

# ASSEMBLÉE NATIONALE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11<sup>e</sup> Législature

**SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**  
**DES SÉANCES DU JEUDI 14 DÉCEMBRE 2000**  
(42<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	10223
2 <sup>e</sup> séance .....	10245
3 <sup>e</sup> séance .....	10287

# ASSEMBLÉE NATIONALE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11<sup>e</sup> Législature

**SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001**

96<sup>e</sup> séance

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

1<sup>re</sup> séance du jeudi 14 décembre 2000



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. YVES COCHET

1. **Accès aux fonctions électives locales.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 10225).

M. Jacques Brunhes, rapporteur de la commission des lois.  
M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10228)

Mme Jacqueline Fraysse,  
MM. Georges Tron,  
André Vallini,  
Maurice Leroy.

### PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES

MM. Maurice Leroy,  
Gilbert Gantier.

MM. le rapporteur, le ministre.

Clôture de la discussion générale.

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 10237)

Article 1<sup>er</sup>. – Adoption (p. 10237)

Article 2 (p. 10237)

MM. Maurice Leroy, René Mangin, le rapporteur, Georges Tron.

Adoption de l'article 2.

Article 3. – Adoption (p. 10239)

Article 4 (p. 10239)

Amendement n° 2 du Gouvernement : MM. Jean-Jack Queyranne, ministre des relations avec le Parlement ; le rapporteur, Georges Tron. – Adoption.

Adoption de l'article 4 modifié.

Articles 5 et 6. – Adoption (p. 10240)

Article 7 (p. 10240)

MM. le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement.

Adoption de l'article 7 rectifié.

Titre (p. 10241)

Mme la présidente.

#### EXPLICATIONS DE VOTE (p. 10241)

M. Georges Tron,  
Mme Jacqueline Fraysse,  
MM. Maurice Leroy,  
André Vallini.

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 10243)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 10243).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET,**  
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.  
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

## ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES LOCALES

### Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de Mme Jacqueline Fraysse et de plusieurs de ses collègues tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives locales (n<sup>os</sup> 2738, 2797).

La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jacques Brunhes, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, chacun est conscient du rôle irremplaçable que jouent les élus locaux dans le bon fonctionnement de la démocratie. Les lois de décentralisation leur ont conféré des pouvoirs accrus avec, en corollaire, des responsabilités plus lourdes exigeant toujours davantage de disponibilité et de compétences spécifiques.

Mais pour que vive pleinement la démocratie locale, encore faut-il que chaque citoyen puisse y participer. Or la simple observation des faits montre que tel n'est pas encore le cas.

Nombreux sont ceux qui, quelle que soit leur appartenance politique, s'inquiètent de cette situation et soulignent l'urgence de s'en préoccuper. Au cours de l'année 2000, prises de position et suggestions se sont multipliées. Ainsi, dans le cadre d'études à l'objet plus vaste, la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, mais aussi le Sénat et le Conseil économique et social ont-ils consacré des développements importants aux conditions d'exercice des mandats locaux. Certaines associations d'élus locaux ont également réalisé un travail d'analyse et de synthèse. Enfin, le Premier ministre a annoncé récemment à l'occasion du 83<sup>e</sup> congrès de l'Association des maires de France son intention de soumettre au Parlement, l'année prochaine, un projet de loi sur la démocratie locale traitant notamment des conditions d'exercice des mandats locaux.

Pour sa part, l'Assemblée nationale est appelée, ce jour, à se prononcer sur la proposition de loi déposée par Jacqueline Fraysse et les membres du groupe communiste et apparentés. Compte tenu des contraintes de temps impo-

sées pour l'examen des textes présentés dans le cadre de ce qu'on a appelé une « niche parlementaire », le choix a été fait de ne proposer que des modifications limitées de la législation.

Les mesures envisagées ne concernent que les élus municipaux. Il est toutefois urgent de franchir dès à présent une étape significative, à l'approche des échéances municipales de mars 2001 et alors que vont s'appliquer pour la première fois les dispositions adoptées en juin dernier par le Parlement pour favoriser les candidatures féminines.

Je vous renvoie, mes chers collègues, pour le rappel historique, notamment pour ce qui concerne les lois de 1982 sur la décentralisation et celles de 1992 sur les conditions d'exercice des mandats locaux, au rapport écrit.

J'en arrive maintenant à la proposition elle-même, qui se fonde sur plusieurs constats.

Le premier est celui de l'accroissement considérable des responsabilités des élus municipaux. Comme le souligne le Conseil économique et social, « le maire, aujourd'hui, cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Celui d'une petite commune est censé tout savoir : le code des communes, le code rural, le code pénal, le contrôle *a posteriori*. Mais lui n'est pas entouré. La fonction d' élu local nécessite aussi du temps, sous peine de mal maîtriser les choix face à ses interlocuteurs publics ou privés. Les élus locaux... ont besoin de disponibilité, d'information et de formation continue. »

Le deuxième constat sur lequel se fonde la proposition de Mme Jacqueline Fraysse est celui du développement des structures intercommunales, développement qui entraîne un surcroît de travail et de réunions. Le développement de ces structures est rapide. A titre d'exemple, je rappelle que, depuis la loi du 12 juillet 1999, les établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé exclusivement de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

Enfin, le troisième constat est celui de l'application du principe de parité - j'y reviendrai plus loin. La proposition de loi envisage d'abord à l'intention des élus municipaux poursuivant leurs activités salariées des améliorations de trois sortes : les premières portent - je devrais plutôt dire « portaient », puisque l'article 1<sup>er</sup> de la proposition a été repoussé en commission - sur la rémunération durant les diverses absences autorisées, les deuxièmes sur le volume des crédits d'heures, les dernières, enfin, visent à mieux garantir le déroulement de la carrière professionnelle.

D'autres mesures visent ensuite à développer la formation aux fonctions électives, à reconnaître l'expérience acquise dans l'exercice du mandat et à faciliter la conciliation entre les fonctions électives et la vie familiale.

Toutes ces propositions ont été évoquées – de manière différente sans doute – aussi bien dans le rapport Debarge de 1982 que dans celui de la commission Mauroy ou dans ceux des associations de maires. Elles ont également été relevées par M. le Premier ministre.

J'en viens à l'examen des articles.

Je ferai d'abord remarquer que la commission a rejeté l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de Mme Jacqueline Fraysse. L'Assemblée ne peut donc pas examiner cet article, puisque, dans le cadre d'une « niche parlementaire », seul vient en discussion le texte de la commission. Toutefois, je ferai observer que, en posant le principe du maintien de la rémunération de l'élu au titre des absences autorisées *stricto sensu* et des crédits d'heures, la proposition de loi tendait à rapprocher la situation des salariés de droit privé de celle des fonctionnaires. J'ajoute que le dispositif proposé était limité aux élus non indemnisés ou dont le montant de l'indemnité ne couvrait pas les pertes de salaire. En choisissant de faire peser sur l'employeur des charges relevant du financement de la vie publique, Mme Jacqueline Fraysse et les membres du groupe communiste proposaient de sortir du cadre habituel d'intervention des entreprises mais, dans le même temps, réaffirmaient de façon précise l'exigence largement partagée d'œuvrer à une nouvelle articulation du monde économique et de la vie publique.

Nous avons noté en commission que, selon les comptes de la nation et les comptes simplifiés de la Banque de France, les profits bruts réalisés en 1999 par les entreprises s'étaient élevés à 1 646 milliards. Nous avons également noté que la loi de finances pour 2001 prévoit 100 milliards de francs d'exonérations de charges sociales. Enfin, on ne peut pas oublier que la fiscalisation des indemnités d'élus rapporte à l'Etat un milliard pour 280 millions consommés de dotation d'élus locaux.

Certes, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi a été rejeté, mais il serait urgent, monsieur le ministre, de traiter ce problème. Il ne peut pas y avoir de démocratisation de la vie publique et un accès plus facile à la fonction élective si des dispositifs destinés à améliorer le système ne sont pas envisagés. Je souligne que la proposition de Mme Fraysse prévoyait la possibilité de compensations pour les entreprises les plus fragiles.

Bref, si nous ne voulons pas que nos conseils municipaux soient composés uniquement de retraités ou de gens fortunés – ou, en tout cas, ayant des revenus suffisants pour accomplir sans soucis la mission d'élu municipal –, le principe du maintien de la rémunération pour les absences autorisées devra être étudié.

Un maire me disait récemment que, dans son conseil municipal, des conseillers municipaux, parce qu'ils le représentent dans diverses fonctions intercommunales ou parce qu'ils travaillent beaucoup dans leur quartier, font plus que des maires adjoints, alors qu'ils ne perçoivent ni rémunération ni compensation.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous preniez l'engagement que nous pourrions étudier cette question à l'occasion de l'examen de différents textes. Et comme l'année 2001 sera celle au cours de laquelle sera examiné le statut de l'élu public, j'espère bien que votre engagement prendra une valeur ferme.

L'article 1<sup>er</sup> du texte adopté par la commission prévoit le maintien de l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, un amendement tend à l'enrichir en proposant que les frais supportés pour la garde d'un ou plusieurs enfants soient compensés. Vous me permettez de penser, monsieur le ministre, qu'il

s'agit d'un progrès considérable et nécessaire, lié à la parité ; un progrès d'autant plus important que la jurisprudence, constante depuis 1950 et confirmée en 1990 par le tribunal administratif de Limoges, interdisait aux conseils municipaux de compenser les frais supportés pour la garde d'enfant. Nous allons légiférer afin de surmonter ce handicap résultant de la jurisprudence.

L'article 2 du texte adopté vise à étendre à tous les conseillers municipaux le droit à crédit d'heures, quelle que soit la taille des communes. Cela constitue également un progrès important, puisque, selon la loi en vigueur, le bénéfice du crédit d'heures ne concerne pas les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Désormais, le bénéfice de ce droit sera ouvert à toutes les communes. Par ailleurs, cet article tend à augmenter la durée des crédits d'heures dans les propositions préconisées par le rapport de la commission Mauroy.

L'article 3 du texte adopté concerne les garanties professionnelles apportées à l'élu. D'ores et déjà, le code général des collectivités territoriales prévoit un certain nombre de garanties. La rédaction retenue dans la proposition de loi vise à les compléter en ajoutant au nombre des mesures interdites et passibles de sanctions les décisions individuelles défavorables du fait des absences autorisées concernant l'embauche, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux. Ces dispositions s'inspirent de façon très cohérente de celles prévues à l'article L. 412-2 du code du travail pour les salariés syndiqués. Nous sommes particulièrement attachés à cet article.

L'article 4 du texte adopté tend, quant à lui, à prendre en compte la compétence acquise par les élus locaux dans l'exercice de leur mandat, pour leur permettre de postuler aux concours de la fonction publique et pour accéder au congé individuel de formation.

Un amendement déposé ce matin, et que la commission a examiné en vertu de l'article 88 de notre règlement, a permis de constater que le premier objectif de l'article 4 était en passe d'être atteint. C'est la raison pour laquelle nous accepterons volontiers cet amendement.

Le même article tend aussi à permettre à l'élu de bénéficier d'un droit au congé individuel de formation. En l'état actuel, ce type de congé n'est pas ouvert à l'élu local parvenu en fin de mandat. Il nous semblait utile de remédier à cette carence, tout en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la fixation des règles spécifiques qu'entraînerait la transposition de ce congé au cas des élus locaux.

Outre la formation professionnelle, il est utile d'améliorer les conditions d'accès à la formation aux fonctions électives. Actuellement, lorsque l'élu est salarié, il peut obtenir un congé de formation de six jours, renouvelable en cas de réélection. L'article 5 vise à améliorer le régime en vigueur et propose en conséquence de tripler la durée de formation susceptible d'être prise en charge.

Il reste que nous nous heurtons, là encore – des collègues nous l'ont fait remarquer en commission –, à la question de la compensation des pertes de salaire liées à ces congés de formation. Dans sa rédaction initiale, le texte de la proposition de loi prévoyait la compensation intégrale par la commune de ces pertes de revenus. La commission a rejeté cette disposition, mais la question des moyens reste posée. Etant donné que certaines communes ne peuvent à l'évidence assumer de telles charges, il serait utile que le Gouvernement engage une réflexion sur une mutualisation des charges de formation.

Une compensation à hauteur d'une fois et demie le SMIC est clairement insuffisante et de nature à exercer un effet dissuasif, alors que les besoins en formation sont importants et les crédits utilisés dérisoires.

L'article 6 prévoit le remboursement des frais de garde d'enfant exposés pour l'exécution des mandats spéciaux.

L'article 7 propose qu'un rapport soit présenté au Parlement, dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, sur l'état d'avancement de la codification visant à intégrer dans le code du travail l'intégralité des dispositions du statut des élus locaux. L'enjeu est de permettre que toutes les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux mettant en jeu les relations du salarié et de son employeur puissent figurer au code du travail, plus familier aux chefs d'entreprise que le code général des collectivités territoriales.

Enfin, l'article 9 vise à préciser le titre.

Ce texte, même s'il est limité, marque un progrès sensible : l'amélioration de la protection des élus salariés face à leur employeur, l'augmentation de la durée des crédits d'heures, la mise en place des crédits d'heures dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'accès au congé individuel de formation, le triplement des journées de formation et le remboursement des frais de garde d'enfants ne sont pas de minces avancées.

La commission des lois a voté ce texte. Elle invite l'Assemblée à la suivre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la nouvelle étape de la décentralisation a été engagée il y a un peu plus d'un an par le Premier ministre, qui a confié à Pierre Mauroy la mission de présider une commission pluraliste chargée de faire des propositions pour l'avenir de la décentralisation.

