

Clôture des travaux

Jean-Pierre SUEUR

Secrétaire d'Etat aux collectivités locales

Vous m'avez demandé de conclure cette journée de réflexion autour de statut de l' élu local près de dix mois après la promulgation de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. C'est pour moi l'occasion de rappeler quelques idées simples mais fortes et de faire le point sur l'état d'avancement des mesures réglementaires qui complètent le dispositif législatif voté en février 1992. Beaucoup d'entre elles sont d'ailleurs parues. Je prends devant vous l'engagement qu'avant le premier février 1993, l'ensemble des décrets d'application de cette loi auront paru au journal officiel.

Mon intervention ce centrera sur deux thèmes principaux : les mesures d'égalité et de transparence pour les élus locaux d'une part et la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux d'autre part.

a. des mesures d'égalité et de transparence

La loi du 3 février est une loi importante. Importante car elle poursuit le mouvement de décentralisation engagé par Gaston Defferre et qu'elle atteste de la volonté du gouvernement de renforcer la démocratie locale. Les lois de décentralisation ont profondément marqué le fonctionnement des institutions locales. Elles ont conféré des pouvoirs nouveaux et renforcé les élus locaux. C'est pourquoi, dès la loi du 2 mars 1982, la modernisation du statut de l' élu local était évoquée. Il s'agissait là du complément indispensable des moyens rénovés offerts aux élus pour exercer au mieux leurs missions.

L'exercice d'un mandat local est, dans notre tradition républicaine, avant tout un acte de bénévolat, une forme de mise en commun des volontés, des énergies et des compétences au service de tous. C'est le contraire d'un métier. Pour cette raison, la loi ne porte pas le titre de « loi sur le statut de l' élu local », mais de « loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ». Tout en respectant ce caractère fondamental qui marque chez nous la fonction d' élu, le Gouvernement a voulu par la loi du 3 février 1992 faciliter l'accès du plus grand nombre aux mandats électifs. De plus, le Gouvernement a souhaité que ces mandats puissent s'exercer dans les meilleures conditions possibles, tout en refusant la fonctionnarisation des élus locaux.

La loi pose ainsi le principe de la transparence des modalités d'indemnisation qui a trouvé son application dans une nouvelle définition et une modernisation du régime indemnitaire des élus locaux, notamment ceux des communes petites et moyennes. Le montant maximal des indemnités susceptibles d'être perçues par leurs élus locaux est désormais fixé par un barème inscrit dans la loi. Il s'agit ici d'une mesure de transparence. Au barème existant pour les maires et les adjoints qui prévoyait seize strates démographiques se substitue un barème simplifié de dix strates. Cette disposition permet une revalorisation des indemnités des élus bénéficiant d'abord aux petites et moyennes communes. C'est une mesure d'égalité qui doit permettre à un plus grand nombre de citoyens aux ressources modestes de briguer des mandats locaux. Elle rétablit aussi un équilibre entre les élus des plus grandes communes qui disposent souvent d'une administration étoffée et ceux dont le personnel communal se limite souvent à un secrétaire de mairie, parfois employé à mi-temps et partagé avec une autre mairie. Paradoxalement les élus des petites communes consacrent beaucoup, peut-être plus de temps à l'administration de leur collectivité. C'est faire justice que de les dédommager.

Dans le même ordre d'idée, une indemnité peut être versée aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants lorsqu'ils sont chargés de mandats spéciaux. Il en va de même pour ceux des communes de plus de 100 000 habitants.

Le décret concernant les présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat. Un barème indemnitaire est en outre instauré pour les conseillers régionaux et généraux. Il s'agit encore d'une mesure de transparence puisque le régime est aujourd'hui encadré avec la définition de quatre strates démographiques de référence pour les conseillers régionaux et de cinq strates pour les conseillers généraux. C'est une mesure d'égalité qui met sur le même pied toutes les collectivités locales. Une circulaire du 15 avril 1992 détaille les modalités d'intervention de ce nouveau régime.

Par ailleurs, une loi instaure une limite au cumul des indemnités perçues par les élus locaux au titre de leur divers mandats. Ce principe s'applique également aux élus locaux membres du Gouvernement.

