MM. le rapporteur, Marc Laménie, Gérard Bailly. – Retrait de l'amendement n° 9 ; adoption de l'amendement n° 51 rectifié *bis* rédigeant l'article.

Articles additionnels après l'article 1^{er} (p. 631)

Amendement n° 50 du Gouvernement. – Mme Marylise Lebranchu, ministre.

Amendement n° 21 rectifié *bis* de M. Philippe Dallier. – M. Philippe Dallier.

M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; MM. le président de la commission, Philippe Dallier. – Retrait des amendements n°s 21 rectifié *bis* et 50.

Amendement n° 19 rectifié *bis* de M. Philippe Dallier. – M. Philippe Dallier. – Retrait.

Amendement n° 32 de M. Jean-Claude Peyronnet. – M. Jean-Claude Peyronnet. – Retrait.

Amendement n° 5 de Mme Nathalie Goulet. – Mme Nathalie Goulet. – Retrait.

Article 1^{er} *bis* (*nouveau*) (p. 633)

Amendement n° 6 de Mme Nathalie Goulet. – Mme Nathalie Goulet. – Retrait.

Amendement n° 7 de Mme Nathalie Goulet. – Retrait.

Amendement n° 48 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 634)

M. François Grosdidier.

Adoption de l'article.

Article 2 *bis* (*nouveau*). – Adoption (p. 635)

Article 2 *ter* (*nouveau*) (p. 635)

M. Christian Favier.

Amendement n° 42 rectifié *bis* de M. Pierre-Yves Collombat. – M. Pierre-Yves Collombat. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 2 *ter* (p. 636)

Amendement n° 13 de M. Philippe Kaltenbach. – MM. Philippe Kaltenbach, le rapporteur, Mmes Marylise Lebranchu, ministre ; Cécile Cukierman, MM. Joël Guerriau, Alain Anziani. – Retrait.

Article 3 (p. 637)

M. Roland Ries.

Amendement n° 35 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait.

Amendement n° 22 rectifié de M. Philippe Dallier. – MM. Philippe Dallier, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait.

Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 3 (p. 639)

Amendements n°s 36 et 37 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait de l'amendement n° 36 ; adoption de l'amendement n° 37 insérant un article additionnel.

Amendement n° 25 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait.

Amendement n° 23 rectifié de M. Philippe Dallier. – M. Philippe Dallier. – Retrait.

Article 4 (p. 640)

M. François Grosdidier.

Adoption de l'article.

Article 4 *bis* (*nouveau*) (p. 640)

Amendement n° 47 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5. – Adoption (p. 641)

Article 5 *bis* (nouveau) (p. 641)

Amendement n° 27 de M. Christian Favier. – MM. Christian Favier, le rapporteur, Mmes Marylise Lebranchu, ministre ; Marie-Thérèse Bruguière, M. Joël Guerriau, Mme Cécile Cukierman. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 6 (p. 643)

Amendement n° 16 rectifié de M. Christophe Béchu. – MM. François Grosdidier, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; M. René-Paul Savary, Mme Jacqueline Gourault, M. Pierre-Yves Collombat. – Rejet.

Amendements identiques n°s 28 rectifié de M. Christian Favier et 38 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – M. Christian Favier, Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Rejet des deux amendements.

Amendement n° 17 rectifié de M. Christophe Béchu. – M. François Grosdidier.

Amendements identiques n°s 45 de M. Christian Favier et 46 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – M. Christian Favier, Mme Hélène Lipietz.

M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Rejet des amendements n°s 17 rectifié, 45 et 46 rectifié.

M. Philippe Kaltenbach.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 6 (p. 646)

Amendement n° 4 rectifié *bis* de M. Pierre-Yves Collombat. – MM. Pierre-Yves Collombat, le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait.

Article 6 *bis* (nouveau). – Adoption (p. 648)

Articles additionnels après l'article 6 *bis* (p. 648)

Amendement n° 49 rectifié du Gouvernement. – Mme Marylise Lebranchu, ministre. – Retrait.

Amendements identiques n°s 8 rectifié *bis* de M. Yves Détraigne, 15 de M. Robert Tropeano, 24 rectifié *sexies* de M. Jean-Pierre Godefroy et 29 de M. Christian Favier ; amendement n° 39 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – M. Joël Guerriau, Mme Françoise Laborde, M. Roland Courteau, Mmes Cécile Cukierman, Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Marylise Lebranchu, ministre ; MM. Jean-Claude Lenoir, François Grosdidier, Alain Anziani, questeur. – Rejet des cinq amendements.

Article 7 (p. 652)

Amendement n° 52 du Gouvernement. – Mme Marylise Lebranchu, ministre ; M. le rapporteur. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 652)

MM. Pierre-Yves Collombat, Joël Guerriau, Mme Cécile Cukierman, MM. Jean-Claude Lenoir, Alain Anziani, le président de la commission.

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

Mme Marylise Lebranchu, ministre.

7. **Ordre du jour** (p. 655)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

vice-président

Secrétaires :
Mme Michelle Demessine,
M. Hubert Falco.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

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

DÉPÔT DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre :

- le rapport retraçant l'évolution des missions de surveillance et de financement du cantonnement exercées par l'Établissement public de financement et de restructuration, établi en application de l'article 4 du décret n° 95-1316 du 22 décembre 1995 ;

- le rapport retraçant l'évolution des missions de surveillance et de financement du cantonnement exercées par l'Établissement public de réalisation de défaisance, établi en application de l'article 4 du décret n° 96-125 du 20 février 1996.

Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Ils ont été transmis à la commission des finances et sont disponibles au bureau de la distribution.

3

QUESTIONS ORALES

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

Rayonnement culturel de la France à l'étranger

M. le président. La parole est à M. Louis Duvernois, auteur de la question n° 222, adressée à Mme la ministre de la culture et de la communication.

M. Louis Duvernois. Madame la ministre, au cours de mes missions à l'étranger, je suis très souvent interpellé par nos compatriotes expatriés sur l'impossibilité pour eux de télécharger numériquement des ouvrages édités en France et toujours soumis au régime des droits d'auteur.

Ainsi, à titre d'exemple, l'article 11.2 des conditions de téléchargement des livres numériques de la FNAC précise que « les fichiers de livres numériques proposés dans le cadre de l'offre de livre numérique sont réservés aux clients résidant sur le territoire français à la date d'achat ».

Nos compatriotes s'interrogent sur la légalité de cette clause. De toute évidence, cette attitude constitue un frein à la diffusion de biens culturels français et peut, plus largement, s'analyser également en une atteinte au rayonnement de la culture et de la langue françaises dans le monde.

En conséquence, madame la ministre, pourriez-vous nous faire savoir si les différents éditeurs n'outrepassent pas leurs droits en limitant aux seuls résidents français la possibilité d'accéder aux ouvrages récents, ce qui est manifestement injuste envers les Français expatriés? Serait-il juridiquement possible d'étendre cet accès à tous ceux qui, hors du territoire national, manifestent un réel « besoin de France », comme je ne cesse de le constater lors de mes déplacements?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication. Monsieur le sénateur, le Gouvernement partage bien évidemment votre préoccupation s'agissant de la diffusion des livres français à l'étranger, notamment pour nos compatriotes établis hors de France.

Les limitations que nos compatriotes expatriés rencontrent parfois lors de l'acquisition de livres peuvent avoir plusieurs origines. Elles peuvent d'abord résulter de la titularité des droits. Ainsi, un éditeur peut ne disposer des droits que pour le territoire sur lequel il exerce son activité – je pense en particulier aux cas des traductions et des illustrations incluses dans certains livres.

Ces limitations peuvent également être la conséquence de difficultés techniques – il peut arriver que le revendeur ne sache pas gérer les moyens d'accès aux différents pays – ou encore fiscales, les contraintes fiscales différant d'un pays à l'autre. Le coût de maintenance d'un système qui prend en compte ces disparités peut alors excéder les retours attendus de la distribution, ce qui explique les difficultés d'accès rencontrées par nos compatriotes.

Ces difficultés peuvent enfin provenir de stratégies commerciales particulières. Les ventes sont quelquefois limitées à une zone géographique ou conditionnées à la présence de points de vente physiques locaux. En outre, le marché du livre numérique est encore trop peu développé sur certains territoires.

Les techniques numériques offrent naturellement de grandes facilités dans la mise à disposition des livres auprès de nos compatriotes, et la diffusion la plus large de ces livres

est bien évidemment de l'intérêt des éditeurs, des auteurs et des lecteurs. Cette diffusion n'est cependant pas encore complètement assurée. À ce sujet, je vous informe, monsieur le sénateur, que je mettrai prochainement en place une mission sur la numérisation du patrimoine écrit.

Il faut toutefois être conscient que les limitations que vous avez évoquées, lorsqu'elles existent, ne concernent pas spécifiquement les éditeurs et revendeurs français, ni même seulement le livre. Elles trouvent le plus souvent leur origine dans un coût de distribution supérieur au retour attendu.

La mission sur la numérisation devra permettre d'aborder les différents moyens de lever les obstacles à la diffusion des textes auprès de nos compatriotes à l'étranger.

M. le président. La parole est à M. Louis Duvernois.

M. Louis Duvernois. Madame la ministre, j'ai bien pris note de votre réponse.

RECHERCHE CONCERNANT LA MYOFASCIITE À MACROPHAGES

M. le président. La parole est à M. Philippe Madrelle, auteur de la question n° 172, adressée à Mme la ministre des affaires sociales et de la santé.

M. Philippe Madrelle. Madame la ministre, dans un contexte relativement anxiogène – un certain nombre de médicaments sont aujourd'hui contestés par des médecins, des spécialistes et d'éminents scientifiques –, ma question, qui porte sur le grave problème de l'utilisation des sels d'aluminium comme adjuvants vaccinaux, aurait peut-être mérité d'être inscrite à l'ordre du jour dans des délais plus rapides.

Une grève de la faim initiée par l'association E3M, ou Entraide aux malades de myofasciite à macrophages, et menée pendant vingt-quatre jours a permis de porter au grand jour ce sérieux problème de santé publique.

Madame la ministre, en votre qualité de médecin hospitalier reconnu, vous savez bien mieux que moi et que l'immense majorité d'entre nous que la myofasciite à macrophages est une maladie invalidante. Elle touche environ 600 personnes en France – en réalité plusieurs milliers, du fait d'une importante sous-notification – et se caractérise par un épuisement chronique et des douleurs musculaires permanentes, associés à des troubles neuro-cognitifs.

Vous imaginez, mes chers collègues, à quel point les victimes de cette maladie sont lassées et épuisées de devoir se débattre dans de multiples démarches administratives et judiciaires longues et coûteuses.

Saluons le courage de ces malades qui ont lancé l'alerte et se battent pour faire enfin reconnaître la pathologie dont ils sont injustement victimes. Grâce à leur ténacité et leur persévérance, quelques avancées ont été obtenues.

En juin 2012, l'Académie de médecine a admis que les sels d'aluminium injectés dans l'organisme atteignent le cerveau. En novembre dernier, le Conseil d'État a rendu un arrêt dans lequel est reconnu et établi le lien entre la myofasciite à macrophages et la vaccination.

De nouvelles publications internationales, dont l'une récente émanant de chercheurs du Massachusetts Institute of Technology, l'une des universités scientifiques les plus réputées des États-Unis, confirment la très forte probabilité de lien entre cet aluminium vaccinal et plusieurs pathologies très graves comme l'autisme. Cet adjuvant est aussi mis en

cause dans la survenue de cas de scléroses en plaques post-vaccinales, de scléroses latérales amyotrophiques, de lupus, etc.

Madame la ministre, je suis certain que vous le reconnaîtrez, nous ne sommes plus devant les signaux de faible intensité évoqués en réponse à une question de Mme Brigitte Allain, à l'Assemblée nationale.

Nous ne pouvons donc que nous féliciter que le financement des travaux de recherche menés par l'unité INSERM de l'hôpital Henri-Mondor de Créteil ait été accepté pour l'année 2013. N'oublions pas que cette équipe française de chercheurs est *leader* dans le monde sur la question des sels d'aluminium vaccinaux. Pouvez-vous nous apporter des précisions quant à la hauteur du financement de ces travaux ?

Nous vous faisons confiance pour que le comité de pilotage mis en place présente toutes les garanties de neutralité afin que les professeurs Gherardi et Authier puissent travailler dans les meilleures conditions sur le sujet de la toxicité de l'aluminium.

On peut légitimement s'interroger sur les raisons qui ont poussé l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé à préconiser de « ne pas utiliser les produits cosmétiques contenant de l'aluminium sur peau lésée », sans prendre de mesure particulière quant à l'utilisation de ces mêmes sels d'aluminium injectés au cœur de l'organisme.

Madame la ministre, mes chers collègues, l'association E3M mène un combat non pas contre les vaccins – bien au contraire ! –, mais contre l'utilisation de l'aluminium comme adjuvant.

C'est un combat de santé publique pour que, notamment, un vaccin DT-Polio sans aluminium puisse être mis sur le marché et que les jeunes générations puissent en bénéficier. On peut aisément imaginer que l'un des premiers travaux de réflexion du comité de pilotage portera sur la possibilité d'une commande publique de fabrication et de commercialisation de ce vaccin sans aluminium.

Madame la ministre, je connais l'extraordinaire pugnacité dont vous faites preuve lorsqu'il s'agit de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire de la santé une priorité dans notre pays. On ne peut imaginer que cette priorité soit soumise à la dictature des marchés financiers. Il s'agit d'éviter qu'un nouveau scandale sanitaire n'éclate et de protéger les générations à venir.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie.* Monsieur Madrelle, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Mme la ministre des affaires sociales et de la santé, qui est en déplacement à l'étranger.

Dans un contexte d'une possible perte de confiance envers la vaccination, il est primordial, dans l'intérêt de la population, de donner les meilleures assurances de sécurité des vaccins. Ainsi, Mme la ministre des affaires sociales et de la santé est particulièrement attentive à la nature des adjuvants utilisés dans la fabrication des vaccins, en particulier les sels d'aluminium. Ceux-ci sont en effet à l'origine d'un débat sur leur éventuelle implication dans la survenue de pathologies graves, comme la myofasciite à macrophages, dont je me permets de rappeler qu'elle a été mise en évidence et étudiée par des chercheurs bordelais.

Mme la ministre a donc saisi conjointement, en juillet 2012, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et l'Institut de veille sanitaire afin de dresser un état des lieux sur les effets sanitaires, connus ou suspectés, des adjuvants à base d'aluminium entrant dans la composition des vaccins et sur l'apport des adjuvants dans la composition vaccinale.

Les agences sanitaires interrogées ont rendu leurs conclusions le 1^{er} octobre 2012. Elles reconnaissent que les vaccins à base d'aluminium sont à l'origine d'une lésion focale au niveau du point d'injection qui constitue la myofasciite à macrophages, dont la réalité n'est pas remise en question. L'expertise scientifique disponible à ce jour n'apporte toutefois pas d'arguments pour une atteinte systémique secondaire responsable d'un syndrome clinique identifié.

Selon la nature de l'antigène, les adjuvants sont parfois indispensables pour obtenir ou améliorer la réponse immunitaire et ainsi protéger individuellement et collectivement les Français de maladies infectieuses aux conséquences importantes en termes de morbidité et de mortalité.

Le projet du professeur Gherardi intitulé « Transport particulaire systémique par les phagocytes : sécurité des adjuvants vaccinaux » a fait l'objet d'une décision de refus de financement dans le cadre de l'appel à projets de recherche pour 2012 organisé par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'ANSM. Ce projet de recherche a été soumis à un processus d'évaluation et d'expertise transparent, imposé à tout projet déposé dans le cadre des appels à projets de recherche organisés par l'ANSM. Il n'a toutefois pas été classé en rang suffisant pour obtenir un financement. Le débat reste cependant ouvert sur les adjuvants.

Des travaux supplémentaires sont souhaitables afin de poursuivre les campagnes de vaccination en vue de protéger la population contre les pathologies sévères, tout en s'assurant de la sécurité maximale des produits utilisés. Mme la ministre souhaite donc la poursuite des travaux de recherche. Elle a ainsi demandé à l'ANSM et à la direction générale de la santé d'installer en ce tout début d'année un comité de pilotage associant des scientifiques de haut niveau, dont l'équipe de recherche de Créteil dirigée par le professeur Gherardi, et des représentants tant de l'association Entraide aux malades de myofasciite à macrophages que de collectifs de patients, afin de restaurer une dynamique de recherche de qualité sur ce sujet.

M. le président. La parole est à M. Philippe Madrelle.

M. Philippe Madrelle. Madame la ministre, je vous remercie de votre réponse. Je vous fais totalement confiance pour insister auprès de Mme la ministre des affaires sociales et de la santé pour que le Gouvernement suive cette affaire de très près et qu'il soit le plus vigilant possible afin que d'autres scandales sanitaires n'éclatent pas. Je fais confiance à votre sens des responsabilités et à votre éthique, que nous saluons, pour que de telles pratiques ne se reproduisent plus!

Toutes les personnes que j'ai eu l'occasion de rencontrer m'ont véritablement lancé un appel angoissé.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. À moi aussi!

M. Philippe Madrelle. Actuellement, trop nombreux sont ceux qui souffrent de telles pratiques; trop nombreux sont les scandales qui éclatent, très anxiogènes pour toutes les personnes concernées!

RÉFÉRENDUM D'AUTODÉTERMINATION AU SAHARA OCCIDENTAL

M. le président. La parole est à Mme Leila Aïchi, auteur de la question n° 282, adressée à M. le ministre des affaires étrangères.

Mme Leila Aïchi. Madame la ministre, la situation politique au Sahara occidental semble dans l'impasse, tandis que la condition des réfugiés sahraouis constitue un véritable sujet de préoccupation.

Je vous rappelle que le Sahara occidental a été occupé par les Espagnols et que, sous pression de l'ONU, Madrid a promis, en 1974, d'organiser un référendum pour décider du statut de ce territoire.

À la demande du Maroc, la Cour internationale de justice de La Haye s'est saisie de la question et a donné un avis favorable sur l'application de la résolution 1514 de l'ONU quant à la décolonisation du Sahara occidental et à l'application du principe d'autodétermination des populations du territoire.

Cependant, le Maroc a dans le même temps organisé la « marche verte » sur Laâyoune, en mobilisant 350 000 civils, pour récupérer le Sahara occidental. Le Conseil de sécurité a condamné cet acte mais n'est pas intervenu. À la suite de la signature des accords de Madrid, en novembre 1975, l'Espagne a cédé le Sahara occidental au Maroc et à la Mauritanie, ce que l'ONU a considéré comme non recevable au regard du droit international.

Le Front Polisario, né en mai 1973, a mené la guerre contre les deux forces. Un cessez-le-feu a été signé avec la Mauritanie et le combat s'est intensifié avec le Maroc, lequel a annexé les territoires cédés par cette dernière. En 1991, l'ONU a décidé un cessez-le-feu et un référendum, tout en établissant la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental, la MINURSO.

Depuis, la situation stagne, alors que des milliers de réfugiés sont répartis, depuis plus de trente ans, sur cinq grands camps : 27-Février, Dakhla, Smara, Aousserd et Laâyoune, nommés suivant les villes sahraouies qui sont sous occupation marocaine. La population s'élève à 166 000 personnes, selon les Sahraouis, et à 90 000 personnes, selon les autorités marocaines.

Le processus de sortie de crise semble à l'arrêt en raison de conceptions antagoniques : le Maroc propose une large autonomie, sous sa souveraineté, tandis que les indépendantistes du Polisario militent pour « le droit du peuple sahraoui à l'autodétermination » *via* un référendum.

Je souhaite mettre l'accent sur le fait que le Sahara occidental est inscrit sur la liste des « territoires non autonomes » de l'Organisation des Nations unies, liste qui répertorie les territoires « dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ».

À ce titre, il faut affirmer avec force le principe d'autodétermination des Sahraouis et s'interroger sur l'évaluation du travail de la MINURSO.

Dans cette perspective, madame la ministre, quels sont les efforts entrepris par la France pour redynamiser le processus onusien et pour que les Sahraouis puissent enfin se prononcer sur leur propre destinée?

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Hélène Conway-Mouret, *ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger*. Madame la sénatrice, vous avez appelé l'attention du Gouvernement sur la question du Sahara occidental, où les enjeux sont de taille.

Ces enjeux sont d'abord politiques : le différend entretient des tensions entre le Maroc et l'Algérie, de manière bilatérale comme dans les enceintes internationales. Il handicape la construction d'un Maghreb uni, stable et prospère, au détriment des peuples de la région et de l'Union européenne.

Les enjeux sont aussi sécuritaires : le différend accroît le risque sécuritaire, dans le contexte d'instabilité que connaît la région du Sahel.

Les enjeux sont enfin humanitaires : comme vous l'avez rappelé, les familles sont séparées. Les réfugiés des camps de Tindouf dépendent entièrement de l'assistance humanitaire de la communauté internationale, assistance à laquelle la France participe.

Notre pays souhaite un règlement de la question du Sahara occidental, laquelle est très complexe.

Cette dernière implique plusieurs acteurs, avec lesquels nous dialoguons : tout d'abord, le Maroc, qui, en 2007, a proposé un plan d'autonomie, que la France soutient comme base sérieuse et crédible pour une solution négociée ; ensuite, le Front Polisario, qui revendique la tenue d'un référendum d'autodétermination ; enfin, l'Algérie, qui indique qu'elle se conformera à toute solution qui sera acceptée par le Front Polisario.

Comme l'a rappelé le Président de la République à Tlemcen, ce sont les Nations unies qui mènent la médiation entre les parties : la MINURSO assure, depuis 1991, la préservation et l'observation du cessez-le-feu.

J'ajoute que la France, membre du Groupe des amis du Sahara occidental, soutient pleinement les efforts de l'ONU. Elle entretient de nombreux contacts avec l'Envoyé personnel du Secrétaire général de l'organisation, M. Christopher Ross. Celui-ci souhaite mener une diplomatie de navette, afin de relancer le processus politique, ce qui nous semble être une bonne méthode.

Nos contacts bilatéraux avec le Maroc et l'Algérie sont fréquents et nous encourageons les efforts de rapprochement entre ces deux pays, efforts qui permettront de rompre un *statu quo* qui n'est dans l'intérêt de personne.

Enfin, nous sommes attachés à l'amélioration des droits de l'Homme au Sahara occidental et dans les camps de Tindouf. Nous entretenons un dialogue régulier avec les autorités marocaines sur cette question, que Laurent Fabius a évoquée avec son homologue, en marge de la Rencontre de haut niveau franco-marocaine, en décembre dernier.

Néanmoins, ce sujet des droits de l'Homme doit être remis dans son contexte. Depuis l'accession au pouvoir du roi Mohammed VI, le Maroc a effectué d'importants progrès en la matière : adoption d'une nouvelle constitution en juillet 2011 ; renforcement de l'indépendance du Conseil national des droits de l'Homme ; invitation de plusieurs rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies.

Ces mesures s'appliquent également au Sahara occidental et permettent un suivi de la situation des droits de l'Homme. Nous souhaitons que les efforts engagés par le Maroc se

poursuivent et que des mesures semblables soient prises par le Front Polisario en ce qui concerne la situation des réfugiés sahraouis dans les camps de Tindouf.

LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION MÉDICALE DE NOS CAMPAGNES

M. le président. La parole est à M. Michel Le Scouarnec, auteur de la question n° 254, adressée à Mme la ministre des affaires sociales et de la santé.

M. Michel Le Scouarnec. Madame la ministre, le mois de janvier est traditionnellement celui des vœux, et d'abord des vœux de santé. Cela prouve que la santé est, pour chacun, le bien le plus précieux !

Toutefois, l'accès à la médecine de proximité n'est pas égal pour tous nos concitoyens sur l'ensemble de notre territoire.

Selon les atlas régionaux de la démographie médicale, le nombre total des médecins en activité devrait diminuer de 10 % à l'horizon 2025. Demain, le manque de médecins généralistes sera criant, et les patients auront à en souffrir.

Pour preuve, alors que, en France, un bassin de vie compte, en moyenne, 4,2 médecins généralistes pour 5 000 habitants, 50 % des bassins de vie bretons sont caractérisés par une densité inférieure à cette moyenne. C'est le cas, par exemple, de nombreuses communes du Centre-Bretagne, telles La Trinité-Porhoët, ou de plusieurs communes du canton du Faouët, dans le Morbihan.

La situation est encore plus dramatique lorsque l'on examine les chiffres concernant les médecins spécialistes. Ainsi, selon une étude de l'UFC-Que choisir relative à la cartographie sanitaire en Bretagne, 21 % de la population bretonne réside à plus de 40 kilomètres d'un spécialiste, taux qui s'élève à 27 % pour les spécialistes dits « de secteur 1 ».

Que dire des spécialités comme la gynécologie médicale et obstétrique ? En Bretagne, 110 des 142 bassins de vie ne recensent aucun de ces médecins, dont les compétences sont pourtant indispensables à la santé des femmes ! Selon une enquête de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'INSERM, et de l'Institut national d'études démographiques, l'INED, 12,2 % des jeunes femmes de 20 à 24 ans ont déclaré ne pas bénéficier de suivi gynécologique en 2010, contre 6,9 % en l'an 2000. Est-il acceptable qu'une femme morbihannaise soit contrainte de faire plusieurs dizaines de kilomètres ou de subir des délais d'attente excessifs pour accéder à un tel suivi ? Bien évidemment, la question se pose également pour les femmes des autres départements ! C'est une régression dans la lutte des femmes pour leur liberté, pour laquelle l'accès à des soins de gynécologie est une clef essentielle d'émancipation.

Madame la ministre, vous n'êtes pas responsable de la situation actuelle, marquée par un important recul. Dans le Morbihan, ce dernier s'est notamment traduit par la fermeture de maternités de proximité, comme celles d'Auray et d'Hennebont, dans le cadre des fusions.

Vous avez récemment présenté le pacte « territoire-santé ». Les mesures annoncées vont dans le bon sens pour réduire la fracture sanitaire ; je pense notamment au revenu garanti. Mais des interrogations importantes restent écartées, comme celle de la liberté d'installation des médecins, « intouchable », selon vous, du fait « des craintes d'un déconventionnement des praticiens et notamment des spécialistes ».

De très nombreux maires morbihannais me font part de l'angoisse que suscite chez eux le prochain départ à la retraite de leur médecin généraliste. Plusieurs communes, comme celles de Gourin, Melrand ou encore La Trinité-Porhoët, ont d'ores et déjà accueilli un nouveau médecin généraliste de nationalité roumaine, trouvé sur Internet par le biais d'une petite annonce.

De plus, les spécificités du territoire morbihannais – insularité dans le golfe, population résidentielle et touristique, concentration des services et aménagements sur la bande côtière – aggravent les facteurs d'érosion médicale.

Dans ces conditions, madame la ministre, pourquoi ne pas aborder la question de la nomination, pour un temps donné, des professionnels de santé en fonction des besoins collectifs – et non des intérêts privés – ou, à tout le moins, d'une régulation de leur installation ?

J'ai été attentif à vos récentes annonces, mais pouvez-vous également m'indiquer quelles mesures supplémentaires vous comptez prendre, en termes de prix et de localisation géographique, afin de replacer l'égalité et la justice au cœur de notre système de santé, par un meilleur accès aux soins ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie.* Monsieur le sénateur, comme vous le savez, le Gouvernement est très sensible à un sujet qui intéresse nos concitoyens, tant en zone rurale qu'en zone urbaine.

Vous l'avez rappelé, en décembre dernier, Mme la ministre des affaires sociales et de la santé a annoncé plusieurs mesures, réunies dans le pacte « territoire-santé ».

Ce pacte ne réussira qu'à travers l'engagement de tous, de manière résolue. Mme la ministre des affaires sociales et de la santé est attachée à une mise en œuvre rapide et, le 13 décembre, elle a rencontré les directeurs généraux des agences régionales de santé, les ARS, pour les mobiliser. Elle réunira prochainement les vingt-six « référents-installation » de ces agences, lesquels auront pour mission d'accompagner les futurs jeunes médecins.

Le Gouvernement est convaincu de l'utilité de mesures incitatives pragmatiques pour changer la situation sur cette question des déserts médicaux.

La formation initiale doit permettre la découverte au plus tôt de la médecine générale, notamment en parvenant à ce que 100 % des étudiants aient suivi un stage en cabinet, afin d'attirer plus d'internes vers cette spécialité majeure pour notre système de santé.

Le moment de l'installation est stratégique. Il ne s'agit plus de multiplier les dispositifs d'aide, déjà très nombreux. Il est maintenant temps de les faire connaître et de sécuriser les jeunes médecins en les accompagnant dans leur installation.

Il faut aussi transformer en profondeur l'exercice des soins de proximité : constitution d'équipes pluriprofessionnelles, transferts de compétences, télé-médecine. C'est par ces nouvelles organisations que nous parviendrons à attirer des jeunes.

Enfin, certains territoires isolés doivent faire l'objet d'un suivi particulier : les médecins salariés, les hôpitaux de proximité, les centres de santé doivent pouvoir leur venir en appui.

Ces mesures ne seront couronnées de succès que si les territoires s'en emparent. C'est pourquoi un travail de concertation régionale, menée par les directeurs généraux d'ARS, permettra d'assurer la réussite du pacte « territoire-santé ».

M. le président. La parole est à M. Michel Le Scouarnec.

M. Michel Le Scouarnec. Madame la ministre, je vous remercie pour vos précisions. Elles sont positives, même si elles demeurent à mon avis insuffisantes eu égard à l'urgence en termes de besoins. L'installation des jeunes médecins dans les campagnes ne dépend pas uniquement d'une question d'argent puisque, par définition, un médecin qui s'installe dans un désert médical est assuré de travailler correctement. Voilà une dizaine d'années déjà, on m'avait dit que, dans les villes, où la concentration de médecins est quelquefois forte, certains médecins débutants percevaient à peu près l'équivalent du SMIC.

L'idéal serait de construire un véritable service public de la médecine de proximité. Ce service reposerait sur des centres de santé, regroupant plusieurs disciplines et où travailleraient ensemble médecins généralistes et spécialistes, infirmiers et professionnels paramédicaux appliquant des tarifs de secteur 1 et le tiers payant. D'ailleurs, les maisons médicales qui se sont mises en place font partie des évolutions positives.

Depuis la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, ou loi « HPST », les hôpitaux publics peuvent aider à construire de tels centres, notamment sur les territoires en déficit médical.

Il faut en effet réduire la coupure existant entre la médecine de ville, dite libérale, et l'hôpital. La création des maisons médicales va dans ce sens.

De plus, si les jeunes médecins ne s'installent pas dans les zones blanches, c'est en partie à cause d'un manque criant de services publics, qui les dissuade de s'y établir.

Face au vieillissement de la population, il devient urgent de réduire les inégalités patentées entre les territoires et d'apporter une réponse aux besoins des patients, alors même que les coûts directs de la santé pour les ménages ont augmenté de plus de 40 % entre 2001 et 2010.

Cela suppose une politique très volontariste en faveur d'un égal accès à la santé pour nos concitoyens, et sans doute convient-il d'augmenter le *numerus clausus* pour les prochaines années, compte tenu de besoins de plus en plus criants.

RÉORGANISATION DE L'ACCUEIL DES ALLOCATAIRES AU SEIN DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

M. le président. La parole est à M. Alain Néri, auteur de la question n° 91, adressée à Mme la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille.

M. Alain Néri. Madame la ministre, je souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la situation du service des prestations et la réorganisation de l'accueil des allocataires au sein des caisses d'allocations familiales, ou CAF. Chacun sait que, depuis plusieurs années, ces caisses rencontrent des difficultés pour écouler leur charge de travail et présentent des résultats dégradés en matière de délais de traitement.

L'une des mesures prises afin de remédier à cette situation est le redéploiement d'effectifs actuellement affectés à l'accueil vers le traitement des dossiers. Ainsi, dans le département du

Puy-de-Dôme, la direction de la CAF vient de décider la suppression de la moitié des permanences administratives du département, soit huit sur seize.

Pourtant, le rôle de ces permanences administratives est de garantir un service public de proximité et de maintenir le lien social dans des zones géographiques certes à faible densité, mais dans lesquelles les allocataires se trouvent dans des situations de fragilité ou de précarité, et souvent sans moyens de transport en commun.

La suppression de ces permanences touchera donc de nombreuses familles dans des situations de désocialisation et ne pourra que renforcer la désertification de nos campagnes. La présence d'un conseiller à l'écoute des administrés permet en effet de maintenir la cohésion sociale par une meilleure prise en compte de leurs demandes, de leurs besoins et de leurs attentes.

De plus, substituer aux permanences des outils comme les points visio-public ne peut satisfaire une population qui n'est pas habituée à l'utilisation des moyens de communication dits « modernes », comme Internet, n'ayant le plus souvent pas les possibilités financières de les installer chez elle, et donc de se familiariser avec.

D'ailleurs, il convient de constater que ces mesures s'ajoutent aux décisions de spécialisation des centres départementaux des CAF en conséquence desquelles, par exemple, l'attribution de l'allocation logement ou de l'allocation de soutien familial est traitée non plus dans le département de l'allocataire, mais dans d'autres départements, parfois éloignés. Cela empêche d'avoir une vision générale et complète de la situation de chaque allocataire au siège de la CAF de chaque département.

Aussi, madame la ministre, convient-il d'apporter rapidement des solutions à ces situations, qui sont totalement inacceptables. Je me permets donc de vous demander quelles mesures vous comptez prendre pour améliorer le fonctionnement des CAF afin qu'elles puissent à nouveau remplir pleinement leur rôle auprès de toutes les populations et maintenir leurs actions de proximité.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie.* Monsieur le sénateur Alain Néri, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Mme Dominique Bertinotti, qui est en ce moment à l'Assemblée nationale.

L'accroissement de la charge de travail qui pèse sur les caisses d'allocations familiales depuis le début de la crise économique est réel, et le Gouvernement en a pleinement conscience.

Tous les indicateurs de suivi d'activité sont en hausse, qu'il s'agisse de l'accueil au guichet, des demandes de renseignements téléphoniques ou encore des courriers reçus. On peut mesurer l'incidence de la crise sur nos concitoyens : nombreux sont ces derniers à solliciter les CAF pour bénéficier de prestations sous conditions de ressources, qu'il s'agisse des prestations légales telles que les minima sociaux et les aides au logement, ou des demandes d'aide financière individuelle attribuée par les caisses.

Cet accroissement de la charge de travail s'est effectivement traduit par une dégradation tant de la qualité de l'accueil réservé aux allocataires que des conditions de travail des

agents ; le Gouvernement tient d'ailleurs à saluer l'action quotidienne et l'engagement de ces derniers, trop souvent méconnus de nos concitoyens...

Ces diagnostics sont établis et partagés par l'ensemble des acteurs. La fermeture de l'accueil des CAF ne peut constituer qu'un pis-aller, aussi bien pour les allocataires que pour les agents.

Face à cette situation, Dominique Bertinotti, lors d'une rencontre avec les présidents de caisse d'allocations familiales à Marseille, le 23 novembre dernier, a rappelé que la maîtrise de la charge de travail des CAF constituera l'un des défis majeurs à relever au cours des prochains mois, dès la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la caisse nationale d'allocations familiales, ou CNAF.

C'est pourquoi il faudra définir un objectif et une méthode garantissant l'amélioration à la fois du service rendu et des conditions de travail des agents.

La contrainte sera forte, car la négociation de la convention devra s'inscrire dans le cadre des orientations que le Président de la République a assignées à l'ensemble de la sphère publique. Néanmoins, je puis vous assurer que Dominique Bertinotti est déterminée à faire en sorte que la branche famille dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions de service public.

Il est indispensable de définir une doctrine en matière de politique d'accueil au sein de la branche famille, qui doit répondre aux demandes de publics de plus en plus exigeants et diversifiés. N'oublions pas les difficultés que connaissent certaines personnes face au développement des nouvelles technologies. L'accueil physique au guichet, dès lors qu'il peut être assuré dans de bonnes conditions, demeure la réponse adaptée aux besoins des publics les plus vulnérables.

Mais assurer une présence physique ne suffit plus ; il faut souvent y ajouter un réel accompagnement de l'allocataire. Les accueils doivent donc être organisés et implantés de telle sorte que la qualité de l'offre soit à la hauteur des exigences légitimes des usagers du service public.

Parallèlement, la dématérialisation de la gestion de certains dossiers, le développement de sites internet tels que « caf.fr » et « monenfant.fr » constituent des axes forts de réflexion car ils permettent de concilier qualité de service et optimisation des moyens.

Enfin, nous explorons d'autres voies telles que, par exemple, la mutualisation des moyens entre les CAF, pour laquelle la branche famille a fait émerger des solutions intéressantes, uniques dans la sphère sociale. Nous devons concilier, d'une part, la volonté d'optimiser le fonctionnement du réseau des CAF et, d'autre part, la conscience aiguë du fait qu'une amélioration effective des réponses apportées suppose de tenir compte de la spécificité des territoires.

La crise nous oblige donc collectivement à trouver des solutions pour maintenir la qualité du service dans le respect de l'intérêt des allocataires et des personnels.

M. le président. La parole est à M. Alain Néri.

M. Alain Néri. Madame la ministre, je vous remercie de votre réponse qui m'apporte quelques apaisements, sans cependant répondre totalement à nos préoccupations. Le sujet me paraît beaucoup plus large. Il faut bien comprendre que l'accueil physique des personnes est primordial. On ne

devrait pas poursuivre la dématérialisation de l'accueil, comme on est en train de le faire dans les CAF et, malheureusement, un peu partout ailleurs.

Il est une question fondamentale, celle de savoir à qui l'on parle. C'est ainsi que des relations se créent. Or il n'en est plus ainsi avec la dématérialisation, les plates-formes téléphoniques, les temps d'attente parfois longs – ils sont certes agrémentés par de la musique, mais ceux qui appellent n'aspirent qu'à une réponse précise. Et, s'agissant d'un dossier d'allocation logement, cette réponse précise dépend souvent de l'ensemble de la situation des familles concernées, qui se trouvent fréquemment en situation de précarité et sont très vulnérables.

C'est pourquoi, si je comprends la nécessité de mutualiser et de spécialiser pour apporter des réponses plus concrètes, ciblées et cohérentes, je crois cependant nécessaire de maintenir un service général d'accueil pour que – à tout le moins au niveau du siège départemental – l'on puisse répondre aux familles avec une vision globale de leur situation matérielle, qui dépend non pas uniquement du logement mais aussi, par exemple, des différents soutiens dont elles bénéficient.

Je crois ainsi, madame la ministre – et le Président de la République, dont c'est l'une des préoccupations, ne dit pas autre chose –, qu'il faut absolument maintenir le lien social entre l'utilisateur et les services administratifs. C'est à mon avis de cette façon que l'on redonnera confiance à nos concitoyens dans le service public.

RECONNAISSANCE DE LA FORMATION DES ORTHOPHONISTES AU GRADE DE MASTER

M. le président. La parole est à M. Bernard Fournier, auteur de la question n° 278, adressée à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Bernard Fournier. Madame le ministre, je souhaite vivement attirer votre attention ainsi que celle du Gouvernement sur la reconnaissance de la formation des orthophonistes au grade de master, engagée dans le cadre de la refonte des études universitaires autour de trois niveaux : licence, master et doctorat. Lancée par le processus de Bologne en 1999, voilà quatorze ans, la réforme « licence-master-doctorat », ou réforme LMD, implique une modification du système d'enseignement supérieur français en vue de la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Comme vous le savez, les orthophonistes sont des acteurs de santé aux compétences spécifiques, ayant pour mission de réduire ou de pallier les troubles et l'impact des handicaps de communication à tous les âges de la vie.

Aujourd'hui – n'ayons pas peur des mots –, la qualité des soins apportés par ces professionnels est menacée. En effet – et c'est à présent une certitude –, seule une formation initiale au niveau master peut répondre aux compétences définies par le ministère de la santé pour exercer la profession d'orthophoniste. En outre, le master est le garant d'une orthophonie de qualité pour tous les patients, sur tout le territoire.

D'ailleurs, je tiens à vous rappeler que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a proposé, le 31 mars 2011, l'éligibilité du diplôme d'orthophonie au grade de master.

Je sais que cette reconnaissance repose très clairement sur des éléments objectifs, avec le soutien des représentants des professionnels, des confédérations syndicales, des étudiants, des chercheurs et des centres de formation.

De plus, je vous confirme que l'ensemble des composantes de la profession, fortement investie ces dernières années pour répondre aux attentes pédagogiques exigées par la réforme du système LMD, attend maintenant que le Gouvernement officialise cette position.

Enfin, le Président de la République, M. François Hollande, alors député de Corrèze et candidat du parti socialiste à l'élection présidentielle, a considéré comme légitime la demande d'une reconnaissance par le ministère de la santé d'une formation initiale au grade de master pour la profession d'orthophoniste. Il s'était engagé à soutenir la position de cette profession sur ce dossier. Malheureusement, à ce jour, le dossier de la réforme des études d'orthophonie n'est toujours pas traité, et ce malgré le soutien de nombreux parlementaires qui se sont déjà fait l'écho de cette juste demande.

Il faut désormais agir. En conséquence, je souhaite connaître les mesures que vous envisagez de prendre afin de faire rapidement avancer ce dossier.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie. Monsieur le sénateur Bernard Fournier, je vous prie de bien vouloir excuser Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui m'a priée de la représenter pour témoigner de ce qui constitue l'engagement du Gouvernement dans ce dossier.

Vous l'interrogez, en effet, au sujet de la reconnaissance au grade de master de la formation des orthophonistes. Comme vous le savez, ce sujet occupe une place importante dans l'actualité. Les travaux de réingénierie de la formation menant au certificat de capacité d'orthophoniste, qui visent à l'inscription de cette formation dans le schéma licence-master-doctorat, sont en cours de finalisation.

Le groupe de travail réunissant des professeurs d'université, des formateurs en orthophonie, des professionnels et des représentants étudiants, conduit par les conseillers scientifiques de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, est chargé d'élaborer un nouveau référentiel de formation qui sera achevé au début de l'année 2013, soit incessamment.

La construction de ce référentiel de formation s'appuie sur les référentiels d'activités et de compétences transmis par la direction générale de l'offre de soins du ministère des affaires sociales et de la santé.

Sur la base de ce référentiel de formation, le niveau de reconnaissance de la formation sera déterminé en accord avec la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et la ministre des affaires sociales et de la santé.

La mise en œuvre du référentiel de la formation nécessite au préalable l'élaboration d'une nouvelle réglementation relative au diplôme sanctionnant les études d'orthophonie, puis une campagne d'habilitation des universités souhaitant délivrer ce diplôme.

Le projet de texte relatif à la formation réingénierie menant au certificat de capacité d'orthophoniste sera présenté au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la

recherche dès le début de cette année. Telles sont les réponses que je peux vous apporter et qui vous donneront, je l'espère, satisfaction.

M. le président. La parole est à M. Bernard Fournier.

M. Bernard Fournier. Madame la ministre, je vous remercie de la réponse assez précise que vous m'avez apportée.

J'ai noté que la demande qui vous était adressée devait se concrétiser dans les semaines qui viennent, puisque vous évoquez le « début de l'année 2013 ». Nous sommes satisfaits de votre réponse. Mais en attendant, nous resterons cependant très vigilants.

SÉCURITÉ ROUTIÈRE DES JEUNES CONDUCTEURS

M. le président. La parole est à M. Gilbert Roger, auteur de la question n° 29, adressée à M. le ministre de l'intérieur.

M. Gilbert Roger. Monsieur le ministre, l'alcool est responsable de près d'un accident sur trois ; il constitue en France la deuxième cause d'insécurité routière après la vitesse, et ce sont les jeunes conducteurs âgés de dix-huit à vingt-quatre ans qui en sont les principales victimes.

On constate également que plus de la moitié des accidents se produisent les nuits de week-end, lors des retours de soirée. Malgré leur connaissance du danger de l'alcool au volant, les jeunes continuent à utiliser la voiture, particulièrement en milieu rural, car c'est souvent le seul mode de transport pour rentrer de ces lieux festifs à leur domicile.

Pour les établissements éloignés des centres-villes, et donc des transports en commun, une organisation spécifique de navettes devrait être mise en place de telle sorte que les jeunes n'utilisent pas leur voiture pour le retour.

Le Gouvernement serait-il prêt à réfléchir à la mise en œuvre de chartes départementales, sous l'égide des préfets, offrant la possibilité aux personnes qui le souhaitent d'être accompagnées le soir gratuitement, en créant par exemple des partenariats avec les compagnies de taxi ?

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

M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville. Monsieur le sénateur Gilbert Roger, vous avez interrogé le ministre de l'intérieur sur les mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour réduire le nombre d'accidents liés à l'alcool, notamment chez les jeunes. Je vous prie d'excuser Manuel Valls, qui est retenu par une contrainte d'agenda et qui m'a chargé de vous transmettre sa réponse.

Vous l'avez rappelé, la conduite en état d'alcoolémie est aujourd'hui, avec la vitesse, l'une des premières causes d'accidents mortels et concerne tous les conducteurs. Depuis de nombreuses années, la sécurité routière et l'ensemble de ses partenaires agissent sur le terrain pour sensibiliser les jeunes aux risques de l'alcool. L'une des priorités est de trouver des moyens pour les jeunes de rejoindre leur domicile, en partenariat avec eux, après des événements festifs, en particulier en fin de semaine. Il faut d'ailleurs saluer l'engagement des associations d'étudiants, qui ont contribué à populariser le principe d'un conducteur restant sobre pour la soirée, avec la campagne « Sam, celui qui conduit, c'est celui qui ne boit pas ».

Par ailleurs, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI, du 14 mars 2011 a rendu obligatoire la mise à disposition d'éthy-

lotests dans les établissements de nuit. Cette disposition permet à tous les jeunes présents en boîte de nuit de s'autocontrôler avant de reprendre le volant.

Cet effort constant des pouvoirs publics et de leurs partenaires n'est malheureusement pas suffisant à ce jour pour permettre d'endiguer la mortalité dramatique des jeunes après les soirées festives.

Concernant votre proposition de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs permettant aux personnes d'être accompagnées, le ministre de l'intérieur tient à vous faire part d'expérimentations intéressantes. Dans le cadre des plans départementaux d'actions de sécurité routière, certains départements ont développé des dispositifs de ce type avec les transports publics des collectivités locales.

L'élargissement de cette initiative aux chauffeurs de taxi ne pourrait être décidé, sur le plan local, que sous réserve de définir un cadre juridique à cette prestation et de dégager des moyens de financement.

Au niveau juridique, les prestations de transport des entreprises de taxi devraient être réalisées dans le respect des conditions applicables à la profession. Sous réserve de l'accord des professionnels, une remise sur le prix de la course pourrait être envisagée dans le cadre des chartes départementales que vous évoquez. La mise en place d'un service de transport collectif, pour un ou plusieurs établissements, serait une autre solution envisageable.

Au niveau du financement, il convient d'étudier précisément les voies possibles. En effet, les préfets ne disposent que de dotations limitées pour les actions de sécurité et de prévention routière. Une participation des établissements de nuit ou d'autres partenaires publics ou privés serait nécessaire.

Enfin, le ministre de l'intérieur tenait à vous informer que votre proposition fera l'objet d'un avis du Conseil national de la sécurité routière, dont la réinstallation a été décidée le 27 novembre dernier.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Roger.

M. Gilbert Roger. Je remercie M. le ministre de sa réponse. Je pense que tous les dispositifs que nous pouvons mettre en place pour permettre aux jeunes, conducteurs mais aussi passagers, de rentrer saufs lors des soirées doivent être recherchés, même s'ils ne vont pas jusqu'à la gratuité.

Lorsque j'ai posé cette question, je pensais en particulier à un jeune homme que je connaissais. Faute de trouver un taxi, il est monté dans une voiture dont le conducteur lui était inconnu. Au cours de l'accident qui a suivi, tous les passagers sont décédés et seul le conducteur est resté en vie.

Si nous engageons des expérimentations dans certains départements, ainsi que dans des villes de banlieue, nous ferions collectivement œuvre utile.

ORGANISATION DU SECOURS EN MONTAGNE

M. le président. La parole est à M. André Vallini, auteur de la question n° 271, adressée à M. le ministre de l'intérieur.

M. André Vallini. Monsieur le ministre, un rapport de la Cour des comptes publié en novembre 2012 relatif à l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages dénonce un certain nombre de dysfonctionnements.

La concurrence entre gendarmes, policiers et pompiers, les redondances entre les différents services et la complexité du dispositif français sont notamment mis en cause. En Isère,

mais aussi dans les Hautes-Alpes, les Alpes-Maritimes, la Haute-Garonne, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales, les sapeurs-pompiers interviennent en dépit du plan d'alternance établi entre la police et la gendarmerie, créant un certain nombre de frictions. Cette situation engendre non seulement des dépenses inutiles, mais elle peut surtout, à terme, s'avérer préjudiciable aux personnes à secourir. La Cour des comptes a prôné comme solution le renforcement du rôle de la gendarmerie, avec en particulier le retrait des compagnies républicaines de sécurité, les CRS ; les pompiers sont aussi invités à limiter leur action.

Quelles sont les mesures prévues par le Gouvernement pour tenir compte de ces recommandations de la Cour des comptes et pour mieux articuler et coordonner les rôles de la police, de la gendarmerie et des pompiers ?

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

M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville. Monsieur le sénateur André Vallini, à l'occasion de votre question, le ministre de l'intérieur m'a demandé de rendre un hommage appuyé à l'ensemble des acteurs du secours en montagne, qui s'engagent au quotidien, dans des conditions souvent difficiles, pour porter assistance aux autres.

Le dispositif existant fait cohabiter, dans le milieu exigeant et difficile qu'est la montagne, des acteurs présents depuis longtemps – gendarmes des pelotons de gendarmerie de montagne et de haute montagne, CRS des sections de montagne – et des acteurs plus récemment engagés – je pense aux groupes montagne des sapeurs-pompiers. Les personnels engagés dans ces unités sont des professionnels formés aux missions spécifiques du secours en montagne.

Dès lors, il est effectivement essentiel de mieux définir le cadre d'action des différents services, de mieux coordonner leur rôle, dans une logique de compétence associée à un impératif de bon emploi des dépenses publiques. La situation budgétaire de l'État et des collectivités territoriales nous l'impose. Le rapport de la Cour des comptes, publié voilà quelques semaines, le 14 novembre 2012, présente, comme vous l'indiquez, quelques solutions pour améliorer le dispositif actuel.

Depuis la circulaire du 6 juin 2011 – elle reste un document récent à l'échelle administrative et constitue l'une des premières références sur ce sujet depuis des décennies –, le ministère de l'intérieur travaille, avec l'ensemble des acteurs concernés, à rationaliser le dispositif de secours en montagne. On peut citer des avancées notables comme la définition du secours en montagne ainsi que la reconnaissance du principe de centralisation des alertes et la régulation par les centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours, les CODIS.

En liaison avec les acteurs locaux intervenant en montagne, les préfets s'attachent actuellement à transposer, dans leur département, les orientations données par cette circulaire. Nous irons encore plus loin. Une réflexion de fond est engagée par les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales. Ils travaillent actuellement à trouver les meilleures options pour mutualiser, dans de bonnes conditions, les missions relevant du domaine de la formation technique et de la logistique.

En complément de la réflexion menée par les directions générales, le groupe de travail animé par le préfet Jean-Claude Bastion a pour mission de proposer le rapprochement

des formations. Cette mutualisation sera une condition importante d'une meilleure coordination opérationnelle entre les services.

Dans le domaine de la logistique, de nombreuses pistes sont explorées, notamment celles de la mutualisation des achats de matériels, la médicalisation et la maintenance des hélicoptères. Sur ce dernier point, et dans l'objectif d'améliorer la cohérence de l'ensemble du dispositif, une mission de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances vient de débiter sur la question de la flotte d'hélicoptères du ministère de l'intérieur.

L'architecture qui sera retenue s'attache à une logique de bon emploi des crédits publics, tant dans l'intérêt de la qualité de l'intervention conduite que dans celui du contribuable.

Les préfets doivent disposer de l'ensemble des outils pour garantir une réponse appropriée aux besoins de nos territoires et aux sollicitations des populations.

M. le président. La parole est à M. André Vallini.

M. André Vallini. Je remercie M. le ministre de sa réponse circonstanciée et précise. Les choses évoluent bien, et je compte sur le Gouvernement pour nous tenir informés des avancées concrètes qui ne manqueront pas d'intervenir.

ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT POUR LE VOLET TERRITORIAL DU CONTRAT DE PROJETS ÉTAT-RÉGION

M. le président. La parole est à M. Jean-Léonce Dupont, auteur de la question n° 289, adressée à Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

M. Jean-Léonce Dupont. Monsieur le ministre, je souhaite attirer votre attention sur les engagements de l'État au titre du volet territorial des contrats de projets État-région.

Le contrat de projets État-région, le CPER, est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de grands projets structurants, complété par un volet territorial.

En Basse-Normandie, sur le fondement d'un diagnostic territorial partagé, l'État et la région ont défini trois grandes orientations : le renforcement de la compétitivité du territoire régional et le développement d'une stratégie de l'innovation ; la préservation de l'environnement et la prise en compte du développement durable ; l'accessibilité du territoire et la cohésion sociale et territoriale régionale.

Le volet territorial du CPER permet de soutenir des démarches de territoire infrarégionales qui participent de la troisième orientation. En Basse-Normandie, des conventions territoriales ont ainsi été signées avec les treize pays, les cinq agglomérations et les trois parcs naturels régionaux.

À titre d'exemple, en lien avec l'agence régionale de santé, l'ARS, des priorités ont été définies sur les territoires pour le maintien d'un accès aux soins. À la suite d'un important travail de réflexion entre les élus locaux, l'ARS et les professionnels de santé, la réalisation de maisons médicales, dont deux dans le Pays d'Auge, doit être engagée, avec le soutien du volet territorial, en 2013, dernière année de programmation des conventions territoriales.

La région de Basse-Normandie a rappelé qu'elle honorerait les engagements qu'elle avait pris dans le cadre du volet territorial, mais les services de l'État, sans que cela soit officiel, informent les territoires de leur incapacité à honorer

les contrats signés à ce titre. Ces mêmes services précisent même que certains dossiers programmés fin 2012 pourraient ne jamais recevoir leur convention de financement.

Si cette information se confirmait, ce serait une première : l'État n'a jamais fait défaut concernant ses engagements au titre du volet territorial. Ce défaut provoquerait l'arrêt brutal de projets ayant parfois nécessité des années de travail et de conciliation. Il s'agit de projets qui relèvent de l'objectif européen de cohésion sociale et territoriale.

Ainsi, les financements de l'État attendus représentent un montant de 502 159 euros pour le Pays du Bessin au Virois, de 946 000 euros pour le Pays d'Auge, de 1 033 000 euros pour le Pays de Caen, de 194 000 euros pour le Pays sud-Calvados, soit un total de 2 675 159 euros pour l'ensemble du département du Calvados.

Je vous remercie donc, monsieur le ministre, de bien vouloir me donner des précisions quant au respect par l'État de ses engagements au titre du volet territorial du contrat de projets État-région.

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

M. François Lamy, ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville. Les contrats de projets État-région connaîtront effectivement, en 2013, leur dernière année d'exécution. À ce jour, le bilan des engagements de l'État au titre de ces contrats montre que 75 % des montants qu'il a contractualisés avec les collectivités ont été délégués pour financer des opérations d'aménagement sur l'ensemble du territoire. Comme vous pouvez le constater, l'État est donc toujours pleinement engagé dans la réalisation des objectifs définis dans les contrats de projets État-région.

Ainsi, près de 10 milliards d'euros, sur les 12,7 milliards d'euros contractualisés par l'État, ont déjà permis de financer nombre de projets structurants sur tout le territoire. Ce financement a permis, notamment, la rénovation et la mise en sécurité de bâtiments universitaires, le soutien aux pôles de compétitivité, ainsi qu'aux filières agricoles et durables, l'amélioration de l'accessibilité ferroviaire et portuaire.

Les financements contractualisés par l'État ont également permis la réalisation de nombreuses opérations issues des volets territoriaux en faveur du développement des services à la population, du déploiement du numérique et de la préservation de l'environnement dans les territoires infrarégionaux.

En cette dernière année de programmation du contrat de projets État-région, le contexte budgétaire global particulièrement contraint entraînera certes une sélection accrue des opérations. Toutefois, l'État et les collectivités vont indiscutablement continuer à soutenir fortement les projets de territoires portés par les pays, les parcs naturels régionaux et les agglomérations.

La répartition des crédits de l'État mobilisés au titre du volet territorial entre les territoires de Basse-Normandie avait été annoncée de façon indicative à l'occasion de la formalisation du contrat pour la période 2007-2013, sur le fondement d'un diagnostic partagé entre l'État, le conseil régional et les territoires concernés, afin de les guider dans leur programmation. Le financement des projets à venir se fera donc au fur et à mesure de leur réception et de leur instruction par les services compétents de l'État.

À cet égard, je vous confirme que le pôle de santé libéral et ambulatoire de Livarot, porté par le Pays d'Auge, recevra en 2013, dans le cadre de la programmation du volet territorial, un financement de la part de l'État de 35 000 euros, ainsi qu'un financement complémentaire de 100 000 euros au titre de la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, sur décision du Premier ministre.

M. le président. La parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

M. Jean-Léonce Dupont. Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre. Toutefois, je vous avoue que je reste un peu inquiet...

M. Jean-Claude Lenoir. Les Ornaïs aussi !

M. Jean-Léonce Dupont. Vous avez évoqué une sélection accrue des opérations, or je vous rappelle que l'ensemble de ces projets ont été négociés et validés. J'ai cru comprendre que cette sélection s'effectuerait en fonction de la date de dépôt des différents projets ; si tel n'est pas le cas, j'aimerais savoir quels seront les critères pris en compte. Je le répète, monsieur le ministre, je demeure un peu inquiet.

M. Jean-Claude Lenoir. Je suis moi aussi inquiet !

M. le président. Mes chers collègues, dans l'attente de l'arrivée de Mme la ministre déléguée, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures trente-cinq, est reprise à dix heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

RENFORCEMENT DES MOYENS LÉGISLATIFS DU MINISTÈRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, auteur de la question n° 259, adressée à M. le ministre du redressement productif.

Mme Mireille Schurch. Madame la ministre, je souhaite attirer votre attention sur l'urgence qu'il y a à renforcer les outils législatifs à la disposition du ministère du redressement productif. La situation actuelle de trois entreprises du département de l'Allier permettra d'illustrer mon propos.

L'usine JPM est installée à Avermes, près de Moulins, depuis 1963. En 1997, elle a été rachetée par le groupe Assa Abloy, leader mondial de la fabrication et de la vente de serrures, portes et équipements de sécurité. Elle employait alors 425 personnes.

Ce groupe est en bonne santé : son résultat d'exploitation est en hausse régulière et le bénéfice par action a doublé depuis 2004. À l'occasion de la présentation du rapport annuel, en avril 2012, le président du groupe confirme ces bons résultats et présente des projets d'expansion, dont l'acquisition d'une usine à Leling, en Chine. Deux mois plus tard, le groupe Assa Abloy annonce la fermeture totale de l'usine d'Avermes pour 2013.

Nous sommes bien là en présence, madame la ministre, d'une stratégie de délocalisation, minutieusement élaborée depuis quelques années. Les salariés d'Avermes l'ont d'ailleurs dénoncée à maintes reprises, à l'occasion de précédentes vagues de licenciements, puis lors du déménagement de certaines machines-outils. Ils demandent aujourd'hui qu'une loi puisse interdire la fermeture des sites rentables.

Ma première question, qui rejoint les attentes de très nombreux salariés victimes de tels licenciements, est donc la suivante : quand le ministre du redressement productif compte-t-il soumettre au conseil des ministres puis aux assemblées le projet de loi dit « Florange », relatif à la mise en place d'un dispositif de cession obligatoire des sites rentables ? Sur cette question, il y a vraiment urgence !

Les deux autres exemples que j'évoquerai présentent bien des similitudes avec le premier.

La fonderie d'aluminium de Vaux, proche de Montluçon, a été reprise en janvier 2011 par le groupe américain DMI. Ce groupe s'est alors engagé devant le tribunal de commerce à renforcer le carnet de commandes par l'apport de nouveaux clients importants. Cet engagement n'a pas été tenu ; bien au contraire, la fonderie a vu sa capacité de production s'amenuiser, certaines fabrications étant transférées à l'un des sites américains du groupe. Le comité d'entreprise a dénoncé à plusieurs reprises ces dérives, qui conduisent à placer, une nouvelle fois, la fonderie en redressement judiciaire.

Autre exemple, Transcom France, filiale du groupe suédois Transcom Worldwide, a repris en 2006 les 100 salariés du centre de télémarketing de Montluçon. Elle a obtenu une aide du conseil régional d'Auvergne, en promettant de développer l'activité pour parvenir, en un an, à l'occupation complète des 250 postes de travail installés par la chambre de commerce et d'industrie. Or le centre de Montluçon n'a jamais employé plus de 160 salariés. Qui pis est, faute d'avoir suffisamment diversifié sa clientèle, l'ensemble de la filiale française a dû être placée en redressement judiciaire après l'arrêt de quelques contrats importants.

Dans les deux cas que je viens de décrire, les comités d'entreprise ont avancé des propositions alternatives. Leur parole n'a, hélas, pas été prise en considération. Ils dénoncent aujourd'hui l'abandon de sites qui pourraient être rendus rentables, pour peu que l'on s'en donne les moyens.

Vous connaissez, madame la ministre, l'excellence de l'expertise des instances représentatives du personnel. Ne pensez-vous pas qu'il serait nécessaire d'étendre l'obligation de consultation du comité d'entreprise à la stratégie de l'entreprise, ce qui permettrait d'aborder dans de meilleures conditions les périodes de restructuration, si elles s'avèrent inévitables, et, surtout, de prévenir d'éventuelles difficultés ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Fleur Pellerin, *ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique.* Madame la sénatrice, la mise en place d'un dispositif permettant la reprise des sites rentables figurait bien parmi les propositions du Président de la République.

Comme annoncé dès juillet dernier et conformément à sa volonté de privilégier le dialogue social, le Gouvernement a mis ce point à l'ordre du jour de la négociation sur la sécurisation de l'emploi que les partenaires sociaux ont engagée à l'automne. Le document d'orientation précisait que la négociation pourrait permettre « d'apporter une réponse aux situations dans lesquelles une entreprise qui envisage de fermer un site refuserait de considérer favorablement l'offre valable d'un repreneur assurant la pérennité de tout ou partie des emplois. Sur ce point, le Gouvernement entend proposer une modification de la loi et, à défaut d'une intégration dans leur accord, les partenaires sociaux sont invités à faire

connaître leur(s) position(s) et proposition(s), en particulier concernant l'articulation avec le reste de la procédure de licenciement économique. »

Vous le savez, les partenaires sociaux ont abouti, le 11 janvier dernier, à un accord interprofessionnel, dont l'article 12 répond à cette préoccupation :

« Lorsque l'entreprise envisage, indépendamment de tout projet de cession, sa fermeture, celle d'un établissement, d'un site ou d'une filiale, il convient d'envisager la recherche de repreneurs dès l'annonce du projet de fermeture.