Cette démarche en vue de parvenir à une décentralisation plus légitime, plus efficace et plus solidaire a été confirmée par les discours que le Premier ministre a tenus à Lille, le 27 octobre, et à Paris, devant le 83<sup>e</sup> Congrès des maires, le 21 novembre dernier.

Elle doit impérativement s'attacher d'abord à ceux pour qui elle est faite, les citoyens, mais aussi à ceux qui la font vivre au quotidien, qui la portent à bout de bras, jour après jour, les élus locaux, au premier rang desquels se trouvent les élus municipaux.

C'est pour cette raison que le premier texte de loi sur la décentralisation qui sera déposé par le Gouvernement dès le printemps prochain aura notamment pour objet d'approfondir la démocratie locale et d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette amélioration est indispensable bien sûr, même si je tiens à souligner les efforts effectués en ce sens depuis plus de trois ans et demi par ce gouvernement, avec notamment la loi sur le cumul des mandats et la loi relative à la parité entre les femmes et les hommes, qui s'appliquera dès les prochaines élections municipales.

Le Gouvernement a ainsi facilité un accès plus ouvert qu'auparavant aux fonctions de responsabilité électorale.

Il faut, en parallèle, faciliter l'exercice même de leurs fonctions par les élus. Beaucoup d'hommes et de femmes hésitent à poursuivre leur engagement public, tant celui-ci pèse sur leur vie personnelle et professionnelle. Alléger ce

poids, c'est ouvrir plus largement l'accès à ces fonctions à des candidats et à des candidates plus représentatifs de la diversité de la société française.

Plusieurs avancées ont déjà été réalisées dans le sens d'une meilleure prise en compte des difficultés que connaissent les élus locaux. Lors de l'adoption de la loi du 5 avril 2000 relative au cumul des mandats, plusieurs mesures ont été prises afin de faciliter l'exercice de leurs fonctions. La loi du 10 juillet 2000, d'initiative parlementaire, a défini les délits non intentionnels et la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence a clarifié le droit applicable en la matière, conformément aux souhaits des élus et aux engagements du Gouvernement.

Il nous faut maintenant poursuivre dans cette voie, et c'est la volonté du Gouvernement et de sa majorité parlementaire ainsi que je l'ai dit tout à l'heure.

Sur ce thème, plusieurs contributions au débat ont récemment été apportées, notamment par les associations d'élus locaux.

C'est donc un sujet de grande actualité qui nous réunit aujourd'hui, et je salue l'initiative du groupe communiste à l'Assemblée nationale qui nous soumet cette proposition de loi importante. Cette démarche souligne à quel point la majorité parlementaire, et en son sein le groupe communiste sous l'impulsion de Mme Fraysse, souhaite s'engager et est soucieux, depuis plusieurs années, de permettre aux élus locaux d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions et, de ce fait, de restaurer ce lien si précieux de confiance réciproque entre le citoyen et l'élu.

Je veux saluer aussi le travail de la commission des lois et du rapporteur de cette proposition de loi, M. Brunhes, qui ont proposé, sans remettre en cause les intentions des auteurs, des rédactions plus précises dans une matière particulièrement complexe sur le plan juridique.

Sans entrer à ce stade dans le détail, je veux maintenant rappeler, à mon tour, l'objectif précis de cette proposition de loi et des articles qui la composent.

Centré sur les élus municipaux non indemnisés et salariés, ce texte présente des mesures concrètes en leur faveur, mais, plus généralement, il est susceptible de bénéficier aux 512 000 élus municipaux. Il vise notamment, nous le verrons lors de la discussion des articles, à résoudre les difficultés matérielles auxquelles les femmes salariées, qui accèderont en plus grand nombre qu'aujourd'hui aux mandats électifs, seront particulièrement confrontées.

Trois articles ont été retirés à l'initiative de la commission des lois. Il s'agit des dispositions mettant à la charge des entreprises le paiement du crédit d'heures et des autorisations d'absence dont bénéficient les élus municipaux ainsi que de celles mettant à la charge de l'Etat, par le biais des dotations aux collectivités locales, le coût des avancées significatives prévues et organisées par cette proposition de loi.

Ces questions sont importantes, elles ne peuvent être examinées sans une expertise pointue et sans une concertation générale préalable approfondie.

En amont de cette expertise, nous devons en outre nous interroger sur les principes qui doivent guider notre action avant toute modification du système actuel.

Est-il souhaitable de mettre à la charge des entreprises le paiement systématique des heures consacrées à l'exercice d'une fonction électorale ? N'en résulterait-il pas quelques effets pervers ?

Si nous décidons de transférer cette charge à l'Etat, ne remettrions-nous pas en cause le principe de base selon lequel la proximité assurée par les élus locaux, donc par les élus de proximité, doit être assumée par les institutions locales et non nationales ?

Je pense plutôt que l'Etat doit assurer au bénéfice général des communes et non sur un point particulier une péréquation suffisante au sein des dotations et un soutien financier bien ciblé pour aider les communes les plus défavorisées, en l'occurrence souvent les plus petites.

Cette question fondamentale, qui a des conséquences directes sur le dispositif global à mettre en œuvre au bénéfice de notre objectif d'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux, aura toute sa place lors du prochain débat d'orientation au Parlement et lors de la préparation du projet de loi plus global que j'ai annoncé tout à l'heure, qui sera déposé prochainement et qui sera précédé d'une large concertation avec les élus locaux. Ce texte devra apporter une réponse satisfaisante sur le plan des principes que je viens de rappeler et complètera les dispositions présentées aujourd'hui.

A l'issue de son examen en commission des lois et en dehors des articles que je viens d'évoquer, les mesures proposées dans le texte que nous examinons ce matin prévoient donc : l'augmentation du volume de crédits d'heures et l'extension de ce dispositif pour les conseillers municipaux de toutes les communes et non plus seulement de celles de plus de 3 500 habitants ; l'extension des garanties professionnelles accordées aux élus salariés qui utilisent leur droit aux autorisations d'absence ; l'ouverture de droits permettant de faciliter la réinsertion professionnelle des élus locaux qui ont interrompu leur activité pour exercer leur mandat à temps plein ; l'augmentation des droits au congé formation ; le remboursement intégral des frais liés à l'exécution de mandats spéciaux, particulièrement les frais de garde d'enfant.

Toutes ces dispositions vont dans le bon sens et sont tout à fait conformes aux intentions du Gouvernement en la matière. J'aurai donc plaisir à les examiner avec vous et j'espère qu'elles seront adoptées, même si quelques questions spécifiques se posent sur un ou deux articles, j'aurai l'occasion d'y revenir lors de leur discussion.

Je tiens à le rappeler en conclusion de mon intervention : cette proposition de loi s'inscrit tout à fait dans la volonté du Gouvernement et de sa majorité plurielle de s'engager dans une nouvelle étape de la décentralisation.

Elle sera suivie tout d'abord d'un débat au Parlement à la mi-janvier au cours duquel toutes les questions, dans tous les domaines concernant l'avenir de la décentralisation, seront abordées.

Ce débat précédera le dépôt d'un projet de loi sur l'approfondissement de la démocratie locale et sur l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux. Ce projet de loi proposera ainsi un dispositif plus large et plus complet que celui que nous examinons ce matin mais tout à fait complémentaire. Certaines de ses dispositions auront en outre trait à l'organisation et au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours ou proposeront d'éventuels transferts de compétences limités, lorsque leur faisabilité dans les délais que nous nous fixons sera assurée.

En ce qui concerne les sujets de grande ampleur que sont la réforme des ressources des collectivités locales, la clarification de l'exercice des compétences par les divers niveaux de collectivités locales et les réformes institu-

tionnelles, les chantiers correspondants sont déjà ouverts et seront approfondis, là aussi en large concertation avec les élus locaux, tout au long de l'année 2001. Un rapport du Gouvernement sur les voies et moyens de la réforme des ressources des collectivités locales sera ainsi remis au Parlement d'ici à la fin de l'année 2001.

Je me réjouis donc de voir, ce matin, que la nouvelle étape de la décentralisation, assise sur la base des 154 propositions du rapport Mauroy, connaît une première traduction législative. Le Gouvernement y est tout à fait favorable et souhaite que cette proposition de loi soit adoptée par votre assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

#### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Jacqueline Fraysse.

**Mme Jacqueline Fraysse.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux d'abord remercier le rapporteur ainsi que l'ensemble des membres de la commission des lois pour le travail qu'ils ont fourni.

La proposition de loi qui vous est soumise est guidée par un seul objectif : adresser, à quelques semaines des prochaines élections municipales, un signal fort aux centaines de milliers d'élus bénévoles qui, dans leur commune, consacrent ou vont consacrer une partie de leur temps et de leur énergie à l'action publique.

Chacun ici le sait, le vit dans sa circonscription ou sa ville, la majeure partie d'entre eux est en effet confrontée à une série de difficultés. Certaines sont directement liées à la nature même de l'activité « d'élu local », mandat lourd, en termes à la fois de compétences et de disponibilité, face aux exigences, certes légitimes, mais de plus en plus fortes de la part des citoyens.

Cette complexité grandissante, que chacun reconnaît, et que la double influence des lois de décentralisation et de la construction européenne renforce chaque jour un peu plus, n'est pas le seul obstacle auquel se heurtent les élus municipaux. A côté des difficultés liées à la fonction même, d'autres relèvent directement des conditions d'exercice des mandats et ne sont donc pas acceptables.

Comment justifier, en effet, le manque de temps pour accomplir correctement son mandat, à l'heure où chacun parle du nécessaire rapprochement des élus et des citoyens ?

Comment expliquer le niveau ridiculement faible des droits à la formation, actuellement six jours par mandat, soit un jour par an, quand chacun souligne la technicité croissante qui leur est demandée ?

Comment accepter qu'un citoyen, parce qu'il décide de consacrer du temps à un engagement civique, à la prise en compte de l'intérêt général, soit pénalisé financièrement du fait de ses absences, pourtant légales, sur son lieu de travail ?

Comment ne pas comprendre le refus de nombreux élus salariés de poursuivre leur engagement municipal, quand rien ne leur permet, dans le même temps, de voir leur déroulement professionnel suivre un cours simplement normal ?

Comment accepter que, plus de six mois après la loi votée ici même pour instituer l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives, ce soit toujours une jurisprudence de 1950 confirmée en 1990, qui interdit aux communes de rembourser à un ou une élue les frais de garde d'enfants engagés pour l'exécution de son mandat, qui s'applique ?



Certes, la loi de 1992 notamment, mais aussi d'autres textes plus récents, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, préconisent des dispositions légales pour favoriser l'exercice des mandats. Mais force est de constater qu'elles sont insuffisantes et surtout peu applicables, voire inapplicables en l'état, la réalité le montre.

Prenons, par exemple, le droit à la formation. Une récente mission d'information sénatoriale relevait, dans l'examen des comptes administratifs des communes, que sur 1,3 milliard de francs de crédits théoriques de formation, seuls 12,6 millions, soit moins de 1 %, avaient été réellement engagés.

Ainsi, à mille lieux des clichés sur les élus ou des actes répréhensibles commis par une minorité, la réalité actuelle est que des centaines de milliers de citoyens bénévoles sont pénalisés, de fait, par leur dévouement à la chose publique.

Si nous voulons réhabiliter la politique, développer l'engagement individuel pour l'intérêt général, renouveler la démocratie participative, cette situation doit changer. Et c'est urgent.

Si nous devons, certes, saluer et encourager l'engagement bénévole - et vous savez que les communistes ne sont pas du tout favorables à la professionnalisation de la fonction d'élu -, pour autant nous n'avons pas le culte du sacrifice.

Ces préoccupations sont aujourd'hui largement partagées et ne pourront être surmontées qu'avec la mise en place, enfin, dans notre pays, d'un véritable statut de l'élu.

**M. Georges Tron.** Tout à fait.

**Mme Jacqueline Fraysse.** D'ailleurs, les premières lois de décentralisation de 1982 l'annonçaient déjà comme un pilier indispensable à leur réussite. C'était il y a dix-huit ans ! Et ce statut n'est toujours pas mis en place.

Le groupe communiste qui, comme vous le savez, défend depuis longtemps cet objectif, est heureux de constater le consensus qui semble aujourd'hui se dégager sur la nécessité d'avancer dans ce domaine. Je pense notamment à l'association des maires de France, qui a formulé douze propositions pour un statut de l'élu, ou à l'association des maires des petites villes de France, qui a publié un livre blanc sur le même sujet.

C'est d'ailleurs parce que cette nécessité grandit que le Premier ministre a mis en place, en novembre 1999, la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy et dans laquelle j'ai pu travailler.

Notre rapport a été remis au Premier ministre le 17 octobre dernier. Il formule sur ce sujet une vingtaine de propositions qui vont, bien sûr, très au-delà de celles contenues dans le texte que nous examinons ce matin.

J'ai noté par ailleurs avec intérêt l'engagement du Premier ministre, lors du tout récent congrès de l'AMF, de présenter devant le Parlement un projet de loi d'envergure traitant de l'ensemble de la problématique, engagement que le ministre de l'intérieur vient de réaffirmer devant nous. Je m'en félicite et espère que ce texte ne tardera pas car c'est une question essentielle pour la démocratie.

C'est la raison pour laquelle le groupe communiste a voulu, sans attendre, profiter de sa niche parlementaire pour faire avancer quelques mesures significatives et d'application immédiate. C'est d'autant plus indispensable que les prochaines élections municipales devraient être marquées par un renouvellement important, le rajeunissement s'accompagnant de l'introduction de la parité.

