



N° 933

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL,

À LA SUITE DES DÉBATS ORGANISÉS LES 15 ET 22 JANVIER 2025 PAR LA DÉLÉGATION,

PAR

M. STÉPHANE DELAUTRETTE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION	9
DÉBATS SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL	14
1^{ER} DÉBAT : LEVER LES FREINS À L'ENGAGEMENT DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE	16
PROPOS INTRODUCTIFS DE CERTAINS GROUPES POLITIQUES	16
1. Le groupe Rassemblement national	16
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	17
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	17
4. Le groupe Socialistes et apparentés	20
5. Le groupe Écologiste et Social	20
6. Le groupe Les Démocrates	21
7. Le groupe Horizons & Indépendants	21
QUESTION N° 1 : COMMENT ABOUTIR À UNE AMÉLIORATION RÉELLE DES INDEMNITÉS ALLOUÉES À L'ENSEMBLE DES ÉLUS LOCAUX, Y COMPRIS À CEUX QUI NE FONT PAS PARTIE DE L'EXÉCUTIF ?.....	23
1. Le groupe Rassemblement national	24
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	25
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	25
4. Le groupe Socialistes et apparentés	26
5. Le groupe Droite Républicaine.....	26
6. Le groupe Écologiste et Social	27
7. Le groupe Les Démocrates	28
8. Le groupe Horizons & Indépendants	28
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	29
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	30
11. Le groupe UDR.....	31
QUESTION N° 2 : EST-IL POSSIBLE D'OFFRIR À TOUS LES ÉLUS LOCAUX, NOTAMMENT AUX FEMMES ET AUX JEUNES, LA GARANTIE QU'ILS POURRONT CONCILIER LES SUJÉTIONS DE LEUR MANDAT AVEC LEUR ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE, LEUR VIE FAMILIALE OU LEURS ÉTUDES ?.....	32

1. Le groupe Rassemblement national	32
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	34
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	35
4. Le groupe Socialistes et apparentés	36
5. Le groupe Droite Républicaine	37
6. Le groupe Écologiste et Social	38
7. Le groupe Les Démocrates	39
8. Le groupe Horizons & Indépendants	40
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	40
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	41
11. Le groupe UDR.....	41
QUESTION N° 3 : COMMENT FACILITER L'INCLUSION DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE DES ÉLUS EN SITUATION DE HANDICAP ?	42
1. Le groupe Rassemblement national	42
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	42
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	43
4. Le groupe Socialistes et apparentés	43
5. Le groupe Droite Républicaine	44
6. Le groupe Écologiste et Social	44
7. Le groupe Les Démocrates	45
8. Le groupe Horizons & Indépendants	45
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	45
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	46
11. Le groupe UDR.....	46
QUESTION N° 4 : SERAIT-IL OPPORTUN D'APPLIQUER AUX ÉLUS LOCAUX EN FIN DE MANDAT LES DISPOSITIFS D'AIDE À LA RECONVERSION SIMILAIRES À CEUX DONT BÉNÉFICIENT LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ ?	47
1. Le groupe Rassemblement national	48
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	49
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	49
4. Le groupe Socialistes et apparentés	50
5. Le groupe Droite Républicaine	51
6. Le groupe Écologiste et Social	51
7. Le groupe Les Démocrates	51
8. Le groupe Horizons & Indépendants	52
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	52
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	53