« Le comité d'entreprise est informé et consulté sur cette recherche. Il peut se faire assister par un expert-comptable de son choix pour analyser le processus de reprise, sa méthodologie et son ciblage, pour apprécier les informations mises à la disposition des repreneurs potentiels et pour analyser les projets de reprise.

« Lorsqu'un repreneur potentiel formalise son intention de reprise, le comité d'entreprise en est informé, dans le respect de son obligation de discrétion, par le cédant. Il peut émettre un avis sur l'offre de reprise après examen de celle-ci par l'expert, qu'il a désigné le cas échéant. »

Ce sont là des droits nouveaux pour les salariés, instaurant une recherche de repreneurs, à laquelle le comité d'entreprise et son expert seront associés. Ces avancées seront transcrites dans la loi, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur la sécurisation de l'emploi, qui reprendra l'accord national interprofessionnel du 11 janvier et sera présenté au conseil des ministres le 6 mars prochain.

Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a indiqué qu'une proposition de loi serait déposée pour compléter ce dispositif et prévoir les conséquences d'un refus d'un employeur de céder un site, alors même qu'une offre crédible aurait été faite. Cette proposition de loi serait débattue selon un calendrier similaire. Le Gouvernement est bien évidemment prêt à apporter tout le concours nécessaire à ce travail. La représentation nationale participera donc à l'enrichissement du dispositif, qui contribuera à dissuader les pratiques abusives.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Madame la ministre, je vous remercie de ces précisions portant aussi bien sur le contenu du futur texte que sur le calendrier de son examen. Les salariés y seront attentifs.

Je souhaite également attirer l'attention du ministre du redressement productif sur la situation très particulière de Transcom France, dont le dossier est géré directement par ses services. Il s'agit, en effet, d'un groupe comptant environ 500 salariés.

Le site de Montluçon était excédentaire jusqu'en septembre 2012, date à laquelle il a certes été décidé de lui transférer une part de l'activité de recouvrement jusqu'alors délocalisée en Tunisie, mais à un tarif tunisien, c'est-à-dire trop faible pour qu'il soit possible d'équilibrer les comptes de l'entreprise.

Pourtant, le retour de cette activité démontre qu'il est tout à fait possible de faire vivre cette entreprise, pour peu que l'on agisse contre la délocalisation de centres d'appels, souvent au Maghreb, et le *dumping* social qui la sous-tend. Il est donc urgent de présenter des mesures de soutien à la filière. C'est

pourquoi j'invite le ministre du redressement productif à se rendre à Montluçon pour prendre la mesure de cette situation quelque peu dramatique.

Je profite de la tribune qui m'est offerte pour souligner la qualité du travail effectué par le commissaire régional au redressement productif. Il tente aujourd'hui d'intervenir, avec le soutien du comité d'expansion économique de l'Allier, le plus en amont possible, notamment pour les PME et les TPE.

Néanmoins, face à des stratégies financières de groupes internationaux telles que celles que j'ai présentées, la puissance publique est bien démunie, au grand désarroi des salariés concernés. Or il est possible de doter l'importante mission de redressement productif de moyens législatifs à la hauteur des enjeux.

J'ai bien écouté votre réponse, madame la ministre, concernant notamment le calendrier. Les salariés attendaient cette décision. Je vous prie de bien vouloir relayer auprès du ministre du redressement productif mon invitation à se rendre à Montluçon.

CRÉATION D'UN FONDS FRANCO-QATARI

M. le président. La parole est à M. Dominique Bailly, auteur de la question n° 261, adressée à M. le ministre du redressement productif.

M. Dominique Bailly. Je souhaite appeler l'attention de M. le ministre du redressement productif sur la création d'un fonds franco-qatari visant à stimuler le développement des PME françaises.

En septembre dernier, le Gouvernement a confirmé prendre part au projet, lancé par le Qatar en 2011, de création d'un fonds initialement destiné à financer des projets économiques, principalement en banlieue.

La Caisse des dépôts et consignations et la Qatar Holding ont par ailleurs annoncé par le biais d'un communiqué de presse commun, en novembre 2012, la signature d'un protocole d'accord pour co-investir dans des petites et moyennes entreprises françaises opérant dans des secteurs d'activité présentant un fort potentiel de croissance.

J'ai pu lire dans la presse que ce fonds serait doté d'un capital de 300 millions d'euros, apporté pour une moitié par la Qatar Holding, pour l'autre par la Caisse des dépôts et consignations et, éventuellement, des partenaires privés ayant des intérêts au Qatar.

Enfin, le porte-parole du ministère du redressement productif a précisé que la commission d'attribution de ces fonds serait composée de représentants de l'Association nationale des élus locaux pour la diversité, l'ANELD, de l'Association des maires de France, l'AMF, et de l'Association des régions de France, l'ARF.

Madame la ministre, je vous demande de bien vouloir nous faire part du degré d'avancement des négociations avec les partenaires privés qui envisagent de participer à ce fonds.

Je souhaiterais également avoir des précisions sur le mode de gouvernance choisi, plus particulièrement sur la composition de la commission d'attribution et sur les modalités du contrôle par l'État français de la distribution des financements.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique. Monsieur le sénateur, comme vous le savez, le Gouvernement a fait du renforcement de l'attractivité du territoire français et de ses entreprises un élément central de sa politique économique de reconquête.

Être attractif, c'est accueillir en France non seulement des entreprises étrangères, mais également des investisseurs étrangers, pouvant prendre des participations dans des entreprises à la recherche de fonds propres, voire dans certains projets d'infrastructures.

Des coopérations avec des investisseurs étrangers de plusieurs pays existent déjà, notamment à travers la Caisse des dépôts et consignations. Je mentionnerai par exemple le fonds franco-chinois créé voilà plusieurs mois pour favoriser le développement de PME impliquées dans le commerce entre la France et la Chine et, *in fine*, renforcer l'emploi en France.

Vous l'avez indiqué, la coopération avec le Qatar prendra la forme d'une *holding* commune d'investissement dotée de 300 millions d'euros et détenue à parité par la Caisse des dépôts et consignations et Qatar Holding.

La Caisse des dépôts et consignations gardera un contrôle sur les investissements réalisés, au même titre que les Qataris. Les investissements seront décidés par un *board* composé de représentants de la CDC et de représentants de Qatar Holding.

Le principe sera donc de financer des entreprises et des projets porteurs de croissance, d'innovation, contribuant à l'emploi et l'aménagement des territoires, y compris en banlieue.

M. le président. La parole est à M. Dominique Bailly.

M. Dominique Bailly. Je remercie Mme la ministre de ces précisions.

Je souhaitais en effet attirer l'attention du Gouvernement sur ce dossier, car c'est la première fois que le Qatar investit en France au titre d'une mission d'intérêt général, presque de service public ; jusqu'à présent, il s'intéressait plutôt à d'autres domaines, comme le sport ou les droits télévisés. Il est, me semble-t-il, important que le dispositif soit encadré par l'État français, notamment *via* la Caisse des dépôts et consignations.

FISCALITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la question n° 287, transmise à Mme la ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.

M. Jacques Mézard. Madame la ministre, à la suite de la discussion du projet de loi de finances, j'avais interrogé M. le ministre de l'économie et des finances sur la question de la péréquation interdépartementale au titre des droits de mutation à titre onéreux, les DMTO.

Je constate que c'est vous qui me répondrez aujourd'hui, madame la ministre. J'en suis ravi, car je sais votre connaissance des difficultés des départements ruraux...

M. Jean-Michel Baylet. Elles sont grandes !

M. Jacques Mézard. ... et votre sens de l'État.

Avec nombre de collègues sénateurs, nous avons déploré les conditions dans lesquelles, sans aucun débat préalable, l'Assemblée nationale a adopté subrepticement en deuxième lecture, le 14 décembre dernier, un amendement du Gouvernement tendant à modifier les critères de la péréquation au titre des DMTO, au préjudice, pour l'essentiel, des départements ruraux.

J'avais pris l'initiative, avec mon collègue Gérard Miquel, de réagir dès le 19 décembre au Sénat, par le dépôt d'un texte qui a recueilli plusieurs dizaines de signatures, dont celles du président du Sénat et de plusieurs présidents de groupe.

M. Jean-Michel Baylet. Excellente initiative !

M. Jacques Mézard. Je me réjouis que M. le président du Sénat ait relayé cette démarche auprès du Premier ministre, conformément à la vocation de notre assemblée, qui est, en vertu de l'article 24 de la Constitution, le représentant des collectivités territoriales.

Le 20 décembre, en réponse à une question d'actualité de notre excellent collègue Jean-Michel Baylet, Mme la ministre Lebranchu tenait les propos suivants : « Comme le Premier ministre s'y est solennellement engagé, les fonds de péréquation de la CVAE et des DMTO seront réexaminés aussi vite que possible au cours du premier semestre 2013 [...] »

M. Jean-Michel Baylet. Il faut donc tenir parole !

M. Jacques Mézard. Le 25 janvier 2013, M. le président du Sénat nous communiquait un courrier de M. le Premier ministre. Dans une lettre d'accompagnement, le président Bel rappelait que les nouveaux critères « ne répondaient pas à l'objectif de correction des inégalités de richesse entre les départements ». On ne saurait mieux dire !

Dans son courrier, M. le Premier ministre précisait que « la deuxième part, de 85 millions d'euros, du fonds d'urgence permettra de traiter le cas des départements ruraux les plus en difficulté ». L'objectif était manifestement que ces départements bénéficient, après addition des fonds de péréquation des DMTO et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, et du fonds d'urgence, « d'un montant équivalent à ce qu'ils avaient perçu antérieurement au titre de ces différentes aides », le Gouvernement restant « ouvert à une discussion sur les critères les plus pertinents à utiliser pour l'alimentation comme pour la répartition de ces fonds de péréquation ».

Madame la ministre, pouvez-vous, en conséquence, nous confirmer que tous les départements bénéficiaires du fonds de péréquation des DMTO en 2012 et du fonds d'urgence au titre de 2011 percevront en 2013 un même montant provenant des trois fonds de péréquation, incluant le nouveau fonds de péréquation de la CVAE ?

Pouvez-vous nous confirmer que les critères de péréquation votés par l'Assemblée nationale le 14 décembre seront revus et rectifiés, faute de répondre à « l'objectif de correction des inégalités », pour reprendre les termes du président du Sénat ? En effet, la prise en compte beaucoup plus marquée du critère de la démographie dans le calcul de la péréquation ne peut que fragiliser les politiques de péréquation.

M. Jean-Michel Baylet. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Enfin, pouvez-vous nous préciser quelles sont les intentions du Gouvernement en vue d'assurer que, au-delà de l'utilisation du fonds de secours, par essence non pérenne, les départements ruraux pourront bénéficier d'une juste péréquation et d'une visibilité pour l'avenir ?

M. Jean-Michel Baylet. Très bonne question, sur un grand problème !

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation. Monsieur le président Mézard, je vous remercie de me donner l'occasion de rappeler quelle politique j'entends mener, avec Marylise Lebranchu et au nom de l'ensemble du Gouvernement, en faveur des départements en difficulté.

Je veux répondre point par point à vos différentes questions.

Tout d'abord, au regard de la péréquation, la distinction que vous faites – en creux – entre départements urbains et départements ruraux me paraît peu opérante.

En effet, parmi les départements urbains, on trouve des départements comme Paris ou les Hauts-de-Seine, qui contribuent largement à la péréquation horizontale entre les départements, et d'autres, comme la Seine-Saint-Denis, qui en sont bénéficiaires. De la même manière, parmi les départements classés comme ruraux, on trouve des départements défavorisés, comme le Cantal – j'en conviens, monsieur le sénateur –, et d'autres qui ne le sont pas, par exemple la Savoie.

Dès lors, il me paraît plus opérant de distinguer, d'une part, les départements défavorisés, et, d'autre part, les départements qui ne le sont pas, que d'établir une distinction entre départements urbains et départements ruraux qui n'est pas utilisée au titre des dispositifs de péréquation.

Vous m'interrogez ensuite sur le choix qu'aurait fait le Gouvernement d'aider davantage les départements urbains défavorisés que les départements ruraux défavorisés. Je veux l'affirmer solennellement ici : le seul objectif que le Gouvernement se soit fixé est d'aider davantage l'ensemble des départements défavorisés, qu'ils soient urbains ou ruraux.

M. Jean-Pierre Chevènement. Très bien !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Or, au regard de cet objectif, le fonctionnement du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux présentait des effets pervers : comment expliquer que 14 millions d'euros aient été prélevés en 2012, au nom pourtant d'un objectif de péréquation, au détriment de chacun de ces deux départements, certes urbains, mais néanmoins très défavorisés, que sont le Nord et la Seine-Saint-Denis ?

M. Jean-Michel Baylet. Voilà l'explication : la Seine-Saint-Denis...

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. C'est ce constat et la nécessité d'y remédier qui ont amené le Gouvernement à revoir les critères de fonctionnement du fonds de péréquation des DMTO.

Mais une telle évolution ne s'est pas faite au détriment des départements ruraux, dès lors que tout a été mis en place pour que l'enveloppe globale allouée aux départements en difficulté augmente.

Le Gouvernement a en effet permis la création, en 2013, d'un fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises doté de 60 millions d'euros, d'une part, et d'un fonds d'urgence de 170 millions d'euros, d'autre part. Les départements en difficulté bénéficient de ces deux fonds.

Je ne veux pas manquer non plus de rappeler que le Gouvernement, au-delà de cette péréquation horizontale, a proposé de consentir un effort sans précédent en matière de dotations de péréquation versées par l'État. La loi de finances pour 2013 prévoit ainsi un doublement du rythme d'augmentation des dotations de la péréquation verticale par rapport à 2012, ce qui se traduira par une progression de 20 millions d'euros des dotations de péréquation versées aux départements. Encore une fois, cette hausse profitera aux départements les plus en difficulté, qu'ils soient ruraux ou urbains.

En outre, au cas où l'ensemble de ces éléments ne suffiraient pas à vous rassurer, je rappellerai ici l'engagement pris par le Président de la République que les départements ruraux en difficulté ne verront pas leurs ressources diminuer. C'est ce qu'il a déclaré voilà une dizaine de jours lors de la présentation de ses vœux en Corrèze. La seconde section du fonds d'urgence, dotée de 85 millions d'euros restant à répartir en fonction des dossiers qui seront déposés par les départements, pourra être mobilisée à cet effet.

Enfin, les péréquations mises en œuvre à l'échelon des communes et intercommunalités – je pense à la dotation de solidarité urbaine, la DSU, à la dotation de solidarité rurale, la DSR, et au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC – visent, elles aussi, à alléger les tensions financières qui pèsent sur les départements les plus défavorisés.

Telles sont donc les principales mesures fixées pour 2013, toutes tendant à une répartition plus équitable des ressources entre départements.

Mais je ne veux pas terminer mon propos sans me projeter dans l'avenir. Dans le respect des engagements pris, le Premier ministre a installé hier soir, à dix-huit heures, le groupe de travail entre l'État et les départements qui œuvrera, par le biais d'une concertation renforcée, à la mise en œuvre d'un dispositif pérenne et suffisant de financement des allocations de solidarité.

M. Jean-Michel Baylet. Il y a urgence !

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. Tout à fait.

Par ailleurs, pour répondre à vos vœux, le Gouvernement est prêt, face à des dispositifs de péréquation horizontale en évolution permanente, cette année comme l'année dernière, à examiner les différentes propositions qui lui seront faites.

J'espère avoir été ainsi en mesure de vous rassurer, autant que possible, sur l'engagement total du Gouvernement et sur mon engagement personnel à veiller au sort réservé aux départements en difficulté, notamment aux départements ruraux.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Je salue la réponse pleine de finesse de Mme la ministre ! Toutefois, ce sont les chiffres qui parleront... Nous les connaissons département par département dans quelques mois.

Ma question ne portait pas que sur le seul sort des départements ruraux, en particulier de celui que je représente ; sa portée est beaucoup plus générale. Cela étant, vous l'avez excellemment rappelé, madame la ministre, M. le Président de la République a lui-même fait référence aux départements ruraux voilà quelques jours lors de la présentation de ses vœux à Tulle, dans un département qu'il a qualifié de « rural ». La distinction que j'ai opérée doit donc tout de même avoir un sens...

La question fondamentale est en fait celle du poids de la démographie, qui a été manifestement surestimé, selon nous, le 14 décembre dernier à l'Assemblée nationale. En revanche, on ne prend pas suffisamment en considération le critère de l'effort fiscal par habitant. Il y a là un vrai débat de fond à avoir sur la péréquation.

En réalité, c'est à un braconnage législatif que l'on a assisté le 14 décembre à l'Assemblée nationale. L'objectif était de remplir les chaluts des puissants départements de la Seine-Saint-Denis et du Nord. Il faut dire les choses comme elles sont !

Le Gouvernement entendra-t-il les propositions de l'Assemblée des départements de France ? C'est un point important. Quand il s'agit de la création de binômes de candidats pour les élections cantonales, le Gouvernement salue la position du président de l'ADF ; il est regrettable qu'il ne fasse pas de même s'agissant des propositions du bureau de l'ADF en matière de péréquation interdépartementale... En effet, l'écart est considérable entre ces propositions et les simulations actuelles, même si je sais maintenant que les choses pourront être revues. Nous comptons sur vous, madame la ministre, pour trouver un équilibre, car l'équilibre c'est la justice.

M. Jean-Michel Baylet. Très bien !

M. le président. Mes chers collègues, dans l'attente de l'arrivée de Mme la ministre déléguée chargée de la francophonie, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures quinze, est reprise à onze heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

RÉVISION DES ZONES VULNÉRABLES AUX POLLUTIONS PAR LES NITRATES D'ORIGINE AGRICOLE

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, auteur de la question n° 200, adressée à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

M. Jean-Claude Lenoir. Je souhaite appeler l'attention du Gouvernement sur les problèmes posés par l'extension des zones vulnérables au titre de la pollution par les nitrates.

La France, soumise à de fortes pressions de la Commission européenne, procède à la cinquième révision de la carte des zones vulnérables mises en place en application de la directive européenne « nitrates » adoptée en 1991.

Ces zones vont ainsi connaître une extension spectaculaire. Un certain nombre de territoires ruraux, notamment des terres d'élevage, seront particulièrement touchés.

Un critère a été introduit dans le dispositif retenu par le Gouvernement : l'eutrophisation des eaux côtières. De ce fait, des territoires assez éloignés de la côte – mon département, l'Orne, se trouve ainsi à une centaine de kilomètres de la mer – seront concernés. Alors que, jusqu'à présent, les territoires relevant des zones vulnérables étaient ceux où l'on mesurait un taux de nitrates supérieur à 40 ou à 50 milligrammes par litre, il suffira désormais que ce taux dépasse 18 milligrammes par litre, voire 12 milligrammes par litre.

De surcroît, les contraintes imposées aux agriculteurs vont être aggravées, notamment pour ce qui concerne les périodes d'épandage autorisé et le stockage des effluents d'origine

animale. Cette évolution aura un coût élevé pour les éleveurs, qui ont déjà dû supporter des contraintes ayant pesé très lourd dans le bilan de leur exploitation.

À titre d'exemple, pour un troupeau de quarante vaches laitières et moins de 90 UGB – unité de gros bétail –, le coût de la mise aux normes s'établira, d'après mes estimations, entre 70 000 et 85 000 euros ; pour un troupeau de quarante vaches allaitantes, ce coût variera entre 35 000 et 55 000 euros.

Or ces contraintes nouvelles pèseront avant tout sur les petites exploitations, les plus importantes ayant déjà eu l'occasion et le temps de financer la mise aux normes. Les petits éleveurs seront donc les premières victimes du dispositif.

J'ai écrit au ministre de l'agriculture, après avoir déposé cette question orale qui remonte au mois d'octobre. Il m'a répondu en janvier en m'indiquant que les investissements nécessaires pour la mise aux normes des exploitations dans les zones vulnérables pourraient faire l'objet de financements. J'aimerais beaucoup savoir de quels financements il s'agit. Quel est le degré de mobilisation du Gouvernement sur cette question ? Si elle devait ne pas être réglée, les conséquences en seraient extrêmement graves pour un grand nombre de territoires consacrés à l'élevage.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Yamina Benguigui, ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères, chargée de la francophonie. Monsieur le sénateur, je vous prie tout d'abord d'excuser M. Le Foll, ministre de l'agriculture, qui est retenu à l'Assemblée nationale.

Vous interrogez le Gouvernement sur l'application de la directive « nitrates ».

Il convient de rappeler que les États membres de l'Union européenne se sont engagés dès 1991, au titre de cette directive, à établir des programmes d'actions afin de « réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles » et de « prévenir toute nouvelle pollution de ce type », en particulier dans les zones dites « vulnérables ».

La directive fixe les mesures qui doivent être incluses dans les programmes. Les récentes évolutions réglementaires relatives à l'application de la directive et la révision des zones vulnérables s'inscrivent dans le cadre de deux procédures contentieuses intentées par la Commission européenne contre la France auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour mauvaise application de la directive, d'une part, et pour délimitation insuffisante des zones vulnérables dans quatre bassins – Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée –, d'autre part.

S'agissant de la délimitation des zones vulnérables, la révision engagée en 2012 s'est achevée par la prise des arrêtés modificatifs fin décembre et début janvier, à la suite d'une concertation avec tous les acteurs concernés.

Il convient de relativiser l'impact de ce nouveau classement en zones vulnérables : au total, 1 440 communes entrent dans le zonage, tandis que 617 en sortent, ce qui correspond à une augmentation globale de 4,3 % du nombre des communes classées.

Le critère d'eutrophisation marine qui soulève l'opposition de la profession agricole fait entrer dans le zonage 204 communes seulement, soit 1 % de l'ensemble des communes classées.

Ce nouveau zonage devrait répondre aux exigences de la Commission européenne, et éviter ainsi des classements supplémentaires et disproportionnés.

S'agissant du contenu du cinquième programme d'actions, les premiers renforcements engagés par le programme d'actions national entré en vigueur en septembre dernier ont fait l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants de la profession agricole.

Il convient, dans cet exercice, de concilier les exigences imposées par la directive avec le respect des principes agronomiques qui doivent continuer de régir la mise en œuvre de cette directive en France.

Les programmes d'actions régionaux seront élaborés en région au premier semestre 2013. Nous sommes dans la phase de concertation ; aucune nouvelle mesure n'a encore été prise à ce stade. L'heure est à la mobilisation responsable de tous les acteurs concernés.

S'agissant du stockage des effluents d'élevage, il est prévu de préciser et de compléter les mesures du programme d'actions national dans un nouvel arrêté. La concertation sur ce projet de texte a été ouverte à la fin du mois de septembre. L'objectif du Gouvernement est de défendre une approche qui soit le plus adaptée possible aux besoins agronomiques de chaque système d'exploitation.

Le ministre de l'agriculture s'attache, en outre, à défendre les possibilités de stockage au champ de certains effluents n'ayant pas d'incidence négative sur l'environnement. Le Gouvernement a donc maintenu cette mesure dans le cadre de la réforme réglementaire, ce qui permet à une grande partie des élevages bovins de ne pas avoir à faire d'investissements supplémentaires pour le stockage des effluents d'élevage.

Par ailleurs, vous m'interrogez sur l'aide aux investissements. Je peux vous rassurer sur ce point, dans la mesure où les investissements nécessaires pour la mise aux normes des exploitations dans les nouvelles zones vulnérables, ainsi que pour l'installation des jeunes agriculteurs pendant un délai de trente-six mois, pourront faire l'objet de financements. Le ministère de l'écologie devrait pouvoir établir le soutien que pourraient apporter les agences de l'eau en parallèle.

Le ministre de l'agriculture tenait à rappeler qu'il attache une importance particulière à l'accompagnement de ces mises aux normes. Le Gouvernement est mobilisé pour défendre les élevages à l'herbe et utiliser toutes les possibilités pour prendre en compte les spécificités et les bénéfices environnementaux de ce type d'élevages.

En conclusion, monsieur le sénateur, il est indispensable de bien comprendre que la concertation engagée par le Gouvernement devra conduire à des dispositions acceptables par la Commission européenne dans le cadre d'un contentieux à haut risque financier et dont pourraient résulter des mesures en contradiction avec l'esprit de proportionnalité dans lequel nous travaillons jusqu'à présent. Ces dispositions devront également être pragmatiques d'un point de vue agronomique pour être acceptées par la profession agricole, dans un contexte économique très difficile.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Madame la ministre, je vous remercie des précisions que vous avez apportées au nom du ministre de l'agriculture.

Pour autant, mon inquiétude n'a pas diminué. Les agriculteurs sont des acteurs parfaitement responsables : ils savent qu'ils doivent s'engager dans des actions visant à diminuer les pollutions, notamment d'origine animale. Cet engagement est constant depuis déjà de nombreuses années.

Vous avez évoqué à plusieurs reprises dans votre réponse une concertation : ce n'est pas forcément le mot qui vient à l'esprit de ceux qui ont pris part à des réunions où les représentants des services de l'État étaient beaucoup plus nombreux que ceux de la profession agricole. Cette concertation n'a pas laissé de souvenirs très marquants à ces derniers, qui attendaient des réponses aux questions qu'ils posaient.

Les vraies questions sont les suivantes.

Premièrement, est-il justifié que des territoires où les taux de nitrates sont de l'ordre de 12 à 18 milligrammes par litre, alors que le taux de référence était jusqu'à présent de 40 à 50 milligrammes par litre, puissent relever des zones dites vulnérables ?

Deuxièmement, quel est le financement prévu ? Le ministre de l'agriculture m'avait écrit pour tenter de me rassurer ; j'ai retrouvé les formules qu'il avait employées dans votre réponse. Dans le budget du ministère de l'agriculture n'apparaît aucune ligne spécifiquement dévolue au financement des mises aux normes : des crédits seront-ils prélevés sur une autre ligne ? N'allons-nous pas, finalement, être confrontés à une insuffisance de crédits ? La question est majeure.

En conclusion, je tiens à dire que j'ai été particulièrement frappé du découragement qui saisit aujourd'hui les éleveurs. On constate une tendance très forte au retournement des prairies, c'est-à-dire à la transformation des terres destinées à l'élevage en terres céréalières. Ce découragement atteint notamment les jeunes agriculteurs, qui hésitent désormais à s'engager dans l'élevage ou, s'ils se sont déjà installés, préfèrent vendre leur cheptel en vue de se consacrer à la culture de céréales, voire à d'autres activités. Il y va véritablement, madame la ministre, de l'avenir de l'élevage français, lequel mérite d'être défendu compte tenu de la qualité de ses produits. Je ne doute pas que vous transmettez ces observations au ministre de l'agriculture.

LIGNES À HAUTE TENSION SURVOLANT DES ÉTABLISSEMENTS ABRITANT DES PUBLICS SENSIBLES

M. le président. La parole est à Mme Catherine Tasca, auteure de la question n° 245, adressée à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Mme Catherine Tasca. Madame la ministre, ma question porte sur le sujet préoccupant des lignes à haute et à très haute tension surplombant des établissements qui abritent des publics sensibles.

La situation est aujourd'hui inquiétante, puisque de nombreux établissements accueillant des publics sensibles, par exemple des enfants ou des femmes enceintes, sont surplombés par des lignes à haute tension sans qu'aucune mesure de déplacement ou d'enfouissement ne soit prise.

C'est notamment le cas d'une école maternelle et élémentaire située dans le quartier du Buisson de la commune de Magny-les-Hameaux, dans les Yvelines. Depuis plusieurs années, le maire et le conseil municipal souhaitent la réhabilitation de ce quartier de 4 000 habitants, où vivent majoritairement des familles. Une telle réhabilitation doit nécessairement comprendre le déplacement ou l'enfouissement de la ligne à très haute tension.

Un déplacement de la ligne à 225 kilovolts Élancourt-Saint-Aubin-Villejust, qui concerne particulièrement la commune de Magny-les-Hameaux, avait été envisagé en 2003, dans le cadre de conventions soutenues par la région d'Île-de-France, visant à favoriser la réalisation de contournements des quartiers d'habitation denses. Le ministère de l'environnement avait cependant refusé ce déplacement pour des raisons liées à la présence d'un site classé. Ce projet a depuis été frappé de caducité et n'a pu être repris, dans la mesure où la solution envisagée est désormais l'enfouissement, les coûts se trouvant ainsi multipliés par quatre.

La région, qui n'a pas vocation à financer un chantier qui relève de la responsabilité des gestionnaires de réseaux de distribution, concédants et concessionnaires, n'a pas souhaité, à juste titre, renouveler la convention signée avec l'entreprise Réseau de transport d'électricité, RTE, qui permettait la mise en place des conventions précédemment citées. Le quartier du Buisson est donc aujourd'hui toujours surplombé par une ligne à très haute tension.

Les élus socialistes du Sénat avaient déposé sur ce sujet un amendement n° 174 rectifié au projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs. Cet amendement, adopté en séance publique le 21 décembre 2011, prévoyait que « le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité [remette] au Gouvernement et au Parlement, au plus tard le 31 juillet 2012, un rapport recensant, d'une part, la localisation et le métrage des lignes haute ou très haute tension surplombant des constructions recevant du public qui accueillent des personnes sensibles et fournissant, d'autre part, une évaluation du coût de déplacement ou d'enfouissement de ces lignes sur chacun des sites concernés ». Cependant, le précédent gouvernement n'avait pas jugé utile d'inscrire ce texte, adopté par le Sénat le 22 décembre 2011, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Je vous demande, madame la ministre, ce que le Gouvernement compte entreprendre pour remédier à cette situation préoccupante, qui pose de véritables problèmes de sécurité et de santé publiques pour les personnes exposées quotidiennement à ces lignes à haute tension.

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Yamina Benguigui, *ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères, chargée de la francophonie.* Madame la sénatrice, le développement massif des énergies renouvelables nécessitera la création de plusieurs milliers de kilomètres de lignes électriques, y compris à haute tension, qui sont absolument indispensables. Comme votre question le met en exergue, ces infrastructures électriques ne sont pas dénuées d'effets environnementaux.

Les études épidémiologiques montrent l'existence de corrélations statistiques entre l'exposition aux champs magnétiques de très basse fréquence et certaines pathologies, notamment les leucémies infantiles. C'est ce qui a conduit le Centre international de recherche sur le cancer à classer les champs magnétiques de très basse fréquence dans le groupe 2B, ainsi qu'à prescrire la délimitation d'une bande de cent mètres de largeur autour des lignes à très haute tension.

Vous le savez, trois rapports scientifiques avaient été établis en 2010 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Aucune conclusion n'en avait été tirée par le précédent gouvernement. Lors de la Conférence environnementale, la prévention des risques sanitaires environnementaux est devenue une priorité de la feuille de route du Gouvernement.

Nous avons souhaité que l'ANSES procède, dans le courant de 2013, à une mise à jour de l'ensemble de l'expertise scientifique sur ce sujet et, d'ici à 2014, à l'actualisation des travaux scientifiques concernant notamment les incidences de l'exposition à ces champs magnétiques pour la santé animale.

Le Gouvernement tirera bien sûr toutes les conséquences de ces études. Cette mise à jour de l'expertise scientifique pourrait, le cas échéant, conduire à une modification de la réglementation applicable.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie participe à la mise en place d'études épidémiologiques plus fines, avec une meilleure caractérisation de l'exposition.

Ainsi, le projet Géocap a pour objectif d'étudier de façon systématique le rôle de plusieurs expositions environnementales, dont celle aux champs électromagnétiques induits par les lignes à très haute tension, dans les cancers de l'enfant.

De plus, l'enquête longitudinale française depuis l'enfance lancée en avril 2011, dite « cohorte ELFE », qui suit, quant à elle, 20 000 enfants de la naissance à l'âge adulte, intègre un volet « électromagnétique », afin de prendre en compte l'impact des champs magnétiques de basse fréquence sur leur santé.

Vous soulignez à juste titre, madame la sénatrice, le devoir de transparence qui doit présider à notre démarche.

Afin d'améliorer l'information du public et la connaissance de l'exposition des Français, le Gouvernement finalise le dispositif national de surveillance et de mesure des ondes émises par les lignes à haute et très haute tension.

Ce dispositif prévoit la réalisation par les gestionnaires de réseaux de plans de contrôle et de surveillance précisant les parties de l'ouvrage susceptibles d'exposer des personnes à un champ électromagnétique de façon continue, au droit desquelles des mesures représentatives de ce champ seront effectuées par des organismes indépendants accrédités.

Le dispositif prévoit également la possibilité, pour les communes et certaines associations, de demander des mesures supplémentaires, qui seront financées par le gestionnaire du réseau d'électricité et réalisées par des organismes indépendants accrédités, et dont les résultats seront transmis à l'ANSES, qui les rendra publics.

Je rappelle que l'enfouissement des lignes à haute et très haute tension, lorsqu'il est techniquement possible, supprime le champ électrique mais n'a qu'une incidence limitée sur le champ magnétique : celui-ci augmente en effet à l'aplomb de la ligne et diminue plus rapidement avec la distance.

Toutefois, afin de favoriser l'enfouissement, notamment lorsque celui-ci est demandé par les collectivités locales, Delphine Batho a lancé des études en vue de prendre un arrêté fixant la répartition des coûts de mise en souterrain entre le gestionnaire du réseau de transport et les demandeurs. Cela permettra de répondre à l'objet de l'amendement que vous avez évoqué, madame la sénatrice.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Tasca.

Mme Catherine Tasca. Madame la ministre, je vous remercie de cette réponse. Les mesures que s'apprête à prendre le Gouvernement semblent aller dans le bon sens et permettront de veiller au respect des principes de prévention et de précaution. Je veux néanmoins insister sur leur urgence ; vous avez vous-même reconnu, madame la ministre, le risque encouru par les enfants, notamment en matière de cancers.

Les enfants de l'école André-Gide, qui compte aujourd'hui 125 élèves au niveau élémentaire et 90 élèves en maternelle, mais aussi toute la population du quartier du Buisson, se trouvent constamment exposés aux ondes électromagnétiques émises par la ligne surplombant ce quartier.

Le dispositif national de surveillance et de mesure des ondes émises par les lignes à haute et très haute tension que vous venez d'évoquer permettra une meilleure prise en compte de la situation des habitants de ce quartier classé en zone urbaine sensible. Une mesure du champ magnétique auquel sont exposés les élèves de l'école André-Gide sera d'ailleurs effectuée au premier semestre de cette année.

Le futur arrêté de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie visant à fixer la répartition des coûts de mise en souterrain des lignes à haute tension entre le gestionnaire du réseau de transport et les demandeurs représentera un autre pas significatif vers une sécurisation des habitants du quartier. Il ne faudrait pas que se reproduise l'incident intervenu voilà plus de treize ans, en 1999, lorsque la ligne à très haute tension avait cédé avant de tomber dans la cour de l'école André-Gide. Cet incident aurait pu avoir des conséquences irréparables s'il était advenu un jour de classe.

Enfin, une réunion a eu lieu le vendredi 11 janvier dernier entre le secrétaire général de la préfecture des Yvelines, le sous-préfet de Rambouillet et le maire de Magny-les-Hameaux. A été évoquée la mise en place d'une nouvelle étude sur un possible détournement de la ligne à très haute tension surplombant le quartier du Buisson, ainsi que d'une nouvelle étude visant à établir les coûts d'enfouissement de cette ligne, qui ont probablement évolué depuis celle qui a été réalisée par RTE en 2010. Il reste à souhaiter que toutes ces études aboutissent au plus vite.

J'ai bon espoir que les initiatives départementales, combinées aux mesures que le Gouvernement compte mettre en œuvre, favoriseront la mise en place, dans un futur aussi proche que possible, d'une solution pérenne pour la commune de Magny-les-Hameaux, mais aussi pour toutes les communes de notre pays se trouvant dans une situation similaire.

Madame la ministre, je le répète, il y a véritablement urgence.

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA CRÉATION DU PARC NATUREL MARIN DU BASSIN D'ARCACHON

M. le président. La parole est à Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, auteur de la question n° 213, adressée à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Monsieur le ministre, j'ai attiré l'attention de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur l'état d'avancement de la création du parc naturel marin du bassin d'Arcachon.

Je souhaite rappeler les étapes de la préfiguration du projet, depuis 2008, et souligner la forte mobilisation constructive de l'ensemble des intervenants concernés, notamment les acteurs locaux de la mer. Les différents professionnels, particulièrement les ostréiculteurs, appelaient depuis longtemps de leurs vœux la réalisation de ce projet, souhaitant la mise en place d'un gestionnaire du plan d'eau « bassin d'Arcachon et son ouvert », à même de concilier et de développer durablement activités humaines et activités économiques.

Le 10 janvier 2010, un arrêté ministériel a lancé l'étude pour la création d'un « parc naturel marin sur le bassin d'Arcachon et son ouvert ». La mission d'étude a été confiée à l'Agence des aires marines protégées, établissement public se consacrant à la protection du milieu marin, sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le projet finalisé a été soumis à enquête publique du 26 décembre 2011 au 2 février 2012, auprès des dix mairies du littoral du bassin d'Arcachon concernées. Dans les conclusions de son rapport en date de mars 2012, le commissaire enquêteur a estimé qu'il y avait lieu d'émettre un avis favorable sur la création du parc naturel marin, 89 % des personnes et associations ayant répondu favorablement.

Les sept orientations de gestion ont pu être validées. Le parc marin aura pour ambition de préserver et de restaurer la biodiversité lagunaire, de garantir le bon fonctionnement écologique des milieux, de contribuer à la mise en valeur des patrimoines naturels, de promouvoir et d'accompagner les filières professionnelles de la pêche et de la conchyliculture, de promouvoir les activités nautiques dans le respect du milieu marin, d'améliorer la connaissance de la dynamique du bassin, enfin de sensibiliser l'ensemble de la population, avec une sensibilisation aux impacts des usages.

Le 10 juillet 2012, le préfet d'Aquitaine a présenté au conseil maritime de façade sud-atlantique le conseil de gestion du futur parc marin. Composé au total de cinquante et un membres, celui-ci assurera une représentation équilibrée des différents collèges en rassemblant élus, services de l'État, collectivités territoriales, associations de protection de l'environnement, professionnels de la mer, usagers de loisirs et personnalités qualifiées.

L'ensemble des études préalables ayant été menées à leur terme, je souhaite savoir si la création du « parc naturel marin du bassin d'Arcachon et de son ouvert » est toujours d'actualité et quand interviendra la signature du décret de création, tant attendue localement. Par ailleurs, de quels moyens budgétaires disposera ce parc naturel marin ?

Monsieur le ministre, je vous remercie vivement de votre présence ce matin pour répondre.

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

M. Frédéric Cuvillier, *ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.* Madame la sénatrice, j'ai effectivement souhaité, en tant que ministre chargé de la mer, répondre personnellement à cette question importante. Je vous prie de bien vouloir excuser Delphine Batho, actuellement retenue au Comité stratégique de filière nucléaire, avec Arnaud Montebourg.

Vous le savez, Delphine Batho et moi-même sommes attachés au développement des parcs naturels marins. L'approche intégrée de ces parcs traitant à la fois du patrimoine naturel et des activités qui s'y exercent constitue un

véritable atout. L'objectif est la protection de la nature et le développement durable des activités, ainsi que la mise en œuvre d'un mode de gouvernance adapté au milieu marin. À cette fin, l'ensemble des acteurs sont représentés au sein de leur conseil de gestion.

Le bassin d'Arcachon et les sites du delta de Leyre, de la presqu'île du cap Ferret et du banc d'Arguin sont appréciés pour la variété et la richesse du patrimoine naturel qu'ils recèlent. Ils font partie intégrante de l'économie maritime de ce territoire.

La préservation de la qualité de l'écosystème y est également indispensable aux activités économiques elles-mêmes, notamment pour les productions conchylicoles, dans le cadre d'un développement durable équilibré, fondé sur une triple dimension économique, sociale et environnementale.

Toutes ces raisons ont justifié la mise à l'étude en janvier 2010 de la création d'un parc naturel marin, procédure dont vous avez parfaitement rappelé les étapes.

Le projet de parc naturel marin du « bassin d'Arcachon et de son ouvert » a fait l'objet d'une concertation que vous avez vous-même qualifiée d'approfondie, menée, sous l'autorité des préfets intéressés, par une mission d'étude mise à disposition par l'Agence des aires marines protégées.

À la suite de cette première phase de concertation, ce projet a été soumis à enquête publique de décembre 2011 à février 2012. Le commissaire enquêteur a rendu un avis favorable.

Le conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées et le Conseil national de la protection de la nature ont ensuite examiné le projet, conformément à la procédure, et ont également émis un avis favorable.

Les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ainsi que ceux de mon administration, s'attachent maintenant à élaborer le projet de décret interministériel – mer, écologie, défense – de création, qui sera soumis à la signature du Premier ministre. La création du parc naturel marin pourrait intervenir au premier semestre 2013.

La mise en place effective de ce parc nécessitera l'affectation de moyens adaptés dans un cadre budgétaire contraint. Il nous faut adopter une approche précise et pragmatique et prévoir une montée en puissance en fonction des besoins. Comme vous le savez, madame la sénatrice, le budget de l'Agence des aires marines protégées est limité à 23 millions d'euros.

Soyez assurée que le Gouvernement est attaché à la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée et à la création de parcs naturels marins, dont celui du bassin d'Arcachon. Vous nous avez interpellés avec raison sur ce sujet : nous serons extrêmement attentifs à ce que ce projet devienne réalité.

Cela doit être envisagé au travers du prisme de la stratégie nationale en matière d'aires marines protégées, composante essentielle de la politique maritime intégrée que je souhaite promouvoir. La mer, ses littoraux forment un territoire ; ils présentent des enjeux naturels et économiques, ils constituent une source de croissance, dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle société, la société bleue. Il est donc important que nous puissions renforcer l'économie maritime, dans le cadre d'un développement durable.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Monsieur le ministre, je vous remercie de l'intérêt que vous manifestez pour ce dossier. Les éléments d'information que vous venez de porter à notre connaissance, notamment en termes de délais, sont de nature à rassurer tous ceux qui appellent de leurs vœux la création de ce parc naturel marin, dont le projet est très ancien : il figurait même dans les documents de l'Agence des aires marines protégées bien avant que la concertation soit lancée sur le plan local.

Nous étions très inquiets de voir que rien ne se concrétisait, alors que l'instruction administrative du dossier était achevée et que les arbitrages sur le conseil de gestion et sur le périmètre peuvent être rendus sans aucun délai de notre point de vue.

L'absence de moyens budgétaires était également un sujet d'inquiétude. Ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le ministre, on peut très bien prévoir des financements adaptés, mis en place de manière graduée. Cela satisferait tout le monde.

Monsieur le ministre, je vous invite à venir annoncer sur place la création du parc naturel marin du bassin d'Arcachon. Vous serez évidemment le bienvenu sur ce territoire qui mérite toute votre attention ! (*Sourires.*)

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué. Je vous remercie de votre invitation !

RESTRUCTURATIONS EN COURS À LA BANQUE DE FRANCE

M. le président. La parole est à M. Michel Boutant, auteur de la question n° 152, adressée à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Michel Boutant. Je souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur les inquiétudes des personnels de la Banque de France quant à l'avenir de cette institution.

Le gouverneur de la Banque de France, M. Christian Noyer, a récemment rendu public un projet prévoyant le non-remplacement de la moitié des 5 000 agents devant partir à la retraite d'ici à 2020. Parallèlement, seront supprimées de très nombreuses caisses locales, dont celles d'Angoulême en Charente et de La Rochelle en Charente-Maritime. Il ne devrait rester, d'ici à quelques années, que de six à dix agents en Charente, contre quarante aujourd'hui. Ces annonces s'inscrivent dans le cadre du plan d'adaptation des implantations territoriales, le PAIT, lancé au cours de l'année 2003.

Les représentants des salariés de la Banque de France rappellent pourtant que des efforts ont déjà été consentis, avec la suppression de 2 500 emplois entre 2004 et 2006 et de quatre-vingt-trois implantations territoriales, dont celles de Cognac, en Charente, et de Rochefort et de Saintes, en Charente-Maritime. Ces premières mesures, ainsi que celles qui ont été annoncées voilà peu, mettent en péril le maillage territorial assuré par les établissements de la Banque de France. De fait, plus aucune présence ne serait maintenue dans ces deux départements.

Les syndicats estiment que la conjoncture économique actuelle devrait au contraire impliquer le renforcement de l'action de l'institution et de ses effectifs. Un accroissement des responsabilités de la Banque de France est en effet intervenu, en matière d'accès des PME au crédit, de traitement du surendettement et de supervision du système bancaire et des assurances.

Les services rendus aux citoyens, notamment dans la lutte contre l'exclusion financière, et à la collectivité dans son ensemble ne sont à mon avis pas à négliger. En conséquence, les représentants du personnel de la Banque de France, mais aussi les élus locaux, appellent le gouverneur à suspendre les fermetures envisagées. Ils demandent également à ce que soit modernisée en profondeur la gestion du personnel, afin que les défis présents et à venir puissent être relevés.

Madame la ministre, je vous demande de bien vouloir nous préciser les intentions du Gouvernement à l'égard de la Banque de France, s'agissant en particulier des mesures dont je viens de faire état.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le sénateur, vous avez souhaité interroger le ministre de l'économie et des finances à propos des inquiétudes des personnels de la Banque de France quant à l'avenir de cette institution. Permettez-moi de répondre en son nom, puisqu'il est retenu.

Le Gouvernement est très attentif au sujet que vous évoquez et la majorité a la volonté de moderniser l'action publique et celle de ses opérateurs et de l'adapter aux changements de notre société, tout en préservant la qualité du service public.

C'est notamment le cas pour la Banque de France, qui doit faire face à une réduction importante de l'activité de certaines de ses implantations. C'est pourquoi elle a engagé une réflexion sur l'optimisation de son organisation. L'État soutient cette démarche de bonne gouvernance, qui doit notamment permettre à la Banque de France de prendre efficacement en charge le traitement du surendettement.

Dans ce contexte, le gouverneur de la Banque de France a été conduit à présenter, lors du comité central d'entreprise du 21 septembre dernier, un plan de réorganisation qui fait actuellement l'objet d'une consultation tant des personnels de la Banque de France que de l'ensemble des acteurs locaux. Ce plan, qui concerne à la fois l'activité fiduciaire et l'activité tertiaire de l'institution, sera progressivement mis en place entre 2013 et 2020.

Dans le cadre de ce plan de réorganisation, l'État est particulièrement attentif au respect des principes suivants.

Premièrement, il convient de garantir le maintien d'une couverture géographique importante, par la présence d'une succursale de la Banque de France dans chaque département. Le Gouvernement est néanmoins attentif à ce que cette règle prenne en compte la réalité du terrain, notamment les contraintes d'accès à certaines succursales. C'est pourquoi il est important qu'une implantation infradépartementale soit également assurée là où des conditions géographiques ou économiques le justifient.

Deuxièmement, il importe d'optimiser la gestion des activités qui ne nécessitent pas de contact avec le public. La gestion administrative des dossiers de surendettement, qui exige un important travail de traitement, sera effectuée par trente-cinq centres de gestion partagée et l'activité de cotation des entreprises par quarante centres de traitement partagé, soit au total quarante-quatre implantations réparties entre les chefs-lieux de région et les succursales départementales ayant un volume d'activité suffisant.

S'agissant de l'activité fiduciaire, la Banque de France est confrontée à de lourds défis relatifs à la modernisation de ses équipements, aux évolutions des pratiques de recyclage et des transports de fonds, ainsi qu'aux contraintes posées par l'Eurosystème. Le maillage du territoire à partir de deux nouveaux centres fiduciaires situés dans le Nord et en Seine-Saint-Denis, d'un centre d'appui implanté à Chamaillères et de vingt-neuf caisses réparties sur l'ensemble du territoire est de nature, nous semble-t-il, à répondre de manière efficace aux besoins, en garantissant la sécurité des implantations et des transports. Il est important de noter que les activités fiduciaires de la Banque de France ne constituent pas un service en contact avec le public et que la fermeture des caisses n'implique pas celle des implantations correspondantes de la Banque de France.

Troisièmement, la mise en œuvre du plan sera très progressive, puisqu'aucune fermeture d'unité tertiaire n'interviendra avant 2016. Le calendrier de fermeture des caisses sera lui aussi très progressif, lié à la livraison des nouveaux centres fiduciaires et au renouvellement des équipements de tri.

Enfin et surtout, un accompagnement social très important sera mis en place. Ainsi, un plan de sauvegarde de l'emploi est prévu pour les 227 agents concernés par les fermetures de caisses. Compte tenu des départs à la retraite, ce sont seulement 175 agents qui seront concernés par les reclassements géographiques ou fonctionnels. La Banque de France prévoit d'ores et déjà les formations et les offres de mutation permettant d'anticiper dans les meilleures conditions cette mobilité. Je vous invite à retenir que, *in fine*, la mise en œuvre de ce plan n'entraînera aucun licenciement.

Au terme de la réforme, la région Poitou-Charentes sera couverte par une succursale régionale, avec un centre de traitement partagé pour le surendettement et un autre pour les entreprises situés à Poitiers, ainsi que par trois succursales départementales sises à La Rochelle, à Niort et à Angoulême, qui assureront les relations de proximité et les relations de place. Par ailleurs, la caisse de Niort sera maintenue et renforcée par la reprise d'activités auparavant assurées à Angoulême et à La Rochelle. Ce maillage nous paraît de nature à répondre aux besoins de la population et des entreprises de la région.

Soyez assuré, monsieur le sénateur, que l'État est extrêmement attentif à la qualité du dialogue entre les parties prenantes, notamment avec les élus locaux, qu'il est de la responsabilité de la Banque de France de mener.

DÉVELOPPEMENT DU PRÊT HYPOTHÉCAIRE VIAGER

M. le président. La parole est à Mme Laurence Rossignol, auteur de la question n° 249, adressée à M. le ministre de l'économie et des finances.

Mme Laurence Rossignol. Instauré en France en 2006 dans le cadre de la réforme des sûretés, le prêt hypothécaire viager est une forme de crédit qui s'inspire du droit anglo-saxon et permet à des personnes âgées, propriétaires de leur logement, de convertir leur capital immobilier en liquidités. L'objectif visé est de faciliter l'accès au crédit de personnes dont les ressources, l'état de santé ou l'âge ne permet plus l'accès à l'emprunt. Ces personnes reçoivent un prêt, sous la forme d'un capital ou d'une rente immédiatement disponible, dont le montant est estimé par l'organisme bancaire et limité à une partie de la valeur du bien. Le remboursement du capital et des intérêts est différé et payable au terme, c'est-à-dire soit au décès de l'emprunteur, soit lors de la vente du bien.

Le prêt hypothécaire viager n'a pas connu d'essor en France : entre 2007 et 2010, moins de 5 000 prêts de ce type ont été souscrits. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce manque d'engouement : seuls quelques établissements de crédit spécialisés, comme le Crédit foncier ou le Crédit immobilier de France, proposent ce mode de financement ; les banques traditionnelles n'ont pas investi ce marché, considérant ce produit risqué. Arguant de la durée aléatoire du prêt et du plafonnement de la dette à la valeur du logement, les banques jugent le risque mal maîtrisé. On peut s'étonner de leur frilosité devant ce type de financement puisqu'il repose sur une garantie hypothécaire et la mise à disposition d'un capital ne représentant qu'une partie de la valeur du bien hypothéqué. Pour les emprunteurs, faute de concurrence entre les banques, le coût effectif global du crédit reste très élevé.

Pourtant, ce dispositif présente bien des avantages. Ainsi, les personnes âgées qui ont besoin de liquidités peuvent bénéficier d'un emprunt dont elles ne remboursent aucune échéance. En outre, ce système octroie une source de financement pour réaliser des projets qui n'auraient pas été envisageables autrement : financer des dépenses médicales, le maintien à domicile, l'entretien ou la réhabilitation du logement, ou procéder à des donations sans perdre la jouissance du bien.

Beaucoup de personnes âgées pourraient être intéressées par ce type de crédit, qui leur permettrait de relancer leur consommation : l'incidence macroéconomique n'apparaît donc pas négligeable.

Par ailleurs, selon le dernier rapport de l'Observatoire des crédits aux ménages, publié en janvier 2012, lorsque, en 2008, les ménages ont eu pleinement intégré les conséquences pour eux de la crise financière et économique, ils ont nettement revu à la baisse leurs projets et, par voie de conséquence, le recours au crédit. Comme le révèlent les résultats de l'étude, jamais, depuis sa création, l'Observatoire des crédits aux ménages n'avait eu à connaître d'une aussi grande prudence de la part des ménages concernant la souscription de crédits.

Compte tenu de ces éléments, je souhaiterais connaître la position du Gouvernement sur le dispositif financier du prêt hypothécaire viager et savoir si des mesures pourraient être envisagées pour développer le recours à ce mode de crédit.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement. Madame la sénatrice, sachez que le Gouvernement suit avec attention la diffusion du prêt viager hypothécaire, qui vise, comme vous l'avez souligné, à permettre à des propriétaires de tirer des ressources de leur bien immobilier tout en y demeurant. Ce dispositif a été créé en garantissant une protection assez large de l'emprunteur. L'ordonnance du 23 mars 2006 relative à la sûreté, qui a notamment permis de réformer l'hypothèque, permet aux particuliers de bénéficier d'une flexibilité accrue dans le recours au crédit immobilier.

L'offre commerciale des établissements de crédit à destination des personnes âgées en matière de crédit à la consommation progresse. Les statistiques de l'Observatoire des crédits aux ménages montrent que les ménages seniors constituent une part croissante du nombre total de ménages ayant accès au crédit à la consommation : les 55-64 ans représentaient ainsi près de 16 % des ménages disposant d'un crédit à la consommation en 2009, contre quelque 13 % en 1989. Cette évolution d'ensemble est en partie liée à l'amélioration du

niveau de vie des séniors, qui exerce un effet positif sur leur accès au crédit, et à l'allongement de leur espérance de vie, qui réduit le risque présenté jusqu'alors, du point de vue des établissements de crédit, par l'octroi d'un prêt à un « jeune séniors ».

Ce produit connaît cependant un succès relativement limité auprès des consommateurs séniors : dans la période comprise entre juin 2007 et fin janvier 2010, 4 329 prêts de ce type, pour un montant total de 352 millions d'euros, ont été accordés. Cela tient à plusieurs facteurs.

En premier lieu, en dépit de la garantie apportée par l'hypothèque, le coût du risque supporté par le prêteur demeure assez élevé. En effet, contrairement à ce qui se passe pour un prêt classique, la dette est remboursée *in fine*, le remboursement comprenant le capital et les intérêts capitalisés. Dès lors, l'établissement de crédit porte un double risque : le risque de longévité de l'emprunteur, qui peut conduire à un accroissement de la dette au-delà de la valeur du bien hypothéqué du fait de la capitalisation des intérêts ; le risque d'évolution à la baisse du marché immobilier, se traduisant par une baisse de la valeur du bien en dessous du montant de la dette anticipée. Ce second risque a vraisemblablement pesé sur le développement de ce produit, dont le lancement est intervenu peu de temps avant une période marquée par une incertitude forte sur la valeur des biens immobiliers, voire par des baisses importantes de cette valeur dans certaines régions. Au total, les établissements de crédit qui ont cherché à développer ce type d'offre rapportent que les conditions de viabilité économique des prêts viagers hypothécaires correspondent à des niveaux de taux effectif global élevés, qui dissuadent une partie de la clientèle potentielle.

En second lieu, le démarchage est interdit en matière de prêts viagers hypothécaires, dans un souci de protection du consommateur. Cela constitue un obstacle pratique au développement de ce type de produit, puisque la population concernée est *a priori* moins mobile que la population générale et que, s'agissant d'un produit récent, des efforts commerciaux spécifiques auraient été nécessaires pour le faire connaître lors de son lancement.

En conclusion, le prêt viager hypothécaire est un produit dont les limites sont intrinsèquement liées à son mode de fonctionnement, destiné à protéger le propriétaire du bien. Il est difficile d'envisager une diminution des taux effectifs globaux pratiqués, qui pourrait d'ailleurs se traduire par des phénomènes de sélection des risques excluant davantage de séniors de l'accès au prêt viager hypothécaire.

Nous continuons à suivre ce dossier de près, l'objectif étant de maintenir la protection de l'emprunteur tout en favorisant le développement du dispositif.

M. le président. La parole est à Mme Laurence Rossignol.

Mme Laurence Rossignol. Je vous remercie de cette réponse, madame la ministre. Je note que M. le ministre de l'économie et des finances me rejoint sur le constat du faible recours au prêt viager hypothécaire.

J'apporterai toutefois une nuance : si ce dispositif suscite peu d'enthousiasme, c'est davantage auprès des banques, qui jugent ce produit trop risqué, que des consommateurs. J'observerai simplement que les mêmes banques sont beaucoup plus enclines à prendre des risques dans des activités spéculatives...

M. Roland Courteau. C'est bien vrai !

Mme Laurence Rossignol. Je me félicite que M. le ministre de l'économie et des finances suive attentivement le dossier. Je note néanmoins qu'il n'a pas, pour l'instant, mis en œuvre les dispositions qui permettraient de favoriser le développement du prêt viager hypothécaire. Peut-être pourrait-il envisager de bousculer un peu les banques, en les appelant à montrer davantage d'audace en la matière, ce qui contribuerait par ailleurs à la réussite de la politique économique de redressement et de relance de la consommation que mène le Gouvernement.

M. Roland Courteau. Très bien !

CONSÉQUENCES DE LA PROPOSITION DU RAPPORT GALLOIS D'AUGMENTATION DU TAUX DE TVA INTERMÉDIAIRE RELATIF AU LOGEMENT

M. le président. La parole est à M. Marcel Rainaud, auteur de la question n° 264, réattribuée à M. le ministre chargé du budget.

M. Marcel Rainaud. La politique du logement est l'un des grands chantiers de la République. Nous devons garantir un toit de grande qualité pour tous.

Le logement étant considéré comme une priorité nationale, des mesures fortes ont été prises, telles que la cession du foncier public avec une forte décote pouvant aller jusqu'à la gratuité ou le renforcement des obligations en matière de construction de logements sociaux.

Aujourd'hui, les objectifs de construction sont ambitieux : 150 000 logements locatifs sociaux, 40 000 logements locatifs privés, 310 000 mises en chantier. Une telle ambition est incontournable si l'on veut répondre aux attentes d'une population en mal de logements.

Madame la ministre, lors de la discussion du projet de loi de finances, nous avons voté une augmentation de près de 20 % des financements consacrés au logement et à l'égalité des territoires.

Nous changeons d'époque : alors que le logement social était le grand oublié des années de gouvernement de droite, il donne aujourd'hui à lui seul sa portée concrète à la notion d'intérêt général.

La politique du logement social est en effet une politique d'intérêt général qui participe à la santé économique du pays, chaque euro investi pour la construction ou la réhabilitation créant de l'emploi non délocalisable, aussi bien dans le secteur du BTP qu'au sein des organismes sociaux. Elle contribue à la solidarité et à la cohésion sociale en amortissant les effets de la crise. Sans elle, 11 millions de personnes ne pourraient se loger correctement dans les conditions actuelles du marché.

M. Roland Courteau. En effet !

M. Marcel Rainaud. Économiquement, elle n'a pas d'incidence sur notre déficit, l'endettement étant porté par les organismes et remboursé grâce aux loyers versés.

En dehors des subventions diverses, son financement repose essentiellement sur deux piliers principaux : les prêts de la Caisse des dépôts et consignations constitués à partir de la collecte du livret A ou du livret de développement durable et un taux réduit de TVA.

Je suis conscient des réalités économiques de notre pays et de l'ampleur de nos déficits, mais le rapport Gallois s'est peut-être trompé de cible en proposant de relever le taux réduit de la TVA.

En 2012, le passage du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 % pour les opérations réalisées dans le secteur du logement social s'est traduit, selon l'Union sociale pour l'habitat, par un accroissement des dépenses du secteur HLM de 225 millions d'euros.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Marcel Rainaud. Les collectivités territoriales ont compensé et les bailleurs ont pris sur leurs fonds propres pour assurer 100 000 mises en chantier. Ils ont dû augmenter les loyers pour pouvoir faire face, mais, aujourd'hui, ils ne peuvent plus recourir à ce moyen.

Dès lors, vous comprendrez que l'annonce du passage du taux réduit de TVA de 7 % à 10 % constituera un nouvel handicap pour la réalisation de 150 000 logements sociaux et une lourde menace pour 20 000 emplois du secteur du BTP.

Le logement étant un bien de première nécessité, le taux de TVA s'appliquant au logement social pourrait être ramené à 5 %, ce qui permettrait de dégager 270 millions d'euros pour la concrétisation des projets du Gouvernement.

Ma question est simple, madame la ministre : dans quelque temps, quand vous aurez effectué le bilan de nos décisions, pourra-t-on espérer un retour au taux de 5 % pour le logement social ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, porte-parole du Gouvernement. Comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur, le projet de loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre dernier a porté à 10 % le taux de TVA applicable aux opérations réalisées dans le secteur du logement social à compter du 1^{er} janvier 2014.

Comme vous, le Gouvernement juge indispensable d'améliorer l'accès de nos concitoyens au logement social. Ainsi, je vous confirme sa détermination pleine et entière à poursuivre sa politique ambitieuse de production de logements sociaux, d'une part en libérant du foncier, d'autre part en soutenant les acteurs de ce secteur, notamment grâce aux fonds collectés à la suite du relèvement du plafond du livret A, porté à 22 950 euros depuis le 1^{er} janvier 2013.

En outre, je vous rappelle que, à ce stade, le passage de 7 % à 10 % du taux de TVA applicable aux opérations réalisées dans le secteur du logement social est assorti de mesures dérogatoires extrêmement favorables, prenant en compte les caractéristiques spécifiques de ce secteur.

Ainsi, les opérations engagées avant le 1^{er} janvier 2014 demeureront soumises dans leur ensemble au taux réduit de 7 % lorsqu'une décision de financement de l'État ou, à défaut, la signature d'une convention avec le représentant de l'État dans le département sera intervenue avant le 1^{er} janvier 2014. Vous conviendrez que cela aura pour effet d'inciter à la production de logements sociaux, ce que nous souhaitons tous.

Appliquer un taux réduit de TVA de 5 % à ce secteur d'activité, comme vous le suggérez, entraînerait une perte budgétaire de 420 millions d'euros en année pleine. Dans la situation actuelle, le financement d'un tel effort supplémentaire en faveur du logement social exigerait de prendre ailleurs des mesures compensatoires.

Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, une discussion aura lieu, dans les prochains mois, sur l'évolution éventuelle des secteurs soumis aux différents taux de TVA, dans le respect de deux principes : d'une part, la prise

en compte de l'ensemble des impacts fiscaux subis par le secteur, en particulier en comparant l'incidence des hausses de TVA au bénéfice tiré par celui-ci de l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ; d'autre part, la préservation des ressources globales de TVA attendues par l'État, dont nous avons grand besoin pour mener à bien nos politiques.

C'est dans ce cadre précis que devra être étudiée la possibilité d'une évolution du taux de TVA applicable au secteur du logement social.

M. le président. La parole est à M. Marcel Rainaud.

M. Marcel Rainaud. Je vous remercie, madame la ministre, de votre réponse. Je comprends que la réflexion sur ce sujet n'est pas encore totalement finalisée et qu'un grand débat nous attend.

Je voudrais simplement insister sur la situation dans laquelle se trouvent les bailleurs sociaux et les fédérations du bâtiment, qui lancent d'ailleurs une campagne nationale de revendication contre le relèvement du taux de TVA applicable. Ces acteurs sont suspendus aux arbitrages du ministre du budget. Ils veulent bien participer à la mise en œuvre de la politique que vous définissez, sachant que le logement est vertueux, qu'il relance l'économie, crée des emplois et fait naître les conditions de la cohésion sociale, mais il faut que les arbitrages le leur permettent.

Nous faisons tous le même constat : des millions de Français attendent de nous que nous prenions les bonnes décisions. Je resterai particulièrement attentif à l'évolution de ce débat, mais je suis sûr, madame la ministre, qu'il ira dans le bon sens !

CONTRÔLES DE SÉCURITÉ DE FRANCS-BORDS SUR LES BATEAUX DE PÊCHE EFFECTUÉS PAR DES SOCIÉTÉS PRIVÉES

M. le président. La parole est à M. Philippe Bas, auteur de la question n° 90, adressée à M. le ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.

M. Philippe Bas. Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger à nouveau sur la question de la visite annuelle de sécurité sur les bateaux de pêche. Nous en avons déjà débattu, une première fois lors d'une rencontre à votre cabinet, le 10 juillet dernier, à laquelle participait M. Jean Bizet, puis à l'occasion du débat que nous avons eu au Sénat sur la politique européenne de la pêche.

Cette visite annuelle de sécurité est indispensable et personne n'en conteste le principe. Cependant, un décret du 30 janvier 2012 a disposé qu'elle serait effectuée non plus par l'administration maritime, mais par des sociétés privées agréées par votre ministère. Or ces sociétés privées se font naturellement rémunérer et le coût de leur prestation est assez élevé : il représente, pour beaucoup d'artisans pêcheurs, le produit d'une journée de pêche !

Je forme le souhait, relayant en cela l'attente profonde des pêcheurs, qui sont confrontés, vous le savez, à de grandes difficultés économiques, que ce décret soit abrogé. Vous m'avez déjà objecté qu'il avait été pris par l'ancien gouvernement ; cela ne m'avait pas échappé, monsieur le ministre ! (Sourires.) Vous savez fort bien défaire ce que l'ancien gouvernement a fait lorsque cela vous semble nécessaire. En l'occurrence, j'estime pour ma part que tel est le cas, et j'attends de vous que vous sachiez améliorer ce que vos prédécesseurs ont pu faire.

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

M. Frédéric Cuvillier, *ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.* Les obligations réglementaires des navires de pêche en matière de visites de sécurité revêtent un caractère particulièrement important. Vous l'avez rappelé, monsieur le sénateur, j'avais demandé à mon cabinet de vous recevoir, l'été dernier, avec votre collègue Jean Bizet et le président du Comité local des pêches maritimes, M. André Piraud, pour échanger sur ce sujet.

La réglementation a récemment évolué et, depuis octobre 2012, les visites périodiques de sécurité intègrent une évaluation du risque qui permet d'adapter, de la façon la plus pertinente possible, la durée du permis de navigation. Ce dispositif permet de concentrer les efforts de contrôle sur les navires les plus vulnérables ou sur ceux en ayant le plus besoin.

Des opérations de police en mer sont menées en parallèle afin de compléter ce dispositif de contrôle de sécurité des navires.

Enfin, des contrôles de la coque des navires, appelés communément visites de franc-bord, sont régulièrement réalisées, soit par des sociétés de classification, soit par les centres de sécurité des navires.

Je m'en suis assuré, l'ensemble de ces dispositions permet à la France de répondre à ses obligations aussi bien internationales que communautaires, tout en proposant aux administrés un niveau élevé de contrôle de la sécurité des navires.

Une mission d'évaluation de la Cour des comptes, qui a fait grand bruit, a été conduite entre octobre 2010 et avril 2012, période pendant laquelle les services du ministère étaient en train de mener un lourd travail de transposition du troisième paquet « Erika III » de mesures législatives en matière de sécurité maritime.

La France a ainsi montré qu'elle était résolue à faire face aux enjeux en termes de sauvegarde de la vie humaine en mer. Les services du ministère chargés de la sécurité maritime sont pleinement impliqués dans la réalisation des objectifs fixés dans ce domaine.

La sécurité maritime et, plus précisément, la sécurité des navires est une mission fondamentale dont l'État souhaite conserver la maîtrise, en assumant pleinement ses responsabilités d'État du pavillon. Aujourd'hui, la France est un des rares pays européens à avoir conservé cette compétence de contrôle du pavillon sans avoir recours systématiquement à la délégation aux sociétés de classification.

La persévérance des services chargés du contrôle de la sécurité des navires nous place dans le peloton de tête des pays à vocation maritime. La réalité des chiffres en témoigne : le nombre de vies humaines perdues par accident ou événement de mer est en diminution constante sur les navires professionnels battant pavillon français – vingt-quatre décès ont été enregistrés en 2009, neuf en 2011 –, le classement du pavillon français dans le mémorandum de Paris est excellent, puisqu'il se situe parmi les cinq premiers de la liste « blanche ».

Pour conclure, je souhaite insister sur la nécessité de disposer d'une administration maritime puissante. Il importe que nous respections nos engagements internationaux, ce qui n'était pas le cas avant que soit pris le décret de janvier 2012.

Nous devons en outre pouvoir concentrer l'action des services de l'État sur les navires les plus vulnérables, ceux de moins de douze mètres, par exemple, et redéployer les moyens de l'administration maritime.

Je suis sensible à votre remarque sur l'importance des missions régaliennes de l'État, monsieur le sénateur. J'attache le plus grand prix à ce qu'il n'y ait pas d'abandon dans ce domaine, comme on peut en constater dans d'autres pays, y compris pour le contrôle des sociétés de classification. Notre pays doit assumer sa légitime ambition maritime.

M. le président. La parole est à M. Philippe Bas.

M. Philippe Bas. Monsieur le ministre, je vous remercie de cette réponse. Il y a un point sur lequel nous sommes évidemment d'accord : la sécurité de nos navires, en particulier de nos bateaux de pêche, est un élément fondamental. Nous ne pouvons pas baisser la garde dans ce domaine.

Le rappel assez long que vous venez de faire sur les dispositions prises en la matière, y compris au travers de ce décret de janvier 2012, est certes utile, mais vous conviendrez qu'il ne répond pas à la question précise que je vous posais : oui ou non, allons-nous pouvoir rétablir un contrôle directement exercé par l'administration maritime, et non pas délégué à ces sociétés de classification dont les prestations sont coûteuses pour nos artisans pêcheurs ? Ceux-ci supportent des charges élevées et ont un revenu limité.

Je transmettrai bien évidemment votre réponse aux artisans pêcheurs, mais je peux vous dire à l'avance qu'elle ne règle pas le problème très précis que j'évoquais.

TRANSPORTS EN COMMUN PARISIENS

M. le président. La parole est à M. Philippe Dominati, auteur de la question n° 96, adressée à M. le ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.

M. Philippe Dominati. Monsieur le ministre, en 2012, 36 % des trains de la ligne B du RER étaient considérés comme irréguliers par l'association d'usagers SaDur : c'était un nouveau record !

La qualité du service des transports en commun parisiens est un véritable cauchemar au quotidien : incidents en tout genre, prix toujours en hausse, sentiment d'insécurité croissant, propreté qui laisse à désirer... *Le Parisien* a recensé 142 incidents en 2009, 272 en 2010, 324 en 2011. Je ne parle ici que des incidents, monsieur le ministre, et non des mouvements sociaux, qui, on le sait, ne sont pas rares !

Le diagnostic n'a pas été pris en compte. Sur cette période, on a mesuré un accroissement de 1 700 000 du nombre d'usagers, tandis que la durée de vie moyenne du matériel roulant a été estimée par la Cour des comptes à vingt-six ans, sachant qu'elle ne peut excéder trente ans dans ce type d'activité.

Je sais que vous êtes un élu local attaché au bon fonctionnement des transports de sa région, monsieur le ministre. Dans ce domaine, les Parisiens ont malheureusement l'habitude d'être maltraités.

Depuis la fin de la guerre, l'État exerce un monopole. Nous vivons dans la seule région de France où cette particularité perdure. Ce système est unique en Europe, voire au monde : pas moins de quatre sociétés d'État gèrent la ligne B du RER, dont le fonctionnement est défaillant.

J'ajoute que, lors de l'élaboration du dernier rapport, le maire de Paris n'a même pas été auditionné. Il n'a pas été impliqué dans le développement de la société du Grand Paris. Seuls deux adjoints ont été consultés.

Cette société a été constituée sur l'initiative du Président Sarkozy pour essayer de résoudre, dans l'urgence, les problèmes de transports parisiens. La voie choisie ne paraît pas la plus efficace puisque, encore une fois, le monopole public a été retenu. Pour autant, elle avait le mérite de fixer un objectif clair.

Monsieur le ministre, il semblerait que le gouvernement auquel vous appartenez hésite. Il n'a pas affecté le milliard d'euros nécessaire au budget pour 2013, comme cela était prévu. Le 3 janvier, le Premier ministre a annoncé qu'il rendrait un arbitrage sur un certain nombre de dispositions. Mais pendant ce temps-là, les Parisiens attendent...

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

M. Frédéric Cuvillier, *ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.* Monsieur le sénateur, votre question étant dense, je vais répondre à vos interrogations qui concernent mon domaine de compétence.

Vous semblez regretter le monopole d'État. Vous le constaterez cependant, au fil de ma réponse, le système peut avoir des conséquences heureuses et conduire à une prise en charge efficace. C'est en tout cas ce à quoi je m'emploie depuis maintenant quelques mois.

Cela étant, vous en conviendrez, en la matière, le passif est ancien. Il ne peut donc être imputé à ce gouvernement, lequel, depuis sa constitution, s'attache à réorienter la politique des transports pour la rendre plus efficace. Nous sommes très attachés à ce que vous considérez être un droit pour les Parisiens et les Franciliens, c'est-à-dire la qualité et la régularité du service. Je vous l'accorde volontiers : le transport du quotidien doit effectivement être une priorité.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale organise demain une table ronde sur les transports en Île-de-France avec les présidents de la SNCF, de la RATP, de RFF, la direction générale du STIF et l'association des usagers des transports d'Île-de-France, ce dont je me félicite. Je vous précise que j'ai eu hier un entretien avec les présidents de la SNCF et de RFF.

Je veux le souligner, les dysfonctionnements que vous avez évoqués peuvent être d'origine tout à fait différente. Les causes, multiples, ne tiennent pas nécessairement à des défaillances matérielles. Quoi qu'il en soit, j'ai demandé aux dirigeants de la RATP, de la SNCF et de RFF d'avoir comme préoccupation de limiter au maximum les conséquences des dysfonctionnements. À cette fin, je développe également des relations avec le syndicat des transports d'Île-de-France, qui rassemble la région et les départements et qui est l'autorité organisatrice des transports franciliens.

Les nouveaux contrats conclus entre le STIF et les deux entreprises publiques RATP et SNCF, portant sur la période 2012-2015, signés au printemps 2012, sont marqués par un renforcement des exigences du STIF, notamment en matière de qualité de service et de suivi des programmes d'investissement. Sachez que le niveau d'exigence dans la réalisation de l'offre a été fortement relevé. L'accent a notamment été mis sur la ponctualité et la régularité ; un système de bonus-malus renforcé a été instauré pour les deux entreprises. Je partage les objectifs affichés par le STIF.

Vous critiquez aussi le retard pris dans le renouvellement du matériel roulant. Cofinancé à parité par le STIF et les entreprises, un programme de rénovation portant sur les 119 rames de la ligne B du RER, soit la totalité du parc, est en cours et s'achèvera en 2014.

Par ailleurs, du point de vue de l'infrastructure, des travaux de modernisation, financés par l'État et la région, sont en cours sur la ligne B au nord. Ce projet, qui sera mis en service en 2013, a pour objet général d'améliorer les conditions de transport des voyageurs. Les travaux permettront au RER B de circuler sur deux voies qui lui seront exclusivement dédiées, améliorant ainsi la ponctualité. La desserte sera simplifiée et renforcée et deviendra omnibus. Aux heures de pointe, un train partira toutes les trois minutes de la gare du Nord pour desservir alternativement l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et Mitry-Claye.

Dans la continuité de ces actions, le STIF a lancé les travaux d'élaboration du schéma directeur de la ligne B du RER au sud, afin d'améliorer la qualité de service, de consolider l'exploitation. L'État appuiera ce projet. Il est aussi indispensable, comme pour les lignes C et D, qu'une action globale soit mise en œuvre en termes tant d'exploitation que d'investissement, afin d'améliorer le fonctionnement de cette ligne.

Actuellement – tel était l'objet de notre rencontre d'hier –, en lien avec la région et le STIF, le Gouvernement réfléchit aux moyens d'accélérer l'investissement dans les trains du quotidien en Île-de-France.

Pour ce qui concerne la gestion de la ligne B du RER, le STIF incite les entreprises à poursuivre leur action pour en unifier l'exploitation. La relève en gare du Nord a ainsi été supprimée. Dans la continuité de cette opération, la RATP et la SNCF vont mettre en place cet été un centre de commandement unique de la ligne. De la même manière, j'ai demandé qu'une réflexion soit lancée sur la ligne A du RER.

S'agissant de la société du Grand Paris, vous en connaissez les limites : elle a vocation non pas à gérer une ligne, mais à construire le réseau de métro automatique. En l'occurrence, Cécile Duflot et moi-même ne sommes pas dans l'indécision. Nous essayons de hiérarchiser les interventions et les investissements qui sont utiles au voyage et au transport du quotidien pour les Franciliens et les Parisiens.

La polémique relative au milliard d'euros n'a pas lieu d'être puisque, comme les comptes le précisent bien, cette somme ne sera nécessaire qu'à l'horizon de 2014, voire même de 2015. Elle sera donc provisionnée au moment opportun. L'important, c'est à la fois de mobiliser rapidement tous les moyens requis pour des réalisations, des aménagements ponctuels mais utiles et de faire avancer le schéma du Grand Paris.

Monsieur le sénateur, vous auriez pu interroger sur ce point Cécile Duflot, qui est précisément chargée du dossier du Grand Paris. Cela étant, pour ce qui concerne le volet transport, nous travaillons de concert. Sachez bien que, conformément à l'engagement du Président de la République, le transport du quotidien, sa régularité, son efficacité sont, pour nous, des préoccupations majeures.

Vous avez souligné que, en tant que ministre chargé des transports, j'étais attentif à la qualité du service dans ma région. J'en conviens, mais je porte une même attention à cette question dans toutes les régions, et particulièrement en Île-de-France, laquelle, on le sait, doit disposer d'un service

public de qualité en raison de l'intensité du trafic. Je m'y attache et je suis heureux de pouvoir compter sur votre mobilisation.

M. le président. La parole est à M. Philippe Dominati.

M. Philippe Dominati. Monsieur le ministre, je vous le concède bien volontiers, vous n'êtes pas responsable de l'état catastrophique des transports en Île-de-France. Vous venez seulement de prendre vos fonctions. Je suis donc ravi d'avoir pu vous sensibiliser à la situation spécifique de cette région.

Votre réponse est certes fournie, mais c'est celle du STIF, et nous la connaissons, nous, élus parisiens ! M. Huchon est à la tête de la région Île-de-France et préside le STIF depuis deux mandats, mais rien ne change. On nous dit qu'on va améliorer la qualité du service, rénover le matériel, mais selon le bilan réalisé par la Cour des comptes, celui-ci a été mis en service voilà vingt-six ans !

Pour ce qui concerne le Grand Paris, provisionner le milliard d'euros prévu ne constituerait pas un problème, cette somme n'étant pas nécessaire tout de suite. Mais les Parisiens, eux, paient d'ores et déjà, dès cette année, la taxe spéciale d'équipement, soit plus de 10 euros par foyer. C'est la réalité ! Pourquoi le Gouvernement ne leur rend-il pas cet argent ?

Paris est maltraité ! Vous protégez en partie les grandes sociétés nationales en cause. Or, lorsque vous étiez dans l'opposition, vous reconnaissiez que le système engoncé, bloqué, méritait d'être rénové.

Pourquoi confier à la société du Grand Paris le soin de s'occuper de la construction du métro automatique, d'établir un budget d'un montant de plus ou moins 10 milliards d'euros – tel est d'ores et déjà le dépassement du budget initial prévu –, alors que la RATP pendant ce temps manque de moyens ? Simplifiez ! Donnez mission à la RATP, société nationale dont 98 % de l'activité est régionale, de terminer ce réseau également régional. Autorisez l'exploitation de lignes de bus par des compagnies privées, ce qui allégera le fardeau de la RATP. Il ne faut pas être spécialiste en la matière pour savoir que, dans la France entière, dans l'Europe entière, dans le monde entier, les lignes de bus ne sont pas monopole d'État.

Telles sont les deux idées que je voulais vous soumettre, à vous, ministre chargé des transports.

M. le président. Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quatorze heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à quatorze heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

4

EXERCICE PAR LES ÉLUS LOCAUX DE LEUR MANDAT

Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, présentée par Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur (proposition n° 120, texte de la commission n° 281, rapport n° 280).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Jacqueline Gourault, coauteur de la proposition de loi.

Mme Jacqueline Gourault, coauteur de la proposition de loi. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous avons eu hier une discussion très intéressante et très constructive sur la proposition de loi visant à créer un conseil national d'évaluation des normes, que Jean-Pierre Sueur et moi-même avons déposée. Le débat a été serein, et je tiens à en remercier tous nos collègues qui y ont participé, ainsi que le rapporteur du texte, Alain Richard, qui a su faire preuve, comme à l'accoutumée, de beaucoup de doigté et de compétence. J'espère que nous examinerons la présente proposition de loi dans le même esprit.

Les deux propositions de loi font suite aux états généraux de la démocratie territoriale. Le président du Sénat nous a en effet confié, à Jean-Pierre Sueur, en tant que président de la commission des lois, et à moi-même, en tant que présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la mission de travailler sur ces questions.

Nous savons tous, puisque nous sommes, pour la plupart d'entre nous, des élus locaux, qu'il y a des améliorations à apporter au statut de l'élu local. Certes, il existe déjà des garanties, mais elles sont insuffisantes. En témoignent plusieurs rapports faits au nom de la délégation que je préside, notamment ceux rédigés l'an dernier par Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet, sur le statut de l'élu, et par Antoine Lefèvre, sur la formation des responsables locaux. Je me limite à l'année 2012, mais on pourrait remonter plus loin, car cela fait longtemps que le sujet nous préoccupe.

Je tiens à mentionner également la proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, rédigée par Bernard Saugey et Marie-Hélène Des Esgaulx, qui contenait un certain nombre d'éléments intéressants ; elle avait été votée à l'unanimité au Sénat, mais n'avait malheureusement pas prospéré à l'Assemblée nationale.

Le texte que nous examinons aujourd'hui constitue une synthèse des différents éléments mis en avant dans ces rapports et dans cette proposition de loi. Nous ne faisons rien de révolutionnaire, nous apportons seulement une pierre à l'édifice du statut de l'élu.

Certains pensent que nous n'allons pas assez loin. J'aurais tendance à leur répondre : *chi va piano va sano...*

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Très bien !

Mme Nathalie Goulet. *Chi va sano va lontano !*

Mme Jacqueline Gourault. ... et tout changement qui va dans le bon sens doit être adopté.

Ces critiques contiennent une question sous-jacente : la fonction d'élu est-elle un métier ? C'est là qu'est le nœud du problème. Il est clair que la proposition de loi n'opère pas de révolution dans la tradition française du bénévolat des élus locaux. Le principe du bénévolat est même inscrit dans le code général des collectivités territoriales. Plusieurs de nos collègues avaient d'ailleurs présenté des amendements pour supprimer la gratuité des fonctions d'élu local, dans la mesure où celles-ci peuvent être exercées dans de grandes collectivités territoriales.

Je comprends bien cette demande. Le statut des élus locaux est pris en tenaille entre le principe du bénévolat et la nécessité où se trouvent certains élus d'être disponibles à plein temps pour exercer leur fonction.

M. Luc Carvounas. Sans compter la lourdeur des dossiers !

Mme Jacqueline Gourault. Nous ne sommes pas loin, ici, du problème du cumul des mandats.

Cela étant, dans la structuration actuelle de notre pays, qui compte 36 000 communes, je ne vois pas comment on pourrait professionnaliser la fonction d'élu. En effet, 36 000 communes, cela signifie des centaines de milliers de conseillers municipaux travaillant bénévolement dans des communes de toutes tailles. C'est la raison pour laquelle, dans notre proposition de loi, nous avons écarté l'idée d'une carrière professionnelle de l'élu et conservé le principe du bénévolat. Je rappelle toutefois que ce principe n'exclut pas les indemnités de fonction, qui permettent de dédommager les élus.

Je n'entrerai pas dans le détail de la proposition de loi, car notre rapporteur le fera. Je tiens cependant à dire que, selon moi, quand on aborde le droit d'absence, le droit à la suspension du contrat de travail, l'allongement de l'allocation différentielle de fin de mandat, quand on protège les élus, quand on facilite l'indemnisation des maires des petites communes, quand on unifie le cadre intercommunal, quand on encourage la formation des élus, on fait beaucoup de choses pour la démocratie locale et on va dans le bon sens.

Reste que le débat ne sera pas clos par l'adoption de cette proposition de loi. Nous n'avons pas la prétention, Jean-Pierre Sueur et moi-même, de tout régler, mais nous voulons faciliter l'exercice des mandats locaux, en particulier pour les salariés du secteur privé, car il existe actuellement une grande inégalité entre ces salariés et les fonctionnaires.

J'espère que cette proposition de loi sera, comme celle d'hier, adoptée à l'unanimité, ou presque puisqu'il n'y avait eu qu'une seule abstention. (*Applaudissements sur plusieurs travées.*)

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi est, comme celle que nous avons examinée hier, issue des états généraux de la démocratie territoriale, qui ont été organisés par le Sénat sur l'initiative de son président et qui ont rassemblé de nombreux élus dans la quasi-totalité des départements de France et à l'échelle nationale.

Comme l'a excellemment dit Jacqueline Gourault, avec laquelle j'ai élaboré cette proposition de loi, il s'agit de faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Le terme

« faciliter » est important. Cela fait si longtemps que nous entendons tous parler du « véritable » statut des élus, comme si l'on pensait qu'un jour, ou plutôt un soir, qui serait un Grand Soir (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*), apparaîtrait soudainement l'authentique statut des élus.

L'histoire ne fonctionne pas ainsi, mes chers collègues ; vous le savez tous.

M. Pierre-Yves Collombat. Peut-être qu'il en ira différemment quand ce sera l'heure du changement !

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur Collombat, je voudrais vous rappeler que, il y a plus de vingt ans, en 1992, j'ai eu l'occasion de présenter, en ma qualité de secrétaire d'État aux collectivités locales, un premier projet de loi relatif aux mandats locaux.

M. Pierre-Yves Collombat. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur. On m'avait alors dit qu'un statut de l'élu local était enfin créé. J'avais répondu qu'il ne s'agissait pas encore d'un statut, mais seulement de quelques pas.

M. Pierre-Yves Collombat. Rendez-vous dans vingt ans, alors !

M. Jean-Pierre Sueur. Ces quelques pas n'étaient pas négligeables, monsieur Collombat. Pour la première fois, la nécessité d'une formation des élus locaux était prise en compte. J'avais même plaidé pour que cette formation fût assurée par les universités ou les groupements d'établissements publics d'enseignement, les GRETA, mais je m'étais heurté à beaucoup d'élus qui pensaient qu'il était préférable qu'elle fût effectuée par des organismes que nos différentes formations politiques n'ont pas manqué de créer.

Dans ce même projet de loi, a été instaurée pour la première fois une retraite pour les élus. Pour ma part, j'avais plaidé, mais je me suis retrouvé en position minoritaire – cela peut arriver, monsieur Doligé –,...

M. Pierre-Yves Collombat. La gauche était pourtant au pouvoir, non ?

M. Jean-Pierre Sueur. En effet !

... pour un régime de retraite par répartition. Cependant, dans leur sagesse, les élus ont cru utile de créer un régime de retraite par capitalisation ; ce régime existe, et il constitue un progrès. À la même époque, nous avons également réfléchi à la question des indemnités, qui est toujours d'actualité.

Vous le voyez, mes chers collègues, il y a une avancée progressive, selon une philosophie réformatrice. Je ne sais pas si cette philosophie vous convient, monsieur Collombat, mais je l'assume, car elle nous permet d'avancer.

M. Pierre-Yves Collombat. De manière infinitésimale !

M. Jean-Pierre Sueur. Nous nous sommes efforcés – je crois qu'il s'agit d'une procédure légitime et honnête – de rassembler les propositions qui avaient donné lieu à un consensus lors des états généraux de la démocratie territoriale, après avoir vérifié qu'elles correspondaient aussi aux souhaits des différentes associations d'élus, notamment de l'Association des maires de France, l'AMF.

Nous avons donc fait un travail scrupuleux pour prendre en compte ce qui a été dit par nos collègues élus. À mon sens, il s'agit d'une bonne réponse à ceux qui estimaient que les états généraux de la démocratie territoriale seraient une grande manifestation de plus, s'interrogeant tout haut : « Qu'en sortira-t-il ? »

M. Pierre-Yves Collombat. Rien !

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur Collombat – notez que je vous cite pour la quatrième fois, donc vous voyez que je fais beaucoup d'efforts (*Sourires.*) –, il est vraiment injuste de dire « rien ! », comme le docteur Faust, à la première réplique du célèbre opéra de Gounod. En effet, il en ressort beaucoup de choses, mais je m'attarderai seulement sur deux points.

Tout d'abord, j'aborderai la question des petites communes.

Mes chers collègues, je ne sais pas si vous connaissez le montant de l'indemnité prévue par la loi pour les maires des communes de moins de 500 habitants : elle est inférieure au tiers du SMIC.

Mme Cécile Cukierman. Et le SMIC n'est pas élevé !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai, mais le SMIC a été récemment relevé, cela ne vous a pas échappé. (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Mme Éliane Assassi. Effectivement, cela ne nous a pas échappé...

M. Jean-Pierre Sueur. Mes chers collègues, vous le savez, dans nos villages, dans nos petites communes, le maire est constamment sollicité. L'exercice de cette fonction représente un véritable dévouement, car les services de ces collectivités sont très limités – c'est un tiers de secrétaire de mairie dans bien des cas – et l'on vient frapper à la porte du maire à toutes les heures de la journée, pour tous les problèmes pouvant se poser. Par conséquent, l'idée même, contenue à l'article 1^{er} de la proposition de loi, que tous les maires des communes de moins de 3 500 habitants percevront automatiquement l'indemnité prévue par la loi au taux maximal n'est que justice.

Vous connaissez tous, dans vos départements, des maires qui n'osent pas solliciter le conseil municipal pour demander l'indemnité, de peur qu'on ne leur reproche de peser de manière excessive sur les finances communales. Il y a là quelque chose d'anormal et d'injuste. C'est pourquoi nous avons proposé cette mesure de justice, demandée lors des états généraux de la démocratie territoriale et défendue depuis très longtemps par l'Association des maires de France.

Ensuite, par une série d'autres mesures, nous avons souhaité favoriser l'égal accès de tous les citoyens aux fonctions électives. Vous savez bien qu'il est plus difficile pour des salariés du privé, des professionnels libéraux, des commerçants, des artisans ou des agriculteurs d'exercer un mandat électif que pour des citoyens qui travaillent dans d'autres secteurs.

Nous le constatons tous, il y a des conseils municipaux composés de beaucoup de retraités. Or, même si nous avons pour eux un infini respect, il me paraît légitime et nécessaire de faire en sorte que ces assemblées délibérantes soient composées d'hommes et de femmes représentant tous les secteurs d'activité et toutes les générations.

Je pense ici à ce jeune salarié, rencontré dans mon département, qui m'expliquait qu'en tant qu'élus municipal il ne pouvait pas aller aux réunions à la sous-préfecture ou à la préfecture, organisées par exemple à dix heures du matin, ou participer à toutes les commissions auxquelles nous sommes constamment invités. En réalité, si nous n'y prenons garde, nous assisterons à une professionnalisation de l'exercice des mandats locaux.

Lorsque nous proposons de prolonger le délai pendant lequel l'élus qui a suspendu son contrat de travail bénéficiera du droit de réintégration dans un emploi, d'élargir les conditions de versement de l'allocation différentielle à la fin du mandat, de favoriser la formation, indispensable pour faire face à des problèmes d'urbanisme ou de finances locales ou de prendre en compte le travail d'élus pour la validation des acquis de l'expérience pour un certain nombre de diplômés, nous promouvons des mesures de nature à favoriser l'exercice des mandats locaux par toutes et tous, quel que soit le domaine d'activité ou le statut professionnel, salarié, libéral ou indépendant.

Avec Jacqueline Gourault, nous avons proposé six mesures ; la commission des lois, sur l'initiative de M. le rapporteur, Bernard Saugey, à qui je tiens à rendre hommage pour la qualité de son travail, a proposé de retenir autant de mesures supplémentaires, qu'il va vous présenter dans quelques instants.

Nous avons écouté nos collègues élus, et nous proposons des avancées. On pourra toujours nous dire qu'elles sont insuffisantes, mais personne n'est dispensé d'apporter sa pierre à l'édifice. En tout cas, nous considérons qu'un pas en avant a été fait. Après le but marqué hier – nous avons en effet beaucoup parlé de sport –, j'espère que nous pourrons en marquer un second à l'issue de notre débat, en bonne entente avec vous, madame la ministre, afin de faire avancer les conditions d'exercice des mandats locaux. (*Applaudissements sur plusieurs travées.*)

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

M. Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la question du statut de l'élus est, depuis longtemps, le serpent de mer de la vie publique. Pourtant, force est de constater que, au fil du temps, et singulièrement ces vingt dernières années, le législateur a progressivement construit un ensemble de garanties constitutives d'un tel régime. Cependant, celui-ci ne répond pas, loin s'en faut, aux attentes des élus locaux. La proposition de loi, adoptée le 30 juin 2011 à l'unanimité par le Sénat – je la connais bien, puisque j'en étais le coauteur avec Marie-Hélène Des Esgaulx –, mais qui n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale, visait à répondre à ces questions.

Postérieurement, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a conduit une réflexion sur le statut de l'élus.

La dernière retouche à ce dispositif vient d'intervenir : c'est l'amélioration, dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale, du régime de protection des élus locaux.

Pour nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, ainsi qu'ils viennent de le rappeler, il s'agit, dans la mesure du possible, de prolonger raisonnablement le régime en vigueur en ciblant les dispositions les plus nécessaires pour endiguer le déclin des candidatures aux responsabilités locales et maintenir la vitalité et la diversité de la démocratie locale.

Le mandat électif ne constitue pas un métier, non plus que l'exercice de certaines fonctions exécutives une activité salariée. Ils ne relèvent donc pas du même régime de protection. Cependant, il est rapidement apparu nécessaire de tenir compte des conséquences, pour leur activité professionnelle, des contraintes auxquelles sont soumis ceux qui ont choisi de servir l'intérêt général par leur appartenance aux assemblées

délibérantes des collectivités territoriales. Cela relève d'ailleurs d'un impératif démocratique de permettre à chacun, quels que soient ses revenus, de déclarer sa candidature aux élections locales.

Si le principe de gratuité des fonctions électives demeure affirmé par la loi, il a été aménagé par l'effet de la démocratisation du système électif. Aujourd'hui, la loi reconnaît aux élus le droit d'être remboursés des frais résultant de l'exercice du mandat et leur ouvre la perception d'une indemnité correspondant à l'exercice effectif d'une fonction locale.

Le cadre financier d'exercice des mandats locaux réside tout à la fois dans la mise en place de garanties financières et le bénéfice d'une protection sociale. La dernière loi de financement de la sécurité sociale est intervenue pour prévoir l'affiliation des élus locaux percevant une indemnité de fonction au régime général de la sécurité sociale et l'assujettissement des indemnités de fonction à cotisation sociale, sous condition de seuil.

Parallèlement à ces garanties, le législateur a mis en place des mécanismes destinés à concilier mandat électif et activité professionnelle. Ces aménagements sont de deux ordres : des droits d'absence, tels que le congé électif, l'autorisation d'absence ou le crédit d'heures ; le droit à la suspension de l'activité professionnelle ouvert à certains titulaires de fonctions exécutives, complété, à l'expiration du mandat, par un droit à réintégration professionnelle dans le précédent emploi ou un emploi analogue, ou, après plusieurs mandats, une priorité de réembauche, pendant un an, dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre.

Trois dispositifs visent à sécuriser la sortie du mandat : le droit à un stage de remise à niveau lors du retour dans l'entreprise ; le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences ; l'allocation différentielle de fin de mandat pour ceux qui ont suspendu leur activité professionnelle pour exercer leurs fonctions. Le montant mensuel de l'allocation, qui est versée pendant six mois maximum et ne peut l'être qu'au titre d'un seul ancien mandat, est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle versée pour l'exercice effectif des fonctions électives et l'ensemble des ressources perçues à l'issue du mandat.

Les dispositions contenues dans cette proposition de loi sont ciblées et certaines figuraient déjà dans la proposition de loi de 2011, dont je vous ai déjà parlé.

La commission des lois a adopté, en la prolongeant, la démarche proposée par les deux auteurs de la proposition de loi, nos collègues et amis Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur. Celle-ci lui a paru de nature à traiter les causes d'une désaffection, déjà constatée, pour les fonctions électives : complexité croissante de la gestion locale, difficulté à concilier activité professionnelle et mandat électif, incertitude de l'avenir pour ceux qui ont abandonné leur métier pour mieux se consacrer à leur fonction publique.

C'est pourquoi, dans l'esprit qui a conduit à l'adoption de la proposition de loi de 2011 visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, la commission des lois a adhéré aux mesures raisonnables et réalistes préconisées par les coauteurs de la proposition de loi. Ces dispositions pratiques visent essentiellement à tenir compte de la complexité croissante de la gestion locale et à favoriser l'entrée et le maintien au sein des assemblées délibérantes des élus salariés, trop souvent tiraillés entre leurs responsabilités locales et leurs obligations professionnelles.

Les améliorations proposées sont consensuelles. Je le répète, plusieurs d'entre elles ont été unanimement adoptées en 2011 ; d'autres ont été avancées par nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet à l'issue de la réflexion qu'ils ont menée au sein de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

La commission des lois a cependant complété le dispositif proposé, d'une part, pour mieux protéger les élus et, d'autre part, pour élargir les modalités de leur formation.

Elle a tout d'abord complété le régime de formation des élus locaux, dont Antoine Lefèvre s'était occupé en son temps. Dans ce cadre, la commission a institué l'obligation, pour les membres des assemblées délibérantes ayant reçu délégation, de suivre une formation au cours de la première année de leur mandat. Cette mesure est destinée à faciliter l'exercice des responsabilités au sein de leur collectivité, alors que la gestion locale se caractérise par une complexité croissante.

Par ailleurs, les élus locaux auront la faculté de bénéficier d'un droit individuel à la formation, d'une durée annuelle de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat. Les droits ainsi constitués pourront aussi contribuer à la réinsertion professionnelle de l'élu à la fin de son mandat.

La commission a ensuite abaissé de 3 % à 2 % du montant total des indemnités de fonction le plancher du montant prévisionnel des dépenses de formation des élus, ce qui est vraiment raisonnable. Cette enveloppe lui est en effet apparue plus conforme aux contraintes budgétaires des collectivités locales, sans toutefois préjudicier à la nécessité de former les titulaires d'un mandat local et d'assurer l'effectivité du droit à la formation.

La commission a également accru les facilités offertes pour concilier exercice du mandat et activité professionnelle. À cette fin, elle a adopté plusieurs mesures destinées à renforcer les garanties existantes : elle a ainsi étendu le champ du bénéfice du congé électif aux candidats salariés des communes de 1 000 habitants au moins ; elle a institué un crédit d'heures pour les conseillers municipaux des communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 500 habitants ; elle a étendu le statut de salarié protégé aux maires et adjoints au maire des communes de 10 000 habitants au moins, ainsi qu'aux présidents de conseil général et régional et à leurs vice-présidents ayant reçu délégation ; elle a complété les cas de suspension du décompte de la période de validité de la liste des lauréats à un concours de la fonction publique territoriale pour y intégrer les élus, le temps de leur mandat.

Enfin, la commission a souhaité clarifier le régime indemnitaire. C'est pourquoi elle a institué, au profit du budget de la collectivité à laquelle appartient l'élu concerné, le reversement de la part écartée au-delà du plafond fixé par la loi, en cas de cumul de rémunérations et d'indemnités.

Ce texte se résume à une série de petits pas, me direz-vous. Oui, il ne provoquera pas la révolution dans le Landerneau des élus, mais, progressivement, nous avançons, et c'est bien là l'essentiel ! (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après avoir travaillé ensemble hier sur un sujet voisin, nous sommes appelés aujourd'hui à discuter de la deuxième proposition de loi directement issue des travaux des états généraux de la

démocratie territoriale, texte qui est relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, manière pudique d'évoquer le « statut de l' élu ».

L'adoption de cette proposition de loi est une des conditions nécessaires de la vitalité démocratique de notre pays et du renforcement de l'engagement de ses citoyens. En prenant la parole sur ce texte au nom du Gouvernement, j'exprime le respect dû par l'État à ceux qui, chaque jour, consacrent leur énergie au service de l'intérêt général. Votre initiative, mesdames, messieurs les sénateurs, constitue également un bel hommage.

Qu'il s'agisse de services à la personne, d'équipements, de crèches, d'écoles, de routes, d'eau, d'énergie, de sports, de culture, du moindre feu rouge ou des plus petits travaux urbains, il n'est pas une parcelle de notre territoire qui n'ait en partie été façonnée par l'action patiente et souvent passionnée de nos élus locaux. Cette mission exige un sens de la proximité, au moment où le contact et le lien social font toute la différence entre une société impersonnelle et dématérialisée et celle où nous vivons.

Les fonctions d' élu demandent de la patience, des talents d'écoute et de conviction, ainsi que du courage, souvent, pour affronter les mécontentements – nous en parlons parfois entre nous. Elles demandent également de la ténacité pour supporter les contraintes d'un environnement normatif toujours plus complexe, situation que vous avez tenté d'améliorer, hier, en adoptant la proposition de loi portant création d'un conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

Ces fonctions demandent aussi du temps et de l'énergie. Être élu, c'est en effet consacrer une partie de son temps et de sa volonté au service des autres. C'est un engagement total, parfois dévorant, une responsabilité lourde et que l'on paie souvent au prix fort, non seulement dans sa vie professionnelle, mais aussi personnelle, familiale et affective.

Ce choix, beaucoup de citoyens le font en conscience, par devoir, par conviction, par défi parfois, mais toujours sans savoir quelle récompense la démocratie réserve à leurs efforts. Car vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, la République, en la matière, n'est pas équitable et ne reconnaît pas à leur juste valeur la contribution et le mérite de ses serveurs. Dans nombre de petites communes, les élus sont même bénévoles, au service des habitants jour et nuit, quels que soient les aléas de la vie de la collectivité. On a souvent cité en exemple le courage et le dévouement des élus locaux qui organisèrent les premiers secours au lendemain de la tempête de 1999 et, plus récemment, après le passage de Xynthia ou pendant les inondations dans le Sud-Est l'année dernière? Or 80 % de ces élus ne perçoivent aujourd'hui aucune indemnité. Je ne parle pas non plus de l'absence, parfois totale, de formation ou de validation des acquis de l'expérience, comme l'a souligné à l'instant M. le rapporteur après les deux coauteurs de la proposition de loi. Et pourtant, ils ont accumulé une riche expérience!

Loin des clichés populistes, nous avons le devoir de dire à l'opinion publique que la précarité existe aussi chez les élus et qu'il n'est pas digne d'une République de faire preuve de si peu d'équité dans le traitement qu'elle accorde à ceux qui la servent. Nous avons le devoir de dire que la vie de l' élu n'est pas facile, qu'elle suppose des sacrifices, qu'elle ignore la sécurité; aujourd'hui, seuls les plus favorisés de nos concitoyens peuvent se permettre d'affronter une telle situation sereinement.

Or le paradoxe est bien là! Parmi nos élus, les plus nombreux sont aussi les plus mal protégés, ceux qui perdent des revenus en devenant maire de leur commune, ceux qui – permettez-moi cette expression populaire – « en sont de leur poche » ou ceux qui, n'étant pas fonctionnaires ou travaillant dans un secteur exposé, n'ont pas la garantie de retrouver leur emploi après leur mandat. Ils prennent malgré tout ce risque par engagement au service de la collectivité et parce qu'ils sont souvent motivés par une utopie personnelle, un rêve qu'ils veulent faire partager.

C'est cette forme d'engagement qu'il nous revient aujourd'hui de défendre, non pas pour lui attribuer un prix ou une récompense, mais simplement parce que la justice même nous y oblige, vous avez eu raison de le souligner.

Bien sûr, nous risquons toujours de nous heurter, dans cette entreprise, à une forme de scepticisme de l'opinion. Une enquête récente, qui vous a sans doute tous choqués, montre que les personnes interrogées considèrent, à hauteur de 82 %, que les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels et, à hauteur de 62 %, que « la plupart d'entre eux sont corrompus ». À nous de combattre ce genre d'opinion partagée!

Premiers témoins des dérèglements d'une société en proie à la montée des individualismes et des communautarismes, les élus, parce qu'ils incarnent l'autorité publique, sont aussi les premières cibles de la défiance de nos concitoyens. Dans une telle situation, quelle doit être notre ligne de conduite?

Le Gouvernement a fait un choix clair: c'est à une refondation profonde de notre vie publique que les Français nous appellent. Parité, limitation du cumul des mandats, réforme territoriale, réforme du statut de l' élu: tous les projets du Gouvernement visent précisément à faire en sorte que le fait d'être élu ne soit plus ni un sacerdoce ni un métier – comme l'a dit avec raison Mme Gourault – et que cette mission soit plus facile d'accès pour les Français jeunes et les salariés.

Nous devons aux Français le changement; vous aviez ouvert ce chantier il y a quelques années, monsieur le président de la commission des lois. M. le rapporteur en avait fait autant en déposant une proposition de loi. À partir de vos travaux et des positions que vous partagez avec vos collègues sénatrices et sénateurs, vous avez élaboré le texte actuel.

Nous devons aux Français l'exemplarité. Pour cela, nous devons nous acquitter d'un devoir d'explication et de pédagogie.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez choisi d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat avant que ne soient discutées les autres réformes, portant sur la limitation du cumul des mandats – dont je sais qu'elle fait forcément l'unanimité... – ou encore sur la déontologie. Le Gouvernement respecte ce choix et, pour autant, il souhaite réaffirmer que toute avancée sur les conditions d'exercice des mandats ne peut se concevoir que comme le corollaire d'autres engagements pris devant nos concitoyens.

Tel est le sens du message que le Président de la République a adressé lors des états généraux de la démocratie territoriale: « [...], c'est parce que l'exercice d'un mandat est une tâche noble et exigeante que les élus doivent avoir les moyens de remplir sereinement leur mission. C'est le sens du statut de l' élu. » Après avoir évoqué la limitation du cumul des mandats, il ajoutait: « J'estime qu'il s'agit d'une condition indispensable pour faciliter l'accès aux responsabilités locales

des salariés du secteur privé et des jeunes. J'assume donc le renforcement des droits sociaux des élus et des moyens qui leur sont dévolus pour leur permettre de concilier vie professionnelle et exercice d'un mandat. Faute de quoi, on court le risque de connaître un affaiblissement de notre démocratie locale et un appauvrissement, s'il en était encore besoin, de la diversité de la représentation du pays. »

Le texte que vous proposez aujourd'hui à la discussion est le fruit des travaux conjoints du président de la commission des lois et de la présidente de la délégation aux collectivités territoriales. Je tiens à saluer la rapidité avec laquelle ils ont donné suite à la demande qui leur avait été adressée, à l'issue des états généraux de la démocratie territoriale, par le président du Sénat, Jean-Pierre Bel. Je salue également la célérité du rapporteur, et je vous prie de bien vouloir m'excuser, mesdames, messieurs les sénateurs, d'avoir déposé un peu tard les amendements du Gouvernement; j'en suis la seule responsable.

Nous avons tous noté qu'une version assez proche de cette proposition de loi avait été votée en juin 2011 par votre assemblée, sur votre initiative, monsieur le rapporteur. Merci d'avoir bien voulu reprendre le flambeau que vous aviez été obligé de déposer à l'époque!

Nous avons pris connaissance des propositions de loi de MM. Peyronnet et Povinelli ainsi que celles des parlementaires de l'opposition; elles contribueront sans nul doute à enrichir la discussion de ce jour.

Nous avons également lu le rapport de Jean-Claude Peyronnet et de Philippe Dallier paru il y a tout juste un an. En dignes héritiers de Marcel Debarge, ils ont aussi jeté les bases de ce travail collectif, ce dont je les remercie bien évidemment. Après un premier rapport en 1982, puis un second en 1988, la loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux du 3 février 1992 avait vu le jour. Aujourd'hui, vous franchissez un pas supplémentaire.

Largement amendé, puis voté à l'unanimité par la commission des lois la semaine dernière, le texte qui vous est soumis apporte des avancées fondamentales et innovantes. Je pense notamment à la suppression de la délibération visant à fixer l'indemnité pour les maires des communes de moins de 3 500 habitants. Il s'agit d'un vrai combat, car c'est de ce type de délibération que certains de nos collègues ont le plus souffert: victimes de campagnes de presse, ils ont parfois fini par renoncer à leur mandat – je parle sous le contrôle d'Odette Herviaux, qui a connu un tel cas. Nous devons à ces élus de rendre automatique la fixation de l'indemnité, mais je ne vois pas pourquoi nous devrions nous arrêter à 3 500 habitants. Il me semble en effet qu'il vaudrait mieux élargir cette innovation à l'ensemble des maires et faire en sorte que la délibération ne soit nécessaire qu'en cas de diminution de cette indemnité.

Vous avez voté la fin du reversement discrétionnaire de l'écrêtement; c'est une mesure importante pour l'exigence d'exemplarité et de transparence qui nous anime tous. Voilà encore une scorie dont nous nous débarrasserons avec une satisfaction non dissimulée!

Vous avez aussi amélioré les conditions du droit au retour à l'emploi, le droit individuel à la formation, la formation obligatoire dans la première année de mandat et introduit le statut de salarié protégé. Ces améliorations sont considérables, même si je dois avouer qu'un droit de retour dans l'entreprise après deux mandats, soit douze ans d'absence,

peut être difficile à mettre en œuvre dans les faits. Je rappelle cependant à ceux d'entre vous qui s'en inquiéteraient que des dispositions similaires existent en cas de longue maladie et que nous avons toujours trouvé collectivement des réponses à ces situations difficiles.

Le principe de la gratuité des fonctions électives sera maintenu, car l'indemnité compense les contraintes d'un engagement citoyen, il ne s'agit donc pas d'un salaire.

Désormais, les conditions d'accès à une retraite décente sont à portée de main. La retraite par rente a été ouverte à tous les élus lors du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013; le Gouvernement propose qu'elle devienne obligatoire pour tous. Cette mesure représente certes un coût pour les collectivités territoriales, mais, comme l'a rappelé le Président de la République devant les maires, il faut assumer ces dépenses, car elles sont nécessaires et justes. Il y va de la vitalité de notre démocratie!

Les élus reçoivent en ce moment leurs feuilles d'indemnités. Ils protestent – je le sais, je le lis, je l'entends, car ma messagerie est saturée! – contre une baisse de revenu, consécutive aux dispositions votées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. C'est pourquoi le Gouvernement propose, dans l'attente d'une refonte complète des plafonds qui interviendra dans le prolongement de la fin du cumul des mandats, d'augmenter de 10 % les indemnités des maires des communes de 10 000 habitants à 100 000 habitants. Cette possibilité est offerte, nous verrons ce qui ressortira de la discussion.

Nous savons que le débat d'aujourd'hui n'est qu'une étape et que la navette parlementaire pourra fournir l'occasion de renforcer encore les dispositions de responsabilisation et de protection. Nous nous en tiendrons donc à un texte à parfaire, mais c'est déjà beaucoup, et c'est un beau signal.

Sécurisés par un accompagnement et un encadrement plus stricts, dégagés des risques juridiques auxquels ils sont trop souvent exposés, les élus pourront, grâce à votre texte, retrouver l'essentiel: la libre faculté de se consacrer à leur mandat et à leur mission.

La France a besoin d'élus libres et compétents, d'hommes et de femmes de tous horizons, animés par la passion du bien public et capables de créativité et d'initiatives. J'y vois l'une des clés de notre redressement. Il exige, au-delà du rassemblement de toutes les bonnes volontés, la mobilisation de toutes les compétences.

Demain plus qu'hier, il faudra attirer des entreprises, susciter leur création, leur faciliter la vie, porter la croissance, créer des emplois nouveaux. Les entreprises devront trouver une oreille attentive auprès de leurs élus locaux. Il faudra donc qu'ils aient du temps.

Demain plus qu'hier, il faudra innover dans l'accompagnement social des individus, à tous les moments de la vie, non seulement parce que c'est un devoir, mais aussi parce que c'est une source de richesse et de développement humain.

Demain plus qu'hier, nous aurons besoin d'élus animateurs, capables de faire vivre le « collectif » dans nos territoires, capables d'organiser des collaborations nouvelles entre tous les acteurs du service public.

Nous aurons besoin de territoires innovants et créatifs pour redonner toute sa place à la France. Cela supposera de reconnaître cette diversité de potentiels, de donner aux élus locaux les moyens de leur innovation. Tel sera l'objet du projet de loi

de décentralisation et de rénovation de l'action publique que je prépare avec Anne-Marie Escoffier, mais rien ne se fera sans des élus motivés.

Au-delà des structures, nous aurons encore à parler vie professionnelle, vie familiale, vie, tout simplement. Faisons en sorte que, demain, les élus de notre République puissent accomplir la belle mission d'être élu local. Et vous avez raison, pour accomplir une belle mission, il faut la vivre dans la sérénité!

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, l'état d'esprit dans lequel le Gouvernement souhaite ouvrir cette discussion, en vous remerciant d'affronter les discours parfois trop faciles sur des élus qui ne seraient pas au service de l'intérêt général. Je veux également vous remercier pour les salariés du privé, pour les femmes et les hommes seuls qui élèvent des enfants, qui voudraient bien être élus, mais qui se posent la question de la fragilité à laquelle ils exposeraient leur famille en acceptant un mandat. Je vous remercie de leur dire qu'eux, comme les autres, ont le droit de servir l'intérêt général, d'être au service des autres.

Il y a déjà trente-deux ans, j'ai eu la grande chance, avec Alain Richard et d'autres, de rédiger un rapport pour ouvrir à tous la fonction d'élu local. Je pensais alors que ce ne serait jamais possible si le fait d'être élu signifiait la remise en cause de la sérénité personnelle ou de la vie familiale. Je vous remercie donc pour toutes celles et tous ceux qui pourront enfin se présenter aux élections locales, peut-être dès 2014. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, beaucoup de choses viennent d'être dites. J'en ai notamment entendu une essentielle, à savoir que les états généraux de la démocratie territoriale ont confirmé deux grandes attentes des élus locaux : réduire les normes, tâche à laquelle nous nous sommes attelés hier, et faciliter l'exercice du mandat local, ce à quoi nous nous employons aujourd'hui.

Je voudrais à mon tour féliciter les auteurs des propositions de loi, Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, d'avoir travaillé aussi rapidement et aussi bien. Je remercie également Bernard Saugey de les avoir relayés efficacement.

Au fond, il y a un paradoxe du statut de l'élu local. La raison en est simple : ce statut existe. Il figure même dans le code général des collectivités territoriales. Sa création remonte à plus de vingt ans, à la loi de 1992. Renforcé en 1999, ce statut a été affermi en 2002. Ces textes couvrent à peu près tous les aspects de la vie d'un élu : avant l'élection, avec le congé électif, pendant l'exercice du mandat, notamment avec le crédit d'heures, et après le mandat pour accompagner une réinsertion professionnelle.

Pourtant, le paradoxe, c'est que ce statut semble être une sorte de fantôme : à chaque débat, il vient frapper à notre porte pour nous demander de l'aider à prendre un autre corps, une autre dimension, désireux d'exister davantage. Nous en connaissons la raison : les intéressés ont le sentiment qu'il n'existe pas de véritable statut de l'élu local. Ils nous répètent que si, leur mandat d'élu local est passionnant, il est également ingrat.

En fait, ce paradoxe cache une véritable crise de l'élu local, qui a de multiples causes. Celle-ci va bien au-delà des aspects matériels dont nous nous préoccupons aujourd'hui et se

crystallise certainement dans le peu de reconnaissance dont l'élu local fait l'objet. Je voudrais donc à mon tour, après Mme la ministre, en dire un mot.

Je crois que la difficulté est existentielle : nos concitoyens ne prennent pas toute la mesure de la charge qui pèse sur un élu et celle-ci est d'autant plus lourde que la commune est petite. Pourtant, quand une catastrophe surgit, qui est présent sur le terrain ? Ce sont les élus ! Je peux en témoigner pour avoir vécu la tempête Klaus en Gironde ou comme rapporteur de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia.

Quand une famille recherche un emploi, un logement, une aide ou parfois simplement de l'écoute, qui trouve-t-on auprès d'elle ? Eh bien, nous le savons tous : les élus ! Quand les quartiers s'embrasent, qui intervient comme médiateurs ? Ce sont également les élus !

Pourtant, ces élus, si sollicités, sont accusés tous les jours d'être trop nombreux, de coûter trop cher, de dépenser inutilement ou, pis, de s'arroger des privilèges, voire, parfois, de se livrer à la corruption ou à la concussion. Il suffit de lire les vagues de mails ou d'aller sur internet pour prendre toute la mesure des attaques.

Face à cette vague de démagogie ou d'ignorance dans notre pays, nous devons faire preuve de fermeté. Pour l'instant, nous, élus, de gauche, de droite ou du centre, nous restons trop passifs. Nous devons inlassablement expliquer, justifier, répéter. Bien entendu, nous ne pourrions le faire avec conviction et succès que si nous acceptons la transparence et le débat.

Devant ce déferlement d'erreurs ou de calomnies, j'ai envie de rédiger un opuscule qui s'intitulerait *Défense et illustration des élus de la République*. Dans cet ouvrage, je rappellerais que ces 500 000 élus locaux, ce demi-million d'élus, constituent le plus vaste service public dont bénéficie notre République ; un service public qui est présent jour et nuit sur tout le territoire, urbain comme rural, et ce pour un coût d'indemnités – je peux le dire pour l'avoir calculé – inférieur à 1,2 % du budget de fonctionnement des collectivités. Ce coût, il est vrai, varie selon la nature de la collectivité.

Nous battre pour rétablir un certain nombre de vérités fait aussi partie de la défense de l'élu !

Le malaise a également des causes plus concrètes. Les élus souffrent depuis des années et des années de la faiblesse des moyens mis à leur disposition pour exercer les compétences qui leur ont été transférées.

M. François Grosdidier. Cela ne s'arrange pas !

M. Alain Anziani. Cela va mieux aujourd'hui, mais quel retard ! Qui a cassé le service public ? Nous en connaissons les auteurs !

Les lois de décentralisation ont permis à notre pays d'être mieux géré. C'est désormais sur les épaules des élus locaux que repose l'essentiel de l'investissement et de la solidarité. Ils l'assument, mais ils souhaiteraient que l'on en tire les conséquences en matière d'organisation territoriale, de financement public, de fonction publique, de simplification. Pour tout dire, ils demandent que l'État décentralise, sans remords législatif, sans regret financier, sans suspicion afin de mieux se concentrer sur ses fonctions régaliennes et l'aménagement du territoire.

Je crois que nous sommes prêts à renforcer la démocratie territoriale. Madame la ministre, nous savons le rôle qui est le vôtre dans ce travail.

Le Président de la République, lors de ses vœux aux parlementaires,...

M. Philippe Bas. Quels parlementaires ?

M. Alain Anziani. ... a rappelé qu'il proposerait une loi sur le cumul des mandats qui serait accompagnée d'un statut de l'élu local. En éclairateurs, Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault nous proposent aujourd'hui huit mesures d'amélioration immédiate.

À titre d'exemple, l'article 1^{er} de la proposition de loi va permettre aux élus des plus petites communes – vous voulez étendre cette mesure, madame la ministre – de disposer d'indemnités sans qu'il y ait lieu à délibération.

Soyons sûrs de deux choses : la première, c'est que nous allons être critiqués, parce que l'automatisme des indemnités sera encore pointée comme une forme de copinage entre les parlementaires et les élus locaux ; la seconde, c'est que nous devons tenir bon, parce que, sur le fond, nous avons raison.

Dans les plus petites communes, certains maires – le chiffre avancé est de 20 %, soit un cinquième des maires, ce qui n'est pas rien ! – renoncent à leur indemnité, non pas, comme cela a été dit, parce que leur charge de travail est moindre ou parce qu'ils sont plus riches que d'autres, mais parce qu'ils ne s'imaginent pas prélever une indemnité sur le budget de leur commune. C'est donc au législateur qu'il revient de fixer les droits et les devoirs des élus locaux. C'est à nous d'assumer cette responsabilité.

De même, comment expliquer que, si vous êtes délégué dans une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération, vous percevez une indemnité, laquelle vous est refusée si vous êtes délégué dans une communauté de communes ? La justice exige que nous alignions les dépenses des communautés de communes sur celles des autres collectivités. Encore faut-il préciser – le mot « dépenses » n'était pas très juste dans ma bouche – que nous allons le faire à enveloppe constante, c'est-à-dire sans dépense supplémentaire.

Ce même souci d'équité a conduit le groupe socialiste à proposer que les droits d'absence pendant la campagne électorale ou le crédit d'heures pour exercer un mandat bénéficient désormais aux élus des communes de 1 000 habitants au moins.

À l'inverse, j'ai proposé – je remercie la commission de l'avoir accepté – que l'on supprime ce pouvoir donné à certains parlementaires de redistribuer la partie d'indemnité qu'ils ne peuvent pas encaisser, c'est-à-dire le surplus de l'écrêtement.

Mme Nathalie Goulet. Très bien !

M. Alain Anziani. Disons-le franchement, ce mécanisme archaïque me paraît étrange, voire choquant.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Tout à fait !

M. Alain Anziani. En effet, ladite somme n'appartient pas à l'individu qui ne la perçoit pas. Elle n'est pas entrée dans son patrimoine, elle doit donc être reversée au budget de la collectivité ou de l'institution.

M. François Grosdidier. Certes, mais parfois, c'est le premier adjoint qui fait le travail !

M. Alain Anziani. Les élus locaux réclament davantage de soutien. Je voudrais quand même souligner que ce soutien existe parfois, mais qu'il n'est pas utilisé. Ainsi, l'allocation différentielle de fin de mandat, par exemple, permet à un élu de percevoir pendant six mois – la commission a porté ce délai à un an – une indemnité égale à 80 % de la différence entre le montant de son indemnité et le montant de ses nouvelles ressources. Observons – ce sont les dernières statistiques – que, de 2006 à 2010, cette allocation n'a bénéficié qu'à 117 élus, dont 80 ou 90 – j'ai oublié le chiffre exact – étaient des conseillers municipaux. Un effort d'information est donc nécessaire pour porter à la connaissance de nos élus les droits qui sont les leurs.

Il arrive cependant que des élus soient informés de leurs droits, mais ne les utilisent pas ; je pense notamment aux élus qui ont une activité salariée.

Il n'est pas toujours facile d'être à la fois élu local et salarié d'une entreprise. L'élu peut se voir exposé à des pressions pour le dissuader de prendre son congé électif ou son crédit d'heures afin d'exercer son mandat. Il peut même faire l'objet d'un licenciement. La solution à laquelle nous avons recouru, la généralisation du statut de salarié protégé à l'ensemble des élus, me paraît excellente. Cela signifie que, en cas de licenciement, l'employeur devra saisir l'inspection du travail, ainsi que le comité d'entreprise. Dans les faits, les élus auront davantage de droits.

Dans un arrêt du 4 avril 2012, rendu à l'occasion d'une procédure de licenciement, la Cour de cassation a précisé que le salarié protégé, et donc demain l'élu, doit pouvoir disposer d'un matériel téléphonique excluant l'interception de ses communications et l'identification de ses correspondants.

Par le biais de la notion de salarié protégé, c'est donc bien la vie personnelle de l'élu au sein de l'entreprise qui sera, demain, mieux protégée.

Je ne développerai pas de nouveau ce que vous avez dit excellemment, madame la ministre, sur les conséquences de la dernière loi de financement de la sécurité sociale, laquelle aura effectivement un impact. D'un côté, la couverture sociale sera élargie, mais, de l'autre, corrélativement et automatiquement, les cotisations supplémentaires pèseront sur le pouvoir d'achat des élus, réduisant les indemnités à hauteur de 9 %, selon certaines estimations. Vous avez, sur ce point, d'ores et déjà apporté des réponses.

Je dirai, pour conclure, et cela fait l'objet d'un vaste débat entre nous, que nous ne pouvons pas réclamer des droits sans assumer en même temps des devoirs. Parmi ceux-ci, j'en citerai au moins deux.

Je crois que nous n'avons pas été assez loin dans la réflexion sur la notion de prévention des conflits d'intérêts, qui est pourtant essentielle si nous voulons assurer notre crédibilité auprès de l'opinion. Nous devons nous engager pour établir celle des élus locaux. Il s'agit d'un point tout à fait majeur.

Dès l'instant où nos concitoyens ont l'impression qu'il existe une sorte de confusion entre les activités et les intérêts, nous perdons toute crédibilité. Il nous faudra donc que nous nous engageons fermement à travailler sur cette question.