Quel message adressons-nous à ces hommes et ces femmes qui s'apprentent à s'investir, pour certains d'entre eux pour la première fois, dans une fonction électorale locale ? Quel encouragement formulons-nous pour que l'exigence de diversification des origines socio-professionnelles des élus soit entendue et concrétisée au moment de constituer les listes et de concevoir les futures équipes municipales ?

La question de la parité est de ce point de vue exemplaire : si l'on n'accompagne pas le fait que 50 % des prochains élus municipaux, c'est-à-dire environ 250 000, seront des femmes qui accéderont le plus souvent pour la première fois à de telles fonctions, si l'on accompagne pas ces mesures de moyens pour leur permettre d'accomplir leur mandat, non seulement nous n'aurons pas atteint l'objectif que nous nous sommes fixé, mais nous aurons démontré l'inverse et la démocratie s'en trouvera amoindrie.

C'est tout le sens de cette proposition de loi. Elle n'instaure pas bien sûr un statut de l'élu, qui reste à construire, et sur lequel le Gouvernement s'est engagé. Elle propose de faire tout de suite des pas concrets, visibles vers tous ceux qui ont choisi de donner de leur temps, de leur énergie et de leurs compétences pour l'engagement public. Elle comportait à l'origine neuf articles, cela a été rappelé. La commission des lois n'a souhaité conserver que sept d'entre eux. Elle a notamment retiré de la proposition initiale une mesure pourtant très importante, celle du versement intégral à l'élu de son salaire par l'employeur, lors de ses absences autorisées.

J'entends les arguments invoqués par la commission et repris par le ministre de l'intérieur. Il est exact, c'est d'ailleurs significatif d'une réalité et d'une conception, qu'aucune étude n'a été faite pour chiffrer le montant précis des dédommagements nécessaires pour permettre aux élus salariés de prendre, sans préjudice financier, le temps nécessaire à l'accomplissement de leur mandat.

J'entends aussi les remarques sur la possibilité de faire supporter par les entreprises le coût de cette mesure. C'est la raison pour laquelle, conformément d'ailleurs à une des préconisations de la commission sur l'avenir de la décentralisation, le groupe communiste a proposé, dans l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, d'instituer rapidement un fonds de compensation, qui bénéficierait, sur critères, aux entreprises concernées, et je pense évidemment plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises.

Je ne crois pas qu'il soit complètement incongru de faire avancer l'idée d'entreprise citoyenne, participant aussi à la vie démocratique. Pourquoi pas ?

**M. Bernard Roman, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** En effet...

**Mme Jacqueline Fraysse.** Il reste du chemin à parcourir, et il faut avancer. Je souhaite que le Gouvernement tienne compte, dans le cadre du projet de loi à venir, de notre réflexion en la matière.

La question du versement intégral des salaires, c'est-à-dire de l'absence de préjudice financier, reste en effet posée, M. le rapporteur et M. le ministre l'ont dit. Un défaut de réponse sur ce point maintiendrait un obstacle à la nécessaire diversification de l'accès aux mandats municipaux.

**M. Georges Tron.** Très bien !

**Mme Jacqueline Fraysse.** En revanche, la commission a maintenu les autres propositions que nous avons formulées, et en a même renforcé certaines.

Il s'agit d'abord du doublement, en moyenne, des crédits d'heures et de l'élargissement de ce droit aux élus des communes de moins de 3 500 habitants. En effet, tous les élus ont besoin d'un minimum de temps, qui n'est pas purement proportionnel au nombre d'habitants.

Il s'agit aussi de la valorisation des compétences acquises par les élus durant leur mandat, de l'augmentation du nombre de jours de formation, de l'élargissement de la notion de frais liés à l'exercice du mandat, y compris les frais de garde d'enfant.

Il s'agit enfin de la double inscription de l'ensemble des nouvelles mesures dans le code général des collectivités locales et dans le code du travail, afin que ces droits soient pleinement reconnus.

Mes chers collègues, en adoptant ces dispositions, nous apporterons des premières réponses significatives aux attentes qu'expriment les milliers d'élus locaux de notre pays.

Après l'adoption de la loi sur l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux fonctions électives, nous marquerons, par un nouvel acte concret, notre volonté que les assemblées élues soient davantage à l'image de la société, dans toutes ses composantes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, j'avais préparé, comme tout un chacun, une trame de discours, mais après avoir entendu M. le ministre et Mme Fraysse, il ne se justifie plus. Plusieurs remarques de forme et de fond me viennent en effet à l'esprit.

Première remarque, tout à fait formelle, je participe très volontiers à ce débat, à titre personnel mais aussi au nom du groupe RPR. Il arrive donc qu'à l'occasion de ces niches parlementaires, on ait la possibilité de discuter de sujets de fond. Je me réjouis que nos collègues communistes puissent passer le stade de la discussion. Pour notre part, c'est rarement le cas.

M. le ministre de l'intérieur. Et la semaine dernière ?

M. Georges Tron. Mais combien de fois nos propositions ont-elles été retoquées, monsieur l'ancien ministre des relations avec le Parlement (*sourires*), sans que nous ayons l'occasion d'aller au fond des choses ?

Le problème dont il est question aujourd'hui est réel, et je suis content qu'il ait été abordé par nos collègues communistes.

Deuxième remarque, monsieur le ministre, en vous entendant, je me remémorais le débat sur le cumul des mandats, ici même, dans lequel j'étais l'orateur du groupe RPR.

M. Bernard Roman, *président de la commission*. Brillant orateur !

M. Georges Tron. Vous êtes trop aimable, monsieur le président de la commission. Mais vous étiez déjà en face de moi. J'avais donc un défi à relever.

Au cours de ce débat, nous avons déjà tous évoqué le problème de fond du statut de l'élu qu'il est devenu indispensable d'instaurer un statut de l'élu. Et je me souviens que le Premier ministre, dans son discours de politique générale, en juin 1997, avait lui-même indiqué de la façon la plus précise, qu'il créerait un statut de l'élu. Je

me souviens même que des engagements de date avaient été pris, notamment par vous, me semble-t-il, monsieur Vaillant. Tout cela pour n'aboutir à rien !

Du reste, l'année dernière, devant le congrès des maires de France, M. Jospin a déclaré, sous une forme qui avait l'avantage d'être précise et lapidaire, qu'il était impossible de mettre en œuvre le statut de l'élu en tant que tel, puisque cela coûterait 14 milliards de francs aux finances publiques. Je ne sais d'ailleurs pas très bien à quoi cette somme correspondait, il n'en demeure pas moins que l'aspect financier du dossier est à l'évidence à l'origine de l'abandon du statut de l'élu.

Nous nous retrouvons donc quatre ans plus tard, avec l'évocation du statut de l'élu dans un débat sur un autre texte, avec de nouveau des propositions, pour ne pas dire des engagements du Gouvernement.

Troisième remarque, j'aurais tendance à dire qu'il y a accord sur le constat dressé par mes collègues communistes.

Premièrement, le tissu local constitué par nos communes est un signe de démocratie. Il faudrait avoir cette réalité à l'esprit lorsqu'on met en place de nouveaux systèmes de regroupement de communes - mais je ne porte aucun jugement critique sur ces institutions. Les nouvelles dispositions sur les communautés apportent certes une richesse, mais il ne faut pas ignorer leurs effets sur le fonctionnement de la démocratie.

Je ne reviendrai pas sur le statut de l'élu comme nécessité démocratique, cela va de soi. M. le rapporteur et Mme Fraysse l'ont dit, il suffit de considérer les difficultés auxquelles se heurtent les élus locaux et le manque de détermination dont nous avons fait preuve, jusqu'à présent, non seulement pour régler ces difficultés, mais encore pour poser les problèmes concrètement. Que deviennent, par exemple, ceux qui ont consacré tellement de temps à l'exercice de fonctions électives et qui ne sont plus élus ? Jusqu'à présent, toute une série de questions de ce type ont été occultées.

Autre point de convergence important, il faut faciliter l'accès aux fonctions électives de ceux qui sont actuellement sous-représentés, les femmes, les jeunes, les salariés du privé, les professions indépendantes. C'est vrai pour les fonctions municipales, mais aussi parlementaires. Lors du débat sur le cumul des mandats, j'avais dit que je ne faisais pas partie de ceux qui proposeraient des dispositions trop dures concernant la remise en cause du déséquilibre entre la représentation de la fonction publique et celle du secteur privé, mais il n'empêche que le problème mérite d'être posé. Il faut être franc, nos collègues ont eux le mérite de le faire, même s'ils se sont limités au constat.

Quatrième point de convergence, il faut bien entendu améliorer les conditions dans lesquelles les élus exercent leur mandat - c'est un petit clin d'œil, eu égard au texte que nous allons examiner cet après-midi, sur le recrutement dans la fonction publique... A ce sujet, le discours de M. Vaillant n'est pas tout à fait celui que tenait M. Sapin, il y a encore quelques jours. Un seul exemple : la commission mixte paritaire a certes modifié les dispositions relatives à la résorption de la précarité, mais le texte prévoyait purement et simplement d'empêcher les maires de communes de moins de 2 000 habitants d'embaucher des collaborateurs non titulaires à temps non complet. Or cela concerne un nombre considérable de maires.

M. Maurice Leroy. Absolument !

**M. Georges Tron.** Expliquez-moi, monsieur le ministre, comment vous pouvez, d'un côté, exprimer des intentions en faveur de conditions d'exercice des mandats plus faciles, et, de l'autre, proposer des dispositions aussi rigides, qui vont exactement en sens inverse. Il y a une manifeste incohérence dans le raisonnement du Gouvernement, permettez-moi de le dire.

A ce stade de mon intervention, j'aborderai le point crucial de la proposition de loi, que Mme Fraysse a aussi traité : nous doutons sincèrement, monsieur le ministre, non pas de vos bonnes intentions, mais des moyens que vous êtes prêt à mettre en œuvre pour leur donner corps : il s'agit bien entendu de l'aspect financier du sujet.

Je ne reprendrai pas dans le détail l'ensemble des dispositions qui figureraient dans la proposition de loi initiale pour les comparer avec ce qu'elles sont devenues à l'issue de l'examen par la commission des lois, mais force est de constater que le débat financier a été occulté. Cela montre que le Gouvernement n'a pas la volonté de s'engager dans une véritable réforme.

On peut mesurer cette absence de volonté à l'aune des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> qui ont été supprimées. Je ne prétends pas que le dispositif proposé au départ nous convenait. Pour tout vous dire, monsieur le ministre, j'ai trouvé assez juste votre remarque sur la prise en charge du financement des mesures d'extension. La notion d'entreprise citoyenne, qui, personnellement, ne me gêne pas, ne doit surtout pas faire oublier que c'est à l'Etat qu'il appartient d'accomplir des gestes forts pour revivifier la démocratie au niveau local. Et très sincèrement, malgré la compétition mondiale dans laquelle elles sont engagées, les entreprises contribuent déjà, indirectement, au financement de notre vie démocratique.

Je considère donc que c'est à l'Etat de prendre ses responsabilités et, je le dis avec la plus grande clarté, il faut privilégier l'idée du fonds de compensation ou toute autre formule de financement par l'Etat. Vous m'avez rétorqué par avance, monsieur le ministre, que cela pourrait remettre en cause une certaine conception de la décentralisation. Nous n'allons pas aujourd'hui lancer le débat sur la décentralisation, mais laissez-moi vous dire qu'à cet égard, il y aurait bien d'autres critiques à émettre.

Quoi qu'il en soit, si le problème du financement n'est pas tranché une fois pour toutes, il n'y aura pas de statut de l'élu. Je citais le chiffre de 14 milliards de francs avancé par le Premier ministre. La démocratie à un coût, on le sait. Est-ce vraiment aux entreprises de l'assumer ? Pour tout vous dire, et cela ne vous surprendra qu'à moitié, j'estime que c'est déjà le cas : indirectement, elles contribuent presque plus que l'Etat à revivifier le tissu démocratique local. L'intelligence consisterait donc à adopter des mesures extrêmement précises engageant l'Etat, pour un coût qui n'a pas été calculé mais qui, à mon avis, ne devrait pas être hors de portée.

Pour en terminer avec l'aspect financier, je remarque que la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait un financement des nouvelles mesures par l'augmentation des taxes sur le tabac. C'était fort simple, mais le tabac à bon dos. Il sert en effet déjà au Gouvernement pour financer de façon quasi exclusive les 35 heures, à travers le FOREC. Un jour ou l'autre, il faudra faire le ménage sur cette question.

En conclusion, la proposition de loi va plutôt dans la bonne direction, même si nous ne sommes pas d'accord sur toutes ses dispositions. Nous aurions donc tendance à

nous abstenir, et nous pourrions même voter « pour » si des avancées très substantielles étaient enregistrées au cours du débat.

**M. Maurice Leroy.** Très bien !

**M. Georges Tron.** Néanmoins, monsieur le ministre, car je m'adresse là davantage à vous qu'aux auteurs de la proposition, sur ce sujet, on note surtout un manque de vision d'ensemble. Le statut de l'élu est une question d'importance ; elle mériterait que nous entrions dans le détail des dispositions, avec la volonté d'aboutir rapidement.