11. Le groupe UDR.....	53
QUESTION N° 5 : LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE POURRAIT-ELLE PRENDRE LA FORME D'UNE BONIFICATION DE TRIMESTRES POUR LA RETRAITE ?	55
1. Le groupe Rassemblement national	55
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	55
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	56
4. Le groupe Socialistes et apparentés	56
5. Le groupe Droite Républicaine	56
6. Le groupe Écologiste et Social	56
7. Le groupe Les Démocrates	57
8. Le groupe Horizons & Indépendants	57
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	57
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	58
11. Le groupe UDR.....	58
2ND DÉBAT : RÉTABLIR UN EXERCICE SEREIN DU MANDAT LOCAL	59
QUESTION N° 6 : POURRAIT-ON ALLER PLUS LOIN QUE LA RÉFORME DU 21 MARS 2024 ⁰ DANS LA PROTECTION DES CANDIDATS ET TITULAIRES D'UN MANDAT ÉLECTIF LOCAL ?	59
1. Le groupe Rassemblement national	59
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	61
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	62
4. Le groupe Socialistes et apparentés	63
5. Le groupe Droite Républicaine	64
6. Le groupe Écologiste et Social	64
7. Le groupe Les Démocrates	66
8. Le groupe Horizons & Indépendants	67
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	67
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	68
11. Le groupe UDR.....	68
QUESTION N° 7 : NE FAUDRAIT-IL PAS ALLÉGER LE RISQUE JURIDICTIONNEL PESANT SUR LES ÉLUS LOCAUX, NOTAMMENT AU TITRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE, DU CONFLIT D'INTÉRÊTS OU DES INCOMPATIBILITÉS DE FONCTIONS ?	69
1. Le groupe Rassemblement national	69
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	69
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	70

4. Le groupe Socialistes et apparentés	71
5. Le groupe Droite Républicaine	71
6. Le groupe Écologiste et Social	71
7. Le groupe Les Démocrates	72
8. Le groupe Horizons & Indépendants	73
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	73
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	73
11. Le groupe UDR.....	74
QUESTION N° 8 : SERAIT-IL SOUHAITABLE DE RENFORCER DAVANTAGE LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES PESANT SUR LES ÉLUS LOCAUX ET, SI OUI, À QUELLE HAUTEUR ?.....	75
1. Le groupe Rassemblement national	75
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	76
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	76
4. Le groupe Socialistes et apparentés	77
5. Le groupe Droite Républicaine	78
6. Le groupe Écologiste et Social	78
7. Le groupe Les Démocrates	79
8. Le groupe Horizons & Indépendants	79
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	79
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	80
11. Le groupe UDR.....	80
QUESTION N° 9 : COMMENT GARANTIR À TOUT ÉLU LOCAL UN « SOCLE » COMMUN DE FORMATION UTILE À L'EXERCICE DE SES FONCTIONS ?	81
1. Le groupe Rassemblement national	81
2. Le groupe Ensemble pour la République.....	82
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	82
4. Le groupe Socialistes et apparentés	83
5. Le groupe Droite Républicaine	83
6. Le groupe Écologiste et Social	84
7. Le groupe Les Démocrates	85
8. Le groupe Horizons & Indépendants	85
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	86
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	86
11. Le groupe UDR.....	86

QUESTION N° 10 : SERAIT-IL POSSIBLE D'ÉLARGIR L'OFFRE DE FORMATION ACCESSIBLE AUX ÉLUS LOCAUX SANS QUE LA QUALITÉ DE LA FORMATION EN SOIT AFFECTÉE ?	87
1. Le groupe Rassemblement national	87
2. Le groupe Ensemble pour la République	87
3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire.....	88
4. Le groupe Socialistes et apparentés	88
5. Le groupe Droite Républicaine	88
6. Le groupe Écologiste et Social	88
7. Le groupe Les Démocrates	89
8. Le groupe Horizons & Indépendants	89
9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires.....	89
10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine.....	89
11. Le groupe UDR.....	90
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	91

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION

L’engagement dans la vie publique ne va pas de soi. Il s’agit le plus souvent de sacrifier un peu de son temps, de sa vie de famille, voire de son revenu professionnel, pour se mettre au service des autres. Dans une enquête effectuée en 2023 sous l’égide de l’Association des maires de France et présidents d’intercommunalité (AMF) ⁽¹⁾, le nombre d’heures que les maires déclarent consacrer à l’exercice de leur mandat dépasse les 40 heures par semaine pour les communes de 3 500 habitants et plus. **Incontestablement, tout le monde ne peut facilement dégager autant de temps** ; les disparités économiques, comme les différences sociales ou l’éloignement géographique, engendrent des inégalités d’accès aux fonctions électives. C’est ce qui explique, en partie, pourquoi près de quatre maires sur dix sont aujourd’hui **retraités**, alors qu’ils ne représentent que 27 % de la population française. Par contraste, on ne dénombrait en 2023 que **0,69 % d’élus communaux étudiants** (ou élèves) ⁽²⁾.