Ces dispositions ne seront pas sans conséquences sur les budgets des collectivités, notamment les plus petites d'entre elles. Une dotation prélevée sur les ressources de l'Etat est prévue par la loi afin de permettre une application plus facile du dispositif. Son montant est fixé à 250 millions de francs pour l'année 1993. Les modalités de répartition de cette dotation ont été discutées avec les différentes associations d'élus et présentées lors d'un récent comité des finances locales. Le décret n'a pas encore été publié, mais il le sera très prochainement. Je peux toutefois vous annoncer que ce seront près de 20 000 communes de 1 000 habitants au plus qui pourront en bénéficier, sous réserve du respect de la règle du potentiel fiscal inscrite dans la loi du 3 février 1992.

J'ai bien sûr souhaité que l'élaboration des décrets d'application de la loi se fasse en concertation avec les représentants des associations d'élus. Plusieurs projets leur ont été adressés, notamment ceux qui contiennent les dispositions les plus novatrices. Au travers de la loi du 3 février, nous avons surtout voulu moderniser les conditions d'exercice des mandats locaux.

b. la modernisation des conditions d'exercices des mandats

Les mesures concernant le droit à la formation et à la retraite par rente sont peut-être les plus novatrices du texte. La reconnaissance d'un droit à la formation pour les élus locaux traduit l'évolution de leur mission induite par le processus de décentralisation. Parallèlement les citoyens exigent de leur représentants des témoignages de bonne gestion de plus en plus nombreux. Devant la complexité des procédures, des circuits et aussi des problèmes que les élus doivent affronter, un droit à la formation minimale est apparu nécessaire. Il est aujourd'hui garanti par la loi du 3 février 1992 et précisé par trois décrets qui ont paru au journal officiel du 17 novembre 1992.

Aujourd'hui tous les élus, quel que soit le nombre de leurs mandats, disposent de six jours de formation pris en charge financièrement par la collectivité au profit de laquelle la formation est suivie. La loi fixe des garanties pour l'exercice de ce droit qu'elle impose aux employeurs. Ils ne peuvent refuser deux fois consécutivement d'accorder un congé de formation à un de leur salarié élu. La loi oblige les collectivités à choisir un organisme de formation dont le sérieux est garanti par la procédure d'agrément.

Un conseil national de formation des élus est créé. Il joue un rôle essentiel dans la procédure d'agrément et dans la définition d'une politique nationale d'orientation de la formation. Chaque année, il publie un rapport. Il m'est apparu essentiel que la constitution de ce conseil soit équilibrée entre les élus et les personnalités qualifiées dans le domaine de la formation et de la gestion locale. Cette autorité sera donc assise sur un double principe d'indépendance et de capacité d'expertise. Je suis attaché à ce que des universitaires et des chercheurs puissent garantir le caractère scientifique des avis donnés et cela en relation avec les élus locaux.

J'ai consulté, conformément au décret sur le conseil national de formation, les élus et leur associations représentatives pour obtenir des candidatures. Des réponses commencent à me parvenir. Je pense que cette nouvelle instance pourra être installée dans le courant du mois de janvier 1993.

La dernière disposition importante pour les élus locaux, qui vient compléter le dispositif de protection professionnelle et sociale, est la possibilité pour ceux d'entre eux qui perçoivent une indemnité de se constituer une retraite par rente. Tous les partenaires consultés sur ce dossier se sont accordés sur les caractéristiques principales de ce nouveau régime. Celui-ci

doit être facultatif et individuel. La loi exprimant très clairement l'obligation pour les élus de gérer eux-mêmes, très directement, ce régime, il m'a semblé que les règles du code de la mutualité présentaient sur ce point les meilleures garanties. C'était d'ailleurs le sens de l'engagement que Philippe Marchand avait pris devant le Parlement. Tout autre système n'aurait pu fonctionner qu'au travers de mandats confiant la gestion réelle du mécanisme à d'autres partenaires qu'aux élus. La référence au code de la mutualité élimine la possibilité d'une telle dérive. Le décret relatif à la retraite par rente est en cours d'examen devant le Conseil d'Etat.

En conclusion, je souhaite rappeler que ces dispositions s'articulent avec d'autres, notamment avec celles contenues dans la loi du 6 février 1992, loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République. Je pense aux droits renforcés des minorités dans les assemblées, aux dispositions qui organisent une meilleure information des élus minoritaires et des citoyens sur les sujets importants débattus dans les communes, à la possibilité d'organiser des référendums d'intérêt local.

Au-delà de la nécessité d'offrir aux élus locaux les moyens de missions plus nombreuses et plus lourdes, ce texte illustre la volonté du gouvernement de renforcer, dans le fonctionnement de nos institutions, la démocratie locale.