**M. Maurice Leroy.** Très bien !

**M. Georges Tron.** Toute une série de questions, je le répète, n'ont pas été traitées, depuis maintenant quatre ans, alors que vous ne cessez d'en faire la promesse. La formation, par exemple, est fondamentale, et Mme Fraysse a eu raison de rappeler que moins de 1 % des crédits formation étaient consommés. Le Gouvernement, jusqu'à présent, s'est borné à émettre des intentions alors que c'est lui qui est en mesure de corriger la situation. Nous attendons qu'il prenne rapidement ses responsabilités, conformément à ce qu'il ne cesse d'annoncer, en faisant des propositions et en assurant leur financement. Car ne soyons pas hypocrites : dans cette affaire comme dans beaucoup d'autres, c'est bien l'argent qui est le nerf de la guerre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

**M. Maurice Leroy.** Très bien !

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

**M. André Vallini.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission sur l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, qui a rendu son rapport récemment, l'a bien montré : une nouvelle étape de la décentralisation s'impose.

La commission Mauroy a avancé plusieurs propositions dans ce sens : spécialisation de la fiscalité locale, globalisation des dotations, péréquation plus affirmée, clarification des blocs de compétences, développement des coopérations interdépartementales et interrégionales, généralisation de l'intercommunalité, amélioration du recrutement des personnels des collectivités territoriales, mais aussi amélioration des conditions d'exercice des mandats électifs.

Les socialistes souhaitent vivement que cette nouvelle étape de la décentralisation réussisse, pour prolonger l'œuvre engagée en 1982 par Pierre Mauroy et Gaston Defferre et prolongée depuis par les lois Joxe, Voynet et Chevènement. Il nous semble en effet toujours possible de mieux concilier l'affirmation du rôle de l'Etat, garant de la cohésion sociale, et l'autonomie des collectivités locales, pour plus de proximité au service de nos concitoyens. De même, il nous semble toujours possible de développer la démocratie locale sans tomber dans le piège des féodalités ou des baronnies.

Il importe donc que le Parlement puisse se saisir des principales orientations de la commission Mauroy, et c'est ce que le Gouvernement semble décidé à nous proposer, puisque vous venez de nous confirmer ce que vous aviez annoncé au congrès des maires de France, monsieur le ministre : une loi spécifique nous sera soumise au cours de l'année prochaine.

Mais, sans attendre 2001, le groupe communiste a décidé de déposer cette proposition de loi sur l'accès aux fonctions électives locales.

C'est d'abord l'occasion de saluer le travail inlassable accompli par des centaines de milliers d'élus locaux qui se dévouent chaque jour à la collectivité sans ménager ni leur temps, ni leur peine. Ils sont le maillage vivant, précieux, irremplaçable de la République. Du plus petit hameau, du plus petit village de France jusqu'aux agglomérations urbaines les plus denses, c'est grâce à leur action que l'on peut aujourd'hui parler de réussite de la décentralisation.

Toutefois, on le sait bien, les conditions d'exercice de leur mission doivent être améliorées pour mieux satisfaire l'exigence de proximité, consubstantielle à une démocratie locale authentique. On a en effet ressenti, ces dernières années, l'émergence d'un malaise croissant chez les élus locaux. C'est que, depuis vingt ans, la fonction de maire, notamment, a beaucoup changé, du fait de trois évolutions majeures.

Première évolution, c'est bien sûr la décentralisation. Elle a certes permis de rapprocher les lieux de pouvoir des citoyens, mais a beaucoup accru les compétences des communes et de leurs structures de coopération. La vie locale requiert par conséquent une disponibilité de plus en plus grande des élus.

Deuxième évolution, la « complexification » du droit local. Les maires accomplissent leur mandat dans le respect de normes toujours plus nombreuses, plus précises, plus contraignantes. Ils sont de surcroît soumis à des contrôles ciblés, pour ne pas dire tâillons, de la part des préfetures – je pense au contrôle de légalité ou à ceux des chambres régionales des comptes. Les élus locaux doivent donc détenir des compétences de plus en plus grandes.

Troisième évolution, plus récente mais non moins importante, la « judiciarisation » de la vie publique a profondément modifié le rôle des élus locaux. Nous sommes désormais bien loin du notable, gérant les biens de la commune en bon père de famille, prudent et avisé. Désormais, les associations et les particuliers sont très prompts à désigner les élus comme boucs émissaires de toutes les erreurs, de tous les accidents, de tous les aléas inhérents aux risques de la vie collective. De plus en plus souvent, les maires voient ainsi mise en cause leur responsabilité, y compris pénale.

Disponibilité, compétence, responsabilité, tant de devoirs pour si peu de droits ! Tous ceux qui disposent d'un peu de temps, d'un peu de formation ou d'un peu de motivation sont découragés de se porter candidats à des fonctions électives locales. Quant aux maires en exercice, aux maires sortants, comme on dit, si on a pu parler parfois de blues ou de découragement, c'est bien qu'ils jugent eux-mêmes très insatisfaisantes les conditions d'exercice de leur mandat.

Il faut ajouter que la représentativité des assemblées locales n'est pas, elle non plus, satisfaisante. Certes, en adoptant la loi sur la parité, la gauche a ouvert le voie à un égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités publiques. De même, avec la loi limitant le cumul des mandats, nous allons favoriser l'élargissement nécessaire de la représentation politique locale.

Il reste que les conditions d'exercice des mandats locaux, en ce qui concerne par exemple les droits sociaux des élus ou leur retour à l'emploi, ne favorisent pas la nécessaire diversification sociologique : un quart des maires sont des retraités, moins d'un élu local sur cinq est un salarié du secteur privé.

La modernisation des conditions d'exercice des mandats municipaux, que nous appelons de nos vœux, nous est présentée ce matin sous la forme d'une proposition de loi, partielle, certes, comme l'a dit le rapporteur, mais qui a le mérite de faire avancer certains points importants de ce fameux statut de l' élu local que nous attendons depuis des années.

En tout état de cause, cette proposition de loi, comme le projet de loi que nous présentera M. le ministre de l'intérieur l'année prochaine, implique un changement dans les mentalités. Il faut abandonner une fois pour toutes le mythe de l'engagement bénévole des représentants du peuple. La professionnalisation accrue de la fonction élective est un fait, elle doit maintenant se traduire dans le droit. Le statut de l' élu local rénové et modernisé est donc un chantier prioritaire et la pierre que nous allons poser ce matin en adoptant ce texte en appellera d'autres dans les prochains mois. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Maurice Leroy.

M. Maurice Leroy. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons concerne l'accès aux fonctions électives locales, qui est un thème cher au groupe UDF. Je commencerai par rappeler quelques faits suffisamment attestés pour que l'on ne s'embarrasse pas ici de longues démonstrations.

En raison du nombre important d'assemblées élues, et notamment des quelque 36 555 conseils municipaux, près d'un Français sur 100 est un élu, titulaire d'un mandat politique. Il s'agit là d'une véritable richesse, susceptible de favoriser l'irrigation démocratique du tissu social.

Par ailleurs, les valeurs de proximité figurent aujourd'hui indéniablement au premier rang des préoccupations et attentes des citoyens, ce que l'on ne peut manquer de rapprocher de la célèbre citation de Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple. » La figure du maire échappe d'ailleurs au discrédit qui frappe aujourd'hui généralement la classe politique. Les divers sondages le placent systématiquement au sommet des cotes de confiance et de popularité.

Et pourtant, le malaise des maires est aujourd'hui profond, comme le révèle un sondage IPSOS réalisé en 1998. Je suis d'ailleurs frappé de constater que chaque orateur l'a souligné ce matin. Selon cette enquête, près d'un maire sur deux ne souhaitait pas briguer un nouveau mandat en 2001. La proportion se révèle particulièrement forte dans les petites communes : 47 % des maires des communes de moins de 2 000 habitants, contre 25 % pour celles de plus de 10 000, envisageaient de ne plus être candidats.

Cette érosion des vocations était déjà sensible lors des dernières élections municipales de 1995 : une proportion inaccoutumée de maires sortants – entre 25 % et 30 % – ne s'était en effet pas représentée. Et ce découragement ne gagne pas seulement les « anciens » élus, qui auraient épuisé les charmes de la fonction : un maire sur quatre nouvellement élu en 1995 avoue ne plus vouloir « repiquer ». Certes, selon le dernier sondage IPSOS, réalisé en novembre dernier à l'occasion du congrès des maires de France, à Paris, les maires seraient 45 % à vouloir solliciter un nouveau mandat. Mais cela n'empêche pas la démotivation de persister, particulièrement dans le monde rural.

Parmi les élus qui affirment ne pas souhaiter se représenter, plus d'un tiers estiment que « la fonction et le statut de maire sont trop ingrats ». Ce motif arrive même en tête des explications données par les maires élus en 1995. Les maires se sentent de plus en plus gestionnaires de l'impossible : sentiment d'impuissance face à la montée des urgences sociales – qui demeurent malgré la reprise économique ; découragement devant l'ampleur et la technicité croissante de la charge et le manque de moyens. Ainsi, plus de la moitié des élus interrogés se plaignent de la complexité croissante des textes législatifs et des normes qui régissent l'exercice de leur mandat. La complexité administrative croissante à laquelle le maire doit faire face, trop souvent aidé de son seul secrétaire de mairie, constitue un réel motif de découragement.

Le renforcement des procédures de contrôle au niveau national et l'introduction de réglementations européennes débouchent sur une inflation paralysante des textes.

Le « ras-le-bol » ressenti par de nombreux maires est légitime dans la mesure où, dans la politique menée par le Gouvernement, la décentralisation, qui devait apporter plus de liberté de décision, se traduit en réalité uniquement par plus de contraintes, plus de tutelle et plus de risques.

Pour répondre à cette « professionnalisation » de la gestion locale, il s'agit non pas d'instituer des « gestionnaires professionnels », mais de permettre – M. Tron et Mme Fraysse l'ont dit avant moi – la désignation d'élus davantage à l'image de la société, en leur conférant tous les moyens d'exercer leurs missions.

D'une part, cela implique, non seulement d'ouvrir l'accès aux fonctions locales à l'ensemble des représentants de la société, dans des conditions équitables, sans créer de sous-catégories particulières ni reporter les charges financières sur les seules entreprises, mais aussi de régler la question de la fin de mandat ou des droits à pension.

D'autre part, cela impose de conférer à ces élus ainsi diversifiés tous les moyens d'exercer pleinement leurs missions en termes tant d'indemnisation et de remboursement des frais que d'effectifs et de collaborateurs, de liberté de décision et d'administration, ou encore de formation, de conseils et de sécurité juridiques.

Notre excellent collègue André Vallini, qui m'a précédé à cette tribune, a parlé dans son intervention des frais de formation. C'est une dépense obligatoire. Or les crédits correspondants ne sont pas inscrits dans les budgets des communes...

**M. René Mangin.** Tout à fait !

**M. Maurice Leroy.** ... que celles-ci soient des villes, des communautés urbaines ou des agglomérations et je ne parle même pas du monde rural !

**M. Georges Tron.** C'est vrai !

**M. Maurice Leroy.** A tous ces égards, le texte discuté aujourd'hui se révélait, avant son passage en commission des lois, à la fois contestable dans certaines de ses modalités – je pense à l'article 1<sup>er</sup> – et lacunaire dans son dispositif. Il faudrait beaucoup plus largement poursuivre dans la voie ouverte par la loi du 3 février 1992.

En premier lieu, la question de l'accès aux des fonctions électives locales – c'est l'intitulé du texte dont nous sommes saisis –...

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Non, il s'agit maintenant des fonctions électives « municipales » ! Nous avons changé le titre !

**M. Maurice Leroy.** ... de tous les citoyens, qu'ils viennent de la société civile ou de la société administrée, était envisagée sous un angle aussi restrictif que contraignant. La commission des lois a d'ailleurs supprimé cet article, car cette question ne saurait être abordée sous le seul angle des élus salariés, en instituant un dispositif contraignant à l'égard des entreprises, sans pour autant prévoir un fonds de compensation dans le dispositif même de la loi.

Il importe effectivement de renforcer la diversité du vivier des élus locaux : actuellement, 30 % des maires, soit deux fois plus qu'il y a vingt ans, sont des retraités et 16 % seulement viennent du secteur privé, avec un pourcentage minime de 4 % de chefs d'entreprise. Mais cet enjeu ne saurait se réduire aux seuls salariés à travers l'institution d'une nouvelle sous-catégorie privilégiée, en tout cas relativement plus privilégiée que les autres catégories socio-professionnelles, qui fait en outre peser la charge sur les employeurs.

Il est aujourd'hui trop difficile de concilier vie professionnelle quelle qu'elle soit – salariée, commerciale, artisanale, libérale – et fonction élective. Des personnes qui auraient les qualités pour solliciter un mandat de maire ou de conseiller municipal y renoncent pour des motifs professionnels, au détriment de la démocratie locale. Cette situation résulte de l'absence d'un véritable statut de l'élu prenant en compte non seulement l'accès à la fonction de maire, afin qu'elle reflète davantage et équitablement la diversité socio-professionnelle du pays, mais aussi les conditions d'exercice du mandat et son terme afin d'accompagner le retour dans la sphère professionnelle. Ce n'est que si l'on comble cette lacune que les différences de statut professionnel ne seront plus une entrave à l'accès aux fonctions électives et que sera mis fin à la véritable et préoccupante inégalité des citoyens devant l'exercice d'un mandat local. A cet égard, il faudrait éviter à l'ensemble des élus une perte de revenu trop importante, en instituant une indemnité de compensation versée par l'intermédiaire d'un fonds d'aide à la démocratie locale, comme le propose le texte déposé au Sénat par M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues.