Le dernier point porte sur la compétence. Un fait m'a toujours étonné : si vous êtes, entre autres professions, médecin, expert-comptable, avocat ou artisan, vous avez

une obligation de formation permanente. Si vous êtes élu, en revanche, par l'onction du suffrage universel, vous êtes réputé omniscient.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Alain Anziani. Du jour au lendemain, vous pouvez donc traiter d'urbanisme, de finances, de gestion du personnel, et j'en passe !

M. Pierre-Yves Collombat. Voilà ce qui est scandaleux dans la démocratie...

M. Alain Anziani. Je considère, pour ma part, que l'onction du suffrage universel n'est pas suffisante et qu'il convient de prévoir également une formation.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Alain Anziani. Je le dis avec d'autant plus de force que les statistiques publiées dans le rapport de Bernard Saugey font apparaître une réalité inquiétante : les dépenses de formation ont diminué depuis 2009 et sont aujourd'hui inférieures à 0,7 % du montant des indemnités dans les communes.

M. Roland Courteau. Ce n'est pas normal !

M. Alain Anziani. Pourtant, la formation va de pair avec la décentralisation, et *vice versa*. C'est très important ! J'ai bien entendu votre remarque, monsieur Collombat ; or, sans formation, vous vous retrouvez en position d'infériorité face à vos propres services, aux services de l'État et à ceux des autres collectivités.

M. Pierre-Yves Collombat. C'est un autre sujet !

M. Alain Anziani. Sans formation, vous ne pouvez évidemment pas avoir les compétences suffisantes pour négocier et pour accomplir pleinement votre travail.

M. Roland Courteau. Vous avez raison !

M. Alain Anziani. La proposition de Jean-Pierre Sueur visant à fixer un plancher de dépenses de formation, réduit de 3 % à 2 % par la commission, est excellente. Il me semble également nécessaire de prévoir une obligation pour la collectivité, dans les communes de plus de 3 500 habitants, d'assurer la formation des élus ayant reçu une délégation lors de la première année de mandat.

Madame la ministre, mes chers collègues, cela a été dit, ce texte ne constitue pas une révolution. On ne livrera jamais un « kit » du statut de l'élu, définitif et complet. Il se construit avec patience, même si nous souhaiterions que les choses aillent plus rapidement.

M. Roland Courteau. C'est un pas de plus !

M. Alain Anziani. Il se construit en tenant compte de la décentralisation, des nouvelles générations de responsables politiques, de notre volonté d'assumer le coût de la démocratie, et donc du dialogue que nous devons entretenir avec l'opinion. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, chacun en convient, les 550 000 élus locaux que compte notre pays sont un atout formidable pour notre démocratie, pour le lien social et pour le maintien d'un aménagement concerté du territoire. Aussi notre groupe, comme l'ensemble de la gauche, s'est-il toujours fixé l'objectif de mettre en place un statut de l'élu, afin de faire entrer dans notre droit positif un ensemble de mesures permettant la mise en œuvre de l'article 1^{er} de notre Consti-

tution, aux termes duquel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Ce débat est particulièrement ouvert depuis les premières lois de décentralisation. On considérerait alors que le statut de l'élu était un pilier indispensable à la mise en œuvre de ces lois et constituait une exigence démocratique. Or, trente ans après, il faut bien reconnaître que nos assemblées locales, communales, départementales et régionales sont loin d'être à l'image de notre société. Femmes, jeunes, citoyens issus de l'immigration, salariés du privé, ouvriers et employés sont, chacun le reconnaît, insuffisamment représentés. Quant au pluralisme, il est trop souvent absent.

Pour remédier à ces situations, il faut sans aucun doute revivifier le débat politique local et revoir nos modes de scrutin pour que chaque citoyen soit représenté dans toutes les assemblées de notre République.

Il faut aussi que nos élus soient respectés dans leur mission, qu'ils ne voient pas leurs compétences constamment rognées et leurs capacités d'interventions diminuées par des moyens financiers qui se dégradent d'année en année. Aussi, à la veille d'un nouvel acte de décentralisation, ouvrir le débat sur le statut de l'élu nous semble nécessaire. C'est pourquoi, lorsque le président Bel, au lendemain des états généraux de la démocratie territoriale, a fait part de sa volonté de faire adopter rapidement par le Sénat un texte sur le statut de l'élu, nous lui avons exprimé notre soutien.

Nous regrettons cependant, malgré l'intérêt des débats qui ont eu lieu en commission sur les amendements, que les groupes n'aient pas été réellement associés à la définition des objectifs d'un tel texte et que ses auteurs ne se soient pas davantage appuyés sur la commission et la délégation dont ils sont membres pour le rédiger. Cela étant dit, nous comprenons qu'ils se soient limités à quelques dimensions de la question, qu'ils aient cherché à régler des difficultés d'application de mesures déjà prises et à en élargir le champ d'affectation. Les conditions d'examen des propositions de loi ne permettent pas, on le sait, de faire des réformes de grande ampleur.

Aussi, avec ce texte, même limité, il nous semble que nous faisons œuvre utile. Nous ne devons pas refermer, pour autant, le dossier du statut de l'élu. Au contraire, à partir de la présente proposition de loi et des premiers débats qu'elle a suscités en commission, et compte tenu de l'actualité législative des prochains mois – je pense, en particulier, à la perspective de la nouvelle loi de décentralisation –, tout nous incite à aborder l'ensemble des problématiques qu'il nous faudra bien mettre à plat pour écrire un véritable statut de l'élu codifiant ses droits et ses devoirs.

Il ne s'agira pas, alors, de dresser seulement la liste des mesures qui permettront de faciliter l'exercice d'un mandat. Même si celles-ci devront y être introduites, l'objectif d'un tel statut sera avant tout de favoriser l'investissement de tous les citoyens au service de la collectivité, de sécuriser leur engagement, d'assurer la sauvegarde de leur vie personnelle, familiale et professionnelle, de conforter leur mission, de respecter leur mandat. Il faudra également redonner confiance à tous nos concitoyens en la loyauté des élus qui les représentent.

Pour permettre de telles avancées, ce statut, que nous appelons de nos vœux, devra non pas seulement concerner les membres des exécutifs, comme c'est souvent le cas actuellement, mais s'adresser également à tous les élus qui font, disons-le, la vraie richesse de notre démocratie.

Dans son rapport, notre collègue Saugey a rappelé, à grands traits, les différentes étapes des mesures prises pour faciliter l'exercice d'un mandat local. Avec pertinence, il a noté la concomitance de celles-ci avec des lois approfondissant les libertés locales et avec l'accroissement des compétences décentralisées.

Nous ne doutons pas, madame la ministre, qu'un chapitre de votre projet de loi de décentralisation sera consacré à ce sujet. Dans cette attente, soulignons les avancées et aussi les limites – il faut bien le reconnaître! – du texte qui nous est soumis.

Comme le souligne le rapport de la commission, l'objectif des auteurs de la proposition de loi était de favoriser la mise en œuvre rapide de préconisations ciblées visant à améliorer les mesures qui permettent, aujourd'hui, de faciliter l'exercice d'un mandat local. Nous partageons leurs préoccupations. Aussi soutenons-nous les mesures qui tendent à harmoniser le niveau d'indemnisation des maires en le fixant de manière automatique dans l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille. De même, nous approuvons l'attribution d'une indemnité de fonction aux membres de l'organe délibérant des communautés de communes ayant reçu délégation du président, comme cela était déjà le cas pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Ces restrictions spécifiques appliquées aux plus petites communes ou aux formes d'intercommunalité les moins intégrées étaient, il faut bien le dire, pour le moins discriminantes. Cette harmonisation est donc la bienvenue. Nous apprécions, par ailleurs, la clarification portant sur la nature fiscale de l'indemnisation des frais d'emploi.

Le deuxième axe de cette proposition de loi vise à faciliter l'exercice d'un mandat par des salariés.

Nous ne pouvons que soutenir toute amélioration dans ce domaine, car les difficultés rencontrées par ces citoyens freinent fortement, et de façon certaine, leur engagement dans un mandat électif. Nous nous félicitons donc des propositions de la commission, qui a élargi le champ des mesures applicables dans ce domaine.

Cependant, chacun le sait, ces mesures sont d'une application souvent difficile.

Tout d'abord, cela tient au fait que de telles dispositions législatives relèvent pour l'essentiel du code général des collectivités territoriales, alors qu'il conviendrait qu'elles soient codifiées aussi dans le code du travail, qui est la seule référence juridique régissant les relations entre un salarié et son entreprise.

L'amendement que nous avons déposé sur cette question tend à introduire dans ce code, en l'élargissant, l'une des mesures proposées par la commission. Il s'agit aussi d'un amendement d'appel visant à obtenir du Gouvernement qu'il retienne un projet prévoyant systématiquement une double inscription de chacune des dispositions relatives au statut de l' élu salarié, à la fois dans le code général des collectivités territoriales et dans le code du travail.

Ensuite, nous le savons tous, si le code dit le droit, son application et son respect relèvent bien souvent des tribunaux. Il faut donc prendre toutes les mesures possibles visant au respect de l'engagement citoyen, afin que la République ne s'arrête plus à la porte des entreprises, comme c'est encore trop souvent le cas.

Enfin, pour ce qui concerne la formation des élus, si nous ne pouvons que souscrire à la mise en place d'un plancher prévisionnel de dépenses, nous ne comprenons pas pourquoi notre commission a réduit son montant de 3 % à 2 %. La proposition figurant dans le texte initial n'était pourtant pas excessive ; il ne s'agissait d'ailleurs que d'une prévision, et non d'une dépense obligatoire.

Cette proposition de diminution est à notre avis un mauvais signal, qui réduit l'importance de l'essor, pourtant nécessaire, qu'il conviendrait de donner à la formation des élus. Nous proposerons donc de rétablir la proposition initiale des auteurs du texte.

Sur cette question, vous me permettrez d'ouvrir un débat sur l'effectivité de ce droit à la formation des élus.

Compte tenu du coût des stages de formation et des moyens financiers limités dont disposent un grand nombre de nos communes, il est souvent difficile aux élus de solliciter une prise en charge. Ne faudrait-il pas réfléchir à une forme de mutualisation des dépenses de formation, afin de permettre à tout élu, quelles que soient la taille et la richesse de sa commune, d'avoir accès à une formation de qualité ?

Ce sujet mériterait une réflexion plus poussée, qui ne se limiterait ni à la fixation d'un plancher de dépenses ni même à celle d'un plafond, lequel, du fait de la modicité des indemnités versées, ne permet pas vraiment de mettre en œuvre cet effort de formation, dont nous sommes tous conscients qu'il est nécessaire.

Cette question est d'autant plus d'actualité que la commission a ajouté dans le texte un article 6 *bis*, que nous soutenons, visant à rendre obligatoire une offre de formation au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu délégation. Or cette mesure entraînera des dépenses, sans que soient assurées les ressources nécessaires dans nombre de communes. Sauf à considérer qu'une dotation spéciale sera versée aux communes pour faire face à cette obligation... Je crains que l'air du temps, qui est plutôt à la baisse des dotations, ne le permette pas !

Dans ce domaine, comme dans d'autres, l'effectivité de ce droit reste encore à construire.

La même question se pose à propos d'un autre droit, et fait l'objet de l'un de nos amendements. Il s'agit du droit à remboursement de frais engagés du fait de l'exercice d'un mandat électif. Il conviendrait à notre avis, sur ce point, d'adopter la même démarche que les auteurs du texte à propos de l'article 1^{er}.

En effet, il est parfois difficile pour un élu salarié de demander à sa collectivité le remboursement d'heures durant lesquelles il a non pas travaillé, mais participé à une mission relevant de son mandat. Tel autre élu aura du mal à solliciter la prise en charge des heures de garde pour un parent malade dont il a la charge ou pour la nourrice s'occupant de ses enfants. Le code général des collectivités territoriales est pourtant clair : il peut demander le remboursement de ces frais. Or combien le font ? Et combien de communes disposent-elles des moyens financiers pour faire face à ce type de dépenses ?

Dans ce domaine, là encore, la question de la mutualisation des dépenses se pose, tout comme celle de son automaticité, et donc de l'effectivité de ce droit ouvert à tous les élus. Avancer dans ce sens permettrait, sans nul doute, de faciliter grandement l'exercice d'un mandat local.

En conclusion, si nous ne pouvons qu'exprimer notre accord avec l'ensemble des mesures contenues dans ce texte, nous regrettons tout de même la modicité de son objectif et craignons même qu'il puisse être interprété comme un ensemble d'avantages supplémentaires octroyés aux élus.

Les années de campagnes démagogiques visant à mettre en cause la compétence des élus, leur loyauté à l'égard de l'intérêt général et même leur honnêteté ont laissé des traces dans l'opinion publique, qui est aujourd'hui encore très inquiète.

Conduire une réforme globale et instituer un véritable statut de l'élu est plus que jamais nécessaire pour que chacun retrouve confiance.

Nous partageons cette préoccupation et espérons que cette nécessité sera prise en compte dans les futurs textes que nous soumettra le Gouvernement. Tel est le vœu que nous formulerons en adoptant cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Zocchetto.

M. François Zocchetto. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, simplification des normes et statut de l'élu : tels sont les deux sujets qui ont émergé des états généraux de la démocratie territoriale que nous avons organisés voilà quelques mois. Dans les deux cas, il faut bien l'avouer, il s'agit de problématiques récurrentes. Le nombre d'initiatives législatives qui ont été prises sur ces deux sujets démontre, s'il en était besoin, leur importance et leur persistance.

Pour ne parler que du statut de l'élu qui nous occupe aujourd'hui, le Sénat, représentant des collectivités territoriales, a toujours été porteur de projets de réformes importantes. Je citerai à mon tour, sans en rappeler le détail, l'excellente proposition de loi de nos collègues Bernard Saugé et Marie-Hélène Des Esgaulx, que nous avons adoptée et dans laquelle figuraient des dispositions importantes.

Les travaux du Sénat avaient cependant commencé bien avant. Sans remonter plus loin, dès 2000, Michel Mercier présentait un rapport d'information sur les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales. En 2001, sur proposition du rapporteur de la commission des lois, Jean-Paul Delevoye, le Sénat avait adopté une proposition de loi relative à la démocratie locale qui réformait en profondeur le statut de l'élu. La question n'est donc pas nouvelle !

Pour les deux propositions de loi que je viens d'évoquer, le résultat fut, hélas ! toujours le même : votées par le Sénat, elles n'ont jamais été inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Cette difficulté a été longuement évoquée en commission des lois mercredi dernier.

Alors que nous commençons nos travaux en séance publique, je souhaite que le président du Sénat, parce que le texte que nous examinons résulte des états généraux dont il a pris l'initiative, puisse s'assurer que cette proposition de loi sera examinée rapidement par nos collègues députés.

Mme Jacqueline Gourault. Très bien !

M. François Zocchetto. Mes chers collègues, le président Sueur s'est engagé devant la commission des lois à alerter le président Bel, et peut-être aussi son homologue de l'Assemblée nationale, à ce sujet ; je tenais à vous en faire part dans cet hémicycle au nom de mon groupe et, sans doute, de la plupart d'entre vous.

M. Philippe Bas. Merci !

M. François Zocchetto. Toutefois, il faut bien le dire, une difficulté persiste : il faudrait un jour s'atteler à effectuer un travail véritablement complet. Je ne sous-estime pas le travail accompli par Bernard Saugé, Jacqueline Gourault, Jean-Pierre Sueur, Marie-Hélène Des Esgaulx et par de nombreux autres sénateurs de tous les groupes sur la question du statut de l'élu. Je veux simplement dire qu'il faudrait rassembler toutes les dispositions y afférentes, celles qui figurent dans le code général des collectivités territoriales et celles qui n'y sont pas, pour avoir une vision générale du sujet.

J'ai bien compris que telle n'était pas la méthode que l'on nous proposait aujourd'hui. Les deux auteurs de la proposition de loi n'ont pas l'ambition d'effectuer ce grand travail. Ce qu'ils nous proposent, c'est simplement, si j'ose dire, d'adopter des mesures consensuelles, des « petites » mesures – ce terme n'a rien de péjoratif – utiles et très attendues. Pour autant, ces dernières ne peuvent se substituer à la réforme globale et ambitieuse que de nombreux élus attendent.

Je me félicite que figurent dans le texte, à l'article 9 *bis*, des mesures concernant l'indemnité des maires des petites communes, issues d'une proposition de loi que Jacqueline Gourault et moi-même avons déposée il y a quelque temps.

Il en va de même pour les dispositions relatives à l'écrêtement. Chacun d'entre nous reconnaîtra que le mécanisme actuel de répartition de l'écrêtement n'est pas au-dessus de tout soupçon ; nos concitoyens ont du mal à le comprendre et à l'admettre.

Je me félicite aussi que diverses mesures concernant la formation des élus.

Soyons-en convaincus, nous n'aurons pas fait le tour de la question avec ce texte. C'est un lieu commun de le dire, le fossé se creuse entre les élus que nous sommes et nos concitoyens.

Ce fossé existait auparavant entre les élus nationaux et les citoyens. Nous estimions que cela n'était pas très grave, car il en allait ainsi depuis deux cents ans, et nous y étions habitués. Il y avait des hauts et des bas, mais, au moins, les maires étaient aimés et appréciés. Aujourd'hui, force est de constater que même ceux-ci, qui sont censés être les élus les plus proches de nos concitoyens, voient leurs compétences et leur autorité contestées ou incomprises.

Je ne prétends pas connaître toutes les raisons qui expliquent ce phénomène, mais je vais m'attacher, mes chers collègues, à vous en énumérer quelques-unes.

Je pense d'abord à la multiplicité des collectivités, pour ne pas dire à leur multiplication ! Lorsque nous avons créé les pays, par exemple, nous n'avons fait qu'ajouter davantage de confusion.

Je pense ensuite au manque de lisibilité du système pour nos concitoyens ainsi qu'à la difficulté d'identifier qui détient les compétences et quels sont le rôle et les responsabilités de chacun.

Je pense aussi à la concurrence exercée par d'autres modes d'expression de la démocratie, comme la presse ou les associations.

Je pense également à la multiplication des recours en justice, qu'ils soient introduits par des citoyens isolés ou par des associations créées pour les besoins de la cause. Vous le savez, les recours devant les juridictions administratives se multiplient. Des actions sont même engagées devant les tribunaux judiciaires, bien souvent à tort. Face à ces attitudes, le Conseil d'État, pour ne parler que de lui, serait bien inspiré de définir le cadre d'exercice de la démocratie locale en redonnant une définition claire et précise de la notion d'intérêt général, notamment pour rappeler que l'intérêt général n'est pas uniquement l'addition d'intérêts particuliers.

Je pense enfin à la question du recrutement. Il faut le dire clairement – certains l'ont d'ailleurs fait avant moi à cette tribune –, le vivier de candidats se rétrécit d'élection en élection. Il n'y aura bientôt plus que des fonctionnaires, d'anciens fonctionnaires ou des retraités et cette nouvelle espèce que l'on voit se développer – ce n'est pas une critique, il suffit de regarder les nouveaux députés issus du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale –, je veux parler des anciens collaborateurs d'élus ou de cabinets, ainsi que des permanents des partis politiques. Le fossé entre les élus et nos concitoyens risque de se creuser encore un peu plus !

Je ne souhaite pas que, à l'occasion d'un éventuel élargissement du scrutin proportionnel au Sénat, le même phénomène observé lors des dernières élections législatives se reproduise ici.

Mme Catherine Troendle. Très bien !

M. François Zocchetto. Tous nos efforts de retouche législative, même s'ils sont aussi louables que ceux que nous faisons aujourd'hui, seront vains tant que nous n'aborderons pas les véritables questions : la pertinence du nombre de strates administratives, les compétences de chacune des collectivités et les responsabilités de chacun des élus, le nombre d'élus dans chaque strate, sans épargner le Parlement,...

M. Philippe Dallier. Bravo !

M. François Zocchetto. ... et, bien évidemment – ce n'est pas moi qui aborde cette question en premier –, le cumul des mandats.

Cet ensemble de questions forme un tout indissociable. Tant que nous n'aurons pas consacré suffisamment de temps à prendre les décisions qui s'imposent en matière de statut de l'élu, nous n'aurons pas vraiment fait avancer les choses.

Pour autant, il faut rester modeste et accepter d'apporter une petite pierre à l'édifice. La proposition de loi dont nous abordons l'examen est une heureuse synthèse de propositions formulées depuis longtemps par le Sénat. Le groupe UDI-UC la votera donc. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP, ainsi que sur quelques travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le groupe du RDSE votera cette proposition de loi, émanant de sénateurs de diverses sensibilités, et pas seulement de gauche, parce qu'elle constitue un léger progrès. Or, comme l'a rappelé à juste titre Jacqueline Gourault, tout changement qui va dans le bon sens doit être adopté !

Mme Sylvie Goy-Chavent. Elle est pleine de bon sens !

Mme Éliane Assassi. Nous aussi, on dit cela !

M. Jacques Mézard. Ce texte constitue une avancée, mais il ne résout aucunement les problèmes fondamentaux que rencontrent les élus locaux, et nous sommes nombreux ici à l'être également. Ces derniers veulent que l'on simplifie et sécurise leur travail.

Mes chers collègues, il ne faudrait pas que cette proposition de loi ne soit qu'un faux nez, un mauvais alibi pour tenter de faire avaler le détestable projet du non-cumul des mandats (*Rires sur les travées du RDSE, de l'UMP et de l'UDI-UC.*), qui a été qualifié à juste titre de démagogique voilà quelques jours par le président Alain Rousset. J'ai sous les yeux son excellente déclaration.

M. Philippe Bas. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Cela n'a rien à voir !

M. Jacques Mézard. Monsieur le président de la commission des lois, je vous recommande, dans le numéro du 24 janvier 2013 de la revue *Acteurs publics*, la lecture de l'article intitulé « Un statut en échange du non-cumul des mandats ? »

M. Pierre-Yves Collombat. Ce n'est pas cher payé ! Un plat de lentilles !

M. Jacques Mézard. Tout cela n'est pas innocent, cher Jean-Pierre Sueur. Vous l'avez rappelé, il y a une vingtaine d'années, vous présentiez déjà un texte sur le statut des élus. Vous êtes un zélé du non-cumul, mais pas du non-renouvellement indéfini du même mandat...

Je vous le dis très amicalement, le présent texte me semble présenter une certaine onction jésuitique qui perturbe le radical que je suis. (*Rires sur les travées du RDSE, de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Je crains que la discussion en séance publique de cette proposition de loi ne s'inscrive dans une programmation préméditée, qui ne nous trompe pas, destinée à nous faire « avaler » le non-cumul !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Cela n'a rien à voir !

M. Jacques Mézard. Ce matin, sur RMC, vous déclariez d'ailleurs que le faible nombre de sénateurs présents en séance publique vendredi dernier était la conséquence du cumul des mandats, ce qui est faux. La preuve : j'y étais, et je suis resté jusqu'au bout ! (*Sourires sur les travées du RDSE.*)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Nous étions douze !

M. Jacques Mézard. C'est l'ordre du jour qui en était la cause, et non le cumul des mandats ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur plusieurs travées de l'UMP.*)

Cette proposition de loi, que vous nous présentez comme étant de nature à faire échec à la professionnalisation de la fonction d'élu, n'y changera pas grand-chose. C'est au contraire le non-cumul des mandats qui risque d'accélérer de manière dramatique le professionnalisme du Parlement, les fonctions de parlementaire étant progressivement réservées, par votre propre fait, à des apparatchiks formés et choisis par les appareils des partis ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Ce texte répond à une commande : c'était une nécessité politique que les états généraux de la démocratie territoriale débouchent sur un minimum de mesures concrètes. Pourtant, il ne satisfait pas les principales préoccupations exprimées par les élus locaux en réponse au très intéressant questionnaire qui nous avait été adressé.

J'en viens au contenu du texte.

Je note qu'il s'agit d'une proposition de loi. Elle ne tend donc pas à prévoir de dépenses nouvelles pour l'État. À défaut, l'article 40 aurait pu lui être opposé. Cela limite de manière drastique la façon dont est traitée la question du statut de l'élu.

S'agissant de la fixation au taux maximal de l'indemnité allouée aux maires de communes de moins de 3 500 habitants, vous savez que cette disposition ne reçoit pas l'assentiment de nombreux élus directement concernés. Une grande majorité des élus ayant répondu à l'enquête menée dans le cadre des états généraux de la démocratie territoriale ont répondu que c'est par civisme qu'ils ont choisi de se présenter au suffrage de leurs électeurs. Il ne faut pas l'oublier !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Ce n'est pas parce que l'on touche une indemnité que l'on est incivique !

M. Jacques Mézard. Les autres dispositions de la proposition de loi reçoivent notre assentiment, mais elles ne changent pas fondamentalement la situation de nos élus. À cet égard, nous regrettons que vous ayez balayé d'un revers de main les justes propositions de notre collègue Pierre-Yves Collombat. Ce n'est pas avec un tel texte qu'il y aura moins de retraités et moins de fonctionnaires élus dans nos collectivités.

Nos élus locaux, que nous représentons, je le rappelle, en application de l'article 24 de la Constitution – tant que nous pourrions cumuler... –, méritent d'être protégés vis-à-vis de tant de recours, de tant de menaces judiciaires. Surtout, ils n'en peuvent plus de l'excès de bureaucratie, de la multiplication des circulaires, des arrêtés, des décrets et des lois.

Mme Nathalie Goulet. Eh oui !

M. Jacques Mézard. Ils veulent pouvoir s'occuper de leurs concitoyens, de leurs projets d'avenir pour leur territoire, avec moins d'entraves, avec plus de confiance.

Mes chers collègues, tel est le message qu'il nous appartient de leur délivrer ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*)

Plusieurs sénateurs du groupe UMP. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons décidément des textes à hauts risques politiques en ce moment.

Entre le projet de loi relatif aux modes de scrutin dont nous avons discuté il y a quinze jours et l'examen du texte sur le statut de l'élu, il va falloir faire œuvre et surtout preuve de pédagogie afin que les citoyens comprennent la réalité du travail que nous effectuons. Au reste, c'est le seul moyen de déminer le « prêt-à-penser » actuel, lequel se traduit par la litanie des « tous pourris » et des « élus qui s'en mettent plein les poches », comme je l'ai encore entendu dans un taxi tout à l'heure.

De la même manière que l'on nous reproche de tripatouiller les modes de scrutin et les découpages électoraux, chaque fois que l'on touche au statut de l'élu, qu'il s'agisse de sa rémuné-

ration ou de sa protection sociale, nous sommes accusés de favoriser notre propre situation, à une époque où de nombreux citoyens de notre pays se trouvent dans une situation sociale et économique très difficile.

Mes chers collègues, j'espère que vous conviendrez avec moi que notre situation de sénateur ou de sénatrice n'est pas mauvaise. On pourrait même avouer que notre rémunération est confortable, surtout qu'une partie échappe à l'imposition de droit commun – il faudra d'ailleurs y revenir. Au demeurant, le cumul non seulement de mandats, mais aussi de fonctions et de rémunérations publiques permet d'obtenir, à la fin du mois, un « reste à vivre » plus que généreux.

Malheureusement, il n'en est pas de même pour l'ensemble de nos concitoyens et concitoyennes, ni pour la plupart des élus de France – ceux des petites communes –, qui ne touchent aucune rémunération.

M. Luc Carvounas. Quelle démagogie !

Mme Hélène Lipietz. De plus, pour ceux qui touchent un petit quelque chose, la notion d'indemnité non soumise à cotisation sociale créait une forte distorsion, en termes d'égalité, entre les petits et les grands élus.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a permis l'assujettissement aux cotisations sociales de l'ensemble des élus indemnisés, y compris pour le volet relatif aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, ce qui est logique, puisqu'un élu au service de sa commune peut, malheureusement, comme tout le monde, être victime d'un accident dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Il doit donc bénéficier d'une couverture sociale complète. Le seuil retenu est pertinent, puisque, de fait, il exonère de cotisations les maires des petites communes, tout en leur offrant une couverture sociale complète, à l'instar de celle dont bénéficie n'importe quel salarié de notre pays.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est issue des états généraux de la démocratie territoriale, et donc – normalement – de la base. Enfin, « issue » est vite dit, car nos élus des petites communes qui maillent le territoire de la République demandent certainement moins que ce que ce texte prévoit de leur attribuer. En effet, ils ne veulent pas apparaître comme intéressés, eux qui – comme nous d'ailleurs – œuvrent pour le bien de tous. Ils ne veulent pas grever les finances de leurs communes, que l'indemnité d'élu pourrait déséquilibrer. Ils réclament plus d'information, plus de formation, ce que la loi peut leur assurer, mais aussi plus de considération et de reconnaissance, ce que la République doit leur assurer, mais dont nos concitoyens et concitoyennes sont souvent avares.

Au-delà des avancées indemnitaires certaines, l'objectif des auteurs de la proposition de loi est de faciliter les passerelles entre les activités d'élu et les autres activités publiques ou privées. Eh oui, l'instauration d'un statut de l'élu local qui assure une protection sociale facilitant l'entrée et la sortie du mandat est un corollaire indispensable du non-cumul des mandats et des fonctions, aussi bien du cumul « instantané » que du cumul dans le temps.

En cela, nous, écologistes, apporterons un soutien fort et constructif à notre Président et à son gouvernement, afin de les aider à établir des règles claires et ambitieuses de nature à permettre un renouvellement plus rapide et plus fluide de nos élus.

De plus, nous devons faciliter l'accès de nos concitoyens aux fonctions électives et à la connaissance de la réalité de ces dernières, afin qu'ils ne soient pas obligés d'hypothéquer leur avenir professionnel ou personnel. De telles mesures permettront de lutter contre la professionnalisation de la politique et de favoriser l'appropriation par les citoyens des structures institutionnelles.

En outre, à observer la composition de nos assemblées parlementaires, on se rend compte qu'un mandat de député ou de sénateur constitue souvent l'aboutissement d'une carrière des honneurs digne de la République romaine.

Nous constatons une surreprésentation des fonctionnaires et des professions libérales...

M. Rémy Pointereau. Ah bon ?

Mme Hélène Lipietz. ... – j'exerce moi-même une profession libérale –, qui ne traduit pas la composition de la population française. C'est là un problème majeur pour notre démocratie, qui, finalement, n'est pas si représentative que cela.

Les écologistes vous proposeront donc un certain nombre d'amendements auxquels vous ne pourrez qu'être sensibles.

Aujourd'hui, nous vous épargnerons les impératifs de parité et leur traduction dans les lois que nous rédigeons : nous avons déjà longuement débattu hier de ce problème, sans obtenir de résultats. Pourtant, les sénatrices étaient nombreuses en séance ! À ce sujet, je tiens à rappeler que la commission des lois produira prochainement une réflexion de fond sur la féminisation du langage juridique.

Je ne voudrais pas verser dans la flagornerie, mais j'estime que les maires des petites communes sont les élus qui travaillent le plus, car ils n'ont à leur disposition que de petits services municipaux – quand ils en ont. La charge de travail qu'ils assument, tant en matière d'organisation que sur le terrain, exige qu'ils soient indemnisés, y compris dans le cas où le conseil municipal serait tenté de faire pression sur eux pour qu'ils y renoncent ou dans celui où ils se contraindraient à y renoncer de leur propre chef. À cet égard, espérons que l'utilisation du présent de l'indicatif dans la rédaction de notre texte – comme il se doit – soit bien comprise par tous comme étant l'indication d'un impératif ! En effet, l'élection ne doit pas être un sacerdoce.

Certains de nos amendements n'ont malheureusement pas passé le filtre de l'article 40 de la Constitution, ce que je regrette. Au reste, à partir du moment où la proposition de loi est indéfiniment gagée sur le tabac – vaste détournement de l'article 40 s'il en est ! – et où les amendements ne touchent pas à ce dernier article, il est difficile de comprendre pourquoi l'article 40 serait un couperet *a priori*, avant même que le Gouvernement ait levé le gage... Mais les subtilités de la loi originelle de la V^e République ont peut-être vocation à brider l'imagination des parlementaires et, par là même, à leur donner envie de cumuler leur mandat avec un mandat local, pour lequel le couperet digne de Guillotin de l'article 40 ne constitue pas une épée de Damoclès... (*Sourires.*)

Dans ces conditions, nous n'avons pas pu discuter de l'indemnisation des élus qui bénéficient de crédits d'heures, non payés par leur entreprise, pour exercer leur mandat.

Il faudra un jour mener une réflexion de fond sur l'application de l'article 40 de la Constitution, lequel est, certes, un garde-fou nécessaire mais dont l'application semble parfois discrétionnaire. Ainsi, il serait souhaitable que chaque

amendement non examiné en séance soit publié sur le site du Sénat, accompagné des explications concernant son irrecevabilité. C'est une exigence de transparence et de lisibilité de l'action parlementaire que nous devons à nos concitoyens.

Bref, cette proposition de loi n'est qu'un début. Nous devons continuer le combat pour un véritable statut de l'élu, notamment un statut de l'élu de l'opposition.

Gageons que le Gouvernement nous entende et qu'il propose lui-même certaines dispositions que nous n'avons pu introduire ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – M. le président de la commission des lois applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Antoine Lefèvre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Antoine Lefèvre. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les 4 et 5 octobre dernier, nous avons accueilli, ici même et à la Sorbonne, les états généraux de la démocratie territoriale, auxquels nous avons participé et pour lesquels nous nous sommes tous mobilisés, dans nos départements respectifs.

Mme Nathalie Goulet. Presque tous...

M. Antoine Lefèvre. Lors de cette rencontre avec les élus locaux, un atelier était consacré à l'approfondissement de la démocratie territoriale. Il a été l'occasion d'évoquer des thèmes relatifs aux conditions d'exercice du mandat local, notamment la question du statut de l'élu. Ce sujet, nous nous en étions saisis dès le début de l'année, dans le cadre du rapport de nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet intitulé *Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu.*

Lors des états généraux, les échanges ont mis en lumière l'importance des préoccupations relatives à la formation des élus locaux. Oui, nos élus ont un grand besoin de formation, et ils l'ont exprimé très clairement, que ce soit lors des rencontres départementales ou au Sénat ! C'est donc sur ce volet de la proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui que j'insisterai tout d'abord.

En effet, chargé par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation d'un rapport sur la formation des responsables locaux, je me réjouis que certaines des recommandations que j'ai présentées à ce titre en octobre dernier aient été reprises par notre rapporteur.

Plus largement, c'est la formation de tous les responsables publics – non seulement des élus, mais aussi des fonctionnaires territoriaux – qui est aujourd'hui un enjeu majeur dans nos territoires, nos concitoyens devenant de plus en plus exigeants sur les compétences que ces acteurs doivent posséder dans l'exercice de leurs missions.

La démocratie représentative implique que chaque citoyen puisse, à travers des élections libres, être élu.

Toutefois, cet idéal démocratique ne doit pas occulter le fait que la conduite des affaires publiques nécessite aujourd'hui de larges compétences. Vous le constatez tous les jours dans vos territoires, la gestion d'une collectivité territoriale ne s'improvise pas. Ainsi que Jean-Pierre Sueur l'a rappelé, l'exercice d'un mandat, dans une commune, une intercommunalité, un département ou une région requiert bien des compétences, et des connaissances de plus en plus pointues.

Le mandat local s'est complexifié, car les compétences des collectivités territoriales s'inscrivent elles-mêmes dans un environnement juridique et technique extrêmement

complexe. Désormais, les élus locaux doivent disposer des connaissances suffisantes pour leur permettre de prendre les bonnes décisions et, s'ils exerçaient initialement une fonction représentative, ils deviennent désormais de véritables gestionnaires.

Au-delà, le « droit à la formation » est une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques. En effet, en compensant les inégalités de formation initiale, la formation permet de ne pas laisser aux « clercs » et aux savants professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs.

Mme Sylvie Goy-Chavent. Très bien !

M. Antoine Lefèvre. En se formant, d'autres catégories socioprofessionnelles peuvent s'imposer dans la compétition électorale. Ainsi, la mise en place d'un véritable statut de l'élu doit notamment permettre d'éviter que certaines professions ne monopolisent les fonctions électives.

Aujourd'hui, le droit individuel à la formation des élus est reconnu par la loi. Le droit à la formation est validé si la formation que souhaite suivre l'élu est dispensée par un organisme agréé. Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité locale, laquelle doit avoir expressément délibéré sur le montant de la ligne budgétaire concernée.

Lors des auditions que j'ai menées dans le cadre de mon rapport, j'ai pu constater qu'il n'était pas rare que des élus minoritaires aient du mal à obtenir les crédits relatifs au droit à la formation et qu'ils soient même obligés de prendre à leur charge personnelle les frais de formation. Cela n'est pas acceptable.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé ce droit à la formation, puisqu'une délibération des assemblées locales devient obligatoire en début de mandature afin de fixer les orientations de la formation et de déterminer l'utilisation des crédits. Malheureusement, ce droit reste encore trop peu mis en œuvre par les élus.

Le montant maximum des dépenses de formation votées au budget de la collectivité ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction que peuvent percevoir les élus de cette collectivité. En réalité, on observe, là encore, une sous-consommation des crédits potentiellement disponibles.

C'est pourquoi l'instauration d'un plancher minimum de crédits budgétaires consacrés à la formation des élus locaux, égal à 2 % du montant des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité, accompagné de la mise en place d'un dispositif de report des crédits de formation non dépensés d'un exercice budgétaire à un autre jusqu'à la fin du mandat en cours, satisfait les propositions que j'ai formulées au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales. Le texte va même plus loin, en prévoyant une augmentation du pourcentage minimum de dépenses consacrées à la formation, que j'avais proposé de fixer à 1 % et que le rapporteur, Bernard Saugey, a évoqué avec précision tout à l'heure.

Ainsi, dans les petites communes, où les sommes consacrées à la formation sont souvent modestes, leur addition sur plusieurs années permettrait de financer une action de formation pour l'ensemble des élus. La limite du mandat en cours permet de ne pas engager l'assemblée délibérante issue des élections suivantes.

Je me félicite aussi du contenu de l'article 5, relatif à la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle.

Bien sûr, rien n'interdit aux élus locaux qui le souhaitent de valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat ou encore d'établir un bilan de compétences. Mais il s'agit d'initiatives personnelles, engagées dans la perspective d'un projet professionnel et ne pouvant être prises en charge par le budget de la collectivité puisqu'elles ne sont pas en lien direct avec l'exercice du mandat local.

Vous le savez, la question de l'après-mandat est une préoccupation récurrente des élus locaux. À l'évidence, la réinsertion professionnelle des élus sur le marché du travail est inextricablement liée à la formation. Des formations diplômantes existent aujourd'hui, qui constituent une solution à privilégier pour favoriser la sortie du mandat. Elles méritent d'être développées et mieux appréhendées par les élus locaux.

C'est pourquoi j'ai proposé la création d'un organisme collecteur national, au travers duquel les élus pourraient financer directement leurs formations diplômantes dans le cadre d'un « droit individuel à la formation », sur le modèle de celui qui existe pour les salariés du privé. Il s'agirait de créer un « 1 % formation », alimenté par une cotisation obligatoire des élus et exclusivement destiné à financer des formations en vue de la réinsertion professionnelle.

Cette mesure présenterait l'avantage, d'une part, d'instaurer une mutualisation entre élus – quel que soit le nombre de mandats – et, d'autre part, de bien distinguer ce qui relève de la formation dans le cadre de l'exercice du mandat et ce qui relève de la formation personnelle de l'élu pour sa réinsertion professionnelle.

Cette recommandation de mon rapport, que j'ai soumise à la commission des lois *via* un amendement, a été retenue puis intégrée au rapport de notre collègue Saugey ; je tiens à l'en remercier.

Aujourd'hui, le droit à la formation s'exerce spontanément, sur la base du volontariat, le principe étant la liberté de choix pour l'élu local.

Parfois, j'entends parler d'« obligation de formation ». Pour ma part, je reste convaincu qu'il convient, en la matière, de préserver la liberté de l'élu local, ce qui va à l'encontre de ce que propose notre collègue Alain Anziani, qui préconise, lui, de rendre cette formation obligatoire.

Si la formation des élus locaux doit reposer sur le principe du volontariat, en revanche, pour que la demande potentielle soit clairement cernée, il faut que l'on dispose d'informations sur le niveau actuel de formation des élus locaux. Or aucune étude précise ne permet aujourd'hui d'évaluer le « profil sociologique » des titulaires de mandats locaux, qu'il s'agisse de leurs diplômes, des formations qu'ils ont pu suivre ou des acquis de leur expérience professionnelle. De telles statistiques seraient pourtant précieuses, car elles permettraient de mieux identifier les besoins et, ainsi, de mieux structurer l'offre de formation.

C'est ce qui m'avait conduit à proposer de missionner le ministère de l'intérieur pour constituer un groupe de travail – éventuellement piloté par le CNFEL, le Conseil national de la formation des élus locaux – qui serait chargé de conduire une étude sur le profil sociologique des élus locaux. Mais cet amendement, considéré comme superflu, n'a pas été retenu, ce que je regrette.

J'en viens à la couverture sociale des maires. Des amendements que j'avais déposés sur ce point ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution : ainsi, je n'ai pas été en mesure de proposer d'améliorer le régime de retraite des élus locaux ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer exclusivement à leur mandat. Certains de mes collègues qui avaient rédigé des amendements similaires ont, semble-t-il, subi la même sanction...

Si la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a apporté des améliorations à cet égard, tous les élus ne peuvent pas encore acquérir de droits à pension auprès du régime de retraite par rente spécialement constitué en faveur des conseillers municipaux, généraux et régionaux – il s'agit des dispositifs FONPEL, le fonds de pension des élus locaux, et CAREL, la caisse de retraite des élus locaux. Or cette exclusion est d'autant plus injuste qu'elle s'applique à des élus ayant consenti d'importants sacrifices en se consacrant entièrement à leur mandat et en se dévouant ainsi au service de leurs concitoyens.

De plus, ces élus sont pénalisés en matière de retraite par le niveau généralement modeste des pensions servies, au titre de leur mandat, par le régime général de sécurité sociale – retraite de base – et par l'IRCANTEC.

Outre le respect de la plus élémentaire équité, la mesure que j'avais proposée présentait un double avantage. D'une part, elle améliorait le statut des élus locaux et contribuait ainsi à lutter contre la « crise des vocations » constatée en ce domaine, particulièrement dans les petites communes. D'autre part, en affiliant des assurés supplémentaires au régime de retraite par rente des élus locaux, elle apportait à celui-ci de nouvelles recettes et confortait, par là même, sa situation financière.

Toutefois, je reste confiant, pensant que je pourrai un jour – peut-être lors du débat sur le prochain projet de loi sur les retraites – aborder à nouveau cet aspect de la retraite des élus locaux.

Pour l'heure, j'estime que la présente proposition de loi va dans le bon sens et je la voterai avec conviction, en attendant qu'elle soit utilement complétée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – Mme Corinne Bouchoux applaudit également.*)

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, rassurez-vous, je ne prends pas la parole pour répondre à quelques propos acérés, quoique je puisse en concevoir l'envie ; mais je vais la refréner ! (*Sourires.*)

M. le président. Merci, monsieur le président ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Il arrive, malgré tout, que le fait de dire la vérité produise quelques effets...

Monsieur le président, je souhaite seulement informer mes collègues de la commission des lois, de manière qu'ils puissent prendre leurs dispositions, que je solliciterai une suspension de séance à la fin de la discussion générale, afin que nous réunissions pour examiner les amendements du Gouvernement.

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je ferai d'abord remarquer que les deux coauteurs de la présente proposition de loi forment un vrai « binôme », tel qu'on les aime ! C'est même presque un couple infernal...

M. Jean-Pierre Sueur. Infernal, ça, je ne sais pas !

M. Éric Doligé. ... puisqu'il récidive en moins de vingt-quatre heures ! (*Sourires.*) Hier, en effet, monsieur le président de la commission des lois, madame Gourault, vous avez fait ensemble un très beau score... J'espère que vous atteindrez aujourd'hui, si j'ose dire, le même paradis ! (*Nouveaux sourires et exclamations.*)

J'avais préparé une intervention, mais M. Mézard m'a soufflé à peu près tous mes arguments, si bien qu'il me faut la reprendre, au moins en partie.

Chacun sait que nous sommes réunis pour parler du statut de l'élu. J'avais donc prévu de retracer tout l'historique de cette problématique au cours des vingt dernières années, et même au-delà puisque la loi de 1982 relative aux droits et libertés des communes faisait déjà mention du statut de l'élu.

On l'a dit, la loi de 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a abordé les grandes questions dont nous discutons aujourd'hui.

Ce fut ensuite le texte élaboré par Bernard Saugey et de Marie-Hélène Des Esgaulx, qui visait « à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local ». Je vous rappelle que, avec cette proposition de loi, l'ambition était de sécuriser les parcours professionnels des élus locaux de proximité, de faciliter l'accès à la vie publique locale, d'accompagner le retour à une vie professionnelle « ordinaire ».

Un peu plus récemment encore, le rapport d'information de nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet abordait la facilitation de l'accès aux mandats électifs, le retour à l'emploi, le régime indemnitaire et de protection sociale des élus locaux.

À l'évidence, nous nous situons dans une continuité. C'est pourquoi je suis toujours assez surpris quand on m'explique que l'été dernier a vu la fin d'un ancien monde et que nous avons assisté, avec les états généraux de la démocratie territoriale, à l'avènement d'un nouveau... Ces états généraux marqueraient le début d'une nouvelle ère et ils nous auraient, par exemple, permis d'aborder hier quasiment pour la première fois la question des normes... Or nous en avons tout de même un peu débattu avant !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Oui !

M. Éric Doligé. Il est vrai que, avant, nous avons été freinés dans notre élan lorsqu'il s'est agi de voter !

De même, le thème du statut de l'élu aurait éclos d'un seul coup à la suite des états généraux...

Je vous le dis amicalement, chers collègues de la partie gauche de l'hémicycle : vous l'avez bien senti, l'opposition est sincèrement prête à voter le texte – du moins suffira-t-il de peu pour qu'elle le fasse –, alors, s'il vous plaît, n'essayez pas de nous provoquer en nous disant qu'avant il n'y avait rien !

Mme Éliane Assassi. Ce n'est pas qu'il n'y avait rien, c'est que c'était mauvais !

M. Éric Doligé. Autrement, nous pourrions manquer d'allant pour voter le texte.

Nous respectons toujours la majorité et, quand un texte est bon, nous savons le reconnaître. Bien sûr, quand un texte est moins bon, nous savons aussi le dire.

On a parlé également de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, qui contenait une disposition concernant les élus. J'aimerais toutefois qu'on s'explique un peu plus avant sur cette disposition, car j'entends beaucoup de responsables de collectivités se plaindre de ce qu'elle crée une surcharge considérable dont le financement n'était pas prévu dans leurs budgets.

Ainsi, pour la collectivité que je préside, 400 000 euros qui n'étaient pas prévus à l'origine sont à inscrire au budget, ce qui pose tout de même un certain nombre de problèmes. Et je ne suis pas certain que cette cotisation procure en contrepartie tant d'avantages que cela...

Bien entendu, le groupe UMP ne peut que se montrer favorable à une proposition de loi qui reprend, pour une large part, les grandes lignes des textes que j'ai cités toute à l'heure.

Notre seule réserve porte davantage sur la forme que sur le fond. En effet, nous regrettons que ce texte ne puisse pas s'inscrire dans une réflexion plus globale qui nous aurait conduits à nous pencher aussi sur le cumul des mandats ou sur les conflits d'intérêts, deux sujets dont la confrontation est d'ailleurs susceptible de donner lieu à une intéressante discussion : on peut en effet se demander s'il ne vaut pas mieux parler de l'un que de l'autre... Il me semble que, en définitive, la question du cumul des mandats pose plus de problèmes à gauche qu'à droite...

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments auraient pu être introduits dans ce texte.

J'en arrive aux principales avancées de ce texte, qui ciblent les élus des petites collectivités.

L'article 1^{er} prévoit ainsi la fixation à un taux maximal de l'indemnité allouée aux maires des communes de moins de 3 500 habitants.

L'article 2 s'inscrit dans la même logique puisqu'il révisé favorablement les critères de définition des revenus pris en compte pour le versement d'une prestation sociale.

Toutes ces dispositions financières ne sont pas négligeables, mais elles ne constituent pas, à elles seules, le cœur du présent texte.

En effet, les changements les plus remarquables concernent la sécurisation économique et sociale des parcours de ces élus locaux – sécurisation évidemment relative. Plus précisément, il s'agit d'intégrer l'exercice de mandats locaux dans des parcours professionnels qui, de fait, sont segmentés par la prise de risque que constitue l'engagement politique local.

En d'autres termes, ces dispositions doivent permettre de lutter contre une trop grande professionnalisation des élus locaux.

À ce propos, il faudra que nous arrivions, dans un débat ultérieur, à savoir ce que recouvre cette expression de « professionnalisation des élus locaux ».

M. Roland Courteau. En effet !

M. Éric Doligé. Je pense que chacun a, sur ce point complexe, sa propre analyse.

Ce texte procède d'une double démarche : il tend à faciliter à la fois l'entrée dans la vie publique en limitant les risques professionnels afférents à l'obtention d'un mandat et la sortie de la vie publique en assurant les reconversions.

Cette double exigence se matérialise avec les dispositions de l'article 3, qui abaisse de 20 000 à 10 000 habitants le seuil démographique des communes et communautés de communes concernées.

À cela doit être ajouté que le droit à réintégration professionnelle des élus bénéficiaires est maintenu jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs. De cette manière, le risque économique et social qui pesait sur ces élus de terrain se trouve amoindri.

Toutes ces mesures sont donc de nature à faciliter l'accès à la vie publique locale.

Personnellement, je pense qu'elles sont bienvenues. Mais je ne voudrais pas non plus qu'elles soient un leurre. Aujourd'hui, de moins en moins de membres de professions libérales, de chefs de petites entreprises, d'artisans et d'agriculteurs se lancent dans la politique et dans la gestion locale en raison des contraintes qu'elle entraîne, et nous voyons combien les fonctionnaires et les retraités sont nombreux dans nos structures locales, ce qui pose un véritable problème.

Ces dispositions ont été complétées par l'obligation de formation au cours de la première année de mandat, par l'extension du bénéfice du crédit d'heures et par l'extension du congé électif pour les salariés candidats dans les communes de plus de 1 000 habitants.

S'agissant du taux applicable pour la formation et du report sur cinq années, je m'interroge : ici encore, il faudra bien un jour définir ce qu'on entend par « formation des élus » et dire précisément à quoi doivent servir les moyens financiers qu'on y consacre, surtout s'il est possible de les reporter sur cinq ans.

En vérité, j'ai parfois le sentiment que la « formation des élus » ne sert pas toujours à la formation des élus !

M. Philippe Dallier. Ça, c'est sûr !

M. Roland Courteau. Vous n'en dites pas assez !

M. Éric Doligé. Il est clair que, si l'on peut reporter les montants alloués pendant cinq ans, on finira par cumuler des sommes importantes qui permettront de financer autre chose que de la formation des élus... C'est donc une question à examiner de très près.

M. le président. Je vous demanderai de conclure, mon cher collègue : vous avez déjà dépassé votre temps de parole de 50 % !

M. Éric Doligé. Je terminerai donc, monsieur le président, en disant que ce texte constitue évidemment une avancée, mais qu'il ne faut pas rêver : il ne révolutionnera pas la situation. Peut-être s'est-on montré modeste parce que le sujet n'est pas facile à aborder en public. Mais j'espère que ce texte ouvrira la voie à une volonté d'aller un peu plus loin, et le plus tôt sera le mieux. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

M. Jean-Claude Peyronnet. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, comme beaucoup d'entre nous, je me réjouis que notre assemblée examine aujourd'hui cette proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Jean-Pierre Sueur, Alain Anziani et Jacqueline Gourault l'ont rappelé à plusieurs reprises, ce texte a, dès sa conception, fait l'objet d'un large consensus, au moins dans son principe. Il est issu des attentes formulées lors des états généraux de la démocratie territoriale et, surtout, il s'inscrit dans la lente construction d'un édifice législatif destiné à bâtir un véritable statut de l'élu local. Il est donc une des étapes de cette construction.

Nous avançons pas à pas, a-t-on dit, depuis l'acte I de la décentralisation, depuis que les éléments modestes et disparates qui tenaient lieu de statut avant 1982 n'ont plus satisfait aux exigences nouvelles posées par les multiples et divers transferts de compétences.

À vrai dire, la feuille de route était fixée dès le rapport de Marcel Debarge, qui remonte à janvier 1982.

M. Pierre-Yves Collombat. Tout à fait !

M. Jean-Claude Peyronnet. Néanmoins, il aura fallu attendre dix ans pour que cette ambition soit traduite juridiquement, avec la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Puis les lois du 12 juillet 1999 et du 27 février 2002, complétées par d'autres lois dans les dix dernières années, sont venues renforcer le dispositif et permettre l'exercice d'un mandat local dans un contexte plus favorable.

Cela constitue-t-il un véritable statut de l'élu ? Objectivement, la réponse est oui, mais, en même temps, cette notion est un mythe qui suscite beaucoup de fantasmes. On n'aura jamais un statut achevé qui pourra satisfaire tout le monde ; je souscris tout à fait aux propos d'Alain Anziani lorsqu'il a souligné ce paradoxe.

Mieux vaut donc se résoudre à accepter que cette notion est évolutive et qu'elle doit tenir compte de l'état de l'économie et des finances, ainsi que de l'état de l'opinion, toujours prête à stigmatiser les élus et leurs avantages prétendus.

Un grand pas serait franchi si nous réussissions à convaincre nos concitoyens que la démocratie a un coût. Nous avons là une démonstration courageuse à porter devant l'opinion.

Il ne s'agit pas seulement de répondre à des préoccupations matérielles – indemnités, couverture sociale, etc. Il s'agit de donner à la fonction d'élu toute l'attractivité qu'elle mérite en renforçant les garanties qui l'entourent. C'est par cette voie ambitieuse que nous ouvrirons vraiment l'exercice des mandats au renouvellement du personnel politique.

Comme l'a souligné M. le rapporteur, Philippe Dallier et moi-même avons été, au début de l'année 2012, les auteurs d'un rapport sur ce sujet, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous avons proposé divers aménagements, que j'évoquerai tout à l'heure. Dès l'introduction, nous posons une série de questions : je souhaite sincèrement qu'elles soient abordées au cours de la présente discussion.

Si, malgré les avancées législatives qui ont été opérées – et c'en est une nouvelle qui nous est proposée aujourd'hui –, persiste le sentiment d'un statut de l'élu inachevé, si, bien que nombre de sujets mis en exergue par Marcel Debarge aient reçu des réponses et que toutes les catégories d'élus locaux aient été concernées, demeure une insatisfaction, peut-être est-ce parce que la logique du statut ébauché depuis 1992 n'est plus susceptible de produire des effets. Peut-être est-ce

d'un « changement de référentiel », comme on dit aujourd'hui, dans la manière d'aborder la problématique du statut de l'élu que notre démocratie a vraiment besoin.

C'est pourquoi, en dépit des craintes et des obstacles, dans la mesure où les attentes des élus locaux sont de plus en plus importantes, tout comme le sont les charges et responsabilités qui pèsent sur eux, imaginer un nouveau cadre pour le statut de l'élu devient indispensable, afin de leur permettre d'exercer dans les meilleures conditions leur mandat local.

Et nombre de questions se posent auxquelles il faudra bien répondre un jour. Faut-il maintenir le principe de la gratuité des mandats locaux ? Cela mérite d'être débattu. Doit-on préciser la définition juridique de l'indemnité ? Comment sécuriser le retour à l'emploi ? Comment améliorer le régime indemnitaire des élus locaux ? Doit-on faire d'un mandat un métier ? Nous sommes une large majorité, ici, à penser que non, mais au moins faudrait-il que nous en parlions.

Beaucoup de points restent donc à approfondir.

En attendant, le texte que nous examinons aujourd'hui prévoit des avancées : valorisation de l'indemnité de l'élu, droit à la suspension du contrat de travail et extension du droit à la réintégration professionnelle, perception de l'allocation différentielle de fin de mandat, formation et validation des acquis de l'expérience, etc.

Certaines de ces mesures ont été présentées dans le rapport que je viens de mentionner, et je tiens à remercier M. Sueur et Mme Gourault d'y avoir prêté attention.

Il s'agit notamment d'attribuer automatiquement et au taux maximal l'indemnité allouée aux maires dans les communes de moins de 3 500 habitants, d'exclure la fraction représentative des frais d'emploi des indemnités de fonction perçues par les élus locaux des revenus pris en compte pour le versement d'une prestation sociale sous conditions de ressources, d'accorder le bénéfice du crédit d'heures aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, d'abaisser de 20 000 à 10 000 habitants le seuil démographique des communes et communautés de communes à partir duquel les maires, les adjoints aux maires et les vice-présidents des intercommunalités bénéficient du droit à suspension du contrat de travail.

M. Roland Courteau. C'est excellent !

M. Jean-Claude Peyronnet. Dans le rapport précité, nous avons évoqué un autre sujet, tout aussi important : l'amélioration de l'assurance vieillesse des élus locaux. J'avais imaginé de déposer un amendement à ce sujet, mais j'y ai renoncé, car j'ai bien conscience que l'augmentation des cotisations, même si elle a pour objectif d'améliorer le futur montant des pensions, représente aujourd'hui une somme trop importante non seulement pour l'élu, mais également pour la collectivité.

On ne peut cependant occulter cette question, car le montant des pensions aujourd'hui perçues par les élus locaux au titre de leur mandat est souvent mis en avant pour dénoncer les insuffisances de la protection offerte par le statut, insuffisances soulignées par de nombreuses questions écrites au Gouvernement et par des propositions de loi ; j'en ai moi-même déposé une, au nom du groupe socialiste. Il faudra revenir sur cette question.

Avec le régime indemnitaire, la protection sociale constitue l'élément principal de la protection matérielle dont doivent bénéficier les élus locaux. Notre action en tant que législateur

visé à faire en sorte que l'exercice d'un mandat local s'accompagne d'une protection suffisamment cohérente pour qu'elle ne se traduise pas par une dégradation de la situation des intéressés en matière d'assurance sociale.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Jean-Claude Peyronnet. Un pas significatif a été franchi grâce à la loi de financement de la sécurité sociale, avec les possibilités d'affiliation au régime général des élus indemnisés et l'ouverture de la retraite par rente en faveur de ces mêmes élus. Il est vrai que ces mesures ont un coût ; il est vrai aussi qu'elles représentent une garantie à la fois dans l'immédiat, pour la couverture sociale, et dans l'avenir, s'agissant des rentes : les élus devraient donc y adhérer.

J'avais souhaité déposer un certain nombre d'amendements qui avaient pour but de compléter cette disposition. Il s'agissait, d'une part, de rendre obligatoire l'adhésion au régime de retraite par rente pour les élus qui n'ont pas cessé leur activité professionnelle et, d'autre part, de permettre aux élus qui cessent leur activité professionnelle d'adhérer au régime de retraite par rente, en sus du régime général et du régime complémentaire.

J'y ai renoncé, conscient du coût d'un tel prélèvement pour l'élu et pour la collectivité. Il faudra cependant, là aussi, que nous revenions sur cette question pour la faire avancer.

M. Antoine Lefèvre. C'est important !

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Jean-Claude Peyronnet. Mes chers collègues, depuis les états généraux de la démocratie territoriale, une expression a été employée à plusieurs reprises, celle de la « stratégie des petits pas » pour illustrer les différentes avancées législatives en matière de statut de l'élu. Le texte que nous sommes en train d'examiner en relève. Quand nous l'aurons voté, je l'espère, à une large majorité, et s'il prospère, comme je l'espère aussi, nous pourrions finalement dire que nous avons effectué un grand pas depuis 1992, constitué de la somme des petits pas successifs réalisés ces vingt dernières années. (*Applaudissements sur diverses travées.*)

M. le président. La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, aujourd'hui est presque un anniversaire puisque, le 18 janvier 2001, le Sénat adoptait un texte formidable, rapporté par Jean-Paul Delevoye, relatif au statut de l'élu. Hélas ! ce texte s'est perdu quelque part boulevard Saint-Germain... En tout cas, il n'est jamais revenu de l'Assemblée nationale ; mais on ne sait même pas s'il y est jamais arrivé ! C'est dommage, car il s'agissait d'un texte précis, clair, adapté, dont celui qui nous est proposé aujourd'hui n'est qu'une déclinaison.

M. Bernard Saugey, rapporteur. Nous n'avons rien inventé !

Mme Nathalie Goulet. Qu'on me permette de dire que Daniel Goulet, avec l'appui de Jean Arthuis, avait fait adopter en séance le rappel du principe du bénévolat de la fonction d'élu local. Il avait ensuite fait adopter un amendement tendant à calquer la protection des candidats aux élections locales sur celle des salariés protégés. C'est un point dont nous reparlerons plus tard.

Ce petit rappel historico-familial est la preuve qu'en douze ans nous avons progressé de façon morcelée – je n'irai pas jusqu'à dire, monsieur le rapporteur, que nous n'avons pas progressé.

Dans mon département, avec l'accord des deux députés socialistes et de l'excellent président du conseil général, Alain Lambert, nous n'avons pas organisé d'états généraux. Pourquoi ? Parce que les questions, nous les connaissons et que les réponses, nous ne les avons pas !

Alors, entre le texte sur la simplification des normes voté il y a quelques semaines à l'initiative de notre collègue Éric Doligé et le texte voté hier à l'initiative de Jacqueline Gourault et de l'excellent président Jean-Pierre Sueur, nous sommes incontestablement sur le bon chemin.

Je précise que la présente proposition de loi, très judicieusement, mentionne l'exercice, par les élus locaux, de « leur mandat », au singulier, ce qui est tout de même une excellente nouvelle !

Faciliter le mandat des élus locaux relève du même exploit que celui que nous avons commencé à réaliser hier s'agissant de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Monstre du Loch Ness, Arlésienne ou serpent de mer, ces textes attendus se sont perdus dans des navettes improbables.

Alors que le millefeuille territorial comporte tant d'élus, nous n'avons toujours pas élaboré un vrai statut, domaine de prédilection d'un autre véhicule, d'un texte qui va venir... Bref, ce statut n'est toujours pas là et il est à craindre que nous ne soyons confrontés à une pénurie de candidats aux prochaines élections municipales.

Nous sommes, consciemment ou non, dans une spirale de professionnalisation. Ne nous complaisons-nous pas dans une sorte d'hypocrisie en continuant à proclamer le bénévolat quand des indices lourds et concordants donnent à penser qu'il y a bien une tendance à la professionnalisation des élus ? Sommes-nous les uns et les autres très honnêtes quand tel président de conseil général, par ailleurs sénateur, défend à cette tribune son quota de conseillers généraux et admet bien volontiers dans les couloirs qu'il en a dix de trop ?