Pourtant, la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen du 26 août 1789 consacre en son article 6 le droit de tous les citoyens à concourir personnellement, « **ou par leurs représentants** » à la formation de la « volonté générale ». Ce « gouvernement représentatif » selon les mots de Bernard Manin, qui a fini par s’imposer en France au cours du XIX^{ème} siècle, s’est traduit par la consécration d’assemblées de citoyens élus, tant au niveau national que local. Toutefois, il ne peut fonctionner sans la présence de **citoyens désignés par leurs pairs pour s’engager au service de la collectivité**.

Dès la Révolution, la classe politique s’interroge sur les moyens de susciter, selon les termes mêmes de Mirabeau, « **l’émulation universelle** » permettant d’éviter que le mandat ne devienne « le patrimoine de quelques familles » ⁽³⁾. Quelque deux siècles plus tard, en 1982, le sénateur Marcel Debarge remettait au Premier ministre Pierre Mauroy un rapport dans lequel il proposait de regrouper « les éléments **dispersés et disparates** » tenant lieu de « **statut de l’ élu local** » et de donner aux élus les moyens d’exercer leur mandat dans de bonnes conditions de façon à pouvoir répondre aux besoins des populations, « légitimes dans une démocratie » ⁽⁴⁾.

(1) *État des lieux de la démocratie municipale* (enquête de Sciences Po et du CEVIPOF pour la Convention nationale de la démocratie locale du 7 novembre 2023).

(2) *Répertoire national des élus locaux et enquête précitée de Sciences Po et du CEVIPOF*.

(3) Extrait d’un article du journal de Mirabeau, le *Courrier de Provence*, cité par Alain Garrigou dans un article de la revue des sciences sociales et politiques (n° 20 - 1992) « *Vivre de la politique* » - page 11.

(4) *Rapport au Premier ministre sur le statut de l’ élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs* (juin 1982).

La question posée par notre ancien collègue sénateur est toujours d’actualité en ce début d’année 2025 alors que les démissions de maires et d’élus locaux se multiplient dans un contexte d’accroissement des agressions et des menaces ⁽¹⁾.

Au travers du **rapport de la mission d’information sur le statut de l’ élu local** conduite à l’automne 2023 par M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout ⁽²⁾ et du dépôt, en février 2024, de la **proposition de loi** qui en a découlé ⁽³⁾, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l’Assemblée nationale a souhaité montrer qu’elle pouvait être à l’initiative dans ce domaine.

Certes, le Sénat a également apporté sa pierre à l’édifice en adoptant, le 7 mars 2024, une proposition de loi visant à renforcer sensiblement les facilités accordées aux élus locaux ⁽⁴⁾. Ce texte, qui pourrait être examiné très prochainement à l’Assemblée nationale, **ne constitue pourtant qu’une étape supplémentaire** dans la « **sédimentation** » des droits opérée par le législateur depuis les années 1980.

En ce qu’il rassemble **dans un seul titre** la plupart des droits et obligations des élus locaux, actuellement dispersés au sein du code général des collectivités territoriales, le texte de l’Assemblée nationale, que j’ai cosigné avec Violette Spillebout au début de l’actuelle législature ⁽⁵⁾, **concrétise l’ambition exprimée 43 ans plus tôt par le sénateur Debarge**. Il s’agit là d’une avancée décisive qui devrait enfin permettre aux élus locaux d’avoir une connaissance plus fine du droit applicable et de **s’approprier pleinement** les règles qui régissent leur engagement au service de la collectivité.