*(Mme Christine Lazerges remplace M. Yves Cochet au fauteuil de la présidence.)*

#### PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES, vice-présidente

**M. Maurice Leroy.** Par ailleurs, la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui ne traite pas du problème du montant des indemnités des élus locaux. La loi de 1992 a institué, pour les maires, des indemnités, un droit à la formation et une retraite. Mais le moyen de compenser les charges liées à l'exercice de leur fonction et la perte de revenus qu'elle provoque en général n'est absolument pas prévu. Depuis la dernière revalorisation d'avril 2000, 60 % des maires, ceux des communes de moins de 500 habitants, perçoivent 3 882 francs bruts par mois, ce qui reste évidemment loin du revenu auquel peut prétendre le patron d'une entreprise employant un nombre équivalent de salariés ! Et encore, cela suppose que les élus se fassent effectivement payer. En ce effet, le conseil municipal doit donner son accord pour que le maire bénéficie de cette indemnité légale. Or certains demandent que son montant soit revu à la baisse. La plupart des élus ruraux ne bénéficient ainsi que d'une partie des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre. Au-delà des éventuelles dissensions au sein d'un conseil municipal,

ils agissent souvent de la sorte par souci d'économie budgétaire ou, pourquoi ne pas le dire, tout simplement par pudeur.

A cet égard, c'est la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats qui prévoit la seule revalorisation de l'indemnité de fonction des maires. Il serait plus équitable et plus simple de revaloriser uniformément, et selon les critères traditionnels de répartition, les indemnités des maires, de leurs adjoints, des conseillers municipaux et des présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale, comme le prévoit d'ailleurs une proposition de loi déposée par M. Léonce Deprez et plusieurs de ses collègues du groupe UDF, que j'ai moi-même signée.

Enfin, la proposition de loi discutée aujourd'hui ne traite pas du manque de sécurité juridique des élus locaux face à un foisonnement de normes, notamment en matière technique, d'origine nationale mais aussi communautaire. Les responsabilités des élus locaux se sont, en effet, considérablement accrues dans des domaines très diversifiés sans être accompagnées des moyens financiers, techniques et humains nécessaires. Cette insuffisance notoire des moyens face à des obligations de plus en plus lourdes se traduit, surtout pour les petites communes, par l'impossibilité de répondre aux besoins des populations et par une très forte insécurité juridique. A la source, le problème réside dans la méconnaissance du droit applicable, due à la prolifération de normes de plus en plus illisibles, complexes et diversement interprétées. Y remédier impliquerait notamment :

De limiter l'inflation normative non seulement en stabilisant et clarifiant les normes, mais aussi en renforçant l'association des élus à leur définition au niveau national et communautaire ;

D'améliorer la formation des élus et des agents publics, ainsi que leur information sur l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, en précisant notamment le cadre des délégations ;

De développer les capacités d'expertise technique et juridique des collectivités locales, aujourd'hui confrontées à une vraie lacune en ce domaine ;

De rénover le contrôle de légalité, en développant sa dimension de conseil et de prévention des contentieux.

Il faut y réfléchir, monsieur le ministre, et surtout agir, même si le Parlement a déjà adopté la proposition de loi de mon collègue et ami, le sénateur Pierre Fauchon, ce dont je me réjouis.

Pour conclure, je soulignerai que, au cours de ces dernières années, du fait même de leur proximité avec les citoyens, les élus territoriaux ont pris conscience des valeurs de responsabilité et les ont intégrées. Cela confère aux acteurs publics locaux une sensibilité particulière qui contribue, de manière discrète mais déterminante, à la rénovation de la politique locale, donc de la politique au sens le plus noble du terme. Encore faut-il leur conférer tous les moyens – juridiques, humains, pratiques – d'exercer un magistère public caractérisé par un vaste champ de compétences et de lourds risques. Les quelques dispositions contenues dans la proposition de loi examinée aujourd'hui ne sont pas contestables dans leur objectif. Elles le sont toutefois dans certaines de leurs modalités et sont loin de régler l'ensemble des problèmes.

Un débat très écourté – c'est le moins que l'on puisse dire ! –, pour ne pas dire à la sauvette, dans le cadre d'une niche parlementaire, un jeudi matin, s'avère insuffisant au regard de l'enjeu essentiel qu'est le fonctionnement quotidien et concret de la démocratie locale, donc

de la démocratie tout court. Autrement dit, la mise en place d'un véritable statut de l'élu est un chantier qui reste encore à ouvrir et à mener à bien.

Le groupe UDF se prononcera en fonction des discussions qui suivront, et surtout des réponses que vous apporterez, monsieur le ministre. En l'état actuel du texte, surtout après la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, il reste si peu de dispositions que, sincèrement, je vois mal ce qui pourrait nous conduire à rejeter cette proposition de loi. Le groupe UDF adopte donc, pour l'instant, une position d'abstention en attente.

J'en profite pour vous dire, monsieur le ministre, qu'il n'est pas suffisant de répondre, comme vous l'avez fait à Jean Pontier, mardi, dans les questions au Gouvernement, que les mesures attendues par les élus coûteraient 1,7 milliard de francs. En effet, il faut prendre garde. M. le ministre de l'intérieur doit être très éclairé sur ce qui va se passer à l'occasion des élections municipales à venir, mais nous savons tous ici que, dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour la première fois, il sera très difficile de compléter les listes.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Mais non !

M. Maurice Leroy. Nous en reparlerons !

Mme la présidente. Je vous prie de bien vouloir conclure, monsieur Leroy !

M. Maurice Leroy. Monsieur le ministre, je ne crois pas qu'il faille attendre les conclusions de la commission Mauroy ou nous renvoyer à un autre texte de loi. Les élus municipaux attendent des engagements clairs et fermes sur le statut de l'élu local.

M. Gilbert Gantier et M. Georges Tron. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons ce matin une proposition de loi qui entend faciliter l'accès aux fonctions électives locales. Il est vrai que la période est propice à ce type d'initiative et je pense que nous avons été nombreux, ici, à être attentifs aux dispositions qui nous sont proposées.

Cette proposition touche, en effet, à un sujet sensible, ou du moins récurrent, qui est celui du statut de l'élu local. Sans parler de statut proprement dit, le texte y fait clairement allusion. Cette question d'un statut de l'élu local est devenue plus aiguë à l'approche des élections municipales qui, cette année, s'inscrivent dans un contexte particulier puisque, pour la première fois, s'appliqueront la loi sur le cumul des mandats et celle sur la parité.

Ces deux réformes ne pourront toutefois prendre tout leur sens que si des mesures d'accompagnement sont prises. L'objectif avoué de la limitation du cumul des mandats ou de la parité est le renouveau du personnel politique. Le monde politique doit en effet davantage s'ouvrir sur la société civile. Mais si l'on veut que des gens acceptent de s'investir en politique et, qu'une fois élus, ils puissent exercer au mieux leur mandat, ils doivent pouvoir bénéficier de conditions matérielles appropriées.

Nous tous qui siégeons sur ces bancs savons à quel point la fonction d'élus est prenante et à quel point elle nécessite une organisation à toute épreuve.

La décentralisation, je ne vous l'apprends pas, permet de rapprocher les lieux de pouvoir des citoyens et accroît chaque jour un peu plus les compétences des régions, des

départements, des communes ou de leurs structures de coopération. Ces niveaux de pouvoir cristallisent les attentes de nos concitoyens et requièrent de la part de ceux qui les animent, les 500 000 élus locaux, une très grande disponibilité.

Par ailleurs, la complexité croissante du droit local nécessite que les élus accomplissent leur mandat dans le respect de normes toujours plus nombreuses, plus précises et plus contraignantes. Par conséquent, les élus sont souvent contraints de se concentrer, plus encore que par le passé, sur leur fonction et sur elle seule, au détriment d'autres activités professionnelles.

De plus en plus, la vie locale requiert compétence et technicité. Or, jusqu'à présent, disponibilité, compétence ou responsabilité ne trouvent pas leur pendant en termes de droits. Tous ceux qui disposent de peu de temps ou d'une formation quelque peu insuffisante sont largement découragés de se porter candidats à des fonctions électives locales.

L'enjeu est donc de taille. C'est la raison pour laquelle un statut de l'élu local est réclamé de tous bords.

Le texte que nous examinons aujourd'hui a le mérite de faire des propositions : versement aux élus salariés de l'intégralité de leur salaire ; doublement en moyenne des crédits d'heures et extension de leur bénéfice à l'ensemble des élus ; protection par le code du travail de l'élu salarié, qui ne peut être sanctionné en raison des absences qu'entraîne l'exercice de son mandat ; prise en compte de la compétence acquise au cours de l'exercice d'un mandat ; augmentation du nombre de jours de formation ; remboursement de certains frais comme la garde des enfants.

Toutes ces dispositions vont dans le bon sens. Pour autant, je ne pense pas que nous puissions encore parler d'un statut de l'élu en tant que tel ni que ces propositions répondent pleinement aux attentes des élus ou futurs élus locaux.

C'est l'avenir de la démocratie locale qui est en jeu. Par conséquent, la réflexion sur le statut doit être exemplaire et particulièrement fouillée. Or je pense malheureusement que l'examen d'une proposition de loi, inscrite dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire et examinée un jeudi matin, presque à la sauvette, ne constitue pas la meilleure façon de procéder pour apporter des solutions à un problème aussi vaste. Un sujet de cette ampleur mérite de faire l'objet d'un véritable projet de loi et d'un débat parlementaire digne de ce nom.

Sur le fond, ce texte me paraît quelque peu insuffisant.

*Quid* du retour à l'emploi ou de la création d'une indemnité provisoire de fin de mandat ?

*Quid* de la protection sociale des élus locaux et d'une éventuelle affiliation au régime général de la sécurité sociale ?

*Quid* de la retraite ?

*Quid* de la refonte du système des indemnités ?

*Quid* d'une réflexion sur les modalités et le contenu de la formation des élus ?

Enfin, ne faudrait-il pas repenser les règles de recrutement, notamment en abaissant le seuil démographique prévu pour le recrutement des administrateurs territoriaux ?

Autant de questions qui ne sont pas résolues.

La création d'un statut de l'élu constitue un enjeu fondamental, et une réforme en la matière doit être particulièrement bien préparée. Un certain nombre de travaux

ou de colloques sont consacrés à ce sujet, ce qui témoigne de son actualité mais aussi et surtout de la nécessité de mener une réflexion globale.

Car derrière cette réforme se dessine ce que l'on attend de l'élu local et de la classe politique. La professionnalisation de la politique n'est pas souhaitable, car elle aboutirait au résultat inverse de celui que nous recherchons, à savoir rapprocher la politique du citoyen, mais il faut remédier à une situation qui s'apparente parfois à du bénévolat et ne répond pas aux nouvelles exigences de la démocratie locale d'aujourd'hui.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques réflexions que je souhaitais vous livrer sur le texte qui nous est présenté dans le cadre de cette niche parlementaire. Pour toutes ces raisons, vous l'aurez compris, le groupe Démocratie libérale s'abstiendra.

M. Maurice Leroy. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Monsieur le ministre, à l'issue de cette discussion générale, je crois que l'on peut faire deux constats.

Premièrement, nos collègues expriment la volonté unanime qu'un débat soit instauré sur le statut de l'élu. Cette volonté est partagée par la commission Mauroy, par le Sénat, par le Conseil économique et social, et par le Premier ministre lui-même, qui s'est exprimé à ce sujet lors du dernier congrès de l'Association des maires de France. Tout le monde est donc d'accord.

Le problème, c'est que nous parlons depuis longtemps du statut de l'élu...

M. Georges Tron. Oh oui !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. ... sans jamais en voir.

M. Georges Tron. La couleur !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. ... la couleur, comme me le souffle M. Tron, et qu'il nous faut maintenant aboutir.

Deuxième constat de portée générale : la démocratisation de la vie locale ne sera pas possible sans qu'on y mette les moyens, pour la formation, pour la rémunération, pour le temps pris sur l'activité professionnelle, etc.

Les fonctions sont de plus en plus complexes. Quelquefois, de petites communes sont englobées dans des établissements publics de coopération intercommunale qui peuvent être de vrais « monstres », avec plus de 100 000 habitants. Leurs élus s'y trouvent confrontés à des appareils très complexes et doivent discuter de textes ardu : je pense, au plan européen, à la mise en application de l'objectif 2.

M. Maurice Leroy. Un vrai bonheur !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Or les maires et les conseillers municipaux délégués dans ces établissements publics de coopération ne sont pas actuellement en mesure, ni sur le plan administratif ni sur le plan personnel, d'effectuer des tâches aussi difficiles. Il faut leur en donner les moyens, qu'il s'agisse de la formation ou de la compensation indemnitaire du temps qu'ils doivent consacrer à leur fonction. Et il faut, en corollaire, rechercher les modalités de financement les plus appropriées. On a proposé de créer des fonds de compensation. Travaillons sur cette idée. Mais, en tout état de cause, monsieur le ministre de l'intérieur, il n'y aura pas de statut de l'élu si l'Etat ne s'engage pas financièrement.

M. Maurice Leroy et M. Georges Tron. Très bien !

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Cette réforme ne peut se faire à coût nul. La démocratie locale a un coût. Il faut la financer pour qu'elle puisse s'exprimer, et c'est urgent.

Sur la forme, je tiens à répondre à ceux de nos collègues qui ont parlé d'un « débat à la sauvette » ou des « limites » de notre texte. Ils prennent ainsi un risque que je leur demande de mesurer.

Si les niches parlementaires existent et sont aujourd'hui plus fréquentes, c'est un progrès pour l'initiative parlementaire. Il y a longtemps que je suis dans cette maison et j'y ai connu des dizaines d'années où aucune proposition de loi ne venait jamais en discussion.