Essayons donc d'être un peu réalistes !

Alors que la complexité ne fait que croître dans un mandat de plus en plus chronophage, beaucoup d'élus municipaux annoncent dès à présent qu'ils ne se représenteront pas en 2014. Dans les territoires ruraux, les élus suivent la courbe démographique de la population, qui vieillit. Il y a trop d'administrations et de moins en moins de marge de manœuvre dans les communes phagocytées par des intercommunalités où la gouvernance est plus ou moins démocratique.

Je voudrais profiter de cette intervention pour vous dire que la mise en place des nouvelles intercommunalités, parfois contre l'avis des élus, est un mauvais signal pour les élus locaux, même si chacun a conscience de la nécessité de rationaliser les périmètres.

J'ai déposé une proposition de loi tendant à donner plus de pouvoirs aux préfets pour régler les conflits au niveau des intercommunalités. C'est un texte modeste.

Monsieur le président de la commission des lois, nous avons évoqué à plusieurs reprises, lors de l'examen du texte qui a enterré – à bon escient – le conseiller territorial,...

M. Antoine Lefèvre. On va le regretter !

Mme Nathalie Goulet. ... la création d'une structure qui devait régler les problèmes dans les intercommunalités. Alain Richard, en tant que rapporteur, en était convenu. Pour maintenir le moral de nos élus, il est extrêmement important,

les EPCI n'étant pas des collectivités territoriales, que nous donnions au préfet les outils nécessaires pour régler les conflits.

Je crois, madame le ministre, mes chers collègues, que l'argent n'est pas la motivation de nos élus territoriaux. Ce qu'il leur faut, c'est de la considération !

M. Jean-Luc Fichet. Très bien !

Mme Nathalie Goulet. Les élus locaux ne doivent pas se sentir menacés par un parent d'élève mécontent, une responsabilité pénale écrasante, des contraintes de temps de plus en plus lourdes, une réduction de leur marge d'action faute de budget, des déboires et des conflits absolument kafkaïens au sujet des permis de construire dans les communes rurales. *(M. Robert Tropeano acquiesce.)*

Croyez-vous raisonnable d'instaurer une obligation de formation dans les petites communes ? Ce sera une contrainte de plus, dont l'utilité reste à prouver et qui pourrait être interprétée comme un signe de défiance à l'égard des élus locaux.

Reste les questions du cumul des mandats, des rémunérations, de l'écrêtement et de la responsabilité. Le statut de l'élu est à construire, et nous le faisons aujourd'hui pas à pas.

Nos territoires sont animés par des élus généreux et talentueux. Ils ont besoin de trouver un nouveau souffle et les élus doivent se sentir défendus, au Sénat plus qu'ailleurs. Nous n'avons pas le droit de les décevoir. Ils n'ont que trop attendu un vrai statut, et nous le leur devons. Selon la formule consacrée, madame la ministre, vous n'aurez pas trop de quatre ans pour mettre en place ce statut et vous aurez, dans cette tâche, mon entier soutien ! *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du RDSE, ainsi que sur quelques travées de l'UMP, du groupe socialiste et du groupe CRC.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant la discussion générale, j'avais un doute quant à l'interprétation qu'il convenait de faire du dépôt de cette proposition de loi et de son inscription, à cette date, à l'ordre du jour de nos travaux.

Ce texte constituait-il une mise en bouche avant le projet de loi créant le statut de l'élu local, unanimement réclamé lors des états généraux de la démocratie territoriale et annoncé par le Président de la République – l'expression figure bien dans ses déclarations – pour le printemps 2013 ?

Mais alors, pourquoi ce texte *a minima*, dont les dispositions auraient pu sans peine trouver leur place dans le futur projet gouvernemental censé venir prochainement, du moins l'espérais-je, en discussion ? Ce que j'ai entendu jusqu'à présent m'a permis de comprendre : la présente proposition de loi n'est en rien un préliminaire, c'est le texte tant attendu et si précisément annoncé... Il fallait oser ; c'est fait !

Les premiers concernés, les élus des petites collectivités – les autres vivent très bien sans –, n'auront pas besoin d'un tableau pour s'apercevoir que « ceci n'est pas un statut de l'élu », qu'il s'agit seulement de l'ixième retouche du dispositif pratique mis en place au fil du temps pour faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat, comme l'indique clairement le titre de la proposition de loi. Certes, ces mesures sont utiles et le texte fera, à n'en pas douter, l'objet d'un vote consensuel, mais il ne met pas en place un statut de l'élu territorial.

Présente dans le rapport du sénateur Debarge, quelques semaines avant la publication de la loi fondatrice de la nouvelle décentralisation de mars 1982, l'idée de statut de l'élu territorial continue de faire peur et le mot demeure un gros mot, y compris dans cette enceinte.

C'est ainsi que, depuis trente ans, on tourne autour et on atermoie.

Permettez-moi de vous citer un morceau choisi que j'affectonne particulièrement. Il s'agit d'une déclaration d'un ancien président de l'Association des maires de France, par ailleurs alors président de la région Île-de-France, Michel Giraud : « Je ne suis pas convaincu que le terme de statut de l'élu local soit le bon. Qui dit statut, dit fonctionnarisation. Or je considère comme essentiel que l'on préserve la gratuité, ce qui contribue pour une large part à la grandeur du mandat électif local. C'est pour cela que je parle de règle du jeu. En dehors des grandes villes, je suis contre le statut de l'élu local à temps complet. Il faut qu'il y ait une part de disponibilité, de générosité, de gratuité. Et le terme de statut me gêne. »

Il est vrai que, lorsqu'il évoquait la « grandeur du mandat électif local », l'intéressé savait de quoi il parlait !

Pour le reste, si j'en crois ce que j'ai entendu, il semblerait qu'il ne soit pas le seul à être « contre le statut de l'élu local à temps complet ».

Vingt ans plus tard, le code général des collectivités territoriales ne contient toujours qu'un ensemble de « dispositions relatives aux conditions d'exercice » des divers mandats locaux, et la proposition de loi qui nous est aujourd'hui soumise vise simplement à « faciliter » l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Visiblement, couvrir les élus locaux de fleurs – on en a eu de multiples exemples – tiendra visiblement lieu de statut !

Pourquoi est-ce insuffisant ? Pourquoi faut-il enfin franchir le pas et oser créer un authentique statut de l'élu territorial, comme nous le proposons ?

D'abord, parce que ce serait prendre – enfin ! – notre Constitution au sérieux, puisque celle-ci donne un fondement politique aux institutions locales. Je rappelle que, selon ses termes, l'« organisation » de la France est « décentralisée », 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 », qu'elles « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Les collectivités territoriales sont donc loin d'être des institutions destinées à donner un vernis démocratique à une administration d'État centralisée et à offrir un passe-temps à des notables trouvant là des occasions de mériter leurs décorations.

Prendre au sérieux l'idée de décentralisation, c'est tout d'abord reconnaître symboliquement l'importance de la mission de ceux qui lui donnent vie.

Nous sommes loin, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, de fonctions gratuites. Le moment est donc venu d'en finir avec cet article et de sortir du dilemme qui fait des indemnités de fonction soit le salaire d'une fonction publique croupion – le rapport Mauroy de 2000 fait des élus des « agents civils territoriaux » pouvant être rémunérés –, soit une forme de dédommagement, facultatif, mais soumis à impôt et à cotisations sociales, ce qui n'est pas banal pour un dédommage-

ment. Et ce dédommagement – on ne sait d'ailleurs de quoi : perte de revenu ou frais divers ? – cohabite avec la compensation de frais annexes, tels les frais de représentation !

La seule chose qui est certaine, c'est qu'on ne sait pas ce qu'est l'indemnité de fonction. Selon la circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, par exemple, ce n'est ni un salaire, ni un traitement, ni une rémunération quelconque.

Voilà donc une première raison de créer un authentique statut de l'élu territorial.

La seconde raison est, pour moi, plus essentielle encore : il faut rompre avec la fiction selon laquelle, dans l'exercice de ses fonctions – fonctions exercées au nom de la collectivité et dans l'intérêt général –, l'élu est un simple citoyen ou un professionnel.

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 code pénal est muni d'un cliquet : le fait d'être élu donne seulement des devoirs et des charges, et non des droits. C'est vrai pour les délits non intentionnels comme la mise en danger d'autrui et, évidemment, pour les manquements au devoir de probité, les délits de prise illégale d'intérêt ou de favoritisme, dont nous reparlerons. C'est vrai pour les réponses généralement admises aux provocations et aux incivilités, même si le jugement de la cour d'appel de Douai dans la récente affaire du maire de Cousolre, qui avait giflé un adolescent, marque un véritable changement de perspective.

Camille et Jean de Maillard résumant bien la situation présente : « 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, même en ayant la conscience tranquille, les élus auront du mal à dormir en paix !

Un statut de l'élu doit être autre chose qu'un catalogue d'avantages et d'obligations : il doit définir et articuler des droits et des devoirs. Les amendements visant à insérer des articles additionnels avant l'article 1^{er} que nous avons déposés vont dans ce sens. Je fais remarquer au passage que nos propositions sont directement puisées dans le rapport de MM. Peyronnet et Dallier, fait, il est vrai, à une époque où les intéressés ne fantasmaient pas sur le statut de l'élu.

En juin 2011, lors de l'examen d'une précédente proposition de loi de Bernard Saugey consacrée à ce sujet, j'avais rappelé les étapes franchies depuis 1982 en direction d'un statut de l'élu territorial : après 1982, 1992 et 2002, logiquement, il devrait se passer quelque chose en 2012. J'avais alors été applaudi par le groupe socialiste. Or rien ne s'est produit en 2012 ! Sera-ce pour 2013 ? Plus le temps passe, plus j'en doute : force m'est de constater qu'il ne se passera rien non plus en 2013, ni même probablement avant la fin du quinquennat.

Toutes les grandes avancées en matière de conditions d'exercice des mandats locaux, en 1982, en 1992 et en 2002, ont été le fait de la gauche. Comme Diogène cherchait un homme avec une lanterne en plein jour, je continue de chercher la gauche dans cette proposition de loi. (*Mme Jacqueline Gourault s'exclame. – Rires sur les travées de l'UMP. – M. Rémy Pointereau applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, beaucoup a déjà été dit. J'interviens en effet à cette tribune après nombre de mes collègues, notamment Jean-Claude Peyronnet, avec qui j'avais travaillé sur cette question. Les auteurs de cette proposition de loi ont bien voulu reprendre un certain nombre des suggestions que nous avons formulées. J'en suis heureux. Pour ma part, je pense que je voterai ce texte.

Cela étant dit, il arrive un peu tard. Cela fait en effet des années que l'on parle d'un statut de l'élu. Bernard Saugey me disait tout à l'heure que, sur ce sujet, il ne pouvait y avoir de Grand Soir, qu'il fallait y aller par petites touches et améliorer les choses au fur et à mesure. Certes ! Je crois néanmoins que nous ne sommes pas parvenus au bout du chemin et que beaucoup restera à faire.

M. Bernard Saugey, rapporteur. Nous sommes d'accord !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Nous avançons à petits pas !

M. Philippe Dallier. Je suis donc un peu déçu.

Mais ce texte arrive peut-être aussi un peu trop tôt !

Mes chers collègues, nous avons récemment examiné le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, lequel a connu ici un sort funeste. Je vous rappelle, chers collègues de la majorité, qu'en divisant le nombre de cantons par deux vous allez diviser d'autant le nombre de villes chefs-lieux de canton. Or une partie des indemnités des maires peut être indexée ou en tout cas majorée simplement parce que leur ville est chef-lieu de canton. Il nous faudra d'ailleurs revenir sur les indemnités des élus, dont on ne parle pas assez.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi que j'évoquais aura donc, s'il est adopté par l'Assemblée nationale, un impact sur les indemnités des maires des villes qui ne seront plus chefs-lieux de canton.

En outre, j'aurais préféré que l'on traite du statut de l'élu après avoir légiféré sur le non-cumul des mandats. Cela nous aurait certainement permis d'aller plus loin.

J'espère donc que la présente proposition de loi ne relève pas, comme cela a été dit à cette tribune, d'une espèce de troc avec le Parlement : une petite amélioration du statut de l'élu contre le vote du non-cumul des mandats.

Mme Jacqueline Gourault. N'importe quoi !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Cela n'a rien à voir !

M. Philippe Dallier. Je ne sais plus qui a dit cela, mais je ne peux même pas envisager que cela puisse être vrai. Je suis donc très heureux, monsieur Sueur, que vous démentiez cette affirmation.

Je dirai maintenant un mot de la gratuité des fonctions de l'élu, sur laquelle je partage plutôt l'avis de notre collègue Pierre-Yves Collombat : nous faisons preuve sur ce sujet de la plus grande hypocrisie, madame la ministre.

Au début de la III^e République, il avait été question, dans cet hémicycle, de l'indemnisation des parlementaires. Un grand débat avait alors opposé ceux qui pensaient que la fonction devait être gratuite et ceux qui pensaient le contraire. Clemenceau s'était exclamé : « Fonction gratuite ? Ce sera beaucoup trop cher ! » (*Sourires.*) La formule ne manquait pas de bon sens, et il faut s'en souvenir.

Il est bien évident, en effet, que, pour être mis à l'abri d'un certain nombre de tentations, les élus devaient être indemnisés, sauf à se résigner à ne voir élus que des crédits-rentiers !

En tout cas, le principe de la gratuité, qui est tout de même une bizarrerie, a été conservé. Il faut dire que, sur cette question, les Français souhaitent des choses assez contradictoires. Ils veulent des élus jeunes, se consacrant à plein-temps à leur mandat. Lorsque l'on devient maire à 32 ans, comme ce fut mon cas, en ayant la chance d'être dans le même temps salarié d'une grande entreprise, cela ne pose pas trop de difficultés. Bien sûr, votre employeur est obligé de vous libérer du temps. Mais les Français doivent tout de même être conscients que celui ou celle qui devient maire, même dans les conditions qui ont été les miennes, sacrifie sa carrière professionnelle.

Mme Catherine Troendle. Absolument !

M. Philippe Dallier. Il est bien évident que l'employeur ne regarde ensuite plus l'intéressé de la même manière.

Une fois devenu maire, je n'ai plus jamais exercé les responsabilités qui étaient les miennes avant d'être élu. J'ai toujours été regardé comme quelqu'un qui pouvait, du jour au lendemain, devenir conseiller général, ce qui est d'ailleurs arrivé. Je suis alors resté dans l'entreprise, mais je l'ai finalement quittée lorsque je suis devenu parlementaire.

Si la loi protège les salariés élus, et c'est heureux, il n'en demeure pas moins que ceux qui font le choix de s'engager dans la vie publique sacrifient leur carrière professionnelle. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP.*)

Les Français, mais également certains de nos collègues élus, nous traitent parfois de carriéristes en politique. Mais ont-ils seulement conscience que nous avons déjà sacrifié notre carrière professionnelle ?

Mme Catherine Troendle. Tout à fait !

M. Philippe Dallier. Pour les fonctionnaires – et il ne s'agit nullement pour moi de les critiquer –, la situation est plus simple.

Mme Cécile Cukierman. Il y a aussi des fonctionnaires parmi les membres du groupe UMP !

M. Philippe Dallier. Pardonnez-moi, madame, c'était strictement par hasard si je vous regardais en disant cela : je m'adressais naturellement à tout l'hémicycle.

Je disais donc que les choses sont beaucoup plus simples si l'on est fonctionnaire ou si l'on exerce une profession libérale que si l'on est salarié. Cela, les Français n'en ont pas conscience. Il faut donc le répéter : être élu, c'est faire un choix.

Cela me donne l'occasion de dire que, si on limitait à deux le nombre de mandats successifs, comme le proposent certains ici, dans mon cas, ayant été élu maire à 32 ans, j'aurais été renvoyé dans mon entreprise à 44 ans ! Laissez-moi vous livrer le fond de ma pensée à ce sujet : lorsqu'on est un bon maire, on peut bien faire cinq mandats, lorsqu'on est un mauvais maire, un seul suffit ! Après tout, c'est bien aux électeurs d'en juger. (*Très bien ! sur les travées de l'UMP.*)

J'espère, monsieur le président, que vous me permettrez de dépasser un peu le temps qui m'est imparti,...

Mme Nathalie Goulet. D'autres l'ont fait ! (*Sourires.*)

M. Philippe Dallier. ... car je voudrais dire un mot sur les indemnités des élus.

Sur ce sujet également règne la plus grande hypocrisie. La première raison à cela est que nous, les élus, avons toujours peur du qu'en-dira-t-on, des réactions de la presse, ou encore des sondages qui nous montrent du doigt. Dès lors, le sujet n'est jamais véritablement mis sur la table.

Mes chers collègues, je vais dire à la tribune une chose qui n'a, me semble-t-il, jamais été dite. Les indemnités des élus sont déterminées par référence aux grilles indiciaires de la fonction publique. Leur montant n'est ainsi revalorisé qu'en fonction de la majoration de la valeur du point de la fonction publique.

Mme Cécile Cukierman. Voilà ! Augmentons le traitement des fonctionnaires !

M. Philippe Dallier. Mes chers collègues, vous êtes-vous penchés sur l'évolution des indemnités de fonction que ce système a entraînée au cours des dix dernières années ?

M. Philippe Kaltbach. Merci Sarkozy !

Mme Cécile Cukierman. Il faut augmenter les fonctionnaires !

M. Philippe Dallier. Mais, madame, n'oubliez pas que, pour les élus, il n'y a pas de « glissement vieillesse technicité », et cela fait une grande différence !

M. René Garrec. Très bien !

M. Philippe Dallier. Les effets conjugués de la valeur du point et du GVT permettent de maintenir à peu près constant le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Sur ce sujet, d'ailleurs, nous verrons ce que vous ferez !

Mme Cécile Cukierman. Et que faites-vous des fonctionnaires de catégorie C ?

M. Philippe Dallier. Les indemnités des élus, elles, ne sont indexées que sur la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Au cours des dix dernières années, l'inflation a été de 20 % environ, quand la valeur du point d'indice, elle, n'a connu une augmentation que de 6 % à 7 %. Cela signifie que, en dix ans, les indemnités des élus ont perdu de leur pouvoir d'achat. Or nous n'osons pas le dire. Nous n'osons rien réclamer, et notamment pas l'indexation de nos indemnités sur l'inflation.

Cependant, mes chers collègues, le problème est sérieux. En effet, cette situation nous conduit à utiliser des moyens que je qualifierai de... particuliers. Je pense notamment à la possibilité de majorer les indemnités des élus d'un chef-lieu de canton. Un chef-lieu de canton a-t-il encore un sens aujourd'hui, au XXI^e siècle, notamment en zone dense francilienne ? Qu'est-ce que cela change, finalement, que l'on soit maire d'un chef-lieu de canton ou d'une autre ville ?

M. Jean-Pierre Sueur, et M. Bernard Saugey, président de la commission des lois, rapporteur. Rien !

M. Philippe Dallier. Il y a quelques années, il a été décidé de majorer les indemnités des élus d'une ville percevant la dotation de solidarité urbaine, la DSU. J'ai d'ailleurs déposé un amendement tendant à supprimer cette majoration ; nous aurons l'occasion d'en reparler. Ces dispositions ont été introduites parce que l'on n'a pas osé repenser de fond en comble – je dirai même refonder – le système de l'indemnisation des

élus, en posant le problème de son indexation. Comme on n'osait pas le faire ouvertement, on a mis en place des dispositifs qui ont permis de le faire un peu, sans le dire.

À mon sens, ces expédients ne sont pas bons pour la démocratie, pour les élus locaux, pour les parlementaires. Il faudra y revenir. Je regrette que ce texte ne nous en donne pas l'occasion. Certes, je le voterai, mais j'attends encore le Grand Soir!

Mme Cécile Cukierman. Le Grand Soir, c'est fini!

M. Philippe Dallier. Oui, mes chers collègues, j'attends encore le moment où nous mettrons tous les sujets sur la table, sans nous contenter de procéder par petites retouches successives. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Virginie Klès.

Mme Virginie Klès. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, voilà deux heures et demie que je tente de compter – en vain, je dois le confesser! – le nombre de fois où les mots « statut de l'élu » ont été prononcés, alors même qu'ils n'apparaissent nulle part dans le texte soumis à notre examen, et croyez bien que je les y ai cherchés!

Cher collègue Pierre-Yves Collombat, je vais tenter de vous rassurer : non, le « statut » de l'élu local n'est pas un gros mot, en tout cas à mes yeux.

Les élus locaux ne constituent pas, d'ailleurs, la seule catégorie de Français désirant obtenir un statut. Leur demande, en outre, n'est pas illégitime. Leurs missions, tâches ou fonctions, qui n'ont rien à voir avec la pratique de loisirs ou un désir de se cultiver, relèvent certes de leur choix – et de celui des citoyens –, mais donnent également lieu à un versement d'indemnités, ainsi qu'au paiement de charges fiscales et sociales. Elles entraînent la responsabilité de ceux qui les exercent. Elles imposent une obligation de présence, d'intervention, de décision. Elles requièrent la possession de compétences techniques, acquises grâce à une formation. Elles donnent éventuellement lieu au renouvellement de l'engagement pris si l'on considère que l'intéressé a fait ses preuves, comme pour un salarié en CDD.

C'est un peu comme le Canada Dry : cela ressemble à un métier, mais ce n'est pas un métier! En fait, exercer un mandat, c'est exercer plusieurs métiers, tant est grande la diversité des missions, actions et engagements des élus locaux.

Alain Anziani l'a dit : en la matière, il ne faut faire preuve ni de démagogie ni d'angélisme. Les élus locaux sont issus de la société, ce qu'on a coutume d'appeler la « société civile ». Ils sont à son image. Ils sont très souvent investis dans leurs missions, convaincus de l'intérêt général, qui ne sera jamais, cela a été dit, la somme des intérêts privés, aussi complète que soit cette somme.

Mais les élus locaux peuvent aussi se tromper, consciemment ou non, volontairement ou non. Eux aussi peuvent déraiper.

L'exercice du pouvoir s'accompagne pourtant d'un premier devoir : celui de l'exemplarité. On peut favoriser cette exemplarité par des mesures dont certaines figurent dans le texte qui nous est présenté aujourd'hui. Je pense, notamment, aux dispositions relatives aux salariés protégés. À mon sens, c'est une excellente chose que le maire d'une petite commune, s'il est toujours salarié d'une entreprise, puisse être considéré comme un salarié protégé. Cela permettra d'éviter les

pressions pouvant s'exercer sur lui pour l'obtention d'un permis de construire ou d'une autorisation administrative, par exemple.

Il me semble donc que le statut – Zut, j'ai dit un gros mot! Mais je n'en trouve pas d'autre! – de salarié protégé sera d'une grande utilité, en particulier pour les maires des plus petites communes.

Je pense également à l'obligation, pour les membres des assemblées délibérantes ayant reçu délégation, de suivre une formation au cours de la première année de leur mandat. En tout cas, il est obligatoire de leur en proposer une. C'est, là encore, une excellente chose, car l'acquisition de compétences leur permettra de ne pas se tromper et de mieux résister à certaines pressions.

Le contrôle visant à éviter les dérapages ou, le cas échéant, à les réprimer, doit se faire sans excessive sévérité, mais sans complaisance non plus. Sur ce point, la présente proposition de loi ne va sans doute pas assez loin. Beaucoup reste à faire pour apporter une solution satisfaisante aux problèmes posés par les conflits d'intérêts ou les malversations. La publicité des condamnations ainsi que celle de la durée de l'inéligibilité qu'elles entraînent sont d'autres points sur lesquels il conviendrait de se pencher.

En somme, c'est bien sur l'image des élus en général et des élus locaux en particulier, dont l'exemplarité, je l'ai dit, doit être le premier devoir, qu'il faut encore agir. C'est un travail de longue haleine, et je gage que nous aurons encore beaucoup d'heures à y consacrer.

S'agissant des droits des élus locaux – c'est volontairement que j'ai commencé par évoquer leurs devoirs –, le présent texte les améliore indiscutablement.

Il me semble néanmoins opportun que l'État impose le niveau maximal des indemnités auxquelles ils ont droit et que l'élu qui le désire puisse ensuite décider d'en diminuer le montant.

Le texte améliore également les dispositions relatives à la protection sociale et à la retraite des élus, s'inscrivant ainsi dans la lignée, notamment, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Pour autant, je pense que nous n'allons pas assez loin. L'amendement que j'avais déposé et qui visait à faire avancer les choses, a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Eh oui, celui-ci a encore frappé! Le dépôt de cet amendement avait été motivé par une considération de santé publique. En effet, il ne me paraît pas normal que le maire, qui est aussi un employeur, n'ait pas à se soumettre à une visite médicale annuelle ou bisannuelle tendant à vérifier son aptitude physique, tout simplement parce qu'il ne dispose pas d'un statut qui le requiert. Il serait pourtant important de vérifier qu'il n'est pas tuberculeux, qu'il ne risque pas de contaminer ses employés communaux, ou encore qu'il a bien l'aptitude psychique et morale pour remplir les tâches qui lui ont été confiées à travers l'élection. Les débuts des maladies neuro-dégénératives sont parfois très insidieux ; ils rendent pourtant un élu local incapable d'assumer la fonction pour laquelle il a été désigné par ses concitoyens. En matière de médecine du travail, vous le voyez, mes chers collègues, il y a des choses à faire.

La protection en cas d'accident survenu dans l'exercice des missions d'élus qui restent salariés de leur entreprise est un point sur lequel il conviendrait également de se pencher. Voilà moins d'une semaine, un accident a impliqué des conseillers

municipaux de ma commune qui sont encore salariés de leur entreprise. Par chance, ils ont seulement été placés en observation à l'hôpital pendant quelques heures. Mais si cela avait été plus grave, si l'accident avait entraîné une invalidité partielle permanente, s'ils avaient perdu leur travail, qui aurait compensé – et comment? – les charges de famille? Un vrai chantier est à engager sur ce sujet, madame la ministre! (*Mme la ministre acquiesce.*) Il est vrai que là n'était pas l'ambition du présent texte. Son objet ne recoupe pas tout à fait ce type de situations, qui requièrent une concertation beaucoup plus large.

Je voudrais terminer mon intervention par un exemple concret. Les orateurs qui m'ont précédée ont utilisé beaucoup de mots, de concepts pour décrire l'investissement, le dévouement et la disponibilité de l'élu. En revanche, peu de choses ont été dites sur le quotidien d'un maire d'une petite ville.

Certains d'entre vous, mes chers collègues, ont peut-être connu l'ordinaire d'un chef de l'exécutif d'une petite collectivité territoriale. J'espère que vous ne l'avez pas oublié; il est important de le garder à l'esprit quand on siège au Parlement. Pour moi, qui le vis encore, je m'y efforce, et je continuerai si je suis amenée à rester parlementaire dans les années à venir.

Ce quotidien est extrêmement différent de celui d'un élu d'une grande collectivité territoriale, grande ville, conseil général ou régional. Il est fait du contrôle, aussi bien dans la forme que sur le fond, des procédures du code des marchés publics, qui est de plus en plus ardu et difficile à manier. Je connais des maires qui ont dû vérifier la régularité de marchés publics de voirie, très techniques, sur lesquels pesaient des suspicions de malversations, sans recevoir l'aide d'aucun service compétent. La responsabilité repose pourtant sur leurs épaules!

Le maire d'une petite commune doit s'imprégner de tous les documents d'urbanisme supra-communaux: le schéma de cohérence territoriale, le plan de prévention des risques d'inondations, voire le plan de prévention des risques technologiques, ou encore le programme local de l'habitat. Il doit les mettre en cohérence avec son propre plan local d'urbanisme.

Il doit jongler avec différents outils pour essayer d'obtenir des financements, faire en sorte que les opérateurs privés paient la part qui leur revient dans le financement des aménagements publics. Les outils mis à sa disposition pour ce faire changent d'ailleurs sans cesse: un jour, ils s'appellent PUP – je ne sais même plus ce que cela veut dire! –, le lendemain PVNR.

Tout cela pèse sur les épaules d'une seule personne, le maire de petite commune, qui n'a pas les services nécessaires pour mener à bien ce travail.

En matière de pollution, il aura affaire à la police de l'eau et devra assumer ses responsabilités pour une vanne qui n'a pas fonctionné et dont il ignorait même l'existence, ou bien parce qu'une entreprise est légèrement sortie du cadre fixé par un contrat passé avec sa commune.

Il pourra également passer son dimanche matin en compagnie des gendarmes, à répandre de l'absorbant sur une route départementale qui, parce qu'elle traverse sa commune, n'est pas du ressort du département.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Tout cela est très vrai, madame Klès!

Mme Virginie Klès. Je l'ai fait récemment!

Gendarmes et pompiers sont ses interlocuteurs réguliers pour les ouvertures de porte, les suicides ou encore les accidents qui se produisent sur le territoire sa commune. Dans ces circonstances douloureuses, il est même le premier lien avec la famille. Et on sera bien content qu'il soit là!

C'est à lui qu'il reviendra de trouver un logement d'urgence au milieu de la nuit pour une femme retrouvée avec sa petite fille de dix ans dans les bras, ne sachant plus quoi faire ni que dire.

C'est également lui qui, au quotidien, s'occupera de la carte d'identité électronique,...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Très bien!

Mme Virginie Klès. ... du droit des ressortissants étrangers, parfois des sorties des détenus de la prison d'une grande ville proche.

L'exercice de toutes ces missions, reconnaissons-le, fait de la fonction d'élu local non pas un métier, mais une multitude de métiers. C'est un engagement qui mérite la considération, qui mérite que nous nous attelions à la grande réforme qui tendrait à doter les élus locaux d'un véritable statut. Il est nécessaire, mes chers collègues, que la candidature à l'exercice de fonctions locales, notamment dans les petites villes, reste un choix, guidé par le seul goût de l'engagement public. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Jacqueline Gourault applaudit également.*)

(*M. Jean-Patrick Courtois remplace M. Jean-Pierre Raffarin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENT DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS vice-président

M. le président. La parole est à Mme Caroline Cayeux.

Mme Caroline Cayeux. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la présente proposition de loi vise à « faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ». Le titre est d'autant plus prometteur que l'attente des élus, écrasés par les lourdes tâches qui leur incombent, est immense.

Mais nous n'avons pas attendu les fameux états généraux de la démocratie territoriale pour appréhender ce sujet. Cela a été dit, le législateur avait déjà accordé des garanties aux élus avec la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux,...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. C'est juste!

Mme Caroline Cayeux. ... et la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité.

Cela dit, ces garanties ne suffisent plus aujourd'hui. Comme on l'a souligné à de nombreuses reprises, le mandat d'élu local exige beaucoup de force de caractère et d'abnégation pour assumer les contraintes spécifiques à nos différentes collectivités. En effet, les responsabilités n'ont eu de cesse de s'alourdir, avec à la clé une forte augmentation des contentieux, y compris parfois au pénal, en tout cas pour les maires. Par exemple, dans mon département, deux maires ont été condamnés.

Pour accomplir leur mission d'intérêt général – et j'insiste sur cette notion –, les élus sont confrontés à une multiplication et à une complexification des textes. Or ils n'ont pas toujours les outils logistiques et techniques pour y faire face. Je pense notamment aux maires ruraux, qui sont parfois jour et nuit au service de leurs concitoyens, mais ne disposent pas des moyens adaptés.

L'adoption de la proposition de loi de notre collègue Éric Doligé, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement, dont l'Assemblée nationale n'a pas encore discuté, devrait, je l'espère, desserrer les contraintes et alléger les coûts.

Aujourd'hui, il est temps de se poser les vraies questions. Nous devons instituer un véritable statut de l' élu qui soit en adéquation avec les exigences de notre démocratie moderne, en particulier la transparence et l'efficacité.

Le texte que nous examinons aujourd'hui reprend, pour partie, la proposition de loi de nos collègues Bernard Saugéy et Marie-Hélène Des Esgaulx, qui n'a toujours pas été examinée par les députés.

L'article 1^{er}, qui prévoit la fixation au taux maximal de l'indemnité allouée au maire dans les communes de moins de 3 500 habitants, est une bonne mesure. Toutefois, je crains que cela ne limite l'autonomie financière des communes.

L'article 1^{er} *bis* porte sur le reversement à la collectivité de la part écrêtée des indemnités. L'adoption d'une telle disposition aurait utilement pu attendre l'examen du texte sur le cumul des mandats. Cela aurait permis d'appréhender le sujet de manière plus concrète.

L'article 5, qui porte sur la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat de six mois à une année, ne pourra que satisfaire certains élus. En effet, ainsi que Philippe Dallier l'a signalé tout à l'heure, après avoir abandonné leur métier au bénéfice de leur commune, des élus sont confrontés à une réinsertion dans le monde du travail de plus en plus difficile, *a fortiori* s'ils ont exercé successivement deux ou trois mandats.

L'article 6 instaure un plancher pour les dépenses de formation des élus. Cette mesure, pour sympathique qu'elle soit, impose une contrainte financière et peut se révéler inopérante si le budget de la formation n'est pas consommé. J'ai donc cosigné l'amendement de notre collègue Christophe Béchu tendant à supprimer ce dispositif.

En outre, quitte à vous surprendre, je remarque que la proposition de loi se désintéresse des élus minoritaires, en tout cas dans les communes. Je pense que leur rôle, souvent ingrat, mérite pourtant d'être salué. Les élus concernés contrôlent l'action municipale avec des moyens parfois personnels. À mon sens, il serait envisageable de créer un véritable statut de l'opposition, avec un régime d'autorisation d'absence et des indemnités. Aujourd'hui, on ne peut bénéficier d'un tel régime que si l'on a obtenu une délégation.

J'en viens au délicat problème du crédit d'heures forfaitaire et trimestriel accordé aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux prévu à l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales. Ne pourrait-on envisager la possibilité de reporter les heures non utilisées pour une plus grande flexibilité – le terme est à la mode –, de façon que l'employé soit moins pénalisé? En effet, les heures d'absence ne sont aujourd'hui pas payées par l'employeur; c'est l' élu qui, en vertu de son dévouement, les prend lui-même en charge. Et

ne parlons pas des congés que les salariés élus sont obligés de poser auprès de leur employeur pour pouvoir représenter leur commune lors de manifestations!

Il faudra, un jour, permettre à tout citoyen d'exercer dans des conditions optimales un mandat, aussi bien national que local. En effet, « faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat », c'est aussi rendre leur statut plus lisible pour nos concitoyens.

Il n'est pas rare de constater que nos concitoyens sont sujets à méprise, à méconnaissance, quand il ne s'agit pas de désinformation, quant au rôle des élus locaux et à leur prétendue rémunération. Dans l'esprit de bon nombre de nos concitoyens, plusieurs mandats – c'est à dessein que je n'emploie pas l'expression « cumul des mandats » –, cela signifie plusieurs indemnités!

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Exactement!

Mme Caroline Cayeux. Les indemnités des députés et des sénateurs qui exercent d'autres mandats sont évidemment plafonnées, mais cela, nos concitoyens ne le savent pas; ils ne l'imaginent même pas!

M. Philippe Bas. Très juste!

Mme Caroline Cayeux. Combien de fois ai-je entendu mes concitoyens me dire: « Mais enfin, vous êtes parlementaire, vous êtes maire et présidente d'une communauté d'agglomération, ce doit être la belle vie pour vous! » La plupart de nos concitoyens, voyant que nous exerçons plusieurs fonctions, ne songent pas une seconde que nous ne percevons finalement qu'une seule vraie rémunération.

C'est la réalité que vit concrètement l' élu local: une méconnaissance de son rôle et beaucoup de fantasmes quant aux indemnités qu'il perçoit.

Mes chers collègues, il reste donc encore bien des étapes à franchir, même si nous avons progressé, pour arriver à un vrai statut de l' élu local, permettant de sécuriser les élus quand ils se lancent dans la vie locale et quand ils la quittent, que ce soit par choix ou par nécessité, mais également de rendre la fonction et les rétributions correspondantes plus transparentes, donc de démystifier le sujet.

À titre personnel, je regrette que cette proposition de loi ne s'apparente pas davantage à une véritable réforme du statut de l' élu, qui ferait évoluer notre pays vers une démocratie moderne.

Malgré ces quelques réserves, vous l'aurez compris, je voterai ce texte, qui apporte des garanties supplémentaires aux élus locaux et qui marque des avancées certaines. J'en profite pour saluer l'excellent travail de notre rapporteur, Bernard Saugéy. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Raymond Couderc.

M. Raymond Couderc. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le Parlement a voté deux lois majeures, l'une en 1992 et l'autre en 2002, pour reconnaître des garanties aux élus.

Mais ces dispositions semblent de moins en moins suffisantes face aux contraintes que représente l'exercice d'un mandat électif durant le parcours professionnel et citoyen d'un Français.

En effet, et chacun d'entre nous le sait bien, le bonheur d'être élu par ses concitoyens est un privilège que nous nous devons d'honorer en mettant toute notre énergie au service de nos administrés.

Pour autant, il ne faut pas oublier que les élus sont, malgré tout, des citoyens comme les autres. Ils ou elles ont des familles à charge, des crédits à rembourser, des enfants dont il faut financer les études et des inquiétudes pour l'avenir.

Aujourd'hui, bien plus que par le passé, un citoyen qui souhaite s'investir dans sa collectivité en tant qu'élu prend un grand risque, tant professionnel que financier, non seulement pour lui, mais également pour sa famille.

Auparavant, il était facile de se mettre au service de sa collectivité pour quelques années, puis de revenir dans le monde professionnel ; c'était même valorisant eu égard aux compétences acquises. Mais, désormais, en période de grave crise économique, le fait de quitter un emploi stable constitue à la fois un réel déchirement et un vrai pari sur l'avenir. C'est la raison pour laquelle nombre des candidats potentiels se désistent.

C'est aussi pour cela que seuls les ressortissants de quelques catégories socioprofessionnelles peuvent aujourd'hui se permettre d'envisager sereinement un investissement à temps complet ou partiel dans des fonctions d'élu local. Je pense aux retraités, aux salariés de très grandes entreprises et, plus encore, aux fonctionnaires, qui peuvent bénéficier sur leur demande d'une mise en disponibilité de plein droit durant la durée de leur mandat, aux termes d'un décret du 13 janvier 1986. Et s'ils ne souhaitent pas se représenter ou ne sont pas réélus par la suite, ils peuvent sans difficulté rejoindre leur corps d'origine.

Il n'est pas aisé d'obtenir des chiffres précis sur la répartition socioprofessionnelle des élus locaux. Mais l'exemple national qu'est le Sénat, émanation des élus locaux et assemblée représentative des élus locaux puisque la plupart d'entre nous le sont également, révèle une tendance. Avant le dernier renouvellement de notre assemblée, le 25 septembre 2011, près de 41 % des sénateurs étaient issus du secteur public alors que, selon l'INSEE, les fonctionnaires représentaient en moyenne 18,57 % des actifs. Or, depuis le dernier renouvellement, les sénateurs issus du fonctionariat représentent près de 43 % de notre effectif total.

Loin de moi l'idée de stigmatiser un secteur professionnel, d'autant que, ancien professeur d'université, j'en ai moi-même fait partie. Il reste qu'une telle évolution est emblématique et traduit la diminution du nombre d'élus issus du secteur privé.

Je suis inquiet quant au risque qui pèse sur la représentation politique des Français pour l'avenir. On peut craindre de ne plus trouver de volontaires pour se présenter aux élections locales, sinon parmi les retraités et, pour ce qui est des actifs, parmi les fonctionnaires ou les salariés de très grandes entreprises. Comment une assemblée locale pourra-t-elle être représentative si la quasi-totalité de ses membres proviennent des mêmes secteurs d'activité ?

En ces temps de crise, nous ne pouvons pas nous passer de personnes compétentes et motivées qui souhaiteraient se présenter à des fonctions électives, mais qui y renoncent de peur de ne pas retrouver de travail par la suite.

Il est nécessaire que les assemblées élues soient vraiment représentatives de la population, tant par âge que par sexe ou par catégorie socioprofessionnelle.

À cette fin, nous devons sécuriser le parcours de l'élu – c'est ce que l'on appelle le statut – pour permettre à toutes les forces vives de la nation de s'investir dans la représentation locale et nationale.

La présente proposition de loi nous permet de faire un pas dans la bonne direction, mais le parcours risque d'être encore long ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Jacqueline Gourault applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je me félicite de la qualité des propos qui ont été tenus au cours de ce débat. Je salue tout particulièrement les interventions de MM. Jean-Claude Peyronnet et Philippe Dallier, qui ont remis un rapport sur l'exercice des mandats locaux et connaissent parfaitement le sujet.

Nombre d'intervenants ont exprimé des désaccords ponctuels et annoncé le dépôt d'amendements sur les sujets concernés. Je préfère donc attendre la discussion des articles pour leur apporter des éléments de réponse précis.

À ce stade, je souhaite simplement formuler une observation sur l'expression « statut de l'élu ». En effet, et il faudra que nous y réfléchissions tout au long de nos débats, qui dit « statut » dit aussi « protection ». C'est d'ailleurs l'objet de ce texte, qui fait suite à d'autres. Mais, outre la protection, il faut aussi envisager une forme de « contrat » pour définir les missions de l'élu local. C'est sur ce point qu'il y a des difficultés. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Quoi qu'il en soit, je n'ai pas d'états d'âme à ce sujet : il me paraît important que nos élus disposent d'un statut. Et même si le terme n'est peut-être pas adapté juridiquement, il l'est politiquement !

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Monsieur le président, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je sollicite une suspension de séance d'une vingtaine de minutes, afin que les membres de la commission des lois puissent se réunir pour examiner les amendements du Gouvernement.

M. le président. Nous allons donc interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-huit heures vingt.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 2 rectifié *bis* est présenté par MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Placade, Requier et Tropeano.

L'amendement n° 40 est présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'intitulé du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Statut de l'élu municipal »

II. - L'intitulé du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du même code est ainsi rédigé :

« Statut de l'élu départemental »

III. - L'intitulé du chapitre V du titre III du livre I^{er} de la quatrième partie du même code est ainsi rédigé :

« Statut de l'élu régional »

IV. - L'intitulé de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du même code est ainsi rédigé :

« Statut du délégué intercommunal »

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour présenter l'amendement n° 2 rectifié *bis*.

M. Pierre-Yves Collombat. Nous présentons plusieurs amendements avant l'article 1^{er}.

Il s'agit, ici, d'inscrire dans le texte – j'allais dire dans le marbre de la loi! – l'idée d'un statut de l'élu en modifiant le code général des collectivités territoriales.

On me dira qu'il s'agit d'une démarche symbolique. Précisément! L'élu remplit une fonction civique qui est aussi politique. Le pouvoir qu'il détient trouve son fondement dans le mandat que les citoyens lui confient pour agir en leur nom, dans le sens de l'intérêt général, et pas en son nom propre, pour créer de la plus-value ou faire des bénéfices. Et cela change tout, notamment quant à la responsabilité pénale, dont nous parlerons dans quelques instants.

Au surplus, par miracle, cet amendement échappe au couperet de l'article 40!

Quoi qu'il en soit, nous tenons beaucoup à la reconnaissance d'un statut de l'élu.

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec, pour présenter l'amendement n° 40.

M. Ronan Dantec. Je n'ai rien à ajouter aux propos de notre collègue qui vient de défendre un amendement identique, sinon pour dire, puisqu'il a évoqué l'application de l'article 40 de la Constitution, que nous avons quelques interrogations à ce sujet.

D'abord, je voudrais savoir si nous pourrions nous exprimer sur les amendements qui ont été déclarés irrecevables ou si cette irrecevabilité interdit d'évoquer les sujets qu'ils abordent.

Ensuite, je m'étonne que l'article 40 soit invoqué sur des plafonnements de taux maximaux inscrits dans la loi. Mais c'est là un débat théorique que nous aurons sans doute à un autre moment...

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Ces deux amendements identiques visent à modifier, pour chaque niveau de collectivités – communes, départements, régions, EPCI – l'intitulé du chapitre contenant les « garanties accordées aux titulaires de mandats », pour y substituer celui de « statut de l'élu ».

La portée de ces amendements est essentiellement symbolique, comme l'a fort bien souligné Pierre-Yves Collombat.

Cependant, avant de procéder à un tel changement, ne conviendrait-il pas de recenser l'ensemble des dispositions correspondantes, de manière à viser des références aux garanties contenues dans d'autres textes? Je pense au code de la sécurité sociale, au code pénal, etc. Ce travail permettrait d'élaborer un cadre plus complet.

Pour l'instant, la commission émet un avis défavorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. J'approuve l'exposé des motifs de l'amendement n° 2 rectifié *bis*.

Il serait courageux d'inscrire dans la loi un statut de l'élu, mais il faudrait prendre d'autres dispositions. Là, il s'agit de diverses protections, de retour au travail, de sécurité sociale, voire de retraite, mais pas des conditions d'exercice de la fonction : il n'est pas question de contrat, d'heures travaillées, d'heures de présence, de jours, etc.

J'approuve cet amendement sur le principe, mais je ne peux émettre un avis favorable aujourd'hui. Néanmoins, et je m'y engage, je demanderai à mon administration de travailler sur l'idée de statut de l'élu et de voir tout ce qui serait nécessaire pour créer un tel statut.

Sur différentes travées, certains d'entre vous ont souligné à juste titre que l'on parle parfois de conditions d'exercice pour éviter un débat, non pas de fond, mais en quelque sorte « de presse ». Les auteurs de la proposition de loi ont eu raison de chercher, avec le rapporteur, à améliorer un texte existant sur les conditions d'exercice du mandat.

Je m'engage à explorer toutes les pistes pour définir un statut, y compris en termes de fonctions, de manière de travailler, d'heures de présence, etc.

Il est toujours difficile d'être défavorable à un amendement tout en étant favorable à son principe. C'est là une illustration de la position délicate que j'aurai à exprimer à de nombreuses reprises au cours de la soirée.

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

M. Pierre-Yves Collombat. Je ne peux qu'apprécier l'ouverture d'esprit de Mme la ministre. Néanmoins, on me répond encore une fois qu'il est trop tôt, que ce n'est pas le moment, qu'il faut réfléchir davantage, etc. J'ai l'habitude!

C'est un problème de sémantique, mais la sémantique emporte tout!

Actuellement, le code général des collectivités territoriales traite des conditions matérielles d'exercice du mandat, mais rien n'empêchera par la suite d'améliorer le dispositif – j'y reviendrai dans un instant –, notamment en matière de responsabilité en général et de responsabilité pénale en particulier.

Bien sûr, on pourrait me faire valoir que ce texte est un petit pas transitoire, un préalable à la création du statut de l'élu promis par le Président de la République, à la suite des états généraux; je pourrais alors me résoudre à attendre un peu : cela fait tellement longtemps qu'on attend, on peut patienter encore quelques jours! Cependant, comme j'ai l'impression qu'il ne se passera rien d'ici à la fin du quinquennat, cela risque d'être un peu long! (*Sourires sur diverses travées.*)

Un sénateur du groupe socialiste. Il faudra un second quinquennat!

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 2 rectifié *bis* et 40.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 18 rectifié est présenté par MM. Dallier et Lefèvre.

L'amendement n° 43 rectifié est présenté par MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Plancade, Requier et Tropeano.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

La parole est à M. Philippe Dallier, pour présenter l'amendement n° 18 rectifié.

M. Philippe Dallier. Mes chers collègues, il s'agit ici de nouveau de la question de la gratuité, car l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales que nous proposons d'abroger précise que les fonctions électives sont gratuites. Cet amendement, dont je doute qu'il connaisse un sort favorable, a pour objet de rouvrir le débat sur ce sujet, de manière que, un beau jour, nous sortions de l'ambiguïté.

En effet, cette formule, à mon sens, ne veut plus rien dire du tout. Lorsque certains de nos concitoyens lisent que les fonctions électives sont gratuites, ils ont du mal, et on peut les comprendre, à admettre que les élus sont indemnisés, que l'on se préoccupe de leur retraite et de leur couverture maladie. Tout cela n'a pas beaucoup de sens. Je vous ai dit ce que j'en pensais dans la discussion générale.

D'ailleurs, à la suite de mon intervention, j'ai reçu deux tweets – Tweeter est désormais un moyen assez usuel pour communiquer, même entre les parlementaires et ceux qui les écoutent –, dont j'aimerais vous faire part. (*M. Philippe Dallier se saisit de son téléphone portable.*) Alors que je parlais de la gratuité, j'ai reçu un premier tweet disant : « Cela doit être fait bénévolement » – admettons ! –, puis un second affirmant : « Le cumul des mandats, on s'en fiche, c'est le cumul des revenus qui est intolérable ». (*Exclamations.*) On voit bien dans quelle ambiance notre discussion se déroule !

Mme Cécile Cukierman. En même temps, s'il n'y a pas de cumul des mandats, il n'y a pas de cumul des revenus !

M. Philippe Dallier. Malheureusement, c'est ce que l'on entend, même si les journalistes et ceux qui évoquent ces sujets dans les médias en parlent rarement. Telle est l'ambiance qui entoure notre débat.

Tant que nous resterons dans l'ambiguïté, nous prêterons donc le flanc à ce genre de critique. Je crois que, un jour, il faudra avoir le courage d'affirmer que les fonctions électives ne sont plus gratuites. Peut-être faut-il faire des élus des agents publics, comme cela avait été proposé jadis. Je ne sais pas vraiment quelle est la bonne formule, mais je suis convaincu qu'il faut sortir de cette ambiguïté. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour présenter l'amendement n° 43 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. Pour faire suite aux propos de Philippe Dallier, je me contenterai de rappeler la citation que j'ai donnée tout à l'heure de Jean et Camille de Maillard : « On n'est plus citoyen que pour s'abstenir d'agir – et, évidemment, tweeter (*Sourires.*) – à moins de vouloir assumer une responsabilité dont on devient l'infamant débiteur ». Mes chers collègues, nous sommes les infamants débiteurs de nos responsabilités !

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Il faut tout de même rappeler que les Français savent désormais à l'euro près ce que gagnent leurs élus. La plus grande transparence est aujourd'hui de mise, me semble-t-il !

Pour en venir à ces deux amendements identiques, le principe dont ont parlé nos collègues ne correspond plus aujourd'hui au régime qui s'est progressivement constitué au bénéfice des élus, c'est vrai. Toutefois, la suppression proposée, qui l'a déjà été à plusieurs reprises, a toujours été repoussée afin d'éviter de nous engager dans la voie d'une professionnalisation des élus.

L'ensemble de ces éléments me paraissent aujourd'hui pertinents, mais l'existence de cette disposition, qui est symbolique, je le répète, n'a pas interdit au législateur d'adopter un ensemble de mesures destinées à faciliter le mandat local.

La commission a donc très nettement émis un avis défavorable sur ces deux amendements.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Les principes et les mots du droit sont parfois délicats à manier, et il faut y être très attentif.

Le principe de gratuité, parce que la fonction n'est pas encadrée – j'en parlais tout à l'heure à propos du statut – par un nombre d'heures travaillées, des pauses, des heures de sortie, des jours de congés, etc., nous permet, en particulier pour ceux qui n'ont pas d'indemnités ou en ont très peu – il ne faut pas les oublier – de créer des indemnités et des régimes indemnitaires, notamment pour les délégués, de couvrir des frais de déplacement, de rembourser des avances, par exemple. Une kyrielle de dispositions est liée à ce principe de droit qu'est la gratuité.

Il faudrait revoir le principe de gratuité qui ouvre, par exemple pour les responsables associatifs, pour des élus syndicaux, pour un certain nombre de personnes qui exercent d'autres types de fonction, des droits compte tenu de la gratuité des exercices. Soyons donc attentifs à cette règle de droit !

Si, dans l'élaboration du code, nous devons respecter le droit, en revanche rien n'empêche que, dans notre discours, nous parlions d'élus rémunérés et d'autres qui ne le sont pas, ainsi que de plafonnement, comme l'a dit Mme Cayeux tout à l'heure, y compris pour le cumul des exécutifs locaux.

Ce sont des sujets qu'il nous faudra évoquer – M. Collombat en a parlé –, mais le principe de gratuité ouvre des possibilités dont vous regretteriez la disparition, mesdames, messieurs les sénateurs.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur ces deux amendements identiques.

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

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Je soutiens la position du rapporteur et m'inscris en faux contre les propos de nos collègues, en particulier de M. Collombat, dont je connais depuis longtemps le sens aigu de l'ironie : ils peuvent certes répéter à l'envi qu'il n'y a rien dans ce texte, qu'il ne contient pas le statut mirifique attendu. Pour ma part, je veux soutenir ici le point de vue contraire.

J'ai moi-même présenté une loi, non pas en 1991 mais en 1992, qui permettait d'importantes avancées. Si la présente proposition de loi est votée et si sont retenus les amendements qui ont été adoptés par la commission, cela fera douze mesures concrètes supplémentaires au bénéfice des élus locaux de ce pays.

M. Yves Daudigny. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Certains diront que, parce que ce texte ne va pas assez loin, il ne vaut rien. Mais on peut dire cela de manière récurrente à propos de presque toutes choses.

Le texte que vous proposez d'abroger date de 1831. Il s'inscrit dans une tradition ancienne, antérieure à la III^e et même à la II^e République, en vertu de laquelle on considère que l'exercice des mandats locaux ne donne pas lieu à un salaire. Ceux-ci sont assurés de manière civique et gratuite, et l'indemnité est une compensation.

Il y a là un principe républicain fondamental, que je défends ici, de même que je soutiens que les dispositions que nous sommes en train d'adopter, avec l'aide de tous – les amendements qui ont été retenus par la commission et les articles de la proposition de loi émanent de tous les groupes – constituent des avancées.

Certes, on peut toujours faire preuve d'ironie et mépriser les avancées. Pour ma part, je suis de ceux qui se réjouiront que l'on fasse de tels pas en avant. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

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

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président de la commission des lois, je sais que vous avez une grande capacité à vous réjouir. Il y a douze mesures dans ce texte, très bien ! Pourquoi pas une treizième ? Seriez-vous superstitieux ? (*Sourires.*)

Ce principe remonte à 1831. Toutefois, vous vous apprêtez à changer des principes qui remontent à beaucoup plus loin. Cet argument ne tient pas, cela n'est pas sérieux !

Le vrai problème, c'est qu'il faut rompre avec une hypocrisie – je crois que c'est Philippe Dallier qui a utilisé le mot tout à l'heure –, car, mystérieusement, ce principe ne concerne que les élus communaux. Pour autant que je sache, dans le CGCT, il ne s'applique ni aux élus départementaux ni aux élus régionaux. (*M. Jean-Jacques Hyest acquiesce.*) Là, on trouve cela normal ! De plus, la gratuité ne concerne que les petites communes, parce que, dans les grandes collectivités, elle ne pose pas de difficulté.

Dès lors, pourquoi ne pas lever ce verrou ? Cela ne changerait rien aux conditions effectives, qu'il s'agisse du montant des indemnités ou des contreparties. Lever ce verrou permettrait d'aller véritablement plus loin et de se débarrasser de cette clause qui remonte à 1831, une époque où, comme je le disais tout à l'heure, les fonctions électives étaient essentiellement

décoratives – beaucoup de gens étaient alors nommés – et permettaient de justifier les décorations dont on gratifiait les notables locaux.

Nous ne sommes plus du tout dans cette configuration, surtout depuis 1982. Il faut tout de même être un peu cohérent !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. J'ajoute que 300 000 élus en France, soit près de 60 % d'entre eux, ne reçoivent aucune indemnité. Le principe de gratuité permet à toutes les collectivités territoriales de rembourser aux élus leurs dépenses, notamment, pour certains, les frais de garde d'enfants, de couvrir entièrement les sommes qu'ils engagent pour la collectivité.

M. François Grosdidier. Ce n'est pas l'avis des préfets !

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. En supprimant pour ces 300 000 élus le principe de gratuité, vous leur enlevez la possibilité d'être indemnisés et remboursés de leurs frais. Il s'agit d'un véritable problème.

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

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Je n'accepte pas, Pierre-Yves Collombat, que vous disiez que mon argumentation n'a aucun sens. (*Exclamations sur diverses travées.*)

Je tiens à être précis sur ce principe de la gratuité, qui a existé sous plusieurs républiques et même avant. Comme l'a souligné Mme la ministre, il y a beaucoup de sens à maintenir ce principe dans notre loi par respect pour les élus locaux.

Sur les 550 000 élus de France, sans doute près de 450 000 ne touchent aucune indemnité. Ces « hussards noirs de la République », pour reprendre une formule de Charles Péguy, se dévouent inlassablement et se battent tous les jours pour faire vivre nos communes. Ils connaissent chaque route, chaque chemin, chaque maison, chaque commerce, chaque entreprise ; ils connaissent la réalité, et la moindre des choses est de maintenir le principe en vertu duquel ils exercent leur mandat gratuitement. Je le dis avec gravité, car je pense que l'on ne peut pas tout traiter sur le mode de l'ironie.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Ce serait à mon sens une erreur de supprimer le principe de gratuité. En effet, cela impliquerait – vous l'avez dit, madame la ministre – de salarier les élus pour atténuer le poids des frais.

Le principe de gratuité permet les indemnités. D'ailleurs, je regrette que vous ayez employé l'expression d'« élu rémunéré », qui fait référence à un salaire, car je ne souhaite pas que l'on s'engage dans cette voie, madame la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. Je retire le terme « rémunéré » !

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. J'avoue mon étonnement. On parle de professionnalisation, de salaire, qu'il faut éviter dans les fonctions électives, de gratuité et d'action volontaire. Une distinction est nécessaire. Les sapeurs-pompiers volontaires, par exemple, ont des possibilités d'indemnisation ; leur action n'est ni gratuite ni bénévole.

Ce qui m'étonne surtout, madame la ministre, c'est que, à l'occasion de l'examen, voilà quelques semaines, du projet de loi de finances pour 2013, il a été prévu que les élus, donc les collectivités, seraient, au-delà d'une certaine rémunération, assujettis aux cotisations pour les risques liés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Cette mesure a pour seul but de ponctionner les collectivités locales. Par exemple, elle va coûter 400 000 euros au département de la Marne ! Et on continue à parler de gratuité.

D'un côté, on impose aux collectivités de nouvelles cotisations et, de l'autre, on soutient que les élus exercent leurs fonctions gratuitement. Il y a là une véritable contradiction !

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

M. François Fortassin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce débat sémantique ne fait guère avancer les choses !

M. Bernard Saugey, rapporteur. C'est sûr !

M. François Fortassin. Si vous expliquez à l'homme de la rue, qui au passage est aussi un électeur, que les fonctions sont gratuites mais que les élus perçoivent malgré tout de l'argent, il aura le sentiment profond – et je feutre le langage ! – qu'on le roule dans la farine ! *(Sourires.)*

M. Jean-Jacques Hiest. Voilà !

M. Philippe Dallier. Bonne image !

M. François Fortassin. Il suffit de dire que les fonctions ne donnent pas droit à rémunération, mais peuvent être indemnisées.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Très bien ! M. Fortassin a trouvé la synthèse entre Pierre-Yves Collombat et moi.

Mme Jacqueline Gourault. Avec l'accent ! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Lenoir. Comme vous, monsieur le président de la commission des lois, je suis convaincu que les petits pas permettent d'avancer.

La question du statut de l'élu local se pose depuis des dizaines d'années, et c'est par petites touches et retouches que nous ferons progresser l'idée que les élus qui se consacrent à la gestion de leur territoire peuvent recevoir une indemnité.

En revanche, j'ai été surpris par l'argument que vous avez avancé. J'y répondrai avec précaution, car vous avez tout à l'heure reproché à vos collègues de ne pas comprendre le sens de vos propos.

Vous vous référez à 1831, aux débuts de la monarchie de Juillet.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Oui !

M. Jean-Claude Lenoir. Faisons un peu d'histoire. Ceux qui dirigeaient la France alors n'avaient qu'une obsession : écarter des postes électifs ceux qui ne le méritaient pas,...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Vous avez raison.

M. Bernard Saugey, rapporteur. C'est vrai !

M. Jean-Claude Lenoir. ... c'est-à-dire ceux qui travaillaient : ouvriers, employés, etc. En posant le principe de la gratuité, il s'agissait de réserver ces postes à ceux qui avaient les moyens d'agir sans être indemnisés.

M. François Grosdidier. Les rentiers !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. L'indemnité parlementaire a été un combat de la gauche !

M. Jean-Claude Lenoir. C'est la raison pour laquelle je me tourne vers mes collègues Philippe Dallier et Pierre-Yves Collombat pour leur dire qu'ils ont tout à fait raison. Corrigons ce texte qui remonte à 1831 et qui a tout simplement donné naissance à l'aristocratie républicaine. *(Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Dans cette assemblée, on a l'habitude, et je le salue, d'être extrêmement raisonnable.

Le régime indemnitaire n'a pu être ouvert, y compris pour les parlementaires, que parce que la gratuité de la fonction a été établie.

Si l'on suit votre logique jusqu'au bout et que l'on rémunère cette fonction au lieu de l'indemniser, elle deviendra alors, comme tout salaire, imposable à 100 %. Choisir la rémunération revient à donc à remettre en cause le principe du régime indemnitaire des élus.

M. Daniel Raoul. Exact !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Très bien !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Au détour d'une loi qui entend améliorer le statut de l'élu, recommencer tous les travaux qui ont été menés pour l'ensemble des régimes indemnitaires, ceux des parlementaires comme ceux des autres élus de France, c'est possible, mais il faut dans ce cas demander une suspension de séance ! Nous devrions en effet examiner toutes les conséquences que cela emporte en termes de cotisations sociales, d'impôt sur le revenu, de statut de la rémunération, de contrôle de son utilisation, et le faire jusqu'au bout.

Mme Cécile Cukierman. Excellent !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je n'avais pas l'intention de convoquer cet argument, mais, au bout d'une demi-heure, j'y suis contrainte : le régime indemnitaire permet aux élus d'avoir un statut protégé et de qualité. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.)*

M. le président. La parole est à M. Philippe Bas, pour explication de vote.

M. Philippe Bas. Ce débat est passionnant, parce que nous posons une question de principe qui est à mon avis essentielle. L'élu doit-il être désormais considéré comme salarié par sa collectivité ? Au contraire, son mandat est-il gratuit ? Dans ce dernier cas, dès lors que, en général, l'exercice de ses fonctions entraîne et une perte de rémunération et des frais, il lui faut en quelque sorte une indemnité compensatrice à la fois de ce manque à gagner et des dépenses qu'il engage, ne serait-ce que les frais de déplacement, qui sont parfois très importants pour les élus.

En ce qui me concerne, je préfère cette dernière philosophie ; elle est noble.

M. Daniel Raoul. Très bien !

M. Philippe Bas. Je n'ai pas peur d'être taxé d'hypocrisie en affirmant que nos concitoyens, que j'ai aussi l'occasion de rencontrer, ont suffisamment de discernement pour comprendre la valeur de ce principe.