Alors ne nous dites pas, monsieur Leroy, que ce texte est limité. Bien sûr qu'il l'est ! Bien sûr qu'en deux heures de temps, nous ne pouvons pas débattre du statut de l'élu !

Et ne nous dites pas non plus, monsieur Gantier, que les propositions de loi sont examinées à la sauvette. Elles le sont à l'initiative des groupes parlementaires, mais sur des objets nécessairement limités. Dès lors que nous le savons, il est mal venu de dire qu'on n'appréhende pas la totalité du problème.

**M. Maurice Leroy.** Je ne souhaite qu'une chose : plus de Brunhes ! (*Sourires.*)

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** J'ai moi-même commencé par dire qu'il faudrait traiter la totalité du problème et que, dans cette perspective, la proposition de Mme Fraysse et du groupe communiste était une étape importante. Or vous avez semblé ignorer cette importance, peut-être parce que vous ne m'avez pas écouté. Je vais donc être insistant.

Une décision du tribunal administratif de Limoges indique que, selon une jurisprudence constante depuis 1950, aucune garde d'enfant ne peut être remboursée par les conseils municipaux. Quand nous autorisons par la loi ce remboursement, j'y vois un progrès qui n'est pas mince, d'autant qu'il y a aujourd'hui la parité.

**M. Maurice Leroy.** Bien sûr !

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Quand nous triplons le nombre des journées de formation, c'est aussi un progrès. Vous allez me dire que les journées de formation ne sont déjà pas totalement utilisées pour des raisons de financement.

**M. Maurice Leroy.** Eh oui !

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** C'est vrai, mais le principe du triplement est acquis, si bien que, demain, dans le statut, M. le ministre nous aidera à trouver le financement.

**M. Maurice Leroy.** Trois fois zéro, ça fait toujours zéro !

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Le droit au congé individuel de formation, la mise en place de crédits d'heures dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'augmentation des crédits d'heures en général, ce sont des progrès sensibles, de même que la protection des salariés devant l'employeur. Alors, je ne vous cache pas que l'argument consistant à dire que l'on s'abstient sur de tels progrès, parce qu'il n'y a pas le tout, ne me semble pas très logique.

**M. Maurice Leroy.** Ecoutez-nous plus attentivement : nous avons simplement dit que nous attendions les réponses du ministre !

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Si l'on veut faire progresser la démocratie locale, il faut commencer par voter les dispositions positives de cette proposition de loi.

S'abstenir, c'est témoigner qu'après tout, on n'est pas absolument certain de vouloir ce progrès. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre de l'intérieur.** Mesdames et messieurs les députés, je serai bref mais, après avoir entendu M. Brunhes, j'avais envie de rappeler moi aussi aux orateurs de l'opposition, et notamment à M. Tron, que les propositions d'initiative parlementaire n'ont jamais été aussi nombreuses à être adoptées que depuis 1997, y compris celles de l'opposition, reprises par la majorité avec l'accord du Gouvernement. Elles ont permis de faire avancer un certain nombre de dossiers. Celle de ce matin en est l'illustration.

**M. Georges Tron.** Elle n'émane pas de l'opposition !

**M. le ministre de l'intérieur.** Non, mais c'était le cas, la semaine dernière, pour la proposition de loi autorisant les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon à siéger dans les conseils de communauté urbaine. C'était le cas aussi pour quelques autres dont je pourrai vous donner le compte exact en tant qu'ancien ministre des relations avec le Parlement.

**M. Georges Tron.** Le compte est vite fait !

**M. le ministre de l'intérieur.** J'aimerais aussi vous faire remarquer, monsieur Tron, que les bonnes propositions émanant de la majorité ont rarement eu l'acquiescement des députés de l'opposition. J'en veux pour preuve le débat de ce matin. Tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'avancées concrètes, vous avez annoncé *a priori* que vous n'alliez pas voter pour. Vous voyez donc que l'argument est réversible.

**M. Georges Tron.** Cela n'a pas grand-chose à voir !

**M. le ministre de l'intérieur.** Mais si ! En tout cas, je maintiens que l'initiative parlementaire n'a jamais été autant prise en compte que depuis 1997.

**M. Georges Tron.** Pas pour l'opposition.

**M. le ministre de l'intérieur.** Pour l'opposition aussi. Certaines de ses propositions de loi sont reprises. Voyez celle de M. Fauchon au Sénat,...

**M. Georges Tron.** C'est presque le seul exemple !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... celle de la semaine dernière et quelques autres. Ne niez pas que le Parlement est mieux respecté aujourd'hui qu'il ne l'était par le passé sous d'autres gouvernements.

**M. Georges Tron.** Je le nie ! Vous nous réservez toujours les mêmes exemples, très marginaux !

**M. le ministre de l'intérieur.** En tout cas, je ne crois pas que ce soit aux parlementaires de réduire eux-mêmes le champ et la portée de l'initiative parlementaire, comme vous semblez vouloir en donner l'exemple.

Le débat sur la démocratie locale, déjà bien engagé aujourd'hui, se poursuivra lors du débat sur la décentralisation, où aucun sujet ne sera tabou, puis à l'occasion de l'examen du projet de loi dont j'ai annoncé le dépôt au premier semestre 2001 et qui concernera notamment les thèmes abordés partiellement ce matin.

Le financement, je l'ai dit dans mon propos introductif, est une vraie question, à la fois en termes de modalités et en termes de masse. Sur ce dernier point, je renvoie à leurs propres arguments ceux qui, traditionnellement, disent qu'il faut moins de déficit du budget de l'Etat, moins de dépenses publiques.



**M. Maurice Leroy.** Il ne faut pas dépenser moins, mais mieux !

**M. Georges Tron.** Et que faites-vous des milliards de recettes supplémentaires ?

**M. le ministre de l'intérieur.** Ils considèrent cependant, et c'est vrai, qu'il faut plus de moyens pour la démocratie, y compris la démocratie de proximité : la contradiction n'est pas mince !

Néanmoins, le problème est posé et il faut aussi savoir comment ces moyens supplémentaires seront financés. Je pense personnellement – cela n'engage que moi à ce stade de la réflexion – que la démocratie de proximité doit être financée au niveau de la proximité et par les citoyens. Son renforcement a un coût, qui doit être supporté par les collectivités locales dans le cadre de la fiscalité locale.

**M. Maurice Leroy.** Ben voyons !

**M. Georges Tron.** Et les inégalités entre communes ?

**M. Maurice Leroy.** Comment feront celles qui n'ont pas de ressources ?

**M. le ministre de l'intérieur.** Nous aurons ce débat. L'autre solution serait d'admettre que l'Etat finance des fonds de compensation, mais, sans y être favorable, je pense qu'il n'en faut pas moins avoir le souci de l'égalité, donc de la péréquation.

**M. Georges Tron.** Ce n'est pas incompatible !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il faudra donc voir comment répartir la charge entre les différentes communes et aussi, ce n'est pas exclusif, comment l'Etat pourrait les aider à financer certains aspects de ce renforcement de la démocratie. Reconnaissez que le débat sur ces questions est légitime.

**M. Georges Tron.** Il dure depuis quatre ans ! Jospin annonce 14 milliards, mais vous ne faites rien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur Tron, vous êtes très allant en paroles,...

**Mme la présidente.** En effet, laissez le ministre s'exprimer !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... vous l'étiez moins en actes quand vos amis étaient au Gouvernement.

**M. Georges Tron.** C'est que, moi, je n'y étais pas !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il est très facile de parler, y compris quand on n'a pas la parole, il l'est beaucoup moins d'agir, et vous n'avez rien fait ! Nous, depuis trois ans et demi, nous avançons, même si c'est pas à pas.

**M. Georges Tron.** Vous ne proposez rien de concret !

**M. le ministre de l'intérieur.** Et c'est mépriser l'initiative parlementaire que de ne pas reconnaître que la proposition examinée ce matin représente une grande avancée. Mais, manifestement, seuls les députés de la majorité la voteront. Je les en remercie.

Monsieur Leroy, dans votre propos sur le concours de l'Etat au bénéfice général des communes, vous niez que l'effort consenti pour les maires ait été considérable : 40 % à 80 % d'augmentation de leur indemnité selon les catégories de communes.

**M. Maurice Leroy.** J'en conviens, mais il persiste une inégalité avec les adjoints.

**M. le ministre de l'intérieur.** Ce sont bien évidemment les collectivités locales qui supportent cette avancée, ce qui va dans le sens de ce que je disais à l'instant.

La transposition pure et simple aux adjoints, quelle que soit l'importance de leurs fonctions, poserait un problème de coût qu'il ne faut pas sous-estimer. Mais nous évoquerons cette question dans le débat global sur la décentralisation, comme je l'ai indiqué dans ma réponse à Jean Pontier, député de l'Ardèche, à laquelle vous avez fait allusion.

M. Vallini a manifestement beaucoup travaillé sur ces sujets et son intervention de ce matin le confirme. Je le remercie d'avoir contribué, au sein de la commission des lois, à ce que cette proposition du groupe communiste et de Mme Fraysse puisse aboutir.

M. Gantier, enfin, a souhaité un projet de loi plus global sur l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux. Je pense que le débat sur la décentralisation que nous aurons en janvier et le projet de loi que je présenterai par la suite pour en tirer les conclusions seront de nature à satisfaire ses légitimes préoccupations. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### Discussion des articles

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

#### Article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** « Art. 1<sup>er</sup>. – I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "Les pertes de revenu subies" sont insérés les mots : "et, le cas échéant, les frais supportés pour la garde d'un ou de plusieurs enfants" ; dans le même alinéa, le mot : "compensées" est remplacé par le mot : "compensés".

« II. – Dans le second alinéa du même article, les mots : "Cette compensation" sont remplacés par les mots : "La compensation des pertes de revenu subies". »

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### Article 2

**Mme la présidente.** « Art. 2. – I. – Dans le premier paragraphe de l'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : " , dans les communes de 3 500 habitants au moins, " sont supprimés.

II. – Le deuxième paragraphe du même article est ainsi modifié :

– au 1<sup>o</sup>, les mots : "trois fois" sont remplacés par les mots : "quatre fois" ;

– au 2<sup>o</sup>, les mots : "d'une fois et demie" sont remplacés par les mots : "de trois fois" ;

– au 3<sup>o</sup>, les mots : "de 60 % de" sont remplacés par les mots : "d'une fois et demie" ;

– au 4<sup>o</sup>, les mots : "de 40 % de" sont remplacés par les mots : "d'une fois" ; les mots : "30 %" sont remplacés par les mots : "60 %" ; les mots : "15 %" sont remplacés par les mots : "30 %" et les mots : "des communes de 3 500 à 9 999 habitants" sont remplacés par les mots : "des communes de moins de 10 000 habitants". »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.  
La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Monsieur le ministre, je souscris à 100 % à vos propos : il n'appartient effectivement pas aux parlementaires de réduire l'initiative parlementaire. Malheureusement, sans doute avez-vous mal été informé par vos collaborateurs, je veux dénoncer ici un flagrant délit de réduction de l'initiative parlementaire de la part du Gouvernement et de la majorité. En effet, l'amendement avant l'article 1<sup>er</sup> que j'avais déposé et qui reprenait une proposition de loi n° 2721, en date du 15 novembre 2000 cosignée par Léonce Deprez, est tombé au champ d'honneur, victime de l'article 40 de la Constitution. Pourtant, j'avais gagé cet amendement, dont j'aurais souhaité qu'on puisse au moins débattre. Je suis d'autant plus surpris que le même amendement a été discuté et mis aux voix au Sénat, le 28 novembre 2000. Mme Parly, qui était alors au banc du Gouvernement, n'a pas invoqué, quant à elle, l'article 40 de la Constitution.

Madame la présidente, pourquoi ce qui a été possible au Sénat n'a-t-il pu l'être ici ? Comment l'application de l'article 40 de la Constitution peut-elle être différente d'une assemblée à l'autre ?

**Mme la présidente.** Monsieur Leroy, vous le savez très bien, les pratiques des deux assemblées ne sont pas les mêmes.

**M. Maurice Leroy.** Madame la présidente, ayant vécu quelques temps au Sénat, dans une vie antérieure,...

**M. Bernard Roman, président de la commission.** Tout s'explique ! (*Sourires.*)

**M. Maurice Leroy.** ...je sais un peu comment fonctionne la Haute Assemblée.

**Mme la présidente.** Je tenais simplement à le rappeler.

**M. Maurice Leroy.** En l'occurrence, je crains surtout qu'on ait invoqué l'article 40 parce que cet amendement dérangeait. Le recours à l'article 40 est une pratique assez courante dans ces cas-là – y compris au Sénat – même lorsque l'amendement est gagé. Les commissaires du Gouvernement de Bercy sont très attentifs à ce genre de choses, croyez-moi ! Monsieur le ministre, s'agissant de réduction de l'initiative parlementaire, nous n'avons donc pas de leçon à recevoir.

Mon amendement était pourtant très intéressant. En effet, vous avez revalorisé les indemnités des maires mais pas celles des adjoints, ce qui est vraiment contestable, chacun l'admettra, qu'il soit de droite ou de gauche.

**M. Bernard Roman, président de la commission.** Vous, vous n'aviez rien fait !

**M. Maurice Leroy.** Monsieur Roman, nous avons déjà compris que vous étiez merveilleux !

**M. Bernard Roman, président de la commission.** Il s'agit ici de 800 millions de francs !

**M. Maurice Leroy.** Monsieur Roman, nous avons bien compris que vous n'avez jamais gouverné depuis 1981 et que depuis 1997 tout va bien ! Souffrirez-vous néanmoins que l'opposition joue son rôle d'opposant ? Vos amis, lorsqu'ils étaient dans l'opposition, s'abstenaient sur des textes qu'ils approuvaient en fait, quand ils ne votaient pas systématiquement contre. Je pense notamment au pacte de relance pour la ville : le député-maire d'une commune n'hésitait pas à voter contre une disposition tendant à augmenter les crédits de sa ville. Il jouait son rôle d'opposant.