Par conséquent, nous ne devons pas supprimer l'article du code qui affirme que les fonctions électives sont gratuites. Quel que soit le mandat que nous exerçons, nous ne sommes pas les salariés de nos collectivités. (*Très bien! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Je m'inscris dans la même tendance que mes collègues Fortassin et Bas et que Mme la ministre!

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

M. François Grosdidier. Je suis bien embarrassé : je voulais dire ce que notre collègue Fortassin a exprimé mieux que moi, et avec l'accent! (*Sourires.*)

M. François Fortassin. J'espère qu'il n'y avait pas que l'accent, tout de même!

M. François Grosdidier. Pour nos concitoyens, il est incompréhensible qu'une activité qui, par principe, doit être exercée gratuitement puisse donner lieu à une contrepartie financière ne se limitant pas à la stricte indemnisation des frais qui auraient été engagés.

Pour autant, le débat juridique est posé. Le fait qu'une activité ne soit pas nécessairement gratuite signifie-t-il que celle-ci ne peut être rémunérée que sous la forme d'un salaire? Cela me semble contestable et je ne partage pas ce point de vue, mais une telle question ne doit pas être prise à la légère. On a évoqué les sapeurs-pompiers volontaires et cité d'autres formes de contrepartie financière pour des activités exercées au profit de la collectivité.

Madame la ministre, je m'inscris en faux contre vos propos, sauf si l'on me prouve le contraire. Vous affirmez que ce dispositif ouvre de larges possibilités d'indemnisation réelle des frais engagés par des conseillers ou des élus municipaux.

M. Jean-Jacques Hyest. Oui!

M. François Grosdidier. Dans ce cas, il faudrait en transmettre le décompte aux autorités de tutelle et aux préfetures.

Il n'est qu'à voir, par exemple, les difficultés que rencontrent les pères pour se faire rembourser leurs frais de garde d'enfants; nous y reviendrons lors de l'examen de l'article 2. Aujourd'hui, pour un grand nombre d'élus, non seulement le mandat électif n'a pas de contrepartie financière, mais il entraîne souvent un coût largement supérieur au montant des indemnités perçues, et bien sûr un coût certain lorsqu'il n'est pas indemnisé du tout.

Certes, le principe d'une non-indemnisation des conseillers municipaux peut continuer à coexister avec un régime d'élus indemnisés. En revanche, poser le principe de la gratuité pour tous, sauf pour certains, délégitime aux yeux de l'opinion publique le principe même de l'indemnité...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Mais non!

M. Jeanny Lorgeoux. Fermez le ban!

M. François Grosdidier. Nous ne réglerons sans doute pas ce problème ce soir, car nous n'en mesurons pas encore toutes les conséquences, mais le sujet mérite qu'on le retravaille avant la fin du quinquennat.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Peyronnet. Mme la ministre a sorti l'arme nucléaire; pour ma part, je me contenterai d'une arme de poing, ou à peine. (*Sourires.*)

Je l'ai dit lors de la discussion générale : dans ce domaine, je suis partisan de la politique des petits pas. Tout ce qui peut améliorer le statut des élus est positif.

De façon tout à fait modeste, ce texte apporte une petite avancée, mais une avancée tout de même. Et depuis 1992, finalement, le pas que nous avons franchi est assez important.

On peut parler de la gratuité. J'ai moi-même appelé de mes vœux cette discussion. Pour autant, il faut bien avoir à l'esprit que, si nous votons ces amendements identiques, c'est une autre logique qui s'imposera.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Oui!

M. Jean-Claude Peyronnet. Aussi, tout ce qui concerne le statut actuel de l'élu tombera et il n'y aura plus lieu de poursuivre la discussion de ce texte qui me semble assez consensuel.

C'est pourquoi il serait bienvenu que les auteurs de ces amendements identiques les retirent.

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Les fonctions électives sont gratuites... C'est beau comme l'antique! Certes, cela remonte à 1831, une période où le suffrage était censitaire,...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Effectivement!

M. Philippe Dallier. ... et où les élus étaient désignés et avaient les moyens d'assumer leurs fonctions et de trouver ailleurs des revenus. Nous n'en sommes plus là.

Un autre point me gêne dans l'argumentaire des détracteurs de cet amendement : l'opposition gratuité *versus* professionnalisation. Je ne sais même pas ce que ce dernier terme recouvre : nous ne sommes pas titulaires d'un CDI!

M. Jeanny Lorgeoux. Ce sont des CDD renouvelables!

M. Philippe Dallier. Au terme de notre mandat, les électeurs jugent notre compétence et nous reconduisent ou non dans nos fonctions. De quoi parlons-nous au juste? La compétence des élus, c'est un autre débat! (*Mme Jacqueline Gourault acquiesce.*)

Comme un certain nombre de mes collègues, madame la ministre, vous affirmez que supprimer le principe de la gratuité ferait tomber tout le reste et nous empêcherait d'indemniser les élus ou de les défrayer.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Mais non!

M. Bernard Saugey, rapporteur. Pas du tout!

M. Philippe Dallier. Pour ma part, je n'en suis absolument pas certain.

La suppression d'un article du code qui prévoit que certaines fonctions électives sont gratuites nous empêche-t-elle vraiment de continuer à affirmer que les élus peuvent être indemnisés ou défrayés de certaines dépenses qu'ils auraient engagées?

Dans la mesure où le doute existe, je retire l'amendement n° 18 rectifié qui, de toute façon, était un amendement d'appel. Cela étant, madame la ministre, j'aimerais tout de même être convaincu.

M. le président. L'amendement n° 18 rectifié est retiré.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Ce débat n'est pas inutile.

À la suite des propos de Jean-Claude Lenoir et de Philippe Dallier, je tiens à rappeler que l'indemnité des parlementaires, comme celle des élus locaux, est le fruit d'un combat mené et soutenu par ceux qui voulaient que tous les citoyens – ouvriers, paysans, employés, tout le monde! –, et pas seulement les rentiers, puissent accéder aux fonctions électives. Sous la monarchie de Juillet, le régime était censitaire.

Toutefois, comme certains d'entre vous l'ont dit avec beaucoup de clarté – trois phrases ont suffi à François Fortassin pour nous soumettre une belle synthèse,...

M. Jeanny Lorgeoux. C'est le bon sens rural!

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. ... tandis que Philippe Bas a très bien exposé les enjeux, à l'instar de Mme la ministre et de Jean-Claude Peyronnet –, nous sommes dans une logique où les indemnités servent à compenser les frais engagés, le temps que nous consacrons à l'exercice de nos fonctions et la perte de revenus qui en découle.

C'est une logique claire, et je crois sage que nous en restions là pour ce soir.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. J'espère que l'avis du président de la commission des lois sera suivi.

Puisque l'on m'a directement interrogée, je réponds. C'est grâce au principe de gratuité que nous avons pu prévoir un régime indemnitaire. Mme l'auteure de la proposition de loi a tenu à rappeler qu'il s'agissait bien d'une indemnité.

L'indemnité n'a rien à voir avec le salaire, ni avec l'achat d'une prestation de services. Ce sont trois possibilités différentes parmi lesquelles il faut choisir. Soit on verse un salaire, soit on achète une prestation de services, soit, quand on refuse ces deux modes, on crée une indemnité, qui compense un renoncement à un métier et couvre un certain nombre de frais. C'est la raison pour laquelle les indemnités n'ont pas le même statut que le salaire et, par exemple, ne sont pas soumises au même régime au titre de l'IRPP. Soyons donc bien attentifs à ce que nous faisons.

Pour ma part, je suis d'accord avec vous pour mener de façon approfondie une recherche juridique sur l'abandon de la gratuité. Néanmoins, au moment où je vous parle, pour maintenir les indemnités, donc des régimes indemnitaires ou des compensations de frais, nous n'avons d'autre solution que de garder le principe de gratuité.

Je l'ai dit tout à l'heure, certaines associations qui ont, par exemple des délégations de service public demandent, pour un certain nombre de fonctions, à pouvoir poser le principe de la gratuité accompagnée d'un régime indemnitaire. Nous sommes dans la même situation, mais, aujourd'hui, je n'ai pas la solution en droit.

En adoptant l'amendement n° 43 rectifié, vous feriez donc une erreur, me semble-t-il.

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer, pour explication de vote sur l'amendement n° 43 rectifié.

M. Jean Boyer. Ce débat me rappelle quelques souvenirs. Voilà quarante-sept ans, j'ai pour la première fois été élu maire d'une commune de 250 habitants. J'ai passé la main en 1995, mais cette expérience me permet de porter un jugement sur le passé et le présent, mais aussi de tracer des pistes pour l'avenir.

Qui faisait le travail en 1965? Mes amis secrétaires de mairie... À l'époque, nous n'avions pas de marchés à passer. Dans les communes rurales, la tâche incombait aux agriculteurs: ils représentaient 80 % de la population et n'hésitaient pas à faire les corvées dans les chemins! Nous n'avions pas de négociations à mener, pas de normes sanitaires à respecter; la responsabilité du maire était très limitée.

Aujourd'hui, je peux vous dire, par expérience personnelle, qu'un maire est un responsable. Pourtant, parmi les élus, c'est peut-être celui qui doute le plus de sa raison d'être.

Je m'explique: les communautés de communes ont hérité, à juste titre, des responsabilités d'investissement, dépossédant progressivement les communes rurales de cette compétence. Or, sans que cela soit une question d'orgueil, assurer un mandat dans une commune, c'est aussi vouloir, avec le conseil municipal, laisser une trace de son passage. Si, demain, le maire d'une commune rurale se contente d'un rôle de président d'association, d'officier d'état civil ou de garde-champêtre, il ne sera pas très motivé pour être maire.

Très simplement, madame la ministre, nous devons, à travers cette proposition de loi, convaincre les maires qu'on veut les comprendre et les aider.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 44 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Plancade, Requier et Tropeano, est ainsi libellé:

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé:

Le code pénal est ainsi modifié:

1° Au premier alinéa de l'article 432-12, les mots: « un intérêt quelconque » sont remplacés par les mots: « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général »;

2° L'article 432-14 est ainsi modifié:

a) Le montant: « 30 000 euros » est remplacé par le mot: « 75 000 euros »

b) Après le mot: « susmentionnés », la fin de cet article est ainsi rédigée: « de contrevenir aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public, en vue de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié. »

3° Au second alinéa de l'article 122-4, après le mot: « légitime », sont insérés les mots: « ou par l'autorité de sa fonction, à condition d'être mesuré et adapté aux circonstances, »

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Je serai assez bref, car je constate que ce n'est manifestement pas ici le lieu de discuter. (*Sourires sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UMP.*)

Ainsi, nous parlerions de rémunération alors qu'il faudrait parler d'indemnité. C'est un premier faux procès : tout le monde parle d'indemnité !

Toutefois, lorsque vous parlez d'indemnité, de quoi parlez-vous au juste ? De la contrepartie d'un manque à gagner ? Mais de quoi s'agit-il, par exemple, pour les nombreux maires qui sont aussi retraités ? Par ailleurs, que vous fassiez quelque chose ou que vous ne fassiez rien, votre indemnité n'est pas modulée, que je sache !

Nous parlons donc bien d'indemnité, mais nous estimons que cette indemnité ne compense rien du tout. Nous jugeons simplement que, si nous voulons avoir des élus performants, qui consacrent du temps à leur mandat, nous devons nécessairement les indemniser.

Deuxième faux procès : sauf erreur de ma part, l'article dont nous débattons concerne la fonction municipale.

M. Philippe Dallier. Exactement !

M. Pierre-Yves Collombat. Pour les autres mandats, on ne se pose pas autant de problèmes métaphysiques et juridiques. Peut-être devrait-on, d'ailleurs... Ces faux procès montrent tout simplement que vous n'avez pas véritablement envie de créer un statut de l'élu.

Telle était donc la première motivation des amendements que nous avons déposés. Au-delà, un statut de l'élu nous semble également indispensable pour des motifs de responsabilité, notamment pénale.

Le problème est que le code pénal fonctionne avec un effet de cliquet : le fait d'être élu est toujours une circonstance aggravante, jamais une circonstance atténuante. Le Sénat s'en est ému et, par deux fois, notamment sur l'initiative de notre collègue Bernard Saugey, a voté à l'unanimité de ses membres un texte qui sécurise les élus en matière de prise illégale d'intérêts et qui précise, en matière d'atteintes à la probité dans les marchés publics, que le délit de favoritisme n'est constitué qu'en cas d'intention de favoriser.

Le troisième élément sur lequel je souhaite insister est plus récent. Mes chers collègues, vous avez dû suivre les aventures du maire de Cousolre, dans le département du Nord. Celui-ci avait giflé un adolescent qui se livrait à quelques dégradations et incivilités. Il a été condamné en première instance – tout est normal ! – au motif que sa qualité de dépositaire de l'autorité constituait une circonstance aggravante. Puis, ô miracle, la cour d'appel de Douai, non seulement ne l'a condamné à aucune peine – même son avocat demandait une sanction ! –, mais a reconnu qu'il avait eu raison.

Ce jugement mérite d'être retenu, la cour ayant posé que « le geste du maire, mesuré et adapté aux circonstances de fait de l'espèce, même s'il l'a lui-même regretté, était justifié en ce qu'il s'est avéré inoffensif et était une réponse adaptée à l'atteinte inacceptable portée publiquement à l'autorité de sa fonction » – j'insiste sur ces derniers termes, mes chers collègues.

Nous reconnaitrions donc, après la cour d'appel de Douai, l'autorité de la fonction, et poserions que l'on ne peut pas injurier un maire impunément. Voilà pourquoi, même si c'est

symbolique, instaurer un statut de l'élu, avec des devoirs mais aussi des droits, et progressivement le nourrir, y compris sur le plan de la responsabilité des maires, me paraît essentiel.

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié, présenté par M. Pillet, Mme Troendle, MM. Courtois, Reichardt et Lefèvre, Mlle Joissains, MM. Hyst, Frassa et Fleming et Mme Cayeux, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les mots : « un intérêt quelconque » sont remplacés par les mots : « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

La parole est à M. François Pillet.

M. François Pillet. Cet amendement vise à reprendre partiellement les amendements à ogives multiples qu'avait préparés notre collègue Pierre-Yves Collombat. (*Sourires.*)

Personne ne contestera que cette disposition s'insère parfaitement dans les objectifs de la proposition de loi. C'est par ailleurs un amendement dont la légitimité et la précision juridiques ont déjà fait l'objet d'un vote unanime de l'ensemble du Sénat.

Face à l'imprécision de la notion de gestion de fait, et face surtout à l'imprécision des conséquences civiles ou pénales de ce délit, la juridiction administrative a parcouru un chemin qui n'est plus tout à fait cohérent avec la portée accordée par la chambre criminelle de la Cour de cassation aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal. Cet amendement vise donc simplement à préciser ce texte, en garantissant aux élus d'être pénalement traités par des dispositions aussi précises que l'exigent les principes généraux du droit et la Constitution, ainsi qu'on nous l'a rappelé voilà peu à propos d'une autre incrimination.

En effet, à l'heure actuelle, aux termes de l'arrêt de la Cour de cassation du 22 octobre 2008, l'infraction, pour être constituée, ne nécessite pas que les coupables aient retiré de l'opération prohibée un quelconque profit, ni que la collectivité ait souffert un quelconque préjudice.

Par ailleurs, un arrêt, rendu me semble-t-il par la cour d'appel de Grenoble, a reconnu qu'un seul intérêt moral pourrait suffire à constituer l'infraction, même si, en l'occurrence, l'élu en cause n'a pas été condamné.

Or, pour un élu qui est président d'une association recevant des subventions, l'intérêt moral, ce peut être simplement le plaisir d'être président !

On ne peut pas laisser ce texte pénal avec une imprécision rédactionnelle telle que la jurisprudence de la Cour de cassation permette ainsi d'élargir cette infraction dans des conditions qui, encore une fois, ne me semblent pas compatibles avec les principes généraux du droit.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Je constate que la conférence des présidents a bien fait de prévoir, non seulement la soirée, mais aussi la nuit pour l'examen de ce texte. Je suis toutefois curieux de savoir combien nous serons encore dans l'hémicycle à une heure du matin...

Un sénateur du groupe UMP. Nous, nous y serons !

M. Bernard Saugey, *rapporteur*. Dans l'amendement de notre collègue Pierre-Yves Collombat, il y a en réalité trois dispositions.

Je ne puis que souscrire à la première, dont nous sommes conjointement les pères putatifs, puisque nous avons tous deux travaillé sur la prise illégale d'intérêts. L'amendement n° 1 rectifié, présenté par François Pillet, ne reprend que cette disposition, ce qui me conduira bien évidemment à lui donner un avis favorable, au nom de la commission.

En revanche, les deux autres dispositions posent davantage de problèmes.

En particulier, le 3° de l'amendement n° 44 rectifié prévoit de donner une portée législative à la jurisprudence de la cour d'appel de Douai, qui a relaxé un maire ayant giflé un adolescent.

J'observe que l'objet de cette disposition est d'ores et déjà satisfait par cette jurisprudence, qu'il convient également de compléter par celle qui porte sur l'état de nécessité résultant de la légitime défense.

J'émettrai donc un avis défavorable sur l'amendement n° 44 rectifié.

En revanche, sur la prise illégale d'intérêts, nous sommes tous d'accord : c'est pourquoi j'é mets un avis favorable sur l'amendement n° 1 rectifié.

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

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. Sur ces deux amendements tendant à réviser le code pénal au détour d'une proposition de loi, je ne puis qu'émettre un avis défavorable. Une telle révision exigerait en effet un travail important de concertation avec la Chancellerie.

Le problème de la prise illégale d'intérêts n'est pas si simple. Nous avons bien dit que l' élu serait amené à se demander, au cas par cas, si son intérêt personnel était en lien ou non avec un intérêt général. Face à une question aussi complexe, je préfère que l'on s'abstienne de toute modification du code au détour de cette proposition.

En conséquence, l'avis du Gouvernement est défavorable sur les deux amendements.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hiest, pour explication de vote.

M. Jean-Jacques Hiest. Je redoute toujours que l'on ne cherche à bricoler le code pénal. Toute modification de ce texte exige une réflexion approfondie, et c'est pourquoi je ne voterai pas l'amendement de notre collègue Pierre-Yves Collombat.

En revanche, madame la ministre, nous avons déjà délibéré très longuement sur la modification de l'article 432-12 dudit code. Nous l'avons fait au travers d'un texte exclusivement consacré à cette question, en présence du garde des sceaux de l'époque, qui n'avait alors manifesté aucune opposition.

Il se trouve que cette proposition de loi, déposée sur l'initiative de notre collègue Bernard Saugey, a été votée unanimement par le Sénat, mais n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale.

Je n'aime pas beaucoup, moi non plus, que l'on modifie sans cesse le code pénal, mais, en l'occurrence, je pense que nous avons fait le travail de réflexion nécessaire.

Cela me rappelle les débats sur la loi Fauchon. Certes, les élus locaux étaient rarement condamnés, mais ils étaient souvent poursuivis, donc toujours menacés. Il en va de même du délit de prise illégale d'intérêts : il y a peu de condamnations, mais beaucoup de poursuites, ce qui est insupportable pour les élus locaux.

À mon avis, ce sujet trouve donc parfaitement sa place dans cette proposition de loi. Et l'on peut espérer que, cette fois, l'Assemblée nationale acceptera de se pencher sur la question, au travers d'un texte qui contient plusieurs autres dispositions.

Vous avez émis un avis défavorable sur ces amendements, madame la ministre. Veuillez m'excuser mais, si nous reprenons l'historique des événements, il me semble que nous avons murement réfléchi avant de nous prononcer sur ce sujet.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. J'entends votre propos, monsieur le sénateur, et l'on me souffle même qu'Anne-Marie Escoffier était rapporteur du texte que vous avez mentionné.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Absolument !

Mme Marylise Lebranchu, *ministre*. Je vais être très franche avec vous : vous me proposez de toucher au code pénal, dans un domaine où il existe une jurisprudence de la Cour de cassation.

Or je n'ai même pas fait de réunion interministérielle sur le sujet, et vous connaissez notre prudence dès lors qu'il s'agit de toucher au code pénal. Je regrette de ne pas avoir organisé une telle réunion et je m'engage à lancer une réflexion avec nos directions sur cette question. Toutefois, vous comprendrez aisément que je ne puisse pas m'engager pour le moment.

Je maintiens donc un avis défavorable, tout en entendant que j'ai un travail à faire, y compris dans la perspective du projet de loi qui sera prochainement soumis au Parlement.

M. François Grosdidier. Faites confiance à notre sagesse ! (*Sourires.*)

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

M. Alain Anziani. À titre personnel, je ne voterai aucun de ces deux amendements.

Tout d'abord, monsieur Hiest, et je rejoins en cela le raisonnement de Mme la ministre, je crois qu'il est toujours très délicat, en dépit de toutes les réflexions qui ont déjà pu être menées, d'amender un texte de droit pénal sans avoir pu tenir une concertation très large avec les professionnels concernés.

Comment peut-on modifier un tel texte sans avoir demandé aux magistrats de la Cour de cassation en charge de ce type d'affaires – je sais qu'ils sont mis en cause, mais justement ! – quelle est leur position et quelles seront les conséquences d'une telle modification ? Il me semble que procéder ainsi n'est pas de bonne administration.

Ensuite, je vois un effet certain de cette mesure : nous allons ouvrir un débat fracassant avec l'opinion, qui nous reprochera de nouveau de ne tempérer la législation pénale que pour nos propres intérêts.

J'insiste sur ce point. Je l'ai souligné en début d'après-midi, ce texte va faire l'objet de critiques, que nous devons assumer et face auxquelles il nous faudra tenir bon. Toutefois, n'en rajoutons pas ! Or avec cette disposition pénale, nous en

rajouterions justement. Et tout cela pour rien, à mon avis, je regrette de le dire aux auteurs des amendements. Car quand on remplace « intérêt quelconque » par « intérêt personnel distinct de l'intérêt général », où est la révolution? (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Philippe Bas. C'est très différent!

M. Alain Anziani. On ne change strictement rien!

François Pillet nous explique que la notion d'intérêt moral suffit aujourd'hui pour faire condamner quelqu'un au titre de la prise illégale d'intérêts. Eh bien, demain, un intérêt personnel distinct de l'intérêt général pourrait être constitué également, par un intérêt moral. Tout cela ne change donc strictement rien.

Nous allons faire beaucoup de bruit pour, *in fine*, ne rien modifier. Nous devons faire face aux mêmes condamnations que celles qui sont rendues aujourd'hui. Si je déplore que les tribunaux aient parfois la main trop lourde, ce n'est pas de cette façon-là que nous aboutirons à un meilleur résultat.

M. le président. La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

Mme Nathalie Goulet. Nous voterons l'amendement présenté par François Pillet, pour deux raisons très simples.

Tout d'abord, ce texte n'est pas frappé par la procédure accélérée. La navette nous donnera l'occasion d'ajuster ce dispositif et de nous concerter avec les services du garde des sceaux.

Ensuite, le Sénat a déjà voté cette disposition...

M. Bernard Saugey, rapporteur. Unaniment!

Mme Nathalie Goulet. ... à l'unanimité, qui plus est. Il s'agit d'un ajustement jurisprudentiel qui, en toute hypothèse, n'entrera pas en vigueur avant la fin de cette navette. Rien ne nous empêche d'avancer sur ce dossier.

Nous voterons donc l'amendement n° 1 rectifié.

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

M. François Pillet. Je pense qu'il faut effectivement profiter de la navette pour travailler encore ce texte et permettre à Mme la ministre d'en affiner la portée avec ses services.

Quant à savoir si nous nous fracasserions contre l'opinion publique, mon excellent contradicteur, M. Anziani, qui est un non moins excellent juriste, sait très bien que nous ne proposons pas d'exonérer les élus ni, pour le dire clairement, d'amnistier d'une quelconque façon ceux qui se seraient rendus coupables de gestion de fait.

Nous ne faisons qu'apporter une précision, afin de savoir exactement quand une gestion de fait peut être poursuivie devant un tribunal correctionnel ou une cour d'appel. Encore une fois, je ne pense pas – je n'ai pas vérifié – que ce texte ait jamais été frappé d'une question prioritaire de constitutionnalité. Un « intérêt quelconque »? Trouvez-vous vraiment qu'il s'agit là d'une rédaction à la hauteur d'un texte pénal? Celle que nous proposons a au moins l'avantage d'avoir été éclairée par les débats parlementaires.

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

M. Pierre-Yves Collombat. Tout d'abord, cela a été dit, la rédaction que François Pillet et moi-même proposons a tout de même été votée deux fois à l'unanimité au Sénat. Certes, nous en sommes restés là, mais vous sembliez plus enthousiaste à l'époque, monsieur Anziani. (*Sourires.*)

Comme l'a rappelé le président Hyst, le représentant du Gouvernement n'avait pas émis à l'époque de critiques particulières à son encontre.

S'agissant de la disposition relative au favoritisme, si ma mémoire est bonne, elle a également été votée une fois au Sénat. Ce n'est tout de même pas rien.

Quant au troisième point de mon amendement, relatif à l'article 122-4 du code pénal, il s'agit simplement d'explicitier cette disposition et de permettre aux maires de faire valoir l'autorité de leurs fonctions pour ne pas recevoir trop de horions de la part de leurs administrés. Quelle révolution! (*Sourires.*)

Enfin, on me dit qu'il ne faut pas bricoler le code pénal. Très bien, madame la ministre, mais que ne nous proposez-vous alors un texte global sur le statut de l'élu, qui nous permette de discuter, en prenant le temps nécessaire, de toutes ces questions? Or, si j'ai bien compris, nous n'aurons pas un tel texte!

Dès lors, nous en sommes réduits à utiliser le peu de pouvoirs dont nous disposons pour tenter de vous aiguillonner vers tel ou tel problème qui nous semble important. Cela ne va pas plus loin que ça. Proposez-nous un véritable statut de l'élu, qui puisse régler ce problème, et nous vous suivrons.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

Mme Cécile Cukierman. Le groupe CRC s'abstient!

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, avant l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

① I. – (*Non modifié*) Le second alinéa du I de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

② « Dans les communes de moins de 3 500 habitants, sous réserve de l'application des II et III de l'article L. 2123-20 et sans préjudice de l'application de l'article L. 2123-22, l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23. »

③ II. – Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « et L. 2123-18-4 » sont insérés les mots : « , ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 ».

M. le président. La parole est à M. Yves Daudigny, sur l'article.

M. Yves Daudigny. À rebours des propos qui ont été tenus tout à l'heure, je débute mon intervention en applaudissant l'arrivée, dans notre assemblée, de ce texte que j'oserai qualifier d'ambitieux et de courageux à la fois.

Dans la suite logique et directe des États généraux de la démocratie territoriale, organisés par le président du Sénat en octobre dernier, cette proposition de loi, au même titre que celle qui a été examinée hier, marque une réelle avancée pour la vie politique de notre pays.

Après une discussion générale riche d'arguments, nous entrons dans le vif du débat avec l'examen de l'article 1^{er} de ce texte, qui a été nourri par les réflexions des membres de la commission des lois.

Les propositions émises dans cet article relèvent de la nécessité et de la justice : en décidant l'attribution automatique de l'indemnité allouée aux maires des petites communes au taux maximal, ce texte témoigne de notre reconnaissance pour le travail des élus locaux, au premier rang desquels se trouvent les maires.

L'exemple du département de l'Aisne mérite d'être évoqué : sur 816 communes, 92 dépassent le seuil des 1 000 habitants, soit à peine 11 %. Sur ces 92 communes, 13 comptent plus de 3 500 habitants, ce qui représente à peine 2 % du nombre total des communes axonnaises. Les plus petits villages comptent moins de 20 habitants.

Élu de la ruralité, je mesure quotidiennement la difficulté des défis à relever et j'entends les demandes légitimes des élus locaux.

Cette proposition de loi, particulièrement dans les dispositions énoncées à son article 1^{er}, répond à ces demandes. Beaucoup de maires, dans l'Aisne et partout ailleurs dans notre pays, exercent leur mandat sur leur temps libre. Un grand nombre d'entre vous, mes chers collègues, qui ont été, sont ou seront maires, connaissent ou connaîtront ces contraintes de toute nature, savent ou sauront combien cette charge est rendue encore plus lourde par la complexité administrative qui s'impose à toutes les communes.

L'exercice d'un mandat local demande du temps, de l'énergie, de l'écoute, souvent aussi de la patience. Les maires sont les premiers acteurs de la proximité dans nos territoires, les premiers relais de notre République. Leurs tâches multiples, leurs compétences nombreuses, généralement acquises par la pratique, fondent notre cohésion sociale, bâtissent le premier niveau de citoyenneté, donnent réalité au vivre ensemble, ciment de notre société.

En décidant de fixer l'indemnité qui leur est allouée au taux maximal prévu à l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales sans autre décision du conseil municipal, nous revaloriserions la fonction de maire.

Les initiatives parlementaires en faveur d'une telle automaticité sont déjà nombreuses. De nombreux élus de petites communes refusent de percevoir, ou plutôt n'osent pas percevoir, l'indemnité qui leur est due, de peur d'alourdir un budget communal déjà bien souvent amaigri, ou l'utilisent pour offrir, par exemple, un repas aux personnes âgées de la commune.

C'est donc bien au Parlement, à commencer par le Sénat, qui « assure la représentation des collectivités territoriales » selon les termes de l'article 24 de la Constitution, de remédier à cette difficulté en créant un cadre pérenne d'indemnisation des maires, dont la fonction est tout aussi difficile, cela a déjà été dit, quelle que soit la taille de leur commune.

Ce faisant, la Haute Assemblée prouve son attachement à l'échelon communal et son investissement dans la sécurisation du parcours de l'élu. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

5

RENVOI POUR AVIS

M. le président. J'informe le Sénat que le projet de loi (n° 260, 2012-2013) portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (engagement de la procédure accélérée), dont la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique, est saisie au fond, est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des finances.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Jean-Léonce Dupont.)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

6

EXERCICE PAR LES ÉLUS LOCAUX DE LEUR MANDAT

Suite de la discussion et adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

M. le président. Nous reprenons la discussion de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Dans la discussion des articles, nous poursuivons l'examen de l'article 1^{er}.

Article 1^{er} (*suite*)

M. le président. La parole est à M. François Grosdidier, sur l'article.

M. François Grosdidier. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, tout d'abord, on ne peut que se féliciter de l'égalité de traitement qu'institue le présent article entre les délégués des communautés d'agglomération et des communautés de communes, hélas souvent les parents pauvres des élus locaux, alors qu'ils font preuve d'un grand dévouement au sein de structures souvent chronophages et dans lesquelles ils exercent des responsabilités bien supérieures à celles qu'ils accomplissaient jusqu'alors dans leur commune.

Par ailleurs, l'article 1^{er} comporte certes une avancée, mais celle-ci me paraît insuffisante. Ainsi, jusqu'à présent, généralement, l'indemnité de fonction du maire dans les communes de moins de 1 000 habitants était fixée à un taux unique. La présente proposition de loi vise à étendre de plein droit cette indemnité aux maires des communes de moins de 3 500 habitants.

Selon moi, cette disposition est indispensable, et cela non pas seulement, comme je l'ai entendu avancer, parce que de nombreux maires de petites communes répugnent à s'indemniser eux-mêmes ou parce qu'ils y renoncent eu égard à la modicité du budget communal. Une autre bonne raison justifie l'application d'une indemnité fixe aux maires de toutes les communes, indépendamment de leur taille: il me semble très préjudiciable que la première délibération d'un conseil municipal, qui intervient tout de suite après l'élection du maire et des adjoints, porte sur leurs indemnités.

Rappelons-nous le contexte: l'installation du conseil municipal est souvent l'aboutissement d'une campagne électorale qui a duré plusieurs semaines, voire plusieurs mois, au cours de laquelle chacun des protagonistes s'est attaché à identifier et à répondre aux problèmes de nos concitoyens et a souvent pris des engagements très forts devant eux et pour eux.

Or la disposition législative qui impose la fixation du montant des indemnités des élus lors de la première délibération du conseil municipal laisse croire que la principale préoccupation de ces derniers est leurs indemnités. Dans de nombreuses communes, des élus de l'opposition, de droite comme de gauche d'ailleurs, recourent à cet argument avec la plus grande démagogie, pourfendant ce qu'ils croient être la première préoccupation de leurs collègues de la majorité.

Toutefois, cela a été dit, ces indemnités légales sont parfaitement légitimes. Elles correspondent à une grille déterminée par la loi, à l'instar du traitement des fonctionnaires. Lorsque le conseil municipal délibère en vue de créer un emploi dans un grade, le salaire correspondant est défini par les textes. Il ne lui incombe pas de fixer la rémunération de l'agent public. Il devrait en être de même pour les élus.

Je le rappelle, la loi avait déjà été modifiée afin de permettre la mise en œuvre de plein droit de l'indemnité dans les communes de moins de 1 000 habitants. Si le présent texte est adopté, cette mesure sera étendue aux communes de moins de 3 500 habitants. Je regrette que le consensus se soit arrêté là, car il sera un jour nécessaire de généraliser cette disposition à toutes les communes. En effet, plus la commune est importante, plus les discours démagogiques relatifs aux indemnités des élus ont d'écho. Or c'est bel et bien cela qu'il faudrait éviter.

Par ailleurs, je regrette, une fois de plus, que l'article 40 de la Constitution ait été opposé à l'un des amendements que j'avais déposés.

Je suggérerais de créer un statut particulier pour le premier adjoint. Dans l'ordre du tableau du conseil municipal, il occupe un rang légèrement supérieur au premier figurant. Il est souvent un peu plus que le remplaçant potentiel en cas de vacance du poste de maire. Il exerce fréquemment une mission de représentation bien plus lourde que les autres adjoints, ainsi qu'une tâche de coordination. Au sein de l'exécutif, il est très souvent chargé de missions transversales, alors que les autres adjoints bénéficient de délégations verticales. Pour toutes ces raisons, il aurait été juste qu'il obtienne une indemnité un peu supérieure; je proposais 20 % de plus.

Enfin, je suis désolé de ne pas céder à la démagogie ambiante, mais je suis en total désaccord avec la proposition de M. Anziani tendant à interdire toute redistribution à d'autres élus de l'écrêtement, qui concerne les indemnités perçues par un élu cumulant plusieurs fonctions.

Mes chers collègues, vous le savez tous, les rémunérations d'un sénateur-maire, d'un député-maire, d'un député en même temps président de conseil général, ou encore d'un maire d'une commune de moins de 3 000 habitants président de surcroît des organismes intercommunaux et siégeant au conseil général et au conseil régional – que de cumuls! – dépassent le plafond fixé par la loi et doivent faire l'objet d'un écrêtement.

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

M. François Grosdidier. Surtout, dès qu'un maire, tout en étant garant des orientations de la mairie, occupe d'autres fonctions, il confie le plus souvent à son premier adjoint ou à des adjoints désignés une partie des tâches quotidiennes qui normalement lui incombent.

Je conçois que le reversement de cet écrêtement à un autre élu soit abandonné. Toutefois, ce qui me choque, c'est que nous-mêmes puissions présenter une telle redistribution comme anormale et amoral. Il est tout à fait légitime qu'un premier adjoint ou qu'un autre adjoint qui effectue du travail supplémentaire puisse bénéficier d'une majoration de son indemnité, laquelle n'est volée à personne, puisqu'elle est prélevée sur l'écrêtement résultant d'un cumul de fonctions.

M. le président. Il faut vraiment conclure, mon cher collègue!

M. François Grosdidier. Je regrette que l'on ne puisse aller plus avant sur ce point. Je déplore également le recours systématique à l'article 40 de la Constitution.

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

M. Roland Ries. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, dans les communes comptant de 1 000 à 3 500 habitants, une délibération fixant les indemnités, et non les rémunérations, des membres du conseil municipal, au premier rang desquelles celle du maire, doit intervenir dans les trois mois suivant l'installation d'un nouveau conseil.

Ainsi, en l'état actuel du droit, les maires de ces communes se trouvent placés dans la position politiquement peu confortable de faire voter, en début de mandat, une éventuelle augmentation de leurs indemnités de fonction, dans les limites des taux maximaux fixés par la loi. Nombreux sont ceux qui y renoncent pour cette raison.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a justement pour objet de mettre un terme à cette situation. En effet, il prévoit de fixer automatiquement au taux maximal l'indemnité des maires de communes de moins de 3 500 habitants, soit une rémunération mensuelle brute de 1 634 euros. Il permet ainsi d'éviter la détermination de l'indemnité lors d'une délibération du conseil municipal et aligne le régime des maires des communes de 1 000 à 3 500 habitants sur celui des communes de moins de 1 000 habitants. Dans ces dernières, en effet, l'indemnité allouée au maire est déjà fixée automatiquement au taux maximal prévu par la loi, sauf si le conseil municipal en décide autrement.

Il me semble que cet article contribue ainsi tout à la fois à accroître la sécurité financière de l'élu dans l'exercice de son mandat, à le conforter dans ses missions d'intérêt général et à reconnaître l'évolution de son rôle en lui attribuant une juste indemnité, eu égard à l'ensemble des charges qui lui incombent.

De mon point de vue, cette modification, qui permet cependant toujours aux conseils municipaux d'adopter une autre disposition, me paraît de nature à favoriser, en toute sécurité financière, l'exercice du mandat de maire.

Pour ce qui me concerne, contrairement à l'orateur précédent, je souscris tout à fait aux dispositions de l'article 1^{er} bis, ajouté lors des travaux de la commission des lois, dont je vous cite l'alinéa 5 : « La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction [...] ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement, même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. »

Cette disposition apportera, me semble-t-il, une plus grande transparence financière à l'égard des indemnités des élus qui cumulent plusieurs mandats – mais pour combien de temps encore?... Elle s'inscrit en rupture avec les pratiques actuelles marquées, reconnaissons-le, par une certaine opacité lorsque, par exemple, le montant qui dépasse ce plafond est versé à un autre élu au choix – ce n'est pas forcément le premier adjoint –, sans que l'on sache exactement ce qu'il en est.

L'article 1^{er} bis faisant toute la clarté sur ce point, je vous indique d'ores et déjà que je le voterai. (*Mme Gisèle Printz applaudit.*)

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

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je ne prends pas la parole pour magnifier les vertus du présent article – d'autres s'en chargeront –, ainsi que son caractère révolutionnaire.

Mme Jacqueline Gourault. À tort !

M. Pierre-Yves Collombat. Comme à mon habitude, je tiens à protester contre l'usage de l'article 40 de la Constitution. En effet, un amendement que j'avais déposé et qui visait à modifier, assez substantiellement j'en conviens, le tableau des taux maximaux autorisés selon les strates de communes a été jeté aux oubliettes au nom de cette disposition.

Autant je comprends que le Gouvernement puisse, lui, invoquer cet article – c'est, je le pense, l'esprit de la Constitution –, autant l'usage qui en est fait dans cette maison et qui empêche toute discussion d'une mesure avant même que le Gouvernement prenne sa décision me paraît constituer une entrave à l'exercice de notre mission, une façon de ligoter le Parlement. Je ne m'y ferai jamais et je le répéterai aussi souvent qu'il le faudra !

M. François Grosdidier. Très bien !

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

M. Roland Courteau. Je formulerai pour ma part quelques remarques générales.

Cela a été dit et répété : l'exercice d'un mandat local constitue une charge de plus en plus lourde, qui exige une disponibilité si grande que la conciliation de l'exercice de ce mandat et de la vie professionnelle est souvent en cause.

Or l'objectif premier est bien l'accès de toutes et de tous au mandat, ce qui implique une protection globale de l' élu – d'autres orateurs l'ont déjà indiqué, mais je tiens à le répéter – durant son mandat et à l'issue de celui-ci.

Certes, des avancées ont bien été réalisées par le passé, notamment à partir du rapport Debarge, qui avait identifié la plupart des pistes à emprunter. Je pense également aux lois de février 1992 et de février 2002, qui ont facilité l'exercice des mandats locaux.

Cependant, je crois qu'il fallait aller plus loin et effectuer un pas supplémentaire dans la bonne direction. Oui, il fallait avancer, car les responsabilités que confèrent les mandats locaux, la technicité qu'ils impliquent et les exigences de plus en plus fortes des citoyens compliquent les conditions d'exercice du pouvoir local.

Il s'agit, pour reprendre les termes employés par les auteurs de la proposition de loi, de « maintenir la vitalité de la démocratie locale », une vitalité elle-même soutenue par les milliers d'élus engagés au service de la chose publique. C'est ce à quoi contribue le texte qui nous est proposé aujourd'hui.

Environ 500 000 élus locaux, bénévoles pour la plupart, sont au service de leurs concitoyens. Prenons garde de ne pas décourager celles et ceux qui sacrifient leurs loisirs, leur vie familiale et parfois même leur vie professionnelle. Nous devons leur donner les garanties et les moyens leur permettant d'assurer leur mission. Les améliorations apportées aujourd'hui par cette proposition de loi contribueront à enrayer leur découragement et à favoriser l'accès de tous à toutes les fonctions électives. C'est un pas de plus, une étape supplémentaire, dont il convient de se féliciter.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 51, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Le I de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« I. – Les indemnités fixées pour l'exercice des fonctions de maires et de présidents de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »

II. – L'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-20-1. - I. – Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal.

« II. – Sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale, ceux d'entre eux qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour les adjoints.

« III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres à l'exception du maire est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. »

III. – L'article L. 2123-23 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-23. – Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

«

POPULATION (habitants)	TAUX en % de l'indice 1015
Moins de 500	17
De 500 à 999	31
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145

« Le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus.

« Lorsque le maire cesse d'exercer son activité professionnelle et dans les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 99 999 habitants, les indemnités de fonction sont majorées de 10 % . »

IV. – Au IV de l'article L. 2123-24 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune » sont remplacés par les mots : « fixée pour le maire ».

V. – Au V de l'article L. 2123-24-1 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au » sont remplacés par les mots : « fixée pour le ».

VI. – Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du même code, après les mots : « et L. 2123-18-4 » sont insérés les mots : « , ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 ».

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique*. L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit de fixer automatiquement au taux maximal l'indemnité des maires des communes de moins de 3 500 habitants, sans qu'il soit nécessaire qu'une délibération intervienne dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal. Cependant, je pense que la difficulté est la même pour les communes de plus de 3 500 habitants, et il me paraîtrait donc logique de permettre à tous les maires, dans toutes les communes, de bénéficier de cette disposition. Tel est l'objet de cet amendement.

Les problèmes que nous rencontrons dans nos territoires – parfois à cause d'articles de presse qui suscitent des polémiques parce que seule une toute petite partie de la délibération du conseil municipal est connue – sont dommageables pour la confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs élus. Non qu'il faille cacher quoi que ce soit : au contraire, tout doit être transparent, et les mesures adoptées sont largement publiées. L'automatisme, elle, vise à reconnaître, d'abord ici,

au Sénat, puis peut-être à l'Assemblée nationale, que cette indemnisation est tellement justifiée qu'elle constitue un droit.

Par ailleurs, aux termes de l'amendement du Gouvernement, si, pour une raison qui le regarde, ou en cas de cumul – ce cas se présente rarement –, le maire souhaite diminuer son indemnité, voire y renoncer, il pourra le faire dans le cadre d'une délibération du conseil municipal. J'ai rencontré des élus dont le revenu professionnel est tel qu'ils préfèrent écarter un peu leur indemnité, car ils veulent conserver leur activité professionnelle et confier plus de tâches à des conseillers délégués.

J'y insiste, je pense que l'automatisme de la fixation au taux maximal de l'indemnité des maires est une bonne chose pour l'ensemble des élus de France, et je souhaite que vous acceptiez ma proposition, mesdames, messieurs les sénateurs. Naturellement, je reprendrai la parole si vous me demandez des précisions supplémentaires.

M. le président. L'amendement n° 9, présenté par M. Bas, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Compléter cet alinéa par les mots :

, sauf si le conseil municipal en décide autrement à la demande du maire.

La parole est à M. Philippe Bas.

M. Philippe Bas. Cet amendement vise à rétablir dans le code général des collectivités territoriales un membre de phrase que la proposition de loi prévoit de supprimer et qui permet au conseil municipal, par hypothèse à la demande du maire, de ne pas appliquer la règle de l'automatisme de la fixation au taux maximal de l'indemnité de fonction du maire.

En effet, à mon sens, il faut tout de même prévoir le cas où le maire lui-même jugerait, pour des raisons qui lui appartiennent – compte tenu des moyens de la commune, par exemple – que le montant de son indemnité est excessif. Tel est le sens de cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 33, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Compléter cet alinéa par les mots :

et est obligatoire

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 33 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 51 et 9 ?

M. Bernard Saugey, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. L'amendement n° 51 du Gouvernement ne s'inscrit pas du tout dans l'esprit qui a présidé au dépôt de cette proposition de loi et à l'adoption du texte de la commission. Il s'agissait de faciliter la fixation au taux maximal de l'indemnité de fonction des maires des petites communes.

Les dispositions de cet amendement sont même contraires à la position de la commission, puisqu'elles rétablissent la faculté pour le conseil municipal de fixer l'indemnité à un taux inférieur, ce qui réintroduirait les débats parfois difficiles que la commission a souhaité écarter pour simplifier la vie municipale et reconnaître le travail effectué dans les petites communes par des maires qui ne bénéficient pas de l'appui de services structurés.

Quant à l'amendement n° 9 de Philippe Bas, il est lui aussi contraire à la position de la commission, pour les mêmes raisons.

La commission est donc défavorable à ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9 ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

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

M. Alain Anziani. J'exprimerai un avis personnel. Je voudrais tout d'abord souligner l'importance de la mesure prévue par l'article 1^{er} de la proposition de loi. Dispenser les communes de moins de 3 500 habitants de la nécessité de délibérer pour fixer l'indemnité de fonction du maire au taux maximal constitue un geste très important. Cette idée est d'ailleurs ancienne, puisqu'on la trouvait déjà dans une proposition de loi déposée par Jean-Marc Todeschini et les membres du groupe socialiste il y a quelques années. Je suis heureux de voir que cette idée est sur le point d'aboutir.

La question est de savoir si nous voulons étendre à toutes les communes l'automatisme de la fixation au taux maximal de l'indemnité des maires. J'ai entendu les différents arguments. Les opposants à cette extension en avancent deux.

Le premier argument, qui est récurrent, est que cette extension nous exposera aux reproches de l'opinion publique. Néanmoins, comme je l'ai déjà dit, l'ensemble du texte nous causera des soucis de cette nature ; il faudra tenir bon et le défendre.

Le second argument, que notre excellent rapporteur vient de développer, est que cette extension serait contraire à l'esprit de la proposition de loi. Je ne crois pas que tel soit le cas. D'ailleurs, en commission, nous sommes souvent allés au-delà du seuil de 3 500 habitants : nous avons prévu de nombreuses mesures pour les communes plus importantes. Cet argument ne me semble donc pas fondé.

Je défends une autre thèse, qui repose sur le principe de l'égalité des élus sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire, au fond, de l'égalité entre les territoires. La charge de travail étant la même partout, je ne vois pas pourquoi l'indemnité de fonction serait différente selon que vous habitez dans une commune de l'est, du sud-ouest, du centre ou d'Île-de-France. Je ne comprends pas ce raisonnement, qui entérine l'inégalité des élus devant les indemnités de fonction. Je crois que c'est le rôle du législateur de fixer le montant maximal de l'indemnité, après quoi il pourra évidemment y avoir des modulations, puisque les conseils municipaux conserveront le droit de modifier le montant de l'indemnité.

J'ajouterai un élément pour parfaire ma démonstration. Les élus locaux ont des droits et des devoirs. Imaginons qu'on propose dans cet hémicycle que leurs devoirs soient modulables selon les communes. On dirait que c'est de la folie, on

demanderait où l'on va ! Or pourquoi accepterait-on pour les droits ce qu'on refuse pour les devoirs ? Puisque nous refusons, avec raison, que les devoirs soient modulables, nous devons également refuser que les droits le soient : tous les élus locaux doivent avoir les mêmes droits. *(Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

Mme Hélène Lipietz. Je ne voterai pas l'amendement du Gouvernement, dans la mesure où, s'il était adopté, le conseil municipal pourrait fixer l'indemnité de fonction du maire à un taux inférieur au taux maximal, ce qui reviendrait à renoncer à la règle de l'automatisme.

Aujourd'hui, les maires des petites communes n'osent pas se faire indemniser de leurs frais, ni même du véritable travail qu'ils accomplissent en tant qu'élus. Les dispositions de l'article 1^{er} visent à éviter qu'ils ne soient confrontés à ce problème. J'avais même déposé un amendement – l'amendement n° 33, que je viens de retirer – pour que le versement de l'indemnité de fonction au taux maximal soit obligatoire – c'est le terme exact que j'employais dans le texte de cet amendement –, afin de bien montrer qu'il n'y a pas lieu d'en discuter.

Si nous permettions au conseil municipal de baisser l'indemnité de fonction du maire dans certaines conditions, notamment si ce dernier lui-même le demande, nous reviendrions en arrière, nous retournerions presque au système antérieur.

Il ne faut pas que les maires soient gênés de percevoir une indemnité. S'ils estiment qu'elle ne leur est pas due ou s'ils n'en ont pas besoin, ils seront libres de la reverser au centre communal d'action sociale, le CCAS, ou à toute autre structure, mais ce ne doit pas être un problème de conscience pour eux : il ne faut pas qu'ils aient honte d'accepter leur indemnité de fonction.

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Madame la ministre, je soutiens votre amendement. Là aussi, nous devons sortir de l'hypocrisie.

Il est vrai que la situation des petites et des grandes communes n'est pas identique, et je comprends tout à fait les scrupules de certains élus de petites communes, qui n'osent pas imposer à leur conseil municipal la dépense que représente leur indemnité de fonction.

Cependant, dans les grandes communes, il faut prendre en compte les conséquences en termes de déballage politique de l'obligation d'une délibération du conseil municipal pour fixer l'indemnité du maire. Il faut mesurer le tort que cela cause aux élus locaux en général. En l'espèce, les responsabilités sont partagées : quand le maire est de droite, c'est la gauche qui s'y met, et quand le maire est de gauche, c'est au tour de la droite ! Chacun pointe du doigt tel ou tel maire qui s'est fait voter l'indemnité maximale.

Il y a en outre un cas auquel on ne pense pas, et sur lequel vous pourriez peut-être nous éclairer, madame la ministre : lorsqu'un maire devient parlementaire, son indemnité est écartée, mais s'il cesse d'être parlementaire, il faut une nouvelle délibération du conseil municipal pour rétablir le montant de son indemnité. Dans un tel cas, l'opposition prend l'opinion publique à témoin, en déclarant qu'il est scandaleux que le maire se soit augmenté de 30 % ou de 40 %...

Nous avons tous vécu ces situations dans nos départements, et elles causent un tort considérable aux élus locaux, parce que nos concitoyens ne connaissent pas la raison de cette augmentation. Le résultat, c'est le « tous pourris » ! Pardonnez-moi cette expression, mais nous l'avons trop souvent entendue.

Par conséquent, je pense que la mesure proposée par Mme la ministre est de bon sens, et je l'approuve.

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

Mme Cécile Cukierman. Nous avons débattu de cet amendement tout à l'heure en commission. Fixer automatiquement l'indemnité de fonction du maire au taux maximal reviendrait à en faire un droit, et cela participerait à la définition d'un statut de l'élu local. Nous aurions souhaité que certains points de l'amendement du Gouvernement soient nuancés ou rédigés autrement, mais cette disposition correspond malgré tout à la vie que mènent nombre d'entre nous.

La pression populiste sur la question des indemnités des élus est très forte dans les petites communes, mais elle l'est également – je pourrais vous citer plusieurs exemples – dans les communes dont la population est comprise entre 3 500 et 20 000 habitants. Pendant la campagne électorale, combien de listes prennent l'engagement de baisser de 5 % les indemnités du maire et de ses adjoints ? Elles appliquent d'ailleurs cette mesure avant même d'être réellement entrées en fonction. Je pense notamment à ce qui s'est passé dans certaines communes de mon département, dont la population est comprise entre 10 000 et 15 000 habitants.

Cette pression qui existe dans les petites et moyennes villes existe aussi au sein de certaines listes, puisque celles-ci peuvent être diverses et comporter, même si elles sont orientées politiquement, des personnes issues du monde associatif souhaitant s'investir dans l'action locale. Ces personnes extérieures au monde politique découvrent la vie publique et peuvent être traversées par des interrogations sur la nécessité des indemnités des élus. À mon sens, ce genre de mesure permet donc de sécuriser les équipes qui se mettent en place, quelle que soit leur sensibilité politique.

Je crois que la proposition de loi, même si la plus grande part des articles et des avancées qu'elle contient, dans leur esprit, concernent directement les élus des petites communes, n'est pas uniquement limitée à ces derniers. Dès lors, un amendement qui tend à élargir cette indemnité de droit n'est pas contraire à l'objectif initial du texte.

Je finirai par un mot sur les contraintes que ressentent les maires à cet égard. En effet, il y a les textes, certes, mais la pression populaire sur les élus est parfois plus forte que le commandement de la loi.

Que l'on prévoie, comme le Gouvernement le propose, que, après délibération, le conseil municipal puisse décider d'une indemnité moins importante que celle à laquelle le maire aurait droit, ou que l'on dise que le maire a droit automatiquement à l'indemnité – libre à lui de la reverser ensuite, par exemple au CCAS de sa commune – la pression est de toute façon telle, soit de la part des électeurs, pendant la campagne électorale, soit de la part des autres membres du conseil municipal, que, *in fine*, il ne la percevra pas.

Nous ne réglerons donc pas toute la question au travers de cet amendement, même son adoption améliorerait la situation des élus. Si nous n'arrivons pas à faire passer dans l'opinion cette idée que l'indemnité est là non pas pour enrichir, mais

pour compenser et prendre en charge les frais inhérents à la fonction de maire, nous ne parviendrons pas à trouver une solution satisfaisante à ce problème au sein de nos communes.

C'est pourquoi, madame la ministre, tout en émettant quelques réserves qui devront être levées au cours de la navette, le groupe CRC votera l'amendement que vous proposez.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault, pour explication de vote.

Mme Jacqueline Gourault. Madame la ministre, lorsque Jean-Pierre Sueur et moi avons rédigé la proposition de loi, nous voulions viser les petites communes. Je précise ce point à dessein, car un débat s'est engagé pour savoir si l'amendement du Gouvernement était, ou non, contraire à l'esprit de ce texte. À mon sens, tel n'est pas le cas, mais nous avons tout de même en tête de viser les petites communes.

Au fond, d'ailleurs, cet objectif était visé, depuis longtemps, au travers de plusieurs propositions de loi, dont une que j'avais cosignée, avec François Zocchetto. J'avais également déposé un amendement dans ce sens à l'occasion de la discussion de la proposition de loi déposée par Bernard Saugey et Marie-Hélène Des Esgaulx en 2011.

Si je comprends bien le dispositif qui est proposé, permettez-moi de lui opposer un argument, qui avait justifié mon amendement de 2011 et qui n'a pas encore été utilisé. Pour les communes de moins de 1 000 habitants, l'État verse la dotation de l'élu rural, et il me semblait donc évident que cette indemnité, qui était une part de l'indemnité de fonction, devait bénéficier au maire.

Je suis l'élu(e) d'un département très rural, qui compte de nombreuses petites communes, et je sais que ce genre de sujet entraîne des histoires à n'en plus finir. Pour un jeune maire venant d'être élu, marié, avec des enfants, qui doit travailler à temps partiel pour assumer sa charge, c'est la croix et la bannière pour percevoir une indemnité de fonction, sous prétexte que les maires successifs pendant trois générations ne l'ont pas touchée.

La mesure se justifie d'autant plus dans les petites communes que le mode de scrutin applicable à la désignation de leurs assemblées délibérantes prévoit le panachage, ce qui empêche bien souvent la cohérence politique au sein du conseil municipal. Il est alors difficile d'obtenir un vote.

Dans les grandes communes, qui sont soumises au scrutin proportionnel corrigé par le principe majoritaire – c'est le cas dans la mienne, qui compte 4 400 habitants –, le conseil municipal suit en général. Certes, il y a toujours un ou deux originaux, mais il suffit de le savoir... C'est pour cette raison que l'on vote toujours pour soi lors de l'élection du maire, car on est sûr qu'il y a toujours un membre de la liste qui vous fera défaut. (*Sourires.*)

Madame la ministre, je le répète, nous visions vraiment les petites communes, et je suis un peu réticente quant à votre amendement, car je pense que le problème ne se pose pas vraiment dans les grandes villes.

Par ailleurs, je voudrais attirer l'attention de mes collègues sur le deuxième point de votre amendement, car tout le monde s'est focalisé sur le premier. Au III, il est précisé que « lorsque le maire cesse d'exercer son activité professionnelle et dans les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 99 999 habitants, les indemnités de fonction sont

majorées de 10 %. » Il s'agit là d'un autre sujet et, sur ce point, je ne suis pas du tout d'accord avec vous, madame la ministre.

M. le président. La parole est à M. Daniel Raoul, pour explication de vote.

M. Daniel Raoul. Je rejoins tout à fait notre collègue Jacqueline Gourault sur la fin de son intervention. Madame la ministre, cette disposition me pose un problème. Pourquoi y aurait-il une règle spéciale pour les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 99 999 habitants ? Je souhaiterais que l'on puisse supprimer cet alinéa de votre amendement, en le rectifiant.

Il faut être cohérent : je veux bien prévoir des indemnités pour toutes les strates de population, mais nous ne pouvons faire une exception pour une tranche spéciale s'agissant de la cessation d'activité.

En effet, il se peut très bien que des maires soient obligés d'exercer une activité à temps partiel, tant dans les communes de moins de 10 000 habitants que dans celles de moins de 3 500 habitants.

Mme Catherine Troendle. Tout à fait !

M. Daniel Raoul. Comme Mme Gourault, je ne vois pas très bien la valeur ajoutée de cet alinéa. S'il est supprimé, je voterai bien évidemment l'amendement.

Je comprends la logique du reste de l'amendement, ainsi que tous les arguments concernant les états d'âme des maires. Je rappelle à cet égard l'exemple, évoqué par Jacqueline Gourault, du jeune maire n'osant pas percevoir son indemnité parce que son prédécesseur, qui avait les moyens de travailler pour la commune à titre bénévole, ne la touchait pas. Nous connaissons tous des élus dans cette situation sur nos territoires.

Madame la ministre, j'adhère à la philosophie qui vous a guidée pour rédiger cet amendement, mais cet alinéa me gêne beaucoup.

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

M. François Grosdidier. Je ne crois pas être le seul à avoir eu des difficultés à comprendre parfaitement l'amendement n° 51. (*M. Philippe Dallier s'esclaffe.*)

Comme je l'ai souligné précédemment, s'il s'agit d'étendre à l'ensemble des communes de plus de 3 500 habitants cette automaticité de l'indemnité, je ne peux qu'approuver et voter l'amendement des deux mains ! En effet, le problème ne se pose pas que dans les petites communes ; c'est souvent dans les communes moyennes ou grandes que le débat politique est le plus vicié. La fixation de l'indemnité est partout difficile, mais c'est dans ces dernières que les délibérations sur ces questions contribuent le plus à dégrader l'image des élus.

Certains de nos collègues sont réticents à l'idée qu'il puisse y avoir une augmentation de l'indemnité dans les communes moyennes ou grandes.

Je me risquerai à aller contre la démagogie ambiante en évoquant mon expérience professionnelle. Ayant été, dans ma courte vie, député, sénateur, conseiller général, conseiller régional et élu municipal, successivement conseiller municipal d'une grande ville et maire d'une ville moyenne (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.*),...

M. Bernard Saugey, rapporteur. Cumulard ! (*Sourires.*)

M. François Grosdidier. ... je puis vous indiquer que, de tous les élus, ce sont les élus communaux qui sont le plus mal indemnisés. C'est incontestable ! (*Marques d'assentiment.*)

Dans les villes moyennes ou grandes, la différence est ridicule entre ce que perçoivent les décideurs politiques, qui travaillent souvent à temps plein, et ce que perçoivent leurs propres collaborateurs.

Mme Cécile Cukierman. Exactement ! Il a raison !

M. François Grosdidier. Comme il semblerait que l'on se dirige vers de nouvelles restrictions au cumul des mandats – ce n'est ni mon souhait ni le vôtre, mais la volonté de la chambre basse prime sur celle de la chambre haute –, soyons sérieux : une contrepartie doit être accordée en termes de revalorisation des indemnités des élus locaux, en premier lieu des élus communaux, qui sont les plus mal servis, car le cumul leur est actuellement indispensable ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Madame Gourault, monsieur Sueur, vous avez eu raison d'ouvrir ce débat. Je vous l'ai déjà dit, nous n'avions pas de fenêtre pour un projet gouvernemental sur le statut de l'élu. Je trouve que le travail a été rapidement réalisé et que le résultat auquel vous êtes parvenus est remarquable. Je vous renouvelle donc mes remerciements.

Si j'avais eu à rédiger un projet de loi, j'aurais rendu automatiques les indemnités pour tous les élus municipaux de France, parce que je considère qu'il n'y a pas beaucoup de différences, par exemple, entre des communes de 3 500 et de 5 000 habitants.

J'ai connu des disputes, par presse locale interposée, laquelle est lue par 80 % des habitants des territoires, à coups de communiqués issus de tous les bords politiques. J'ai trouvé les reproches qui étaient formulés absolument injustes, d'autant que n'étaient même pas rappelées les sommes en cause : il était simplement rapporté que le ou la maire s'était augmenté, alors que le précédent édile ne percevait pas d'indemnité, ou alors seulement la moitié de ce qui lui était permis.

Les situations étaient très différentes dans le passé. J'ai eu récemment à connaître du cas d'un jeune élu, prenant la suite d'un maire également parlementaire, qui a fini par renoncer devant une cabale de ce type, ce que j'ai trouvé profondément injuste. De telles polémiques alimentent le populisme, qui est malheureusement relayé dans notre pays par les réseaux dits « sociaux », qui sont plutôt parfois des réseaux asociaux, au moins dans leurs visées.

M. François Grosdidier. C'est vrai !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Telle était donc notre intention initiale.

S'agissant de la disposition visant à donner plus à celui qui cesse son activité professionnelle, son but est d'inciter les salariés du privé à solliciter des mandats. Nous le savons, car nous sommes un certain nombre à nous être trouvés dans cette situation, ceux-ci n'ont souvent pas le choix et ils doivent abandonner leur activité professionnelle.

Néanmoins, j'entends bien que je crée là une inégalité. Je me propose donc de rectifier mon amendement et de supprimer ce paragraphe. Je me dois de reconnaître que j'ai

mal travaillé, ce qui peut arriver à toute personne, fût-elle ministre chargée de la décentralisation, donc des collectivités territoriales. (*Sourires.*)

Enfin, j'ai voulu laisser la possibilité au maire de demander une autre délibération pour réduire l'indemnité. En effet, ce texte ne concerne pas le non-cumul des mandats, et il doit être possible à l'élu de choisir l'indemnité sur laquelle l'écrêtement va porter.