**M. Bernard Roman, président de la commission.** C'est de la préhistoire.

**M. Maurice Leroy.** Alors souffrez que nous jouions aussi notre rôle !

**M. Georges Tron.** Et vous vous le jouez de façon intelligente !

**Mme Jacqueline Fraysse.** Vous, vous jouez, nous, nous faisons des lois pour les élus !

**M. Maurice Leroy.** Madame Fraysse, le monde rural n'a pas la chance d'avoir la taxe professionnelle de la ville de Nanterre pour payer les indemnités des adjoints et des conseillers municipaux !

**Mme Jacqueline Fraysse.** Elle a la chance d'avoir un député qui joue !

**Mme la présidente.** Monsieur Leroy, je vous prie de conclure.

**M. Maurice Leroy.** Mais on m'interpelle, madame la présidente !

**Mme la présidente.** Certes. Reste que votre temps de parole est largement épuisé.

**M. Jean Codognès.** Nous aussi ! (*Sourires.*)

**M. Maurice Leroy.** Pour conclure, je dirai, monsieur le ministre, que vous ne pouvez pas vous défaire de vos responsabilités sur les collectivités locales. Il vous faut prévoir des fonds de compensation nationaux. Il faut que l'Etat intervienne pour payer le coût de la démocratie locale. Le rapporteur Jacques Brunhes l'a dit avec beaucoup de clarté, et je le rejoins tout à fait. Et, bien qu'étant dans l'opposition, j'applaudis des deux mains.

**Mme la présidente.** La parole est à M. René Mangin.

**M. René Mangin.** Les propos de M. le ministre et de M. Leroy impliquent une responsabilisation dans les petites communes. Elu de fraîche date – trois ans et demi seulement –, j'ai pu constater que le différentiel de ressources entre des petites communes rurales et d'autres, plus importantes, pouvait être de 1 à 5 ou de 1 à 6. Que faire dans ces conditions ? « Aide-toi, le ciel t'aidera ! », dit le vieil adage. Certes. Mais les élus locaux, notamment les maires, répugnent à lever l'impôt, qui reste souvent un tabou dans la ruralité.

**M. Maurice Leroy.** Les choses évoluent !

**M. René Mangin.** Bien sûr, je ne suis pas hostile à la création d'une sorte de caisse de compensation ou de mutualisation qui impliquerait l'Etat et les collectivités territoriales riches et qui permettrait de mieux indemniser les élus locaux. Mais il faudrait aussi que nous engagions une action pédagogique auprès des élus locaux des petites communes. Il faut leur expliquer que la décentralisation a fait son œuvre et que lever l'impôt n'a rien de tabou ou de sale. Il faut qu'ils comprennent qu'ils ne sont plus simplement des bénévoles. La décentralisation imposant beaucoup de choses, ils sont devenus des professionnels. Peut-être même auraient-ils besoin d'être aidés davantage dans leur tâche. Alors oui, bien sûr, la solidarité entre les communes doit jouer. Mais il faut aussi avoir recours à la pédagogie pour expliquer le bien-fondé de l'impôt. Ce n'est qu'ainsi que nous nous en sortirons.

**M. Maurice Leroy.** Je suis d'accord !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Le problème des élus de proximité et des moyens qui leur sont donnés est très important, en effet. Vous avez ouvert une piste de

réflexion, monsieur le ministre, en soulignant que la fiscalité locale pouvait précisément favoriser une démocratisation plus large en offrant davantage de moyens aux élus. Mais cela me semble très fragile quand on sait qu'aujourd'hui un certain nombre de maires n'osent même pas prendre les indemnités prévues par la loi de crainte que ce ne soit remarqué par leurs concitoyens !

M. Maurice Leroy. C'est vrai !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. De même, les crédits d'heures ne sont pas tous utilisés. En fait, certaines communes rurales ont des moyens si faibles que les élus ne peuvent pas bénéficier des dispositions auxquelles ils ont droit théoriquement.

M. Maurice Leroy et M. Georges Tron. Bien sûr !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Il faut donc ouvrir une autre piste de réflexion, dans le sens sans doute d'une mutualisation ou d'une compensation des fonds.

M. Maurice Leroy et M. Georges Tron. Très bien !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. En tout cas, nous ne pouvons pas laisser les petites communes dans la situation qu'elles connaissent actuellement.

M. Maurice Leroy et M. Georges Tron. Très bien !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Nous pouvons aussi réfléchir au rôle et à la place des entreprises.

M. Maurice Leroy et M. Georges Tron. Bien sûr !

M. Jacques Brunhes, *rapporteur*. Mme Fraysse a parlé d'entreprises citoyennes. Cette piste de réflexion ne doit pas être écartée.

Il a encore été question de péréquations. Si celles-ci tiennent compte des réalités sociales, je n'y suis pas du tout hostile, notamment pour la constitution de fonds de compensation. En tout état de cause, monsieur le ministre, ces pistes doivent être explorées rapidement. Les conclusions de cette réflexion doivent être traduites concrètement dans le texte relatif au statut de l'élu qui doit venir en discussion en 2001. Si tel n'était pas le cas, nous pourrions parler d'échec car nous n'aurions toujours qu'un embryon de statut de l'élu.

M. Maurice Leroy. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Monsieur le ministre, je voudrais reprendre sous une forme différente les arguments développés par le rapporteur. Le financement est effectivement au cœur du débat : si nous ne le traitons pas avec le souci d'être concret, tout cela ne sera encore une fois que des mots. Je précise que j'aurais fait la même remarque au ministre d'un gouvernement que j'aurais soutenu.

Depuis 1997, nous avons entendu maintes fois le Gouvernement annoncer le dépôt d'un texte sur le statut de l'élu. Vous nous dites aujourd'hui que le texte est prévu pour 2001 et je vous crois sur parole.

M. le ministre de l'intérieur. Peut-on vraiment parler de statut ?

M. Georges Tron. S'il ne s'agit pas d'un statut de l'élu, ce sera un retrait par rapport à ce que j'espérais et à ce que je croyais avoir entendu dans votre bouche. Mais peu importe les mots.

Parlons concrètement : nous sommes tous d'accord sur ces bancs pour constater que la démocratie ne fonctionne pas aujourd'hui comme elle le devrait, notamment dans

les petites communes rurales. Or la démocratie ayant un coût, si nous souhaitons prendre des mesures pour la revitaliser, il importe de savoir qui va supporter ce coût. Oui ou non, l'État va-t-il le prendre à sa charge ? Si la réponse est oui, il devra dégager des moyens de financement sous une forme ou sous une autre – fonds de compensation, par exemple.

J'ai malheureusement le sentiment que le Gouvernement ne manifeste pas vraiment la volonté d'injecter les fonds nécessaires à la revitalisation de notre démocratie. Monsieur le ministre, vous nous avez donné une sorte de leçon sur le déficit. Or le déficit de l'État se maintient à 205, 210 milliards de francs alors pourtant que 160 milliards de recettes fiscales supplémentaires ne sont pas prises en compte dans le projet de loi de finances ni d'ailleurs dans les collectifs que nous étudions les uns derrière les autres – je suis membre de la commission des finances.

M. le ministre de l'intérieur. Nous les affectons à la baisse des impôts pesant sur les ménages !

M. Georges Tron. Monsieur le ministre, le rendement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est supérieur, dans le collectif budgétaire que nous venons d'examiner, à ce qui était prévu dans le collectif précédent. Cela signifie bien que l'impôt ne diminue pas !

Mais c'est un autre débat. Ce matin, je veux surtout souligner que, si vous pensez que les mesures que nous allons adopter ont un coût, qu'il soit de 14, de 10 ou de 5 milliards, la question de savoir qui le supportera est incontournable. Ainsi que je l'ai dit à Mme Fraysse, je considère que la solution de financement présentée dans l'article de la proposition, et consistant à augmenter les droits de consommation sur le tabac, me paraît relativement inadaptée, pour la simple raison que le FOREC pompe désormais à peu près 95 ou 100 % de cette taxe.

Dès lors que vous ne dites pas très précisément que l'État est prêt à s'engager financièrement et à donner les moyens de revitaliser la vie démocratique dans les communes de petites taille, la volonté que vous affichez en restera au stade des intentions.

M. Maurice Leroy. Très bien !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 2.  
(*L'article 2 est adopté.*)

### Article 3

Mme la présidente. « Art. 3. – Dans l'article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "aucune sanction disciplinaire", sont insérés les mots : "ni aucune autre des décisions visées à l'article L. 412-2 du code du travail". »

Je mets aux voix l'article 3.  
(*L'article 3 est adopté.*)

### Article 4

Mme la présidente. « Art. 4. – L'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« De la même manière, un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la compétence acquise par tout élu local au cours de l'exercice de son mandat est reconnue dans son parcours professionnel, qu'il

s'agisse de l'accès aux concours de la fonction publique ou de l'ouverture des droits au congé individuel de formation prévu à l'article L. 931-1 du code du travail.»

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 4, substituer aux mots : "qu'il s'agisse de l'accès aux concours de la fonction publique ou de" le mot : "pour". »

La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

**M. Jean-Jack Queyranne, ministre des relations avec le Parlement.** Cet amendement vise à supprimer la mention de l'accès des élus locaux aux concours de la fonction publique, dans le cadre de la reconnaissance de leur compétence dans leur parcours professionnel. Sur le fond, le Gouvernement est tout à fait favorable à la mesure, mais l'objectif est d'ores et déjà satisfait par l'instauration de dispositions concernant le « troisième concours » dans le projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, qui vient de donner lieu à un accord en commission mixte paritaire. Il doit être examiné par l'Assemblée nationale pour adoption définitive ce jour même, et par le Sénat le 21 décembre prochain.

Voici, en effet, ce que prévoit ce texte pour chacune des trois fonctions publiques : « L'accès à certains corps [ou cadres d'emplois] peut être, dans les conditions fixées par leur statut particulier, ouvert par la voie d'un troisième concours, aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou de plusieurs activités professionnelles, ou d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable d'une association ».

L'idée d'un troisième concours, d'un « troisième voie », a déjà été appliquée à l'ENA et à d'autres grandes écoles. Et cette pratique va être généralisée à toute la fonction publique. Pour éviter toute confusion en matière de législation, il ne nous paraît pas souhaitable d'instaurer cette disposition dans la présente proposition de loi.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** La commission est favorable à cet amendement de cohérence avec le texte que nous allons examiner cet après-midi. Toutefois, désireuse de tenir compte des dispositions adoptées par le Sénat, elle a employé la formule : « la compétence acquise par tout élu local », alors que notre texte ne vise que les élus municipaux. Il s'agissait d'une référence au texte dont nous allons discuter cet après-midi. Dès lors que la mention concernant l'accès aux concours de la fonction publique est supprimée par l'amendement n° 2, il serait plus sage de parler « d'élu municipal » et non « local ».

**M. Georges Tron.** Par cohérence !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur cette petite correction ?

**M. le ministre des relations avec le Parlement.** Favorable.

**Mme la présidente.** Le texte est donc ainsi corrigé.

La parole est à M. Georges Tron.

**M. Georges Tron.** Je m'inscris contre cet amendement, non pas sur le fond, mais sur la forme. En effet, je suis tout à fait d'accord avec le texte de la commission mixte paritaire qui va venir en discussion cet après-midi. Ayant été l'orateur du groupe RPR lors de l'examen du projet

relatif à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, j'ai personnellement voté la disposition en question. Il ne s'agit donc pas du tout de revenir sur ce que j'ai indiqué antérieurement.

Monsieur le ministre, je crains toutefois que la rédaction que vous nous proposez ne limite l'ouverture vers la fonction publique. En supprimant la référence à l'accès aux concours de la fonction publique, ne va-t-on pas donner l'impression que la reconnaissance des compétences requises dans l'exercice d'un mandat local se limite au droit au congé individuel de formation ? Ce texte, et c'est tout son intérêt, doit faire ressortir le parcours professionnel et donc l'expérience afin de permettre une double ouverture : vers la fonction publique et vers le monde de l'entreprise. La rédaction initiale me semblait préférable car elle montrait qu'il s'agissait d'intégrer à la fois le privé et le public. Par cet amendement, le public risque d'être exclu, ce qui semble contraire à l'esprit de la proposition de la loi initiale de Mme Fraysse.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. le ministre des relations avec le Parlement.** Votre remarque est pertinente, monsieur Tron. Mais il me paraît difficile de régler ce problème de rédaction en séance. Nous allons prendre en compte vos observations d'ici à la deuxième lecture, après le vote définitif de la loi sur la résorption de l'emploi précaire. L'esprit de ce texte est bien celui que vous venez d'évoquer.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 2.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 4, modifié par l'amendement n° 2.

*(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)*

#### Articles 5 et 6

**Mme la présidente.** « Art. 5. – Dans les articles L. 2123-13 et L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales, les mots : "six jours" sont remplacés par les mots : "dix-huit jours". »

Je mets aux voix l'article 5.