Vous le savez, il y a eu quelques soucis sur ces choix, quelques commentaires aussi, opportuns ou désagréables. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité garder cette possibilité.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 51 rectifié, présenté par le Gouvernement, et qui est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Le I de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« I. – Les indemnités fixées pour l'exercice des fonctions de maires et de présidents de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »

II. – L'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-20-1. - I. – Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal. »

« II. – Sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale, ceux d'entre eux qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour les adjoints. »

« III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres à l'exception du maire est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. »

III. – L'article L. 2123-23 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-23. - Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

«

POPULATION (habitants)	TAUX en % de l'indice 1015
Moins de 500	17
De 500 à 999	31

POPULATION (habitants)	TAUX en % de l'indice 1015
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145

« Le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus. »

IV. – Au IV de l'article L. 2123-24 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune » sont remplacés par les mots : « fixée pour le maire ».

V. – Au V de l'article L. 2123-24-1 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au » sont remplacés par les mots : « fixée pour le ».

VI. – Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du même code, après les mots : « et L. 2123-18-4 » sont insérés les mots : « , ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Saugey, rapporteur. Madame la ministre, je vous remercie de ce premier pas, mais je vais vous en demander un second si vous voulez que la commission rejoigne votre point de vue.

Vous parlez d'automatisme, mais ce n'est pas le cas, étant donné que, aux termes de votre amendement rectifié, « le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus ».

La commission a voulu absolument supprimer cette disposition lorsqu'elle a examiné le texte. Pour nous l'automatisme doit jouer, mais dans l'autre sens !

Si vous acceptez cette seconde rectification, madame la ministre, je pourrai émettre un avis favorable au nom de la commission, mais, pour l'instant, je ne puis le faire.

M. le président. Rectifiez, rectifiez, il en restera toujours quelque chose ! (*Sourires.*)

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Cette rectification me gênerait moins qu'un renoncement à l'automatisme ! Toutefois, je viens d'expliquer que des écrêtements sont applicables. Par ailleurs, nous allons examiner prochainement, certains d'entre vous l'ont rappelé, des textes qui prévoient des possibilités de cumul avec d'autres types de rémunération. Je veux laisser la possibilité au maire, en qui j'ai toute confiance, de choisir, si la question se pose, sur quelle indemnité il souhaite faire porter l'écrêtement.

M. Bernard Saugey, rapporteur. Cela n'a pas de rapport !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Si, monsieur le rapporteur ! Ce type de situation peut se présenter. Par exemple, un maire peut souhaiter accorder des délégations à plusieurs conseillers municipaux, dont certains appartenant à l'opposition, comme le soulignait tout à l'heure Mme Cayeux, me semble-t-il, parce que son activité professionnelle – agriculteur,

chef d'entreprise ou profession libérale – ne lui permet pas de dégager suffisamment de temps pour faire face à toutes ses obligations.

Je trouverais dommage de lui ôter cette faculté, dans la mesure où lui seul, j'y insiste, peut demander qu'une telle délibération soit soumise au conseil municipal.

L'indemnité est de droit, mais, de même qu'un salarié du privé peut demander à travailler à temps partiel pour des raisons qui lui sont personnelles, un maire doit pouvoir demander à ne toucher qu'une indemnité partielle, pour le même type de raisons. À mon sens, lui refuser ce droit pose un léger problème.

M. François Grosdidier. Alors, précisez que cette disposition ne s'applique qu'en cas d'écrêtement !

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Il faudra utiliser la navette pour revoir ces dispositions.

Madame la ministre, je respecte toutes les positions : la commission a voté un texte, mais le Sénat est souverain.

Mme Gourault a rappelé l'esprit dans lequel nous avons travaillé sur cet article : nous avons voulu prendre en compte les remarques des élus que nous avons rencontrés lors des États généraux de la démocratie territoriale, ainsi que les demandes, déjà anciennes, de l'Association des maires de France concernant les communes de moins de 3 500 habitants.

On peut tout à fait choisir d'étendre le dispositif à toutes les communes de France, mais il me semble que la situation de Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Grenoble ou Rennes est quelque peu différente de celle des communes de moins de 3 500 habitants.

M. Jean-Claude Peyronnet. Le problème est le même !

M. François Grosdidier. Les polémiques sont les mêmes !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. En général, la question se pose dans des termes tout à fait différents,...

M. Jean-Claude Peyronnet. Non !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. ... mais je sais qu'il y a débat et j'accepte que l'on élargisse ce droit. Plusieurs de nos collègues ont d'ailleurs soutenu cette position.

Madame la ministre, vous avez accepté de supprimer un paragraphe de votre amendement, mais les dispositions de ce dernier recèlent encore une contradiction, puisqu'elles précisent que « le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus ».

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Sur proposition du maire !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Non, cette précision ne figure nulle part, madame la ministre !

La position de la commission est simple : il est très difficile de voter une disposition qui dit une chose et son contraire. Si vous voulez fixer un barème qui s'applique partout, il ne faut pas prévoir que le conseil municipal peut voter une indemnité inférieure au barème.

Mme Cécile Cukierman. Il suffit d'ajouter que le maire peut demander une délibération !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Madame la ministre, vous justifiez votre position par l'écrêtement, mais je vous signale que la commission a adopté un alinéa ainsi rédigé : « La part écrêtée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au II ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect. » Cette disposition constitue d'ailleurs un grand pas en avant, puisqu'elle introduit un changement par rapport à des habitudes qui ont pu donner lieu à quelques critiques.

Je tenais à défendre le point de vue de la commission, qui s'efforce de maintenir la cohérence de ce régime. Il est tout à fait possible de défendre une position différente, mais il n'est pas possible de voter une disposition qui, premièrement, aborde la situation des communes de 10 000 habitants à 100 000 habitants tout en réservant un cas particulier – ce point a été réglé ! – et, deuxièmement, contient une phrase contraire au reste de l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. J'espère intervenir pour la dernière fois sur cet amendement !

Pour que le travail réalisé au cours de la navette sur cette question soit profitable, mieux vaut que nous disposions d'un texte voté par le Sénat. Je vous propose donc, pour donner entièrement satisfaction à la commission, de rédiger ainsi le dernier alinéa du III de cet amendement : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire ».

Mme Cécile Cukierman. Très bien !

M. Daniel Raoul. C'est parfait.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Le problème des communes de moins de 3 500 habitants sera ainsi réglé dans le sens que vous souhaitez, et, au-delà du seuil de 3 500 habitants, seul le maire pourra demander une délibération pour des raisons qui le regardent.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 51 rectifié *bis*, présenté par le Gouvernement, et qui est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Le I de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« I. – Les indemnités fixées pour l'exercice des fonctions de maires et de présidents de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »

II. – L'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-20-1. - I. – Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal.

« II. – Sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale, ceux d'entre eux qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour les adjoints.

« III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres à l'exception du maire est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. »

III. – L'article L. 2123-23 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-23. - Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

«

POPULATION (habitants)	TAUX en % de l'indice 1015
Moins de 500	17
De 500 à 999	31
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire.

IV. – Au IV de l'article L. 2123-24 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune » sont remplacés par les mots : « fixée pour le maire ».

V. – Au V de l'article L. 2123-24-1 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au » sont remplacés par les mots : « fixée pour le ».

VI. – Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du même code, après les mots : « et L. 2123-18-4 » sont insérés les mots : « , ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Saugey, *rapporteur*. La commission reste cohérente : compte tenu des deux rectifications acceptées par Mme la ministre, elle s'en remet à la sagesse du Sénat, car, après tout, c'est lui qui délibère.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Nous sommes en train de refaire le travail de commission...

M. le président. La parole est à M. Marc Laménie, pour explication de vote sur l'amendement n° 51 rectifié *bis*.

M. Marc Laménie. Avec ces rectifications successives de l'amendement du Gouvernement, nous essayons de trouver un consensus, le mérite en revenant aux auteurs de ce texte et aux membres de la commission des lois qui ont travaillé sur ce sujet.

Les conseils municipaux, quelle que soit leur taille, sont souverains pour déterminer le montant des indemnités. Si certains maires souhaitent se voir attribuer des indemnités réduites, voire très réduites, ce qui, il faut le dire, est assez souvent le cas – beaucoup de nos collègues ont souligné l'importance en la matière du volontariat ou du bénévolat, notamment dans les plus petites communes –, le conseil municipal est souverain pour en décider.

Par ailleurs, depuis des années, la notion de transparence s'impose, il est important de le souligner. Quoi qu'il arrive, les délibérations portant sur les indemnités sont soumises au contrôle de légalité exercé par les services de l'État, dans les préfectures, et les trésoriers demandent aussi la production des délibérations avant de procéder au versement des indemnités : tout est donc parfaitement encadré et rigoureux.

Je pense donc que nous sommes parvenus à une solution acceptable.

M. le président. La parole est à M. Gérard Bailly, pour explication de vote.

M. Gérard Bailly. La proposition de Mme la ministre me satisfait.

Je suis élu d'un territoire qui compte beaucoup de petites communes : rien que dans ma communauté de communes, plus de dix communes ont moins de cent habitants, l'une d'entre elle n'en a même que vingt-trois ! Vous comprendrez que, dans une commune de vingt-trois habitants, quand l'adduction d'eau, les réseaux d'assainissement et d'éclairage doivent être installés, il est normal que le maire ne demande pas que le petit budget de cette commune supporte la charge de l'indemnité d'un maire d'une commune de 500 habitants. Il était donc logique d'en arriver à la solution proposée.

Certains m'objecteront que le maire peut reverser une partie de son indemnité au centre communal d'action sociale, le CCAS, mais beaucoup de petites communes n'ont plus de CCAS, puisque cette compétence a été transférée au niveau intercommunal. Je ne vois pas la commune reverser cette somme au centre intercommunal d'action sociale, le CIAS !

Il faut que le maire, après son élection, puisse dire qu'il ne touchera que 20 % ou 30 % de son indemnité. Nous savons aussi que, dans une petite commune, quand des travaux sont réalisés, le temps consacré par les élus à leur mandat est multiplié par deux ou par trois. La proposition de Mme la ministre me convient donc, et je voterai cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Philippe Bas, pour explication de vote.

M. Philippe Bas. Monsieur le président, compte tenu des rectifications acceptées par Mme la ministre, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 9 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 51 rectifié *bis*.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Par ailleurs, je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 50, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-22. - I. - Les indemnités de fonction fixées pour le maire ou le président de la délégation spéciale en application de l'article L. 2323-23, sont majorées dans les communes suivantes :

« 1° Communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;

« 2° Communes sinistrées ;

« 3° Communes classées stations de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre I^{er} du code du tourisme ;

« 4° Communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;

« 5° Communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4.

« II. - Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction pour les adjoints au maire et les membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire dans les limites prévues par le I de l'article L. 2123-24 et pour les conseillers municipaux dans les limites prévues par le I de l'article L. 2123-24-1, par rapport à celles votées par le conseil municipal, les conseils municipaux :

« 1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;

« 2° Des communes sinistrées ;

« 3° Des communes classées stations de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre I^{er} du code du tourisme ;

« 4° Des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;

« 5° Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Cet amendement est en cohérence avec le précédent : il vise à rendre automatique également l'indemnité complémentaire quand celle-ci existe, la liste des cas y ouvrant droit n'étant évidemment pas modifiée.

M. le président. L'amendement n° 21 rectifié *bis*, présenté par MM. Dallier et Lefèvre, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

... – Le 5° de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Il s'agit d'un amendement d'appel, car je souhaite revenir sur un débat que j'ai ouvert lors de la discussion générale.

Certaines communes peuvent voter des majorations des indemnités du maire et des adjoints dans différents cas de figure : il s'agit des communes touristiques, qui peuvent être surclassées, des communes chefs-lieux d'arrondissement ou de canton et des communes qui, lors des trois années précédentes, ont perçu la dotation de solidarité urbaine, la DSU. Je reste persuadé que ces dispositions ont été ajoutées au fil du temps pour permettre une certaine progression du montant des indemnités des maires et des adjoints sans qu'il soit nécessaire de retoucher à la répartition des communes par strates démographiques.

Tout cela n'a plus beaucoup de sens, c'est pourquoi j'aurais préféré que nous procédions dans l'ordre, en supprimant d'abord ces dispositions particulières. J'ajoute, mes chers collègues, que si le texte sur les conseillers départementaux est adopté par l'Assemblée nationale, nous diviserons par deux le nombre de cantons, donc de chefs-lieux : un certain nombre de maires verront diminuer *de facto* leur indemnité sans que personne y ait pris garde !

Je souhaitais poser de nouveau le problème dans sa globalité, au travers de cette proposition de suppression des dispositions permettant de majorer les indemnités.

En effet, aujourd'hui, les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants perçoivent la DSU, me semble-t-il. Si l'on examine la liste de ces communes, on peut distinguer deux cas : certaines d'entre elles perçoivent la « DSU cible » parce qu'elles connaissent des situations très difficiles ; la majoration de l'indemnité du maire est donc justifiée. En revanche, d'autres perçoivent la DSU parce que les critères d'attribution ne sont pas suffisamment sélectifs.

Voilà l'idée qui sous-tend cet amendement. Il va cependant avec d'autres amendements que j'avais présentés et qui n'ont pas été retenus, si bien je suis un peu gêné aux entournures ! (*Sourires.*)

Je suis donc tenté de le retirer, car, s'il était adopté – ce qui pourrait arriver puisque j'ai cru comprendre que la commission lui serait favorable –, il pourrait passer pour une mauvaise mesure à l'égard de certains élus, mais je vais attendre de connaître les avis de la commission et du Gouvernement avant de décider si je le maintiens ou non.

Je voulais simplement reposer le problème dans son ensemble. Je pense qu'en tout état de cause il va falloir y revenir parce que l'adoption du texte sur les conseillers départementaux va causer de nombreuses difficultés !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 50 et 21 rectifié *bis* ?

M. Bernard Saugey, rapporteur. L'amendement n° 50 du Gouvernement tend à imposer la majoration des indemnités du maire ou du président de la délégation spéciale dans les cinq cas où le code général des collectivités territoriales ouvre aujourd'hui au conseil municipal la faculté de majorer ces indemnités : les communes chefs-lieux de départements, d'arrondissements ou de cantons, les communes sinistrées et les communes touristiques.

Entre nous, on peut se demander pourquoi le maire du Touquet ou de Deauville aurait une majoration ! (*Sourires.*) Je comprends pour les communes dont la population a augmenté. Je comprends aussi pour les communes qui ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine au cours des trois exercices précédents au moins dont parlait M. Dallier, à qui je signale que, dans quelques instants, la commission va annoncer qu'elle a émis un avis favorable sur l'amendement supprimant ce cinquième cas de majoration. On marche un peu sur la tête ! (*Sourires.*)

Donc, monsieur Dallier, si vous voulez retirer cet amendement d'appel, faites-le, mais, si vous le maintenez, il recueillera un avis favorable de la commission !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 21 rectifié *bis* ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. J'aurais préféré que cet amendement soit retiré pour une raison toute simple : pourquoi viser ces communes et pas les communes touristiques, ou encore les chefs-lieux de cantons ?

Pourquoi en effet toutes ces sur-indemnités ? Elles sont apparues au fil de l'eau, et je n'en suis absolument pas responsable ! À mon sens, il serait plus raisonnable d'augmenter toutes les indemnités. Je dis bien « toutes »,...

M. Bernard Saugey, rapporteur. Retirez votre amendement, madame la ministre, et M. Dallier retirera le sien !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. ... car j'estime que ne toucher qu'aux communes éligibles à la DSU posera un problème.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Il est tout de même quelque peu baroque que les augmentations des indemnités des maires soient décidées de manière aléatoire et arbitraire ! Quelqu'un peut-il m'expliquer pourquoi les maires des communes touristiques bénéficieraient d'une indemnité plus importante ? Parce qu'il y a trois casinos sur le territoire de la commune ? On ne comprend pas !

Certaines communes touristiques ne sont tout de même pas particulièrement défavorisées, et il me paraîtrait donc en effet sage, madame la ministre, que ni votre amendement ni celui de M. Dallier ne soient retenus, mais que l'engagement soit pris de travailler la question au cours de la navette, car le dispositif est véritablement incohérent !

M. le président. Monsieur Dallier, l'amendement n° 21 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Philippe Dallier. Je le retire, monsieur le président, en répétant que je ne visais pas uniquement les communes éligibles à la DSU. Je pense tout simplement que le problème doit être reposé, car tout cela n'a plus de sens. Or, du coup, on n'en parlera pas vraiment aujourd'hui. Il faudra donc rouvrir le débat.

M. le président. L'amendement n° 21 rectifié *bis* est retiré.

Madame la ministre, l'amendement n° 50 est-il maintenu ?

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Le fait générateur est l'automatisme, qui continuera à exister même si je retire mon amendement, à cette nuance près que les toutes petites communes seront obligées de délibérer puisque les sur-indemnités sont prévues par le code des communes. Je pense, par exemple, à la commune touristique de Saint-Jean-du-Doigt, commune rurale au bord du littoral de moins de 1 000 habitants, dont la sur-indemnité est d'une cinquantaine d'euros et qui devra délibérer pour une majoration d'une telle somme ! Je sais ce que, à juste raison, vous vouliez éviter, monsieur Dallier, mais autant dire que, dans les faits, ce petit apport va être supprimé en même temps que son automatisme. Il faut en prendre acte !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. On va retravailler au cours de la navette !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je m'y engage, monsieur le président de la commission, mais notre débat montre qu'il est sans doute nécessaire que nous travaillions sur les indemnités des élus « hors tout »,...

M. Philippe Dallier. Eh oui !

Mme Marylise Lebranchu, ministre. ... et il est certainement temps de le faire, car personne, pas même les spécialistes, n'a pu me dire depuis quand ces sur-indemnités avaient été introduites dans le code des communes.

Je veux donc bien retirer mon amendement, mais, j'y insiste, cela revient à faire disparaître la sur-indemnité des maires des toutes petites communes, touristiques notamment.

M. le président. L'amendement n° 50 est retiré.

L'amendement n° 19 rectifié *bis*, présenté par MM. Dallier et Lefèvre, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

... – Après l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... – Dans les communes de plus de 10 000 habitants, sous réserve de l'application des II et III de l'article L. 2123-20 et sans préjudice de l'application de l'article L. 2123-22, le conseil municipal peut voter une majoration de 50 % de l'indemnité allouée au maire ayant cessé son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat. »

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Cet amendement, promis au même sort que le précédent, visait à poser le problème des élus qui font le choix de cesser toute activité professionnelle. Je proposais que leur indemnité soit majorée dans une proportion, peut-être trop importante, de 50 %. Le Gouvernement avait, pour sa part, retenu une majoration de 10 %. On voit que l'idée est dans l'air, ce dont je me réjouis !

Le sujet devra à nouveau être abordé au moment où nous débattrons du non-cumul des mandats. Je souhaitais en dire un mot ce soir, mais je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 19 rectifié *bis* est retiré.

L'amendement n° 32, présenté par M. Peyronnet, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. ... ainsi rédigé :

« Art. L. ... - « I. Par délibération du conseil municipal, le maire d'une commune de moins de 10 000 habitants peut se voir attribuer une majoration exceptionnelle de son indemnité de fonction par rapport à celle votée précédemment par le conseil municipal, dans la limite de 50 % de cette dernière, et par dérogation à l'article L. 2123-23 :

« 1° Lorsqu'il suspend totalement son activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de son mandat.

« 2° Lorsqu'il suspend partiellement son activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de son mandat. Dans ce cas, la majorité exceptionnelle est calculée au prorata du temps non travaillé.

« II. L'indemnité visée au I ne peut être accordée qu'à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé. »

La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

M. Jean-Claude Peyronnet. Cet amendement, très proche de celui de M. Dallier, aurait pu faire l'objet d'une discussion commune avec ce dernier. Cela dit, l'amendement n° 32 comporte un ajout, qui fait sa force et sa faiblesse, à savoir son dernier alinéa. « L'indemnité visée au I ne peut être accordée qu'à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé. »

L'avantage de cet ajout est qu'il ne crée pas de dépense supplémentaire et permet donc de contourner l'article 40 de la Constitution, mais l'inconvénient – je le concède volontiers – est qu'il entraînera des discussions entre le maire qui demandera une augmentation de son indemnité et ses adjoints, qui seront, par voie de conséquence, amenés à accepter une diminution de la leur.

Je retire donc l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 32 est retiré.

L'amendement n° 5, présenté par Mme N. Goulet, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les candidats aux élections municipales, cantonales ou régionales ne peuvent, sauf faute d'une exceptionnelle gravité, faire l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'une mesure de licenciement à compter du jour où leur candidature est annoncée.

Cette disposition s'applique pendant toute la durée du ou des mandats en cas d'élection du candidat. Elle poursuit son effet pendant les six mois qui suivent l'expiration du mandat.

En cas de non-élection du candidat, cette disposition s'applique pendant les six mois qui suivent la date du scrutin.

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. L'objet de cet amendement, que j'ai évoqué au cours de la discussion générale, est satisfait par le texte de la commission et par l'amendement de notre collègue Alain Anziani. Je voulais simplement mentionner ici, pour mémoire, que Daniel Goulet avait présenté un même amendement le 18 janvier 2001. Voilà donc douze ans que le problème aurait pu être réglé si le texte de Jean-Paul Delevoye avait été examiné par l'Assemblée nationale et était revenu ici.

Ce rappel étant fait, je retire l'amendement au profit de celui de M. Alain Anziani et du texte de la commission.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Article 1^{er} bis (nouveau)

① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Le III de l'article L. 2123-20 est ainsi rédigé :

③ « III. – La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au II ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement, même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. » ;

④ 2° Le dernier alinéa des articles L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 est ainsi rédigé :

⑤ « La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au II ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. »

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 6, présenté par Mme N. Goulet, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. - Un fonds de péréquation est institué à destination des collectivités territoriales surendettées. Ce fonds est abondé exclusivement par les ressources mentionnées au III de l'article L. 2123-20 et au dernier alinéa des articles L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales. Un décret fixe la liste des collectivités concernées et les modalités de répartition des ressources de ce fonds entre ces collectivités et le fonctionnement général de ce fonds.

II. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le III de l'article L. 2123-20 est ainsi rédigé :

« III. - Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction fait l'objet d'un écartement, le reversement de la part écartée est effectué à la destination exclusive du fonds de péréquation des collectivités surendettées. » ;

2° Le dernier alinéa des articles L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 est ainsi rédigé :

« Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction fait l'objet d'un écartement, le reversement de la part écartée est effectué à la destination exclusive du fonds de péréquation des collectivités surendettées. »

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. J'avais déposé cet amendement, et le suivant, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, dont nous n'avons malheureusement pas examiné la seconde partie pour les raisons que nous savons. Je m'étais par ailleurs prononcée en faveur de l'amendement déposé par notre collègue Jean Louis Masson dans le cadre d'un texte présenté voilà quelques semaines.

Il s'agit d'interdire la redistribution de l'écrêtement, ce sur quoi nous sommes d'accord. Par cet amendement, je propose de transférer le montant correspondant à un fonds de péréquation.

M. le président. L'amendement n° 7, présenté par Mme N. Goulet, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le III de l'article L. 2123-20 est ainsi rédigé :

« III. - Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écartée est effectué à la destination exclusive du fonds de péréquation intercommunal. » ;

2° Le dernier alinéa des articles L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 est ainsi rédigé :

« ... - Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écartée est effectué à la destination exclusive du fonds de péréquation intercommunal. »

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. Je ne suis évidemment pas certaine que mon précédent amendement et cet amendement de repli puissent poursuivre leur vie d'amendements et être débattus. (*Sourires.*) Je voudrais quand même profiter de l'occasion pour dire que je me suis livrée à un petit calcul en fonction des indemnités perçues dans cette maison puisqu'elles sont publiques. Eh bien, le montant de l'écrêtement pour un mandat de six ans, c'est quand même 19 millions d'euros ! (*M. Bruno Sido manifeste son étonnement.*)

Mme Jacqueline Gourault. Pour tout le monde !

M. Philippe Dallier. Ouf ! On a cru que c'était par sénateur ! (*Sourires.*)

Mme Nathalie Goulet. Ce chiffre vaut pour l'ensemble du Sénat et pour six ans. Je tiens les calculs à votre disposition, notamment à celle de M. Sido, qui semble s'être étonné de ce chiffre. On parle donc d'une certaine somme !

Je me satisfais tout à fait de la décision prise par la commission et de l'interdiction du reversement de la partie écartée.

Même si je regrette qu'il ne puisse être envisagé de verser cette somme à un fonds de péréquation au bénéfice des communes qui ne peuvent pas mieux payer leur maire et leurs adjoints, pour ne pas allonger le débat, je retire mes deux amendements.

M. le président. Les amendements n° 6 et 7 sont retirés.

L'amendement n° 48, présenté par M. Saugey, au nom de la commission, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le second alinéa des articles L. 3128-18 et L. 4135-18 est ainsi rédigé :

II. - Alinéa 5

Remplacer la référence :

II

par les mots :

premier alinéa

III. - Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le dernier alinéa de l'article L. 5211-12 est ainsi rédigé :

« La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au sixième alinéa ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Saugey, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 48.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er bis}, modifié.

(*L'article 1^{er bis} est adopté.*)

Article 2 (Non modifié)

① L'article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Nonobstant toutes dispositions contraires, la fraction représentative des frais d'emploi n'est pas prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale. »

M. le président. La parole est à M. François Grosdidier, sur l'article.

M. François Grosdidier. Cela me paraît une mesure de justice que d'exclure la fraction représentative des frais d'emploi des indemnités de fonction perçues par les élus locaux des revenus pris en compte pour le versement d'une prestation sociale sous condition de ressources.

Une telle mesure répond aux problèmes des élus vivant de faibles ressources, beaucoup plus nombreux dans nos conseils municipaux que ne le croient généralement nos concitoyens !

Je regrette cependant que, dans cet article 2 comme dans les autres, nous ne traitions pas d'un point financier, matériel et pratique qui bloque ou entrave la participation des femmes à la vie publique.

Comme nombre de mes collègues, je regrette l'utilisation trop facile qui est faite de l'article 40 de la Constitution. Il ne suffit pas de pousser la parité stricte presque jusqu'à l'intégrisme dans la composition des conseils et des exécutifs, jusqu'aux conseillers délégués, ou dans la représentation cantonale. Il faut traiter les vrais problèmes que nous rencon-

trons dans nos communes, abolir les vrais obstacles à la participation des femmes à la vie publique. J'ajoute que ces obstacles, qui demeurent souvent quand elles sont élues et continuent alors à les gêner, alimentent parfois la critique de ceux qui ont dû, au motif de la parité, leur céder leur place.

Concrètement, il s'agit de la disponibilité de celles, car il s'agit majoritairement de femmes, mais aussi de ceux, car cela concerne aussi des pères, qui ont des problèmes de garde d'enfants. C'est souvent le frein à la participation des femmes à la vie publique, comme nous avons pu le constater, déjà bien avant que la parité ne s'impose dans les conseils municipaux, au moment de la constitution des listes et, ensuite, au travers des difficultés que rencontrent les élus pour pleinement exercer leur mandat. Ce frein n'est ni idéologique ni conceptuel; il est concret, peut-être trop concret, d'ailleurs, pour être traité. Je le regrette.

Lorsque j'ai posé le problème, jamais je n'ai entendu le préfet dire que le conseil municipal était autorisé à décider de prendre en charge, sur justificatifs, les frais de garde des conseillères municipales et, éventuellement, des conseillers municipaux! Ce que je me suis entendu répondre, madame la ministre, c'est qu'au moins les maires et les adjoints pouvaient payer ces frais sur leurs indemnités...

Nous avons, tous ensemble, décidé d'étendre la parité aux communes à partir de 1 000 habitants.

Les indemnités brutes perçues par un adjoint dans une commune de 1 000 habitants s'élèvent à 600 euros. Est-ce suffisant pour payer les frais de garde qu'entraîne inévitablement l'exercice d'un mandat d'élus?

On a opposé à l'encontre de mon amendement l'article 40 de la Constitution, ce que je regrette. Le problème demeure donc entier, mais j'espère avoir tout au moins suscité le débat.

Vous nous avez dit, madame la ministre, que les conseils municipaux pouvaient prendre en charge les frais de garde, mais, je le répète, ce n'est pas l'interprétation donnée par les préfetures lorsqu'elles sont sollicitées par les conseils municipaux qui souhaitent apporter des réponses concrètes à la question de l'engagement des femmes dans la vie publique communale. Je souhaiterais donc également obtenir une réponse sur ce point.

M. le président. Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article 2 bis (nouveau)

Au quatrième alinéa de l'article L. 3142-56 du code du travail, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ». – *(Adopté.)*

Article 2 ter (nouveau)

① Après le 4° du II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

② « 5° À l'équivalent de 20 % de la durée légale du temps du travail pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. »

M. le président. La parole est à M. Christian Favier, sur l'article.

M. Christian Favier. Je souhaite profiter de l'examen de cet article, qui élargit le principe des autorisations d'absence aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, pour soulever une question qui y est étroitement liée. Je veux parler des remboursements que ces absences peuvent entraîner et, plus généralement, des remboursements des dépenses liées à l'exercice d'un mandat.

L'amendement que nous avons déposé ayant été rejeté sur le fondement de l'article 40 de la Constitution, je souhaite revenir, à l'occasion de cette intervention sur l'article, sur nos motivations.

Il s'agit de nous pencher sur la délicate question de l'effectivité des droits ouverts, à la faveur de l'exercice d'un mandat local, aux salariés pour faire face aux obligations liées à leurs missions en surmontant leurs contraintes professionnelles, et, plus généralement, leurs contraintes quotidiennes.

Des mesures relatives aux autorisations d'absence, au crédit d'heures et aux remboursements de frais ont été progressivement intégrées par le législateur dans le code général des collectivités territoriales. Or il ne s'agit que de possibilités, qui ne valent pas assurance.

Ainsi, le remboursement des frais engagés par les élus pour l'accomplissement de leur mandat, qui comprennent également les pertes de salaires liées aux autorisations d'absence et au crédit d'heures dont ils peuvent bénéficier, dépend du vote des conseils délibératifs dont ils sont membres.

Or les élus ont parfois du mal à se présenter devant leurs collègues pour demander le remboursement de leurs frais, car il leur faut alors étaler publiquement leurs dépenses et leur difficulté à y faire face du fait de la faiblesse de leurs ressources. Une telle demande peut être d'autant plus difficile à formuler que d'autres élus ne sollicitent pas, quant à eux, de remboursement. Pour les élus les plus modestes, cette possibilité, non automatique, de remboursement des frais peut paraître quelque peu vexatoire. Pour ne pas s'exposer à de telles situations, ne pas être candidat est parfois la seule solution.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prend en compte, semble-t-il, le jeu relationnel qui se déroule au sein d'un conseil municipal pour l'attribution des indemnités du maire. L'enjeu est le même, selon nous, s'agissant des demandes de remboursement de frais.

Qui plus est, de nombreuses communes pourraient rencontrer des difficultés pour assumer le montant total de ces remboursements, qu'ils soient liés aux heures de travail non rémunérées, aux frais de garde de personnes malades et de garde d'enfants ou aux frais de déplacement pour se rendre aux diverses réunions et formations.

Pour prévenir toutes ces difficultés, il nous faut mettre en place un système garantissant à tous, sur l'ensemble du territoire, que ces frais seront bien pris en charge.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que soit envisagée la création d'un fonds national de solidarité, projet qui reste à construire. Cette solution, fondée sur la mutualisation, permettrait de garantir l'effectivité des différents droits à remboursement. Il faudrait aussi étendre les missions de ce fonds aux différentes indemnités sociales, présentes et à venir.

M. le président. L'amendement n° 42 rectifié bis, présenté par MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Plancade, Requier et Tropeano, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Au 4° du II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « 3 500 à 9 999 habitants » sont remplacés par les mots : « moins de 10 000 habitants ».

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Cet amendement étant satisfait par l'article 2 *ter*, j'ai la joie de le retirer – et de constater que je ne suis pas venu pour rien ! (*Sourires.*)

M. le président. L'amendement n° 42 rectifié *bis* est retiré.

Je mets aux voix l'article 2 *ter*.

(*L'article 2 ter est adopté.*)

Article additionnel après l'article 2 *ter*

M. le président. L'amendement n° 13, présenté par M. Kaltenbach, est ainsi libellé :

Après l'article 2 *ter*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa du III de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots et une phrase ainsi rédigée :

« sauf s'il concerne un conseiller municipal ne bénéficiant pas d'une indemnité de fonction. Le paiement de ces heures par l'employeur est toutefois limité à 25 % du crédit prévu au 4°. »

La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. On a beaucoup parlé des indemnités des maires et des adjoints. Nous avons entendu des discours éloquentes sur le rôle des maires ruraux, et le mandat de maire est en effet magnifique. Il est donc légitime que la reconnaissance de nos concitoyens à leur égard se traduise aussi au travers de l'indemnité qu'ils perçoivent.

Avec cet amendement, je souhaite traiter le cas des conseillers municipaux qui ne sont pas indemnisés, qu'ils soient dans l'opposition, et jouent à ce titre leur rôle pour faire vivre la démocratie locale, ou dans la majorité, et contribuent ainsi au bon fonctionnement de nos collectivités locales.

Si dans les villes de moins de 100 000 habitants les conseillers municipaux ne perçoivent pas d'indemnités, ils bénéficient en revanche auprès de leur entreprise, aux termes de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, d'un crédit d'heures variant en fonction de la taille de la commune, dont ils peuvent disposer pour administrer la collectivité. Or ces heures, dont le nombre est très raisonnable, ne sont pas rémunérées par l'employeur. Un conseiller municipal d'une commune de 3 500 à 10 000 habitants, qui est par ailleurs salarié, peut ainsi bénéficier d'une dizaine d'heures d'absence, mais à son entière charge.

Je propose que l'employeur prenne en charge 25 % du montant total de ce crédit d'heures, dont le volume serait très limité. Il s'agirait ainsi de payer, par trimestre, deux heures et demi dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants, cinq heures dans les communes de 10 000 à 30 000 habitants et huit heures dans les communes de 30 000 à 100 000 habitants. Cela permettrait aux conseillers municipaux, qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité du conseil municipal, d'exercer plus facilement leurs fonctions.

Je sais que la commission n'est pas favorable à cet amendement et que le rapporteur en a proposé le rejet, mais je crois que la discussion mérite d'être engagée.

Lors des débats en commission des lois, un élu a cité l'exemple d'un système qui a fait ses preuves : dans les communes ayant passé une convention avec le service départemental d'incendie et de secours, le SDIS, les pompiers volontaires sont payés par l'employeur pendant leurs vacances, puis le SDIS dédommage l'employeur en lui versant une indemnité forfaitaire compensant les salaires versés alors que l'employé n'était pas à son travail.

Nous devrions réfléchir ensemble à un système qui permette de reconnaître le travail réalisé par les conseillers municipaux, minoritaires ou majoritaires, dans les communes de 3 500 à 100 000 habitants. Outre le fait que cette mesure les encouragerait à utiliser ces quelques heures rémunérées pour exercer leur mandat, elle constituerait une forme de reconnaissance de leur mission.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Cet amendement prévoit la prise en charge financière, par l'employeur, du quart du crédit d'heures des conseillers municipaux ne bénéficiant pas d'une indemnité de fonction. Si ces absences sont en effet de droit et doivent, à ce titre, être accordées par l'employeur, il est vrai qu'elles ne sont pas rémunérées.

La commission considère cependant qu'il serait excessif de faire peser sur l'employeur la responsabilité financière d'une garantie bénéficiant à son salarié, qui a librement choisi d'exercer un mandat électif sans lien avec son emploi salarié.

L'avis est donc défavorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je partage l'avis du rapporteur, même si cet amendement d'appel mérite réflexion.

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

Mme Cécile Cukierman. Je l'ai dit en commission ce matin, mon groupe votera cet amendement. Il pose en effet la question, bien réelle, de la prise en charge de l'exercice de la démocratie locale par notre société. La collectivité ne doit pas être la seule à l'assumer, au travers de la dépense publique.

Ce texte prévoit des sanctions contre les entreprises qui ne permettraient pas à leurs salariés assumant un mandat local d'exercer leur fonction d'élu. On sait bien qu'il arrive, après une élection, qu'un employeur fasse comprendre à un salarié élu qu'il doit partir ; cela peut prendre la forme, par exemple, d'une rupture conventionnelle du contrat de travail. D'autres entreprises, en revanche, se félicitent de l'engagement citoyen de leurs salariés.

La mesure proposée est très limitée puisqu'elle ne prévoit le remboursement que de 25 % du crédit d'heures prévu par trimestre et concerne uniquement les conseillers municipaux ne recevant pas d'indemnités de fonction.

Cet amendement permet, en tout état de cause, de poser la question de la prise en charge de ce qui représente, à la fois, un coût financier et une nécessité, c'est-à-dire l'exercice de la démocratie.

Je considère que ce coût devrait être partagé par les entreprises et les collectivités. Il serait ainsi plus facile, notamment dans les communes de plus de 3 500 habitants, de réunir

l'ensemble de l'équipe municipale. Il est en effet difficile actuellement, compte tenu des décalages entre les horaires de travail des différents élus, de trouver des créneaux permettant de réunir ne serait-ce qu'une partie du conseil municipal qui soit de surcroît représentative.

Nous entendons les réserves exprimées sur cette proposition et sommes conscients des limites qui peuvent y être opposées. Elle a cependant le mérite d'engager le débat, que nous devons élargir, sur le partage du coût de la démocratie.

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

M. Joël Guerriau. Je voterai cet amendement, car nous devons favoriser l'égal accès à la fonction d'élu. Il existe à cet égard de grandes distorsions entre les élus employés par de grandes collectivités, qui leur donnent du temps pour exercer leur mandat local, qu'ils appartiennent d'ailleurs à la minorité ou à la majorité du conseil délibérant, et ceux qui ne bénéficient pas des mêmes avantages.

Ce serait faire un pas en avant que de prendre en considération le temps que les élus travaillant dans le secteur privé consacrent au bien public. En outre, il est de l'intérêt de l'entreprise d'être citoyenne et de contribuer au bon fonctionnement de notre démocratie. On oublie trop souvent, dans nos entreprises, les élus et ce qu'ils font. Il arrive même qu'ils soient mis à l'écart et que leur carrière pâtisse de leur mandat. L'adoption de cette disposition, qui ne devrait pas soulever de cas de conscience, permettrait de reconnaître leur travail.

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

M. Alain Anziani. L'amendement de Philippe Kaltenbach est généreux, soulève une vraie question et permet à la réflexion d'avancer. Je doute toutefois de sa constitutionnalité.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Bien sûr !

M. Alain Anziani. Comment faire peser sur les entreprises une charge sans aucun lien avec leur activité ?

Mme Jacqueline Gourault. Évidemment !

M. Alain Anziani. La première question prioritaire de constitutionnalité venue fera tomber une telle disposition !

Même si l'intention de son auteur est légitime, la raison, notamment du fait de l'argument constitutionnel, nous oblige à rejeter cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* La question posée est légitime, mais l'entreprise supporte déjà l'absence du salarié, laquelle peut entraîner des difficultés d'organisation.

Par ailleurs, tandis que les salariés d'un grand groupe pourront, sans rencontrer de problème, demander l'application de cette disposition, tel ne sera pas le cas, par exemple, pour un artisan ou un salarié travaillant dans une très petite entreprise. Une telle disposition créerait donc une autre forme d'inégalité.

Ce sujet mérite sans doute réflexion, notamment dans le cadre de négociations entre le patronat et les syndicats, lors desquelles d'autres questions du même type pourraient être posées, mais il faudrait alors prévoir un fonds de solidarité, afin que les salariés des petites entreprises aient autant de chances d'obtenir gain de cause en la matière que ceux des grandes.

Enfin, la question de la constitutionnalité, sur laquelle s'est fondée la commission des lois pour justifier son avis de rejet, est également au cœur de ce débat.

Il s'agit donc d'une bonne idée, mais d'une mauvaise solution.

M. le président. La parole est à M. Philippe Kaltenbach, pour explication de vote.

M. Philippe Kaltenbach. Il est vraiment difficile d'être parlementaire : on nous oppose l'article 40 lorsque l'on veut créer une charge pour les collectivités, la Constitution lorsqu'on essaye de faire participer les entreprises !

Je rappelle tout de même qu'on ne parle ici que des communes de 3 500 à 10 000 habitants, lesquelles, avec leurs budgets, mêmes faibles, peuvent se permettre de financer un nombre d'heures au final assez limité. Dans ces communes, le nombre d'élus est vraiment restreint ; de plus, il faut décompter ceux qui sont retraités. Les masses financières en jeu sont donc très faibles.

J'aurais pu proposer un amendement prévoyant la prise en charge de ces heures par l'employeur et un remboursement par la collectivité dans le cadre de conventions, comme pour les SDIS, mais on m'aurait opposé l'article 40, et je n'aurais même pas pu, mes chers collègues, vous présenter ma proposition !

Je vais retirer cet amendement, qui m'aura au moins permis de lancer le débat.

J'espère que mon idée sera réintroduite dans le texte par un autre biais, mais cela dépendra du Gouvernement. Les élus des communes de 3 500 à 100 000 habitants qui, n'étant ni maire ni adjoint, ne perçoivent pas d'indemnités contribuent eux aussi, par leur travail quotidien, à la vie de la collectivité. Il ne serait pas scandaleux pour notre démocratie de leur apporter une forme de reconnaissance sous la forme d'une petite compensation financière. En seconde lecture, le Gouvernement pourrait donc déposer un amendement visant à intégrer une participation des collectivités pour ces élus.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Article 3

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2123-9 est ainsi modifié :
- ③ a) Le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 » ;
- ④ b) Il est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Le droit à réintégration prévu par l'article L. 3142-61 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.
- ⑥ « L'application de l'article L. 3142-62 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.
- ⑦ « Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus visés au premier alinéa sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail. » ;
- ⑧ 2° L'article L. 3123-7 est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

- ⑨ « Le droit à réintégration prévu par l'article L. 3142-61 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.
- ⑩ « L'application de l'article L. 3142-62 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.
- ⑪ « Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus visés au premier alinéa sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail. » ;
- ⑫ 3° L'article L. 4135-7 est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑬ « Le droit à réintégration prévu par l'article L. 3142-61 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa du présent article jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.
- ⑭ « L'application de l'article L. 3142-62 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.
- ⑮ « Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus visés au premier alinéa sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail. »

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

M. Roland Ries. Plusieurs dispositions de notre droit permettent de concilier un mandat électif et l'activité professionnelle. Il s'agit, vous le savez, du droit d'absence, du droit à la suspension du contrat de travail et des facilités offertes pour permettre la réorientation professionnelle.

L'article 3, qui concerne majoritairement le droit à la suspension de contrat de travail pour les élus, tend à proposer deux avancées appréciables.

D'une part, il vise à élargir le champ des bénéficiaires en ouvrant ce droit à la suspension du contrat de travail aux adjoints au maire et aux vice-présidents d'intercommunalité et de communauté de communes à partir de 10 000 habitants, contre 20 000 précédemment.

D'autre part, il tend à prévoir un doublement de la période d'effet de ce droit, en reportant le droit à réintégration professionnelle à l'expiration de deux mandats consécutifs.

La commission des lois a, par ailleurs, enrichi cet article en prévoyant une nouvelle avancée : l'octroi du statut de salarié protégé aux élus salariés.

Proposée par notre excellent collègue Alain Anziani, cette modification permet de conférer la qualité de salariés protégés aux élus locaux qui n'ont pas cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat. Elle concernerait les maires et adjoints des communes de 10 000 habitants au moins, ainsi que les présidents et vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou régional.

Cette avancée répond à l'une des doléances formulées par les élus locaux à l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale. En effet, nous avons fréquemment été témoins des craintes et des réticences de ces élus, cumulant leur mandat avec une activité salariée privée et craignant de faire usage des droits qui leur sont accordés par le code général des collectivités territoriales – je pense notamment au crédit d'heures et au droit d'absence –, de peur d'être sanctionnés par leur employeur.

Ces craintes constituent d'ailleurs l'un des facteurs expliquant la faible présence des salariés du privé dans les assemblées délibérantes et, par conséquent, la surreprésentation des salariés du public.

Cette mesure permettra de faciliter l'exercice de leur mandat pour les élus salariés et contribuera, je l'espère, à encourager les candidatures émanant de salariés du secteur privé aux élections locales. Comme l'a indiqué notre collègue Christophe Béchu en commission le 23 janvier dernier, « on touche du doigt une difficulté : l'inégalité devant le mandat électif, selon que l'on est fonctionnaire ou non ». L'article 3 entend précisément corriger cette inégalité.

Vous l'avez compris, mes chers collègues, je voterai cet article qui va dans le bon sens.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 31, présenté par Mme Klès, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Remplacer le nombre :

10 000

par le nombre :

1 000

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 35, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Remplacer le nombre :

10 000

par le nombre :

3 500

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Cet amendement a pour objet d'élargir aux adjoints des communes de 3 500 à 10 000 habitants le droit à suspension du contrat de travail.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Aujourd'hui ouvert aux adjoints des communes de 20 000 habitants au moins, ce droit a été étendu, par la commission, aux adjoints des communes de 10 000 habitants et plus.

Avant d'aller plus loin, il serait sage d'attendre la mise en œuvre de l'élargissement adopté par la commission, dont l'avis est donc, provisoirement, défavorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Le Gouvernement est du même avis que la commission.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

Mme Hélène Lipietz. Monsieur le président, je retire mon amendement...provisoirement! (*Sourires.*)

M. le président. L'amendement n° 35 est retiré.

L'amendement n° 22 rectifié, présenté par MM. Dallier et Lefèvre, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...) Après le mot : « moins » sont insérés les mots : « et les présidents et vice-présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants » ;

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Monsieur le président, je me demande si mon amendement n'est pas déjà satisfait, mais je souhaite tout de même le présenter.

Il tend à étendre au président et vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants le droit à suspension du contrat de travail. Puisqu'il a été décidé d'accorder ce droit aux maires et aux adjoints des communes de 10 000 habitants et plus, pourquoi ne pas en faire de même pour les présidents et vice-présidents d'EPCI ?

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. L'amendement de M. Dallier est effectivement satisfait !

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Cet amendement est satisfait par l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales.

M. le président. Monsieur Dallier, l'amendement n° 22 rectifié est-il maintenu ?

M. Philippe Dallier. Je suis donc très satisfait et je retire mon amendement ! *(Sourires.)*

M. le président. L'amendement n° 22 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 3

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 36, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « dans les communes de 20 000 habitants au moins, » sont supprimés.

La parole est à Mme Héléne Lipietz.

Mme Héléne Lipietz. Cet amendement me semble satisfait, au moins partiellement, ce dont je me contenterai. Je le retire donc, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 36 est retiré.

L'amendement n° 37, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».

La parole est à Mme Héléne Lipietz.

Mme Héléne Lipietz. Il s'agit d'ajouter un alinéa à l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales pour ouvrir aux adjoints des communes de 10 000 habitants au moins, et non plus de 20 000 habitants, le droit à la formation professionnelle et à un bilan de compétences.

Nous le savons, pour gérer une commune de 10 000 habitants, il faut disposer de certaines compétences, toujours plus complexes.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Favorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 3.

L'amendement n° 25, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 2411-1 du code du travail est complété par un 18° ainsi rédigé :

« 18° Conseiller municipal, ou conseiller général ou conseiller régional. »

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. En adoptant un amendement à l'article 3 du texte initial, la commission a décidé d'introduire des modifications au code général des collectivités territoriales pour que les élus locaux des communes, départements et régions qui n'ont pas cessé leur activité professionnelle durant l'exercice de leur mandat soient considérés comme des salariés protégés au sein de leur entreprise, au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail.

Nous nous félicitons d'une telle proposition : elle est la marque d'une volonté que nous partageons. Cela étant dit, reconnaissons que la référence légale reste floue, puisqu'il n'est ici question que du « sens » du livre IV du code du travail et que n'est pas visée l'application de tel ou tel article du code.

Or, chacun le sait bien, le code du travail est la seule référence juridique en cas de conflit entre un salarié et son entreprise. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'introduire dans ce code les dispositions adoptées à l'article 3 en les élargissant à tous les élus, et non plus seulement aux maires et aux adjoints des communes, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents des assemblées départementales et régionales. La loi doit, nous semble-t-il, protéger tous les élus de la République, et pas seulement ceux qui exercent des missions exécutives.

Par ailleurs, si l'on souhaite que la volonté du législateur trouve une réelle application, alors il faut inscrire sa traduction, non seulement dans le code général des collectivités territoriales, mais aussi dans le code du travail.

Il en est de cette mesure comme de toutes les mesures du code général des collectivités territoriales relatives aux droits des élus salariés – je pense en particulier au droit d'absence.

En ce sens, notre amendement est aussi un amendement d'appel, pour que le Gouvernement poursuive notre œuvre législative en proposant de transcrire dans le code du travail toutes les dispositions concernant les droits des élus locaux salariés.

De la sorte, la base légale de ces dispositions serait renforcée, ce qui donnerait plus de pouvoir, en cas de conflit, aux élus locaux salariés pour faire respecter leurs droits.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Le texte adopté par la commission à l'article 3 répond au souci des auteurs de l'amendement puisque, en visant l'ensemble du livre IV de la deuxième partie du code du travail, il prévoit une application très large des dispositions applicables aux salariés protégés.

En effet, je le rappelle, la commission a souhaité assimiler les élus à des salariés protégés.

En ce qui concerne l'insertion de cette nouvelle disposition dans le code du travail, la mention des élus locaux à l'article L. 2411-1 ne suffirait pas. Il faudrait, comme c'est le cas pour chacune des catégories protégées dans le code du travail, prévoir une section qui leur serait consacrée.

Je rappelle que ne sont pas concernés l'ensemble des membres des assemblées délibérantes, mais seulement les élus qui bénéficient du droit de suspension du contrat de travail et de réintégration professionnelle, c'est-à-dire les maires, les adjoints des communes de 10 000 habitants au moins, le président et les vice-présidents d'intercommunalité, le président et les vice-présidents ayant délégation de conseil général et de conseil régional.

La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. M. le rapporteur a avancé des arguments de qualité. Au fond, il est clair que M. Favier a présenté un amendement d'appel. Je n'imagine pas qu'on aille au-delà des dispositions déjà prévues, qui sont déjà d'un grand intérêt – M. le rapporteur a rappelé leur importance –, sans en discuter avec les partenaires sociaux.

Il faudrait prévoir des dispositions spécifiques, par exemple une intervention de l'inspecteur du travail pour constater que l'élu est en difficulté dans tel aspect de l'exercice de son activité salariale. Bref, cela me paraît assez compliqué, et, je le répète, je ne vois pas comment prévoir de telles procédures sans en discuter avec les partenaires sociaux.

Je me range aux arguments du rapporteur. Je suis donc défavorable à cet amendement, tout en comprenant bien l'intérêt de débattre de cette question.

M. le président. La parole est à M. Christian Favier, pour explication de vote.

M. Christian Favier. Monsieur le président, compte tenu des explications qui m'ont été apportées, je retire cet amendement, qui était un appel à inclure à l'avenir, dans le code du travail, les protections accordées aux élus.

M. le président. L'amendement n° 25 est retiré.

L'amendement n° 23 rectifié, présenté par MM. Dallier et Lefèvre, est ainsi libellé :

Après l'article 3

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 3142-61 du code du travail est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après le mot : « mandat, », sont insérés les mots : « ou de deux mandats consécutifs, » ;

2° Au deuxième alinéa, le mot : « mandat » est remplacé par les mots : « ou ses mandats ».

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Cet amendement n'a pas vraiment sa place dans ce texte, puisqu'il concerne les parlementaires.

Cela étant dit, nous avons étendu à deux mandats la durée pendant laquelle la suspension du contrat de travail est possible, avec réintégration au terme du deuxième mandat. La question se pose pour les parlementaires, auxquels il faudrait finir par accorder les mêmes droits.

Je voulais simplement soulever le problème ici, mais je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 23 rectifié est retiré.

Article 4

À la première phrase du cinquième alinéa des articles L. 2123-11-2, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « de six mois au plus » sont remplacés par les mots : « d'un an au plus ».

M. le président. La parole est à M. François Grosdidier, sur l'article.

M. François Grosdidier. Je suis favorable à cet article : il est parfaitement légitime de doubler la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat.

Je n'ai pas déposé d'amendement, car il serait tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution, mais une restriction me choque cependant. Je regrette que les maires des communes de moins de 1 000 habitants soient exclus de ce dispositif, alors qu'ils bénéficient de celui de l'article 3.

Le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants n'a souvent pas moins de travail que celui d'une commune plus peuplée. Certes, plus la commune est petite, moins il y a d'affaires à traiter, mais moins il y a de personnel pour faire le travail !

Je dirais même que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, où l'absence de scrutin de liste n'entraîne pas de hiérarchie ou, en tout cas, d'ascendant du maire chef de file sur les colistiers, le maire est très souvent esseulé. Souvent, il ne dispose même pas de la présence, quelques heures par semaine, d'un secrétaire ou d'un ouvrier communal ! Je connais des communes de moins de 100 habitants où le maire fait tout de façon bénévole et est corvéable à merci.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, la fonction de maire est donc aussi chronophage que dans les plus grandes communes et exige souvent davantage de sacrifices. Autrement dit, tous les maires méritent de bénéficier du dispositif de l'article 4 !

M. le président. Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 4 bis (nouveau)

Le quatrième alinéa de l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, après les mots : « service

national », est complétée par une phrase ainsi rédigée : « Le décompte de cette période de trois ans est suspendu pour les élus locaux jusqu'au terme de leur mandat. »

M. le président. L'amendement n° 47, présenté par M. Saugéy, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Remplacer les mots :

Le décompte de cette période de trois ans est

par les mots :

Il est également

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Saugéy, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 47.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 4 bis, modifié.

(L'article 4 bis est adopté.)

Article 5 (Non modifié)

Au premier alinéa de l'article L. 613-3 du code de l'éducation, les mots : « ou de volontariat » sont remplacés par les mots : « , de volontariat ou une fonction élective locale » – *(Adopté.)*

Article 5 bis (nouveau)

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 2123-12, il est inséré un article L. 2123-12-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 2123-12-1.* – Les membres du conseil municipal bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.
- ④ « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;
- ⑥ 2° Après l'article L. 3123-10, il est inséré un article L. 3123-10-1 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 3123-10-1.* – Les membres du conseil général bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.
- ⑧ « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

- ⑨ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;
- ⑩ 3° Après l'article L. 4135-10, il est inséré un article L. 4135-10-1 ainsi rédigé :
- ⑪ « *Art. L. 4135-10-1.* – Les membres du conseil régional bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.
- ⑫ « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.
- ⑬ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;
- ⑭ 4° Après l'article L. 5214-8, il est inséré un article L. 5214-8-1 ainsi rédigé :
- ⑮ « *Art. L. 5214-8-1.* – Les membres du conseil de la communauté de communes bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.
- ⑯ « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.
- ⑰ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;
- ⑱ 5° Après l'article L. 5215-16, il est inséré un article L. 5215-16-1 ainsi rédigé :
- ⑲ « *Art. L. 5215-16-1.* – Les membres du conseil de la communauté urbaine bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.
- ⑳ « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.
- ㉑ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation » ;
- ㉒ 6° Après l'article L. 5216-4-2, il est inséré un article L. 5216-4-3 ainsi rédigé :
- ㉓ « *Art. L. 5216-4-3.* – Les membres du conseil de la communauté d'agglomération bénéficient, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

②4 « La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

②5 « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. »

M. le président. L'amendement n° 27, présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 14 à 25

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. Ouvrir, pour chaque élu local, qu'il soit ou non membre d'un exécutif, un droit individuel à la formation est une très bonne idée, à laquelle, bien évidemment, nous souscrivons. Aussi, notre amendement ne vise pas à restreindre l'application de ce nouveau droit.

Néanmoins, ouvrir ce dernier à l'ensemble des élus membres d'un conseil délibératif communal, départemental et régional suffit à satisfaire ses objectifs et à atteindre la cible : les élus des collectivités territoriales.

D'ailleurs, il n'existe pas d'autre cible, puisque, de par la loi, les membres des conseils de structure intercommunale sont par définition des élus municipaux. À ce titre, ils auront tous droit à un DIF grâce à cet article 5 *bis*.

Leur attribuer le doublement de ce droit serait la marque d'une discrimination positive, dont le sens nous échappe et que nous contestons.

D'ailleurs, la navette serait utile, car elle permettrait aussi de retravailler cet article pour que le DIF ne soit pas cumulable en cas de multiplicité des mandats : en ces temps de débat, cela pourrait apparaître comme une prime au cumul...

Enfin, nous n'osons penser que, derrière ce qui est à nos yeux une simple erreur à corriger, puisse se cacher l'annonce d'un changement que certains ont en tête : les conseillers communautaires pourraient, à l'avenir, ne plus être des élus municipaux...

Pour toutes ces raisons, notre amendement tend à supprimer le doublement du DIF en faveur des élus communautaires.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Cet amendement prévoit de supprimer le droit individuel à la formation des délégués communautaires, au motif que ceux-ci sont des conseillers municipaux et peuvent, à ce titre, se constituer un DIF.

Toutefois, ce droit relève de la seule décision de l'élu, qu'il finance par une cotisation assise sur ses indemnités. En outre, l'élu ne peut percevoir d'indemnités de fonction qu'au titre d'un des deux mandats.

Dans ces conditions, la commission considère qu'il convient de laisser à l'élu la liberté d'user de son DIF – et donc de cotiser – au titre de l'un, de l'autre ou de ses deux mandats. (*Mme Jacqueline Gourault opine.*)

La commission est donc défavorable à l'amendement.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Même s'il peut parfois y avoir deux indemnités, je pense que le choix doit revenir à l'élu.

Le Gouvernement est donc lui aussi défavorable à l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Thérèse Bruguière, pour explication de vote.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. J'ai eu le plaisir de participer aux réunions organisées par notre collègue Antoine Lefèvre dans le cadre de la préparation de son rapport portant sur la formation des représentants publics locaux.

Pour ma part, je souscris à l'inscription, dans la loi, de la disposition visant à accorder un droit individuel à la formation pour tous les élus des communes, du conseil général, du conseil régional et des membres des EPCI.

En effet, tout le monde s'accorde à constater que la complexité de l'action sociale locale et la diversité des domaines d'intervention des collectivités nécessitent une actualisation constante des compétences. L'inscription de ce droit individuel à la formation est donc une nécessité pour le bon exercice du mandat, quel qu'il soit.

En outre, comme l'a souligné Antoine Lefèvre dans son rapport, le droit à la formation des élus est une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions publiques.

Pour les petites communes, c'est une nécessité, car, vous le savez – on l'a assez répété –, leurs élus continuent de travailler tout en exerçant leurs fonctions électives. Il arrive que leurs employeurs puissent être réticents à les libérer pour participer à une formation concernant leur mandat, ayant déjà assez de difficultés à les libérer pour qu'ils participent aux réunions du conseil municipal.

Il me paraît également important que ce dispositif soit prévu pour toutes les collectivités. D'ailleurs, je pense qu'il est nécessaire de développer la culture de la formation pour tout à la fois pour les élus et pour les agents, mais c'est un autre sujet. C'est grâce à la formation et à la diffusion des connaissances que vivra la démocratie représentative.

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

M. Joël Guerriau. Le vrai problème n'est pas tant d'avoir droit à des formations, mais de pouvoir les suivre. Pour avoir la responsabilité d'un centre de formation, je sais que les élus ont rarement la possibilité de s'inscrire, eu égard au temps qu'ils consacrent à leur vie d'élu. Bien évidemment, s'ils sont aussi conseillers communautaires, les possibilités de se dégager pour suivre une formation sont encore plus réduites.

Dans ces conditions, tout ce qui peut inciter les élus à se former est forcément une bonne chose.

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

Mme Cécile Cukierman. Permettez-moi d'apporter quelques précisions pour qu'il n'y ait pas de confusion sur le sens de notre amendement.

Ce dernier ne vise à remettre en cause ni le droit individuel à la formation des élus ni le bien-fondé de leur formation pendant l'exercice de leur mandat, deux aspects que nous distinguons bien.

Il est normal que chaque mandat soit assorti d'un droit à la formation, mais, dès lors qu'un droit « individuel » à la formation est ouvert à un élu, notamment pour qu'il puisse anticiper une reconversion et s'assurer une meilleure réinsertion en fin de mandat, ce droit doit demeurer un droit

individuel, quel que soit le nombre de mandats que détienne l'élu. Le doublement de ce droit individuel à la formation nous paraît donc bien surprenant.

Allons jusqu'au bout ! De fait, le droit individuel à la formation est ouvert à tout conseiller municipal. Dès lors, il n'y a pas de raison de cumuler les DIF en tant que conseiller municipal et en tant que conseiller communautaire... sauf à prévoir que les conseillers communautaires puissent ne plus être des conseillers municipaux.

Que je sache, une telle réforme n'est pas à l'ordre du jour. Je ne vois donc pas en quoi le fait qu'il n'y ait qu'un seul droit individuel à la formation dans l'exercice du mandat municipal et que ce droit ne soit donc pas doublé par l'ouverture d'un droit spécifique à l'exercice d'un mandat de délégué communautaire constituerait une remise en question du DIF lui-même.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 5 bis.

(L'article 5 bis est adopté.)

Article 6

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa de l'article L. 2123-14 est ainsi rédigé :
- ③ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal, en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. » ;
- ④ 2° Le troisième alinéa de l'article L. 3123-12 est ainsi rédigé :
- ⑤ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil général, en application des articles L. 3123-16 et L. 3123-17. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. » ;
- ⑥ 3° Le troisième alinéa de l'article L. 4135-12 est ainsi rédigé :
- ⑦ « Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil régional, en application des articles L. 4135-16 et L. 4135-17. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. »

M. le président. L'amendement n° 16 rectifié, présenté par M. Béchu, Mme Deroche, MM. Bas, G. Bailly, Chauveau, Chatillon, César, Buffet, Cardoux, Frassa, Grosdidier et Courtois, Mme Duchêne, M. Bécot, Mme Cayeux et MM. Couderc, Hiest, Gélard, du Luart, Grignon et Ferrand, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. François Grosdidier.

M. François Grosdidier. Dans le contexte budgétaire particulièrement difficile que nous traversons, et alors que le Gouvernement attend des collectivités locales une meilleure maîtrise, pour ne pas dire une diminution, de leurs dépenses publiques, il serait difficilement compréhensible que la représentation nationale crée une règle qui fasse peser une contrainte financière supplémentaire sur les collectivités, surtout en imposant le report des budgets de formation d'une année sur l'autre !