*(L'article 5 est adopté.)*

« Art. 6. – Le premier alinéa de l'article L. 2123-18 est ainsi rédigé :

« Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais, notamment de garde d'un ou de plusieurs enfants, que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. » – *(Adopté.)*

#### Article 7

**Mme la présidente.** « Art. 7. – Un rapport sera présenté au Parlement, dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, sur l'état d'avancement de la codification visant à intégrer dans le code du travail l'intégralité des dispositions du statut des élus municipaux. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Je souhaite simplement apporter une précision de forme. Comme ce texte vise les élus municipaux salariés, je propose d'ajouter à la fin de l'article 7 l'adjectif : « salariés » pour éviter toute équivoque.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Favorable, madame la présidente. C'est l'esprit même de la proposition de loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 7, tel qu'il vient d'être rectifié.

*(L'article 7, ainsi rectifié, est adopté.)*

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, j'indique à l'Assemblée que, conformément aux conclusions de la commission, son titre est ainsi rédigé : « Proposition de loi tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives municipales ».

#### Explications de vote

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Georges Tron, pour le groupe du RPR.

M. Georges Tron. M. Vaillant nous a quittés mais je veux redire en quelques mots notre sentiment sur ce texte. Il est d'ailleurs fort simple à exprimer.

D'abord, la proposition de loi va dans la bonne direction mais elle a été vidée d'une grande partie de son sens par la modification de l'article 1<sup>er</sup>.

Ensuite, M. Vaillant nous a donné de grandes leçons sur la réforme que le Gouvernement souhaite mettre en place. Je me permets de rappeler, comme M. Brunhes l'a déjà fait très opportunément, que cette réforme, ici, sur tous les bancs, nous la souhaitons. Le statut de l'élu, nous y aspirons. Depuis 1997, le Gouvernement nous l'a annoncé par la voix de maints ministres, notamment de l'intérieur. Le Premier ministre, ici même, à la tribune de l'Assemblée, le 19 juin 1997, l'avait promis dans un délai très court. Mais nous n'avons jamais rien vu se réaliser. Comprenez donc que nous soyons à la fois intéressés et dubitatifs, pour ne pas dire sceptiques.

Enfin, ne vous leurrez pas, monsieur le ministre : dans la mesure où nous n'abordons pas concrètement, et de front, le problème du financement, nous n'avançons pas d'un iota ! Nous avons des débats sans fin pour savoir s'il faut mutualiser, mettre en place un système de péréquation, si c'est l'Etat qui doit supporter le coût de cette revitalisation de la démocratie locale, ou bien les entreprises - Mme Fraysse n'a-t-elle pas mis l'entreprise citoyenne au cœur de ce sujet ? On a même lu que les fumeurs devaient contribuer au financement de la démocratie !

Ma position a l'avantage d'être claire et précise : je considère que tout ce qui relève de la démocratie est un enjeu national et que, en conséquence, il appartient à l'Etat de mettre en place les outils nécessaires au financement de la démocratie locale.

Pour ce qui est de la ressource, je l'ai dit à M. Vaillant, aujourd'hui le budget permettrait à l'Etat de faire un geste fort. Il en a les moyens. En effet, il a engrangé, pour les années 1999 et 2000, 160 milliards de francs de recettes fiscales supplémentaires. M. Vaillant et Mme Parly - pardonnez-moi de dire un peu méchamment qu'elle l'a fait bien maladroitement - parlent de baisse d'impôt. Je suis heureux de le savoir et les Français également. Il n'empêche qu'à la fin de l'année 2000 les rentrées d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés sont supérieures de 25 milliards de francs à peu près pour les deux aux prévisions initiales. Autrement dit, le volume global de l'impôt ne diminue pas d'un iota ; les Français ne peuvent donc voir ces prétendues baisses.

Puisque vous avez 160 milliards de francs de recettes fiscales supplémentaires, si vous considérez qu'il faut un geste fort en faveur de la démocratie, faites-le maintenant. M. Jospin nous avait dit, lors du congrès des maires de France, que le statut de l'élu coûterait à peu près 14 milliards de francs. Rien que pour l'article 1<sup>er</sup>, le coût aurait sans doute été de 1,5 milliard ou 2 milliards de francs. Je pense, pour ma part, que l'Etat peut se permettre aujourd'hui de faire des économies à due concurrence, ce qui serait un signe très fort pour la revitalisation de notre démocratie.

Le groupe RPR n'ayant pas obtenu les réponses qu'il attendait sur ce sujet, mais considérant que la proposition de loi va dans la bonne direction, s'abstiendra sur ce texte.

M. Laurice Leroy. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Jacqueline Fraysse, pour le groupe communiste.

Mme Jacqueline Fraysse. Je note que la droite ne s'associe pas à la volonté d'avancées concrètes concernant l'exercice des mandats d'élu, en particulier des mandats locaux et des conseillers municipaux. On ne me croirait pas si je disais que j'en suis étonnée. Non, c'est dans la droite ligne de tout ce qu'elle défend : les mandats d'élu sont réservés aux notables, à ceux qui ont les moyens.

M. Georges Tron. Ah ! Nous n'avions pas entendu cela depuis dix ans !

Mme Jacqueline Fraysse. Et vous n'envisagez pas de changer cela. Nous sommes sur une ligne différente.

Si vous êtes heurtés par les propos que je tiens, vous pouvez encore voter pour ce texte...

M. Georges Tron. Il nous faudrait un peu plus que de la provocation !

Mme Jacqueline Fraysse... qui permettra à celles et à ceux qui n'ont pas les moyens d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

M. Georges Tron. Prenez-vous en au Gouvernement, pas à nous !

Mme Jacqueline Fraysse. Vous ne pouvez pas dire tout et son contraire, vous ne pouvez vous offusquer et voter comme vous venez de l'annoncer. Prenez vos responsabilités !

M. Georges Tron. Et vous, les vôtres !

Mme Jacqueline Fraysse. Je les prends. Le groupe communiste les a prises. Il aurait pu consacrer sa niche parlementaire à un autre sujet, il a choisi d'apporter à ce problème des solutions concrètes...

M. Georges Tron. Vous avez obtenu zéro franc, zéro centime !

Mme Jacqueline Fraysse... que vous ne soutenez pas, c'est clair...

M. Georges Tron. Il n'y a plus rien dans le texte !

Mme Jacqueline Fraysse. Je me félicite des pas que, ensemble - sans la droite - nous allons faire aujourd'hui.

M. Georges Tron. Des pas en arrière !

Mme Jacqueline Fraysse. Certes, la démocratie a un coût. Il nous appartient à tous, au Gouvernement aussi, de prendre nos responsabilités en la matière. C'est là de l'argent bien placé puisqu'il est consacré à l'exercice de mandats, par l'ensemble des citoyens - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui - au plus près des habitants, comme ils le souhaitent.

Bien sûr, il faut maintenant travailler sur les modalités de financement. Je ne reviens pas sur tout ce qui a été dit, plusieurs pistes ont été évoquées. Quant au montant que cela représente, nous avons les moyens de l'estimer assez vite, ce n'est tout de même pas très compliqué.

Le chantier est donc ouvert par cette loi qui constitue un premier pas. Un gros travail nous attend et je veux croire que le Gouvernement tiendra les engagements qu'il a pris et réaffirmés ici, et que nous passerons des promesses aux actes concrets. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**M. Georges Tron.** Ce n'est pas le cas aujourd'hui !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Maurice Leroy.

**M. Maurice Leroy.** Je n'avais pas prévu d'expliquer le vote de mon groupe, car l'explication de notre collègue, Georges Tron, convenait parfaitement à l'UDF. Mais l'immodération du propos tenu à l'instant par notre collègue du groupe communiste me pousse à le faire. J'invite Mme Fraysse à venir participer, dans mon beau département de Loir-et-Cher, au prochain congrès des maires. Nous lui donnerons volontiers un droit de parole à la tribune pour expliquer que les maires de la droite réactionnaire et rurale de mon département sont des notables

**Mme Jacqueline Fraysse.** Je n'ai pas dit cela !

**M. Maurice Leroy.** A mon avis, succès garanti sur tous les bancs !

Soyons simples, sérieux et modérés.

**Mme Jacqueline Fraysse.** Ne falsifiez pas mes propos !

**M. Maurice Leroy.** Je ne l'ai pas fait, chacun pourra le vérifier dans le *Journal officiel* !

En réalité, que contient ce texte de loi, présenté dans le cadre d'une niche parlementaire – ce dont nous nous félicitons tous ? Il va permettre de rémunérer les gardes d'enfants. C'est une bonne chose. C'est un pas en avant. Le crédit d'heures va être multiplié par trois : moi qui siége à la commission des communes rurales de l'Association des maires de France, je peux vous affirmer que, pour elles, trois fois zéro continuera à faire zéro ! C'est un droit ; pour ceux qui pourront le faire valoir, c'est une excellente chose. Mais, de grâce, ne venez pas nous raconter qu'avec ces deux mesurette on est en train de poser la première pierre, « d'édifier le socle » – que sais-je encore ? – du statut de l'élu local !

Ces petites propositions intéressantes vont dans le bon sens. C'est pourquoi, d'ailleurs, les trois groupes de l'opposition, faisant œuvre constructive, s'abstiendront plutôt que de voter contre.

Vous souriez, mes chers collègues. Je parle sous le contrôle de notre rapporteur qui nous a dit connaître cette maison de longue date : dans le passé, combien de propositions et de projets de loi qui allaient dans le bon sens et dont vous vous félicitez vous-mêmes hors de cet hémicycle avez-vous néanmoins repoussés ? Nous n'avons de leçon de démocratie à recevoir de personne !

La gauche ne gouverne pas seulement depuis 1997, mais depuis 1981. Il lui était loisible d'avancer sur le statut de l'élu local. Tous les maires de France, toutes tendances confondues, le réclament unanimement. Tous les adjoints de France, aujourd'hui, sont profondément choqués de voir que leur indemnité n'est plus proportionnelle à celle des maires et n'a pas été revalorisée de la même manière.

Vous n'étiez pas encore arrivé, monsieur le ministre des relations avec le Parlement – est-ce un heureux présage et passerez-vous, comme d'autres, de ce poste à la place Beauveau ? (*Sourires.*) –...

**M. Jacques Brunhes, rapporteur.** Il y a déjà été !

**M. Maurice Leroy.** ... lorsque j'ai fait observer, à la tribune, que 60 % des maires et de leurs conseils municipaux n'avaient pas voté l'augmentation des indemnités. Vous devez bien l'avoir appris, vous aussi, dans vos départements, mes chers collègues : ce n'était pas parce qu'ils ne voulaient pas lever l'impôt, mais parce que les maires trouvaient indécent d'augmenter leur indemnité alors que celle de leurs adjoints ne suivait pas !

Il faut en tenir compte. Notre abstention sert en quelque sorte de clignotant. Nous jouons parfaitement notre rôle d'opposition en disant : bonne proposition, mais peut mieux faire ! Comme l'a très bien dit Georges Tron, nous n'avons même pas obtenu du ministre de l'intérieur la garantie qu'il présenterait dans le prochain texte l'esquisse du commencement d'un véritable statut de l'élu qui prenne en compte sa formation.

Encore une fois, nous rejoignons le rapporteur lorsqu'il exprime clairement la nécessité d'un fonds national de péréquation, de mutualisation, qui permette aux élus – surtout aux élus ruraux mais pas seulement à eux – d'être égaux devant la loi, de se former, d'être indemnisés correctement et de s'entourer des compétences techniques adéquates. Voilà, c'est tout simple !

**Mme la présidente.** Pour le groupe socialiste, la parole est à M. André Vallini.

**M. André Vallini.** Le groupe socialiste, bien sûr, votera cette proposition de loi. Je n'insisterai pas, après Mme Fraysse, sur l'incohérence de la droite, qui ne votera pas un texte dont elle admet pourtant qu'il va dans le bon sens.

En fait, elle est cohérente avec son passé puisqu'elle n'a pas voté la décentralisation. C'est nous qui l'avons faite !

**M. Georges Tron.** Aujourd'hui, vous faites l'inverse : vous centralisez !

**M. André Vallini.** Chers collègues de la droite, vous n'avez pas voté ni les lois Joxe, ni les lois Chevènement sur l'intercommunalité qui approfondissent la décentralisation. Vous vous êtes toujours opposés à tout ce que nous avons fait dans ce domaine depuis près de vingt ans.

**M. Maurice Leroy.** Faites le statut, nous le voterons !

**M. André Vallini.** Ce matin, en cohérence avec cette attitude de refus systématique, vous ne voterez pas la proposition de loi. C'est dommage, les élus locaux apprécieront.

Pour notre part, avec cette proposition de loi qui, je le répète, va dans le bon sens, nous adressons, ce matin, un signal aux élus locaux.

**M. Georges Tron.** Zéro franc, zéro centime !

**M. André Vallini.** C'est une première pierre, je l'ai dit tout à l'heure à la tribune. Elle en appelle d'autres.

**M. Maurice Leroy.** Une première pierre, un socle !

**M. André Vallini.** Je retiens que le Gouvernement lui aussi a donné un signal, puisque le ministre de l'intérieur nous a confirmé qu'il déposerait un projet de loi, courant 2001, visant à améliorer l'accès aux fonctions électives.

**M. Georges Tron.** Ça fait trois ans que le Gouvernement le promet !

**M. André Vallini.** Ce matin, nous avons bien travaillé, me semble-t-il, dans le sens d'une amélioration et d'un approfondissement de la démocratie locale.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste votera cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

#### Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.  
(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

2

#### ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

Mme la présidente. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la

modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale :

M. Jean-Yves Caullet, rapporteur (rapport n° 2790) ;

Discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 2740), tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale :

Mme Christine Lazerges, rapporteure au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2796).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 2001 :

M. Didier Migaud, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2810).

La séance est levée.

(*La séance est levée à onze heures quinze.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*