Tout d'abord, pour la pratiquer beaucoup, je sais que le dispositif actuel répond aux besoins des collectivités locales et serait plutôt sous-utilisé par les élus. À cet égard, je souscris aux propos de notre collègue Joël Guerriau sur les problèmes d'emploi du temps des élus.

Par ailleurs, je ne peux pas m'empêcher d'évoquer les écarts très importants des coûts de formation selon les organismes qui les dispensent. On peut parfois s'interroger, non seulement sur la réalité des formations qu'ils dispensent, mais aussi sur la sincérité des coûts pratiqués.

Cependant, ce qui me paraît particulièrement contestable, d'autant que je n'en vois pas l'utilité, c'est ce report d'une année sur l'autre que prévoit l'article 6 : « les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. » Cela n'a pas de sens !

D'abord, cette disposition contrevient à un principe général du droit. Je me souviens que, dans mes cours de finances publiques, on apprenait le principe de l'annualité budgétaire.

Dans le budget de ma commune, aucune dépense de fonctionnement n'est reconductible d'une année sur l'autre. On reporte les dépenses d'investissement, pas de fonctionnement. Ça n'existe pas !

Ce report répondrait-il au moins à un besoin ?

On parle d'un report jusqu'à la fin de l'exercice, mais, mes chers collègues, c'est en début de mandat qu'une formation est surtout nécessaire ! Comme président de la fédération des maires de mon département, je propose une offre importante de formations ; je constate que ces formations correspondent vraiment à un besoin en début de mandat, mais sont souvent très peu fréquentées par les élus en fin de mandat.

C'est donc en début de mandat qu'il y a, à la limite, besoin de moyens. Or le dispositif de l'article 6 conduit à l'exact inverse : la première année du mandat, les moyens disponibles pour la formation ne seront pas supérieurs aux moyens annuels alors que, la dernière année, on aura thésaurisé des sommes qui, dans les très grandes collectivités, pourront atteindre des dizaines, voire des centaines de milliers d'euros ! Pour qui et pour faire quoi ?

J'estime donc que ce dispositif n'est pas le bon. Ne comprenant pas la logique qui sous-tend l'article 6 et estimant que les dernières phrases des alinéas 3 et 5 sont juridiquement complètement contestables, mes collègues et moi-même demandons la suppression de cet article.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. L'avis de la commission est diamétralement opposé !

Mon cher collègue, vous avez dit que vous étiez un spécialiste des petites communes. Moi aussi ! Cela fait quarante-deux ans que je suis élu,...

Mme Jacqueline Gourault. Cela ne se voit pas ! (*Sourires.*)

M. Bernard Saugey, rapporteur. ... et j'ai été maire pendant vingt-quatre ans. Je peux vous dire que, dans ma commune, trouver les sous pour financer des stages de formation, pourtant bien nécessaires, posait parfois problème !

Très honnêtement, avec le pourcentage que nous avons prévu, à savoir non plus 3 % mais 2 % du budget, on arrivera à des montants pour ainsi dire nuls sur une année dans les petites communes. Essayez donc de faire un stage de formation avec les 500 ou 600 euros que vous récolterez, vous m'en direz des nouvelles ! C'est pratiquement impossible.

Je le sais bien, le transfert d'un exercice sur l'autre posera peut-être de petits problèmes. Nous verrons, et nous serons jugés là-dessus, mais la commission des lois a estimé qu'il était possible de thésauriser sur plusieurs années, ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'il faut faire la formation à la fin du mandat. On peut très bien attendre une année de plus et la suivre la première année du mandat suivant. C'est donc un argument qui ne tient pas.

En ce qui me concerne, j'estime que la formation des élus est devenue impérative. Il n'est plus possible de faire comme avant ! Comme le disait, il y a quelques heures, notre collègue Alain Anziani, avant d'être élu, on ne sait rien, le jour où l'on est élu, on doit tout savoir !

M. Pierre-Yves Collombat. C'est cela la démocratie !

M. Bernard Saugey, rapporteur. Bien sûr !

La formation est donc indispensable, et c'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Convaincu par ce brillant exposé, le Gouvernement est lui aussi défavorable à l'amendement !

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Bien sûr, s'agissant des petites communes, vos arguments peuvent être recevables. En revanche, pour les grosses collectivités,...

M. Bernard Saugey, rapporteur. Ça n'a rien à voir !

M. René-Paul Savary. ... les reports de sommes non dépensées sont aberrants. Il faudrait donc à tout le moins continger la mesure à certaines catégories de petites collectivités !

Il faut arrêter d'alourdir les charges des collectivités ! On veut lutter contre la dépense publique mais on ne cesse de l'accroître à l'échelon local. Revenons sur terre, d'autant qu'il s'agit toujours de crédits de fonctionnement supplémentaires, qui ne créent pas un seul emploi et diminuent les investissements. On va donc aller à l'encontre de la croissance que tout le monde recherche.

M. Gérard Bailly. Exactement !

M. René-Paul Savary. À la rigueur, limitons l'application de la mesure aux petites communes, mais arrêtons-nous là : on n'en peut plus dans nos collectivités !

M. Gérard Bailly. Bravo !

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault, pour explication de vote.

Mme Jacqueline Gourault. Je voudrais préciser à M. Grosdidier que, contrairement à ce qu'il vient de dire, la formation n'est pas seulement nécessaire en début du mandat...

M. François Grosdidier. Je n'ai pas dit cela !

Mme Jacqueline Gourault. ... ou, en tout cas, surtout en début de mandat.

Le monde bouge, il y a des réformes. Pour donner un exemple récent, après la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la cotisation économique territoriale, il a bien fallu former les élus, d'ailleurs sur le plan tant communal qu'intercommunal, pour en revenir au précédent point.

La formation doit donc se faire tout au long des mandats si l'on veut que les conseillers municipaux soient en mesure de suivre l'évolution des textes.

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

M. François Grosdidier. Je présenterai un amendement de repli, mais, au vu de ses arguments, j'aurais accepté un sous-amendement du rapporteur prévoyant le maintien du report – si tant est qu'il est juridiquement acceptable – pour les seules communes de moins de 3 500 habitants, voire de moins de 10 000 habitants.

En l'état, le dispositif va avoir des effets absolument choquants dans les grandes communes, les départements et les régions.

Je n'ai absolument pas dit, madame Gourault, qu'il n'y avait pas un besoin de formation. J'en organise, pour ma part, tous les ans et tout au long de l'année. J'ai simplement dit que ce besoin était très important en début de mandat ; en cours du mandat, il décroît et porte alors surtout sur l'adaptation aux modifications, législatives et autres.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, il est précisé que le report peut avoir lieu jusqu'au renouvellement de l'assemblée, ce qui signifie bien qu'il est « cantonné » à l'intérieur du mandat et que la première année l'on ne peut en bénéficier au titre des années précédentes. L'enveloppe sera donc vide quand la formation sera vraiment nécessaire, mais pleine en fin de mandat quand elle le sera moins.

Ce système me semble donc largement perfectible et je regrette que vous préféreriez rejeter purement et simplement mon amendement plutôt que de le sous-amender pour répondre aux besoins des seules petites communes, dont le budget annuel, je le reconnais, peut être insuffisant.

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

M. Pierre-Yves Collombat. Je voterai, bien sûr, cet amendement.

Un constat s'impose cependant. Aucune des dispositions destinées à encourager la formation n'a vraiment abouti – sauf à atteindre parfois des finalités quelque peu bizarres – dans notre pays. Dès lors, la mise en place de tout dispositif qui permettra de pousser à la roue n'est pas une mauvaise chose.

À mes yeux néanmoins, la formation n'est qu'une obligation morale, civique : comment veut-on exercer son mandat ? Ce n'est pas, contrairement à ce que j'ai entendu, une obligation qu'imposerait l'exercice d'une profession. Cela n'a strictement rien à voir ! La démocratie consiste justement à donner le pouvoir à des gens qui ne savent rien. C'est cela le scandale... (*Sourires.*) Vous n'êtes pas élus parce que vous savez faire fonctionner les stations d'épuration ou les réseaux électriques, ou encore parce que vous êtes un génie en droit ! Vous êtes élus parce que des gens ont pensé que vous pouviez les représenter et défendre l'intérêt général. Déjà, Platon trouvait stupide et scandaleux de confier la cité à des gens qui ne connaissaient rien. Mieux valait la confier aux meilleurs : les aristocrates... (*Nouveaux sourires.*)

La formation doit donc être comprise comme une ardente obligation morale, mais je crois aussi qu'il est normal de pousser un peu les gens à se former. Des progrès ont déjà été faits ; il faut les poursuivre, car on gagnerait à rapprocher la formation des lieux d'exercice des mandats, en termes de satisfaction comme de développement.

Mme Françoise Laborde. C'est sage !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 28 rectifié est présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 38 rectifié est présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 3, première phrase

Remplacer le pourcentage :

2 %

par le pourcentage :

3 %

La parole est à M. Christian Favier, pour présenter l'amendement n° 28 rectifié.

M. Christian Favier. Nous souhaitons revenir au taux de 3 %, et non réduire à 2 % le plancher des dépenses de formation. Cette réduction n'est pas un bon signal : quelles que soient les difficultés que connaissent les collectivités locales, ce n'est pas sur les fonds alloués à la formation qu'il faut chercher à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour présenter l'amendement n° 38 rectifié.

Mme Hélène Lipietz. Mes arguments sont les mêmes que ceux de M. Favier.

S'agissant de l'amendement qui vient d'être rejeté, je veux juste ajouter que c'est précisément en mettant de côté chaque année les parts dévolues à la formation qui n'auront pas été utilisées que l'on parviendra à accumuler des fonds suffisamment importants pour que les élus se sentent obligés de les utiliser. C'est donc un excellent dispositif : parce que, effectivement, le monde comme le droit changeant, la formation des élus est fondamentale.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Ces deux amendements sont contraires à la position de la commission, qui avait considéré que le taux de 3 % initialement prévu pouvait être trop élevé pour certaines petites collectivités.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Même avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 28 rectifié et 38 rectifié.

(*Les amendements ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 17 rectifié, présenté par M. Béchu, Mmes Deroche et Cayeux, MM. César, G. Bailly et Bécot, Mme Duchêne et MM. Courtois, Frassa, Grosdidier, Cardoux, Buffet, Chatillon, Chauveau, du Luart, Grignon et Ferrand, est ainsi libellé :

Alinéas 4, 5, 6 et 7

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. François Grosdidier.

M. François Grosdidier. Il s'agit de supprimer les dispositions de l'article 6 relatives au report, mais uniquement cette fois pour les départements et les régions.

Nous entendons donc l'argument du rapporteur, selon lequel le budget annuel des communes, notamment des plus petites d'entre elles, peut être trop étroit pour financer des actions de formation, mais cet argument ne vaut pas pour les départements et les régions.

M. le président. Les amendements n° 45 et 46 rectifié sont identiques.

L'amendement n° 45 est présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 46 rectifié est présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 5 et 7, première phrase

Remplacer le pourcentage :

2 %

par le pourcentage :

3 %

La parole est à M. Christian Favier, pour présenter l'amendement n° 45.

M. Christian Favier. Cet amendement est défendu.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour présenter l'amendement n° 46 rectifié.

Mme Hélène Lipietz. J'estime également que mon amendement est défendu.

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Je dirai tout simplement, puisque nous en avons déjà longuement discuté, que ces amendements sont contraires à la position de la commission.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Même avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 45 et 46 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Philippe Kaltenbach, pour explication de vote sur l'article.

M. Philippe Kaltenbach. Je soutiens bien évidemment l'article 6.

Contrairement à ce que pensent certains de mes collègues de l'opposition, la formation n'est pas une charge, mais un investissement ; un élu bien formé pourra même prendre des décisions financièrement avantageuses pour sa collectivité.

Je profiterai de cette intervention pour mentionner un amendement que j'avais déposé, mais qui est tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution, qui visait à introduire un article additionnel après l'article 6 *bis* et à prévoir une prise en charge obligatoire des frais de garde d'enfants au profit des élus non indemnisés.

Actuellement, un conseil municipal peut prendre une délibération organisant cette prise en charge, mais, en l'absence d'une telle délibération, les élus n'ont pas la possibilité de se faire rembourser.

On m'a opposé l'article 40, mais, alors que lorsqu'on discute des moyens de faciliter l'exercice du mandat des élus locaux, c'est un aspect qu'il est indispensable de ne pas éluder. Les élus, jeunes notamment, femmes ou hommes, qui ont des enfants en bas âge, ne peuvent assister aux conseils ou, s'ils le font, ont des frais de garde qui ne sont pas toujours pris en charge par la collectivité. L'idée était donc de rendre l'indemnisation de ces frais non pas optionnelle, mais obligatoire, sur présentation, bien sûr, de justificatifs et dans la limite de certains montants.

J'espère que nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet. Je l'ai dit, il est bon de penser aux maires et aux adjoints, dont les indemnités, bien souvent, ne sont pas à la hauteur de leur investissement personnel, mais il convient aussi de ne pas oublier tous les élus qui sont de simples conseillers municipaux et qui travaillent, dans l'opposition comme dans la majorité, sans percevoir la moindre indemnité, raison de plus, si l'on veut que des jeunes s'investissent, pour rembourser les frais de garde d'enfants, notamment lorsque les réunions ont lieu le soir.

M. le président. Je mets aux voix l'article 6.

Mme Cécile Cukierman. Le groupe CRC s'abstient !

(L'article 6 est adopté.)

Article additionnel après l'article 6

M. le président. L'amendement n^o 4 rectifié *bis*, présenté par MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Placade et Requier, est ainsi libellé :

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le premier alinéa de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle est accompagnée de l'ordre du jour de la réunion et d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à la délibération du conseil municipal. »

II. - L'article L. 2121-13 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'ensemble des documents administratifs, y compris préparatoires, à ces délibérations peut lui être communiqué à sa demande, à l'exception des données personnelles des dossiers médicaux des agents de la commune. »

III. - Après l'article L. 2121-13-1 du même code, il est inséré un article L. 2121-13-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2121-13-2.* - Chaque année, le maire donne lecture d'un rapport sur le fonctionnement démocratique du conseil municipal. Ce rapport donne lieu à un débat puis à un vote. Les modalités d'explication de vote et de vote personnel de chaque conseiller municipal sont fixées par le règlement intérieur. Ce rapport et les débats qui s'y rapportent font l'objet d'une publication. »

IV. - L'article L. 2121-19 du même code est complété une phrase ainsi rédigée :

« À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, les trente premières minutes de la séance peuvent être consacrées, tous les trois mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. »

V. L'article L. 2121-22 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est créé dans les communes de plus de 5 000 habitants une commission chargée des finances. Elle est convoquée de droit pour examiner tout projet de délibération affectant les finances de la commune, et avant les débats visés au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1. »

VI. - Après le 10^o de l'article L. 2313-1 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...^o D'un rapport retraçant les dépenses liées à la politique de communication institutionnelle et commerciale de la commune, ainsi que toutes les dépenses d'insertion, de publicité ou autre. »

VII. L'article L. 3121-20 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil général, les trente premières minutes de la séance peuvent être consacrées, tous les trois mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. »

VIII. - La sous-section 5 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du même code est complétée par un article L. 3121-21-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 3121-21-1.* - Chaque année, le président donne lecture d'un rapport sur le fonctionnement démocratique du conseil général. Ce rapport donne lieu à un débat puis à un vote. Les modalités d'explication de vote et de vote personnel de chaque conseiller général sont fixées par le règlement intérieur. Ce rapport et les débats qui s'y rapportent font l'objet d'une publication. »

IX. - Après l'article L. 4132-19 du même code, il est inséré un article L. 4132-19-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 4132-19-1.* - Chaque année, le président donne lecture d'un rapport sur le fonctionnement démocratique du conseil régional. Ce rapport donne lieu à un débat puis à un vote. Les modalités d'explication

de vote et de vote personnel de chaque conseiller régional sont fixées par le règlement intérieur. Ce rapport et les débats qui s'y rapportent font l'objet d'une publication. »

X. - L'article L. 4132-20 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil régional, les trente premières minutes de la séance peuvent être consacrées, tous les trois mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. »

XI. - Après le 12° de l'article L. 4313-2 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...° D'un rapport retraçant les dépenses liées à la politique de communication institutionnelle et commerciale de la commune, ainsi que toutes les dépenses d'insertion, de publicité ou autre. »

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. J'ai conscience qu'en abordant les droits de l'opposition, nouvel aspect dans notre discussion, je vais soulever quelques questions délicates. Je précise d'emblée que notre amendement contient un certain nombre d'« horreurs » (*Sourires.*) qui ne vont pas, je le suppose, susciter un enthousiasme délirant.

Pour aller à l'essentiel, nous pensons – première « horreur » – que le renouvellement de la démocratie ne passe pas par la démocratie participative, cet ensemble de consultations, d'échanges, de « papotages » au sein d'institutions diverses à propos de décisions qui seront prises ailleurs et par des inconnus. La démocratie participative n'est pas la démocratie ! À ce propos, on a beaucoup délibéré sur le tracé de la ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur, mais la décision finale, prise par on ne sait qui, est diamétralement à l'opposé de la solution qui était ressortie des débats...

Pour renouveler la démocratie, il faut la muscler !

La démocratie, c'est le débat, mais, le débat, ce ne sont pas des discours parallèles, comme on en entend souvent, ici ou ailleurs, chacun lisant son papier... Non, ce sont de véritables échanges, au cours desquels les positions des uns et des autres peuvent évoluer.

Cela suppose, certes, une majorité, mais aussi et surtout une opposition ! Pour avoir souvent fait partie de la minorité, je pense que sa vigueur est au moins aussi importante à une démocratie vivante que le non-suivisme de la majorité.

Donner à la minorité la possibilité d'exercer pleinement son rôle est donc absolument essentiel, d'où nos diverses propositions.

Sans entrer dans les détails, nous proposons ainsi que les conseillers municipaux disposent de l'ensemble des documents administratifs susceptibles de leur permettre de se forger une opinion, c'est-à-dire non pas seulement les documents dits achevés, conformément à la jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs, mais aussi tous les actes préparatoires aux délibérations. Reconnaissons qu'il y a quand même quelque chose d'extraordinaire dans le fonctionnement de nos magnifiques conseils municipaux et qu'il y a parfois, voire souvent, une rétention de l'information indubitablement préjudiciable à l'exercice de la démocratie.

Nous proposons également la tenue de séances de questions orales afin que l'opposition puisse interroger les responsables, à l'instar de ce que nous faisons nous-mêmes ici. C'est un pouvoir de contrôle certes limité, mais au moins il existe.

Notre amendement prévoit un rapport annuel sur la base duquel sera organisé un débat sur le fonctionnement démocratique de l'assemblée, de même que la création d'une commission des finances dans les communes de plus de 5 000 habitants.

Enfin – horreur des horreurs, je le concède –, il prévoit de rendre obligatoire parmi les pièces annexées au compte administratif un rapport relatif aux dépenses de communication.

Mme Cécile Cukierman. C'est démagogique !

M. Pierre-Yves Collombat. Dans un certain nombre de régions, certes extrêmement limité, où existe un monopole de la presse, les relations ne sont en effet pas toujours très claires entre ceux qui peuvent passer des marchés ou des annonces...

M. le président. Je vous demande de conclure, mon cher collègue.

M. Pierre-Yves Collombat. Je conclus, monsieur le président. Bref, il serait intéressant de disposer d'un rapport circonstancié sur les échanges qui peuvent se produire entre les pouvoirs exécutifs et tous ceux qui tournent autour...

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Cet amendement a déjà été déposé en commission et, quel que soit le bien-fondé de ses dispositions, il dépasse l'objet de la présente proposition de loi puisqu'il concerne le fonctionnement de la collectivité et non pas l'élu.

En tout état de cause, il faudrait évaluer les conséquences de cet amendement en examinant l'ensemble des dispositions concernant les élus de l'opposition. Selon moi, cet amendement pourrait être redéposé dans un prochain texte concernant les collectivités territoriales.

La commission émet donc, provisoirement, un avis défavorable sur cet amendement, qui aura toute sa place dans un autre contexte, les arguments de notre collègue Pierre-Yves Collombat étant tout à fait recevables.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. L'avis du Gouvernement est similaire. Le Parlement débattrait dans les semaines ou les mois qui viennent, en tout cas je l'espère, d'un texte concernant les collectivités territoriales dans lequel certaines des dispositions que vous proposez devraient figurer.

La démocratie, les droits de l'opposition comme la transparence sont effectivement des éléments que le Gouvernement veut inscrire dans la loi. Le faire dans une proposition de loi sur le statut de l'élu, même si ce n'est pas son intitulé exact, serait un peu délicat.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable, en attendant un vrai débat sur ce thème.

M. le président. Monsieur Collombat, l'amendement n° 4 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Pierre-Yves Collombat. Après un tel accueil, monsieur le président, je vais le retirer. Je tiens toutefois à préciser que je ne visais ni *Le Progrès* ni *La Dépêche* d'ici ou d'ailleurs. (*Sourires.*)

Madame la ministre, je suis intimement persuadé que la démocratie se vit d'abord à l'intérieur des institutions, et c'est pourquoi il est primordial de parvenir à établir un débat équilibré. La majorité dit : « ils racontent n'importe quoi », l'opposition répond : « on n'a pas d'informations » ! Si les relations entre les uns et les autres, les exécutifs locaux, les organes de presse étaient clarifiées, tout le monde s'en porterait mieux !

Mme Françoise Laborde. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié *bis* est retiré.

Article 6 bis (nouveau)

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 2123-12 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. » ;
- ④ 2° Le premier alinéa de l'article L. 3123-10 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑤ « Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. » ;
- ⑥ 3° Le premier alinéa de l'article L. 4135-10 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑦ « Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. – (Adopté.)

Articles additionnels après l'article 6 bis

M. le président. L'amendement n° 49 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 6 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 2123-27 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions constituent une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je le répète, je souhaite que nous abordions le thème de la retraite par rente. C'est un vrai sujet sur lequel nous devons travailler, y compris au cours de la navette parlementaire, en particulier pour les jeunes élus. Certains d'entre eux ont justement fait remarquer que leur carrière professionnelle serait quelque peu hachée s'ils n'exercent pas plus de deux ou trois mandats consécutifs.

Tout cela soulève de nombreuses questions, en particulier sur la retraite. Cependant, compte tenu de la qualité de nos échanges et dans la mesure où nous pourrions y travailler ensemble, je retire, dans l'immédiat, l'amendement du Gouvernement, ce qu'attendent de moi, me semble-t-il, M. le président de la commission des lois et M. le rapporteur... (Sourires.)

M. le président. L'amendement n° 49 rectifié est retiré.

Je suis saisi de cinq amendements en discussion commune.

Les quatre premiers sont identiques.

L'amendement n° 8 rectifié *bis* est présenté par MM. Détraigne et Merceron, Mme Férat, MM. Duvernois, Gaillard, Lasserre, Roche et Guerriau, Mme Goy-Chavent, M. Deneux, Mme Jouanno, MM. Amoudry, Namy, J. Boyer, Vanlerenberghe et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

L'amendement n° 15 est présenté par MM. Tropeano et Fortassin et Mme Laborde.

L'amendement n° 24 rectifié *sexies* est présenté par MM. Godefroy, Yung et Andreoni, Mme Bonnefoy, MM. Auban, Ries, Povinelli, Courteau, Filleul, Guérini, Daudigny et Patient, Mmes Claireaux et Schillinger et M. Peyronnet.

L'amendement n° 29 est présenté par M. Favier, Mmes Assassi, Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 6 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les personnels ne relevant d'aucun des corps de la fonction publique, employés dans les collectivités territoriales et les assemblées parlementaires, par les groupes ou par les élus à titre individuel, sont régis par une convention collective de branche relative aux collaborateurs d'élus qui fixe leurs conditions d'emploi et d'exercice.

Cette convention prévoit, notamment, les modalités de mise en œuvre des droits à formation et à validation des acquis de l'expérience de ces personnels, à la protection de la santé et à la sécurité au travail, ainsi que la compensation financière des engagements précaires, due en fin de contrat.

Elle entre en vigueur dans le délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Passé ce délai, les conditions générales d'emploi et d'exercice de ces personnels sont fixées par la loi.

Dans les deux cas, il est fait application des dispositions du code du travail relatives à la représentativité et aux modalités de négociation.

La parole est à M. Joël Guerriau, pour présenter l'amendement n° 8 rectifié *bis*.

M. Joël Guerriau. Cet amendement vise à moderniser l'exercice du mandat de l' élu local dans sa dimension d'employeur.

Nous avons la faculté de recruter des collaborateurs ne relevant d'aucun des corps de la fonction publique. Salariés contractuels, ils ont pour mission de contribuer à faciliter l'exercice de notre mandat d' élu. Ces emplois sont directement liés à notre statut. C'est en cela que j'estime qu'il ne s'agit pas ici d'un cavalier législatif.

Cependant, la situation professionnelle de ces salariés est précaire ; ils subissent de plein fouet la précarité des mandats électifs sans aucune compensation statutaire d'ordre socioprofessionnel ni reconnaissance collective d'un métier qui existe

depuis trente ans déjà, dans l'ombre des élus mais avec leur confiance *intuitu personae*, et qui compte près de 10 000 personnes.

Pour pallier une situation de vide juridique que les élus ne peuvent ignorer, l'amendement prévoit une solution « clé en main » : il permet, d'une part, de sécuriser la gestion des ressources humaines pour les élus locaux ainsi que leur responsabilité en tant qu'employeurs en limitant les sources de contentieux, individuels ou collectifs, relatifs au code du travail ; il organise, d'autre part, les relations du travail conformément à la législation, afin de moderniser la vie des élus et l'exercice de leur mandat.

Par cet amendement, les élus décident de mettre en œuvre les dispositions collectives prévues par le droit du travail en établissant une convention collective de branche relative au métier de collaborateur d'élu. Cette dernière fixe les droits et devoirs des élus employeurs ainsi que de leurs collaborateurs.

Cet amendement a été signé par des sénateurs de tous bords et s'inscrit dans la continuité de l'appel lancé en 2011 par près d'une centaine de sénateurs en faveur de l'évolution du statut professionnel des collaborateurs de parlementaires.

Déjà, en 2006, des amendements avaient été déposés à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Ces amendements visaient à valider les acquis de l'expérience de nos collaborateurs. Ils avaient été retirés par leurs auteurs en contrepartie de l'engagement de constituer un groupe de travail en vue de faire évoluer ce statut professionnel, lequel n'a toujours pas abouti à ce jour, d'où le dépôt du présent amendement.

M. le président. La parole est à Mme Françoise Laborde, pour présenter l'amendement n° 15.

Mme Françoise Laborde. Si nous sommes élus, voire réélus, c'est parce que nous faisons le choix de nous présenter, soutenus par nos militants et nos partis, mais c'est aussi grâce au travail de fond de nos collaborateurs.

Ce texte est donc l'occasion de reparler de leur statut, celui des directeurs de cabinet, par exemple, dans les collectivités territoriales ou les assemblées parlementaires : puisque nous traitons du statut des élus, c'est le moment d'évoquer celui de nos collaborateurs, dont la situation dépend tant de la nôtre.

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour présenter l'amendement n° 24 rectifié *sexies*.

M. Roland Courteau. J'ajouterai simplement que les signataires de cet amendement entendent ainsi assumer les responsabilités qui leur incombent en tant qu'employeurs, conformément aux dispositions prévues par le code du travail.

C'est pourquoi ils souhaitent mettre en œuvre les dispositions collectives prévues par le droit du travail en établissant une convention collective de branche relative aux collaborateurs d'élus.

Cette dernière fixerait les droits et devoirs des élus employeurs ainsi que de leurs collaborateurs. Elle concernerait l'ensemble de la profession de collaborateur d'élu, c'est-à-dire les collaborateurs d'élus dans les collectivités territoriales, les collaborateurs de parlementaires, les collaborateurs de groupes parlementaires et les collaborateurs de parlementaires européens sur le territoire français.

Elle vise à limiter la multiplication des contentieux, individuels ou collectifs, relatifs à l'application du droit du travail et à démontrer la volonté des élus d'apporter des solutions en la matière.

J'en appellerai enfin à un autre motif : la dignité. Le lien juridique que les institutions n'ont pas voulu établir avec les collaborateurs d'élus, cette collectivité professionnelle que l'on se refuse toujours à reconnaître, est une bien mauvaise manière qui leur est faite, alors que nous bénéficions, comme vient de le souligner Françoise Laborde, des qualités de leur travail et de leur dévouement.

Ainsi, pour faciliter l'exercice du mandat des élus locaux et nationaux, nous proposons la reconnaissance du corps des collaborateurs d'élus, plusieurs décennies après leur création, par voie conventionnelle.

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour présenter l'amendement n° 29.

Mme Cécile Cukierman. Cet amendement a été défendu, mais permettez-moi néanmoins d'apporter quelques précisions complémentaires.

L'appel que nous lançons ainsi dépasse notre assemblée et la simple séance d'aujourd'hui puisqu'il s'agit de reconnaître l'utilité, les compétences, la loyauté, le dévouement à la chose publique des collaborateurs qui nous entourent, sans lesquels nous ne saurions faire face à nos multiples missions. Au-delà de la question du cumul, l'apport précieux des collaborateurs est une nécessité dans l'exercice d'un seul mandat.

Le reconnaître est aussi un gage donné à leur travail et une forme d'humilité dans l'exercice de notre mandat. Nous avons évoqué la formation, le besoin d'être conseillé, entouré, d'échanger. L'existence d'un tel statut contribuerait en outre à rassurer tout un chacun sur la possibilité de devenir élu et à dissiper la crainte émise parfois de se retrouver seul face à l'inconnu, sans aide, sans qu'il soit question, bien sûr, que les collaborateurs décident à la place des élus.

Tous, élus territoriaux et nationaux, nous sommes entourés par ces personnels dévoués qui sont très largement au service des actions publiques et politiques que nous conduisons. Pourtant, faute de véritable statut, leur avenir est incertain. Il faudra bien un jour que nous nous attaquions à cette question. Nous ne pouvons pas ignorer les problèmes de ceux qui sont souvent nos plus proches collaborateurs.

Alors, faut-il adopter ces amendements identiques ou bien trouver une autre solution, en concertation avec le plus grand nombre ? La question reste sans doute ouverte. Quoi qu'il en soit, une chose est sûre : il faut doter nos collaborateurs d'un statut et reconnaître leurs missions. Dans cette attente, et pour faire entendre cette exigence, nous maintenons notre amendement.

M. le président. L'amendement n° 39 rectifié, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 6 *bis*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les personnels ne relevant d'aucun des corps de la fonction publique, employés dans les collectivités territoriales, par les groupes ou par les élus à titre individuel, sont régis par une convention collective de branche relative aux collaborateurs d'élus qui fixe leurs conditions d'emploi et d'exercice.

Cette convention prévoit, notamment, les modalités de mise en œuvre des droits à formation et à validation des acquis de l'expérience de ces personnels, à la protection de

la santé et à la sécurité au travail, ainsi que la compensation financière des engagements précaires, due en fin de contrat.

Elle entre en vigueur dans le délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Passé ce délai, les conditions générales d'emploi et d'exercice de ces personnels sont fixés par la loi.

Dans les deux cas, il est fait application des dispositions du code du travail relatives à la représentativité et aux modalités de négociation.

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Notre amendement est différent, non pas parce qu'il est Vert – n'y cherchez pas les termes « bio » ou « parité » (*Sourires.*) –, mais parce que je ne pense pas qu'une telle disposition puisse s'appliquer aux assistants parlementaires. Compte tenu de la séparation des pouvoirs, nos collaborateurs doivent être régis par un statut spécifique.

M. Bernard Saugey, rapporteur. C'est vrai !

Mme Hélène Lipietz. Cela dit, il ne devrait pas y avoir de grève demain dans cet hémicycle ni dans les différentes collectivités, car nous venons tous de déclarer notre flamme à nos collaborateurs. Je m'en félicite parce qu'ils sont effectivement les « petites mains » qui réalisent à nos côtés un travail de broderie indispensable.

Par ailleurs, je ferai remarquer qu'il n'est pas possible que les collaborateurs d'élus soient soumis au droit commun. Il ne peut y avoir de négociation syndicale au sens du droit privé, ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas de syndicat d'employeurs de collaborateurs d'élus...

Mme Jacqueline Gourault. C'est vrai !

Mme Hélène Lipietz. Il est donc nécessaire – c'est fondamental – qu'une loi fixe un statut.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces cinq amendements ?

M. Bernard Saugey, rapporteur. Ces amendements visent à régler la situation des collaborateurs d'élus, qu'ils soient locaux ou nationaux, en les soumettant à une convention collective de branche unique.

Je ferai d'abord une observation générale : il est curieux que la loi oblige les partenaires sociaux à une négociation, laquelle est d'ailleurs déjà prévue par le droit commun du travail.

Pour le reste, nous connaissons tous le travail qu'effectuent les assistants parlementaires et les collaborateurs de groupes parlementaires. Nous les en remercions tous les jours, car nous savons très bien que, sans eux, notre système, dont ils sont un rouage essentiel, ne fonctionnerait pas.

Toutefois, la question soulevée excède l'objet du présent texte : ces amendements sont en fait des cavaliers.

Je rappelle que le cadre d'emploi de ces personnels, qui sont des salariés de droit privé, est fixé par les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, chacun pour ce qui concerne son assemblée, tout comme pour le statut des fonctionnaires, cela afin de respecter l'autonomie des assemblées parlementaires.

Les règles ainsi fixées offrent aux assistants des normes plus favorables que celles du seul code du travail, qu'il s'agisse des minima salariaux, du temps de travail minimum, de la portabilité de l'ancienneté, du treizième mois, de la couverture prévoyance et retraite ou de l'épargne salariale.

Ces normes s'imposent à tous les sénateurs et produisent de ce fait les effets d'une convention collective.

Quant à la situation des collaborateurs des groupes d'élus dans les collectivités territoriales, elle est régie par le code général des collectivités territoriales et la loi du 26 janvier 1984. Ces collaborateurs sont rémunérés par le budget de la collectivité. Leurs conditions d'emploi sont fixées par l'élu responsable du groupe d'élus.

En application de l'article 110-1 de la loi du 26 janvier 1984, ces collaborateurs sont recrutés sous contrat d'une durée de trois ans au maximum, renouvelable dans la limite du terme du mandat de l'assemblée délibérante concernée.

Conformément au droit commun des contrats de droit public, depuis la loi du 12 mars 2012, le contrat renouvelé à l'issue d'une période de six ans ne peut l'être que pour une durée indéterminée.

Les collaborateurs de cabinet, qui sont des contractuels de droit public – j'attire votre attention sur ce point –, sont pour leur part recrutés par l'autorité territoriale selon des modalités fixées par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984, complétée par un décret du 16 décembre 1987, qui détermine leurs modalités de rémunération et leur effectif. L'autorité territoriale décide des conditions et des modalités d'exécution de leur service.

Pour conclure, la convention proposée par ces amendements s'appliquerait à des personnels relevant de statuts différents : des salariés de droit privé d'un côté et des contractuels de droit public de l'autre. Bon courage ! Elle supposerait que les élus employeurs adhèrent à une organisation patronale ou en constituent une avant de négocier. Enfin, elle soulève le problème du respect du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. C'est donc au bureau de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat qu'il appartient de discuter de cette question.

Pour toutes ces raisons, malgré toute la considération que nous avons pour ces personnels, en particulier pour nos attachés parlementaires, nous émettons un avis défavorable.

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

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Je dois dire que je suis presque déçue, car je m'apprêtais, en m'appuyant sur la note extrêmement bien faite dont je dispose (*Sourires.*), à avancer les mêmes arguments que M. le rapporteur concernant la multiplicité des statuts et l'application de la loi du 26 janvier 1984 aux collaborateurs, lesquels sont effectivement, il ne faut pas l'oublier, des agents contractuels de droit public.

J'indique à la Haute Assemblée que nous aurons à prendre, dans le cadre de l'agenda social, un certain nombre de dispositions afin de lutter contre les statuts précaires dans la fonction publique. Peut-être pourrions-nous, à cette occasion, aborder la question soulevée dans ces amendements et créer un droit adapté à ces contrats très particuliers qui ne peuvent pas donner droit, par exemple, à une titularisation.

J'ajoute que les syndicats sont très attachés au fait qu'un contrat de droit public ne puisse permettre d'accéder à la fonction publique sans passer de concours. C'était une demande des collaborateurs d'élus, mais elle a été rejetée par les syndicats, de même qu'elle l'avait été pour les contrats aidés, les emplois d'avenir et d'autres types

d'emplois, au motif qu'une telle façon d'entrer dans la fonction publique, sans être vraiment anormale, constituerait une forme de privilège.

Nous devons donc être très prudents. Le mieux serait, comme je l'ai déjà dit, de discuter de la précarité des titulaires de contrats de droit public dans le cadre de l'agenda social.

Enfin, permettez-moi de revenir sur le statut des collaborateurs parlementaires, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, même si M. le rapporteur en a déjà excellemment parlé.

Une même convention collective pour les collaborateurs des deux assemblées n'est même envisageable. Je rappelle que, au Sénat, c'est une association qui gère les collaborateurs, ce qui n'est pas le cas à l'Assemblée nationale, où il y a une relation *intuitu personae* entre le collaborateur et le parlementaire.

Le fait générateur de cette différence de situation est simple : il réside dans la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, la dissolution pouvant contraindre un député à dénoncer un contrat avant le terme prévu s'il n'est pas réélu.

On le voit, les impossibilités en droit sont multiples. Or nous devons toujours nous ranger du côté du droit. Je ne peux donc qu'être défavorable à ces amendements, même si j'en comprends le sens pour avoir connu de près, en tant que questeur à l'Assemblée nationale, les difficultés que peuvent rencontrer nos collaborateurs.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Lenoir. Dans son excellente intervention, M. le rapporteur a apporté des réponses à plusieurs des questions que nous nous posions. Il a eu tout à fait raison de bien distinguer la nature du contrat liant un collaborateur à un élu local et celle d'un contrat liant un collaborateur à un groupe, que ce soit d'ailleurs dans une collectivité locale ou au Parlement. Dans le premier cas, c'est un contrat de droit public, dans le second un contrat de droit privé.

Il est donc absolument impossible d'adopter les amendements tels qu'ils nous sont présentés, même si nous comprenons très bien les préoccupations des personnes qui nous entourent. Ce n'est pas faire preuve de démagogie que d'en parler un instant.

J'ajoute d'ailleurs qu'il faudrait également penser à une autre catégorie de personnels, dont plusieurs sont assis au premier rang de notre hémicycle ; je veux parler des collaborateurs des ministres.

Pour ma part, dans une vie précédente, j'ai été secrétaire d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale et collaborateur de ministre. À ce titre, j'ai connu des moments difficiles, car rien ne me protégeait des aléas de la vie politique, que ce soit à l'Assemblée nationale, où des mouvements avaient eu lieu dans le groupe parlementaire, ou parce que les ministres que je servais avaient été remerciés à l'issue d'une campagne électorale qui remonte déjà à quelques années...

Il donc en effet nécessaire de réfléchir au statut de ceux qui nous assistent. J'élargirai même mon propos à une autre catégorie de personnes, à savoir celles qui travaillent dans les partis politiques.

Certes, qui trop embrasse mal étreint, et le texte que nous examinons aujourd'hui ne permettra pas d'apporter une solution à leurs difficultés, mais je pense que la vie politique repose en partie sur le travail effectué par nos collaborateurs, travail dont nous sommes les uns et les autres les témoins.

Or ces derniers sont soumis à des aléas assez peu compatibles avec l'idée que l'on se fait aujourd'hui du destin que nous devons assurer aux personnes proches de nous et, tout simplement, avec le droit applicable aux personnes qui travaillent.

Le problème est posé. Ce n'est pas dans ce texte, non plus que sous cette forme, qu'il sera réglé, mais je suis convaincu qu'il est nécessaire de réfléchir aux moyens d'assurer une protection collective à ces salariés, très peu nombreux en définitive, qui ne bénéficient ni du statut de la fonction publique, d'État ou territoriale ni d'une convention collective ; ce serait l'honneur du Parlement que se pencher sur leur sort.

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

M. François Grosdidier. Je rappelle qu'un certain nombre de collaborateurs, notamment ceux des partis politiques, relèvent du droit commun, les partis ayant tout de même une certaine pérennité.

Les collaborateurs parlementaires ont forcément une situation plus précaire, liée à notre propre précarité. C'est un point qu'ont en commun les collaborateurs parlementaires et les contractuels des collectivités locales, qu'ils soient collaborateurs de cabinet ou collaborateurs de groupes politiques dans d'importantes collectivités.

Au-delà de ces quelques observations, je n'ai rien à ajouter à ce qu'a dit notre décidément excellent rapporteur. (*Sourires.*) Les amendements qui viennent de nous être présentés, malgré les bonnes intentions de leurs auteurs, opèrent effectivement une totale confusion entre différentes catégories de salariés n'ayant aucun rapport les uns avec les autres, si ce n'est qu'ils travaillent avec des élus, et relevant de droits différents. Il me semblait d'ailleurs totalement incongru et même surréaliste de vouloir régler à l'occasion d'une loi concernant les élus locaux la situation de nos propres collaborateurs parlementaires.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. François Grosdidier. Venant de passer de l'Assemblée nationale au Sénat, je terminerai en disant que le Sénat a de l'avance,...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Comme souvent !

M. François Grosdidier. ... car il offre plus de garanties aux collaborateurs des parlementaires que ne leur en donne l'Assemblée nationale, ou du moins ne leur en donnait lorsque je l'ai quittée, ce qui est assez récent.

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

M. Roland Courteau. Permettez-moi de faire remarquer, monsieur le président, que c'est justement parce que le droit commun n'est pas appliqué, notamment l'obligation de négociations annuelles, que ces amendements identiques ont été déposés.

Il faudra bien un jour ou l'autre – et le plus tôt sera le mieux – apporter une solution à la situation de précarité de nos collaborateurs. Il faut enfin en finir !

En attendant, le groupe socialiste maintient son amendement.

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

M. Alain Anziani. C'est en tant que questeur que j'interviens. Évidemment, nous comprenons les difficultés liées à la situation de nos collaborateurs, mais l'idée de placer sous un même régime ceux-ci et le personnel des collectivités territoriales ne saurait perdurer. En droit, c'est impossible, car leurs statuts respectifs sont complètement différents et ça l'est d'autant plus que le principe de l'indépendance des assemblées parlementaires doit être respecté. Je ne vois donc pas comment on pourrait nous imposer une convention collective.

Mais examinons les faits et partons de cette évidence : il y a autant d'employeurs que de collaborateurs. Ne l'oublions pas. Chacun de nos collaborateurs a un patron, et, ce patron, c'est chacun de nous ; c'est vous, mes chers collègues !

C'est donc vous qui, individuellement, allez fixer le montant de leur rémunération, dans le cadre d'une enveloppe globale, certes, mais vous avez une marge de manœuvre. Tous les collaborateurs, même s'ils effectuent le même nombre d'heures, ne perçoivent pas les mêmes salaires, parce qu'il y a des variations qui sont fonctions, justement, de la décision du patron.

C'est vous qui fixez les heures de travail, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments qui caractérisent le « lien de subordination », pour reprendre l'expression du code du travail, avec l'employeur.

Au-delà de la question du lien employeur-employé, il est vrai qu'au Sénat, comme Mme la ministre le rappelait à l'instant, nous avons essayé, par l'intermédiaire d'une association, d'harmoniser les règles.

À mon sens, c'est une bonne chose. Cela évite que, comme à l'Assemblée nationale – il n'est évidemment pas dans mon intention de dire du mal de nos collègues, mais nous connaissons des cas –, un même parlementaire emploie dix collaborateurs à temps très partiel.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Cinq maximum !

M. Alain Anziani. C'est déjà beaucoup ! Cela entraîne des temps de travail extrêmement faibles et une grande précarité, impossible au Sénat, puisque chacun de nos collaborateurs doit, au minimum, disposer d'un contrat à mi-temps, ce qui lui assure un emploi plus consistant, y compris en termes de rémunération.

Que l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs fixe des règles, notamment d'embauche, et exerce un contrôle constitue une première avancée, même si l'on peut certainement faire mieux.

Je voudrais aussi dire à nos collaborateurs, que je sais très attentifs, que l'alignement sur le régime des collaborateurs des collectivités territoriales que certains souhaitent serait désastreux pour eux. (*Marques d'acquiescement sur les travées du groupe socialiste.*) En toute chose, notamment en matière de rémunération, ils n'auraient, à mon avis, qu'à y perdre.

Sans esprit de polémique, je tiens à rappeler une autre évidence, que chacun doit avoir en tête : le seul budget qui augmente au Sénat est celui qui est alloué à la rémunération de nos collaborateurs, ces derniers bénéficiant tous les ans d'une prime d'ancienneté, que certains, d'ailleurs, leur envient...

Tout cela étant dit, nous savons pertinemment que toutes les difficultés n'ont pas été réglées et que d'importants progrès restent à faire. Un groupe de travail a d'ailleurs été mis en place à cette fin. Je suis persuadé que, sur un certain nombre

de points, nous pouvons faire des avancées, mais ce ne sera sans doute pas par le biais de la solution proposée dans ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 8 rectifié *bis*, 15, 24 rectifié *sexies* et 29.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. François Grosdidier, pour explication de vote sur l'amendement n° 39 rectifié.

M. François Grosdidier. Monsieur le président, je tenais simplement à dire que cet amendement me paraît d'autant moins justifié qu'il concerne des contractuels de droit public, avec lesquels je ne vois pas comment pourrait être passée une convention collective.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 7 (Non modifié)

- ① Les conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② Les conséquences financières pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

M. le président. L'amendement n° 52, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Les dispositions de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales telles que modifiées par la présente loi entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. En cette fin de séance, je me contenterai de dire que le Gouvernement lève le gage financier ! (*Sourires.*)

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

M. Bernard Saugey, rapporteur. Il est bien évidemment favorable, monsieur le président. C'est une grande avancée ! (*Nouveaux sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 52.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

Je constate par ailleurs que l'amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

M. Pierre-Yves Collombat. Le groupe RDSE votera ce texte, même s'il ne prévoit pas la création d'un véritable statut de l'élu.

Mme Marylise Lebranchu, ministre. Presque !

M. Pierre-Yves Collombat. La déception que je ressens aurait probablement été moins grande si la présente proposition de loi n'avait pas été précédée des états généraux de la démocratie territoriale et, oserai-je dire, du barnum déployé pour l'occasion.

Ce n'est pas la première fois que nous votons un texte de ce type; en général, quand nous nous quittons, nous sommes contents. Là, personnellement, je ne le suis pas spécialement.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. C'est pourquoi vous votez la proposition de loi!

M. Pierre-Yves Collombat. À mon sens, trop peu de progrès ont été faits sur le fond, même si certaines des dispositions que nous avons adoptées vont assurément dans le bon sens. Je sais bien, cher président de la commission des lois, que demain dans les gazettes ce sera le triomphe! Déjà, à lire *Les Échos* d'aujourd'hui, c'est un jour nouveau qui se lève...

Nous n'en croyons rien, mais, ma foi, c'est mieux que rien du tout – ce qui n'est quand même pas grand-chose – et nous vous donnons donc rendez-vous pour la suite.

Tout à fait entre nous d'ailleurs, si la tentation était venue au Gouvernement de penser que ce texte était une façon de rendre plus digestes les dispositions à venir en matière de cumul des mandats, je crains que ce ne soit un peu juste! Vous auriez accepté d'aller un peu plus loin, madame la ministre, peut-être auriez-vous facilité les choses. Mais, comme nous en sommes restés au même point, il n'y a pas de raison pour que nous changions vraiment de position ailleurs...

M. François Grosdidier. Tant mieux!

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

M. Joël Guerriau. Pour ma part, j'ai le sentiment, que nous sommes sur la voie du progrès, puisque nous allons faciliter l'exercice du mandat de l' élu local. En cela, la proposition de loi va dans le bon sens.

Cependant, le fond du problème reste le même: comment faire en sorte qu'il n'y ait pas de distorsion dans l'accès à la fonction d' élu? Autrement dit, quelles sont les mesures que nous devons encore trouver pour assurer à tous, et notamment à nos concitoyens issus du privé, les mêmes chances d'accéder à une fonction élective?

C'est bien l'accès au mandat, et non pas simplement son exercice, que nous devons nous attacher à faciliter.

Nous avançons, certes, mais le résultat est encore loin d'être probant, d'autant que nous n'avons pas résolu les problèmes dont nous venons de traiter sous l'angle d'une autre question, celle du cumul des mandats.

Enfin, si certains dossiers ont été ouverts, ils n'ont pas encore trouvé de conclusion satisfaisante. Je pense notamment au statut de nos collaborateurs; j'espère que nous aurons l'occasion d'y revenir, soit à l'initiative du bureau du Sénat, soit dans le cadre d'un autre texte.

Sous le bénéfice de ces observations, je voterai la présente proposition de loi.

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Le groupe CRC votera également ce texte. Il marque, tout de même, des avancées pour l'exercice des mandats locaux, notamment dans les petites communes, mais pas seulement.

L'examen de ce texte a permis de traiter de plusieurs sujets qui font la vie des élus locaux, des indemnités à la prise en charge de leurs frais, en passant par la mutualisation des coûts de l'exercice de la démocratie.

Nous nous sommes également penchés sur la question de la formation, aussi bien pendant le mandat que pour préparer l'issue de celui-ci, manière de mieux anticiper les conséquences de son achèvement et d'éviter une trop grande professionnalisation de la fonction.

Nous avons également abordé le sujet des frais de garde d'enfants, même si l'article 40 de la Constitution nous a empêchés de l'intégrer dans le texte. Faciliter l'accès à un mandat des femmes et des hommes des jeunes générations, c'est aussi faire en sorte de les dégager des contraintes de la vie quotidienne qui pèsent sur eux. C'est une nécessité, car ils doivent pouvoir prendre toute leur place dans la vie politique, sur tous les bancs de l'ensemble de nos assemblées territoriales.

Le débat a aussi porté sur le sujet de la retraite des élus.

Bien évidemment, nous n'avons pas abouti sur tous ces points. Un certain nombre restent en suspens et le débat doit se poursuivre, ce que le temps de la navette parlementaire nous permettra en partie de faire. Mme la ministre l'a annoncé, d'autres textes nous seront aussi soumis.

Cependant, même si nous aboutissions sur l'ensemble de ces points, cela ne suffirait pas. Je reste en effet persuadée que, pour ouvrir l'accès aux fonctions électives à nos concitoyens, notamment aux plus jeunes, il nous faudra, plus largement, revoir nos procédures, nos modes opératoires, notre façon d'organiser les débats, mais, cela, c'est encore un autre débat!

Pour le groupe CRC, le présent texte fait un pas en avant, dans la bonne direction. Il ne donnera pas lieu, certes, à un grand soir du statut de l' élu, mais il engage une évolution profonde, sur laquelle nous ne pourrions pas revenir et qui aboutira, nous l'espérons, à la reconnaissance d'un véritable statut de l' élu.

Il nous faudra, nous le savons tous, affronter une part de populisme et de démagogie, présente dans notre société, mais, portés par la légitimité du suffrage universel et sans pour autant prêcher la bonne parole, l'ensemble des élus locaux devront continuer à débattre de cette question dans la société, car l'instauration d'un véritable statut de l' élu sera la garantie du bon exercice de notre démocratie. C'est donc la condition d'une action publique efficace, au service des femmes et des hommes de notre pays, dans l'ensemble de nos territoires.

M. le président. Avant le grand soir, peut-être une petite nuit... (*Sourires.*)

La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Au terme de ce débat, je souhaiterais féliciter la commission des lois, son président et son rapporteur, pour la qualité des échanges qu'ils nous ont permis d'avoir sur un sujet sensible.

Le président de la commission des lois disait cet après-midi qu'il fallait préférer la politique des petits pas. Je lui ai répondu, en écho, que c'était sans doute la bonne stratégie. Dans ma vie d' élu, j'ai souvent entendu des annonces fracassantes sur la création d'un vrai statut de l' élu local; c'était la meilleure façon de ne pas régler le problème! Il faut donc avancer par petites touches, même si l'entreprise que nous menons ne semble ni aussi spectaculaire, ni aussi ambitieuse que certains le souhaitent.

Quant à M. Saugey, il a été un excellent rapporteur, extrêmement précis et sachant parfaitement saisir la portée des amendements en discussion !

Le groupe UMP votera cette proposition de loi.

Certes, je le disais il y a un instant, nous n'allons pas aussi loin que certains le souhaitent. Cependant, nous avons apporté, d'une façon très concrète et pragmatique, des réponses à un certain nombre de questions qui touchent à l'exercice du mandat, aux indemnités, aux droits à la retraite ou aux sessions de formation.

Nous reviendrons sur ce dernier sujet en deuxième lecture, notamment pour que soient précisées les conditions dans lesquelles ce droit est actuellement exercé. Quels sont les organismes de formation ? Quelles sont les formations proposées ? Quel est le détail des sommes considérables qui sont dépensées ? Pour l'essentiel, les formations semblent bien répondre aux besoins des collectivités, mais peut-être qu'en marge de l'essentiel il y a des choses à revoir...

Une politique de petits pas appelle d'autres petits pas. À l'évidence, nous aurons à reparler de ces différents sujets dans les années qui viennent.

Je tiens également à rappeler que les élections locales se tiendront dans un an. Je ne suis pas sûr que les dispositions que nous nous apprêtons à voter suffisent à donner à nos concitoyens...

Mme Marylise Lebranchu, ministre. L'envie ?

M. Jean-Claude Lenoir. ... l'envie, oui, de participer à l'exercice des fonctions locales. Il faudra sans doute activer d'autres ressorts pour les convaincre de s'intéresser à la vie locale et d'accepter de prendre des responsabilités.

Le dispositif que nous allons adopter aujourd'hui constitue une avancée importante. Toutefois, il faudra sans doute aller plus loin pour donner l'envie de s'engager et, surtout, pour faire partager la conviction que l'on peut véritablement agir dans les collectivités locales en portant les projets que l'on a défendus devant les électeurs.

Nous aurons ce rendez-vous l'année prochaine. Quoi qu'il en soit, je suis persuadé que nous avons fait un pas intéressant. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Alain Anziani.

M. Alain Anziani. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite en préalable rappeler une évidence : aucun d'entre nous n'a prétendu que nous allions instaurer un statut de l'élu aujourd'hui.

Au contraire, les auteurs du texte, Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, ont pris la précaution de faire preuve de modestie dans le choix de l'intitulé : « proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ».

Lors de la discussion générale, notre collègue Virginie Klès remarquait à juste titre que l'expression « statut de l'élu » était largement utilisée dans le débat alors qu'elle ne figurait nulle part dans le texte.

La proposition de loi affiche des objectifs plus modestes, mais le dispositif qu'elle institue est efficace. Je ne me livrerai pas à l'énumération de l'ensemble des avancées qu'elle comporte. Je note simplement que le texte traite de la totalité des aspects du mandat.

D'abord, avant même l'élection, les candidats pourront bénéficier du congé électif.

Ensuite, l'élu pourra exercer son mandat grâce aux dispositions que nous avons votées sur le crédit d'heures, sur les indemnités – le sujet nous a beaucoup occupés aujourd'hui – et sur la validation des acquis de l'expérience, qui est un progrès considérable, Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur ayant eu l'excellente idée de permettre la reconnaissance universitaire du travail d'un élu.

Nous avons également adopté des mesures de protection des élus, avec l'extension du statut de salarié protégé. *(M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.)* Mes chers collègues, aviez-vous envisagé une telle protection avant le début de la séance ? Non, bien sûr ! Pourtant, le dispositif va se révéler extrêmement utile pour les élus ; vous verrez d'ailleurs qu'ils nous en remercieront. Il s'agit, je le crois, d'une vraie avancée.

Nous avons aussi pensé bien sûr à la formation, ainsi qu'à la fin de mandat, avec l'allongement de la période d'effet de l'allocation différentielle.

Mes chers collègues, quand on ne s'attend pas à faire l'ascension de l'Himalaya, on ne peut pas être déçu de gravir une simple colline. D'ailleurs, en l'occurrence, la colline est...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. « Inspirée » dirait Barrès, même si cette référence pourrait prêter à discussion ! *(Sourires.)*

M. Alain Anziani. ... d'importance. Nous franchissons une nouvelle étape aujourd'hui.

J'ai bien noté que d'autres points avaient été abordés. Je pense notamment à la situation des élus locaux minoritaires. Nous devons effectivement, me semble-t-il, faire de gros efforts en la matière ; la démocratie se trouve d'abord dans nos institutions. Nous aurons l'occasion de continuer à travailler en ce sens, peut-être même dès la deuxième lecture.

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

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux défendre la philosophie de ce texte avec beaucoup de conviction.

M. Pierre-Yves Collombat. Alléluia ! *(Sourires.)*

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. Voyez-vous, pour ma part, je n'ai pas du tout le sentiment que ce que nous avons fait soit modeste.

Beaucoup d'avancées viennent d'être rappelées. Mais il y a également beaucoup d'autres dispositions qui n'ont pas été évoquées aujourd'hui, tout simplement parce qu'elles ont été directement intégrées dans le texte suite à l'adoption d'amendements en commission.

La proposition de loi, qui porte sur les conditions concrètes d'exercice des mandats locaux, traite des indemnités, avec une formule élargie,...

M. Pierre-Yves Collombat. Elles ne sont pas augmentées !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. ... de l'extension du bénéfice de l'indemnité de fonction aux délégués des communautés de communes, de l'exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi pour les prestations sociales, de l'extension du congé électif, de l'extension du crédit d'heures, de l'assouplissement du régime de suspension du contrat de travail, de l'instauration du statut de salarié protégé pour les maires, du doublement de la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat, de la validation des acquis de l'expérience, de l'instauration d'un plancher pour les dépenses de formation, de l'organisation

d'une formation pour les élus lors de la première année de leur mandat... Autant de changements concrets que nous avons raison d'adopter, mes chers collègues!

La méthode qui a été la nôtre a été l'écoute. Le Sénat a écouté les élus. Puis, avec Jacqueline Gourault, nous avons effectué un travail de transcription législative.

Je ne suis donc pas du tout pessimiste. À mon sens, des textes comme celui-là font avancer la démocratie!

Par ailleurs, nous avons fait preuve de réalisme.

Mme Jacqueline Gourault. Oui!

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Et nous pouvons en être fiers, car, dans ce domaine comme dans d'autres, il peut y avoir de la démagogie, du corporatisme et du clientélisme.

À cet égard, nous avons bien fait d'adopter une disposition courageuse par rapport à l'écrêtement. Désormais, les sommes de l'écrêtement iront au budget de la collectivité locale. C'est un progrès; cela va dans le sens de la rigueur.

De même, nous avons refusé d'instaurer certaines disparités entre des augmentations d'indemnités qui n'avaient pas de fondement. Nous nous sommes mis d'accord avec le Gouvernement pour en rediscuter.

Je vous remercie d'ailleurs d'avoir retiré votre amendement sur la retraite, madame la ministre.

En effet, comme nous l'ont expliqué nos interlocuteurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale a prévu que le régime général s'imposait aux élus. C'est une charge pour ces derniers et les collectivités locales. Si l'on avait dit dans le même temps que la retraite complémentaire était obligatoire, alors qu'elle est aujourd'hui facultative, peut-être aurions-nous pu être critiqués au regard des conséquences financières pour les intéressés et les collectivités.

Notre proposition de loi associe donc ambition et réalisme. Nous faisons le choix du possible, le choix d'avancer de manière extrêmement concrète.

Je suis fier du travail que nous avons accompli. Et par « nous », j'entends « nous tous ».

Madame la ministre, nous avons eu des débats sur certains des amendements que vous nous avez présentés. Je vous propose de nous retrouver dès la semaine prochaine en compagnie des membres de votre cabinet pour travailler sur les questions que nous avons ciblées aujourd'hui. Je pense notamment aux disparités qui peuvent exister. Ainsi, ce que nous ferons lors des lectures futures sera empreint de réalisme et de justice, un principe auquel nous tenons, entre les différents élus de notre pays.

Nous avons fait un important travail de commission. Pour les prochaines lectures, il faudra avoir travaillé plus en amont. Je vous remercie d'avoir accepté cette proposition, madame la ministre.

Mes remerciements vont également à Mme Jacqueline Gourault, qui a beaucoup œuvré – je puis en témoigner –, et à notre rapporteur, lequel a fait preuve de l'ouverture d'esprit et de la tolérance que nous lui connaissons, permettant, là encore, des avancées concrètes.

Je terminerai en remerciant le Sénat. Le texte que nous allons adopter est le fruit d'une démarche collective qui a été menée en son sein. J'ai déclaré hier, à propos des normes applicables aux collectivités territoriales, que nous avions marqué un but; nous allons en marquer un

deuxième ce soir. Je pense, et les nombreux sportifs qui siègent parmi nous ne me démentiront pas, que c'est toujours mieux quand on marque des buts... (*Sourires.*)

Aujourd'hui, je dis: Vive le Sénat! Quand il travaille de la sorte, nous pouvons être fiers de lui! Et nous devons aussi nous réjouir d'adopter un tel texte! (*Applaudissements.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

(*La proposition de loi est adoptée.*)

M. le président. Je constate que cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des présents.

La parole est à Mme la ministre.

Mme Marylise Lebranchu, *ministre.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je félicite les auteurs de cette proposition de loi de l'excellence de leurs travaux, et je remercie M. le rapporteur ainsi que l'ensemble des membres de la Haute Assemblée.

Certes, il reste des sujets à traiter. Je pense par exemple à la garde des enfants. L'accès de jeunes parents, qu'il s'agisse de jeunes mères ou même de jeunes pères, aux responsabilités électives locales est souvent complexe du fait des horaires.

Je saisis donc la balle de M. le président de la commission des lois au bond: nous nous réunirons bientôt pour travailler sur l'avenir de la proposition de loi.

Monsieur Collombat, nous ne sommes pas loin du statut de l'élu. Les sirènes du populisme peuvent bien continuer à retentir; comme le montre ce qui a aujourd'hui été fait ici avec fierté, nous restons conscients des exigences de la démocratie, dont la protection des élus. C'est par un discours de vérité et de transparence que l'on combat le populisme! (*Applaudissements.*)

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 30 janvier 2013, de quatorze heures trente à dix-huit heures trente:

1. Proposition de loi visant à créer des zones d'exclusion pour les loups (n° 54, 2012–2013);

Rapport de M. Stéphane Mazars, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (n° 275, 2012–2013);

Texte de la commission (n° 276 rectifié, 2012–2013).

2. Débat sur les conclusions de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 30 janvier 2013, à zéro heure quarante.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	197,60
33	Questions 1 an	146,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	177,60
35	Questions 1 an	106,00
85	Table compte rendu 1 an	37,50

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,65 €