Bien évidemment, l’accès à une facilité horaire, à une formation ou même à une indemnité ne saurait être la raison d’être de l’engagement dans la vie publique. Comme l’indiquait l’AMF dans un communiqué publié à l’issue de son 104^{ème} Congrès des 22-24 novembre 2022, c’est le « **pouvoir d’agir** » qui motive l’acte de candidature de tout citoyen à une élection locale et **redonne « du sens à la démocratie représentative »**. ⁽⁶⁾

Dans une enquête réalisée en 2024 sur la santé des maires ⁽⁷⁾, près d’un quart (23,5 %) des élus interrogés déclarent **ne pas avoir « du tout » les moyens** d’exercer correctement leur mandat.

(1) Selon Martial Foucault, directeur du CEVIPOF, le rythme des démissions d’élus locaux s’établirait à 450 par an depuis 2020, contre 350 par an en moyenne entre 2014 et 2020.

(2) Rapport n° 2019 (16^{ème} législature) du 20 décembre 2023 (M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout, rapporteurs).

(3) Proposition de loi n° 2151 du 6 février 2024 (16^{ème} législature) portant réforme du statut de l’ élu local.

(4) Proposition de loi n° 136 portant création d’un statut de l’ élu local.

(5) Proposition de loi n° 207 du 17 septembre 2024 (17^{ème} législature) portant réforme du statut de l’ élu local.

(6) Communiqué du 24 novembre 2022.

(7) Être maire aujourd’hui - Engagés, débordés, malmenés : quels effets sur la santé ? (Didier Mazière et Jérôme Pélisse - AMF et Centre de sociologie des organisations de Sciences Po - novembre 2024).

Un tel sentiment de dépossession trouve non seulement son origine dans l'enchevêtrement des compétences qui caractérise l'organisation territoriale de notre pays, mais aussi dans la difficulté des élus à « boucler » leur budget après une décennie marquée par la volonté de l'État de **réduire ses dotations tout en limitant l'autonomie fiscale des collectivités**.

Le présent rapport, établi à l'issue des débats réalisés au sein de la délégation sur le statut de l' élu local, **n'a pas vocation à apporter une réponse à cette frustration croissante**, qui obligerait les parlementaires à débattre de sujets à la fois vastes et peu consensuels. Alors que se profilent les prochaines élections municipales, qui devraient avoir lieu en mars 2026, il s'agit, toutefois, de **donner à nos concitoyens un signal fort** avec l'adoption, de la manière la plus transpartisane possible, d'un texte destiné à **lever les freins matériels** à leur engagement dans la vie publique locale et à supprimer les nombreux « **irritants** » qui entravent l'exercice du mandat.

Tout récemment, la maire de Poitiers, Mme Léonore Moncond'huy, a fourni, bien malgré elle, un exemple de **l'anachronisme** du droit en vigueur lorsqu'elle a constaté, enceinte, qu'elle ne pourrait prendre de congé de maternité **sans perdre son indemnité d'élue**. Il est indéniablement urgent de rendre les fonctions d' élu local compatibles avec les contingences de la vie moderne.

Les mesures, très nombreuses, soumises à discussion sont d'autant plus remarquables qu'elles sont issues de propositions formulées par la mission d'information à partir des **demandes exprimées par les élus locaux eux-mêmes**. Il convient, sur ce point, de saluer l'esprit de coopération qui a animé les **associations d'élus**, des plus petites aux plus grandes, au cours de la période de réflexion qui a précédé l'ouverture des débats au sein de la délégation.

Par ailleurs, on peut se féliciter de l'existence d'un **quasi-consensus politique** sur l'objectif, voire même le contenu, de nombreuses dispositions parmi celles inscrites dans les deux propositions de loi. En effet, il ressort à la fois des débats menés en délégation et des contributions écrites adressées préalablement par les différents groupes politiques que, sur les **vingt-six mesures** évoquées par les membres de la délégation, près des deux tiers recueillent **l'adhésion** d'un nombre significatif de groupes **sans susciter un rejet explicite de la part des autres**.

Dans cet ensemble, on retrouve les réformes visant à améliorer la **prise en charge** des frais engagés par les **élus en situation de handicap** pour participer aux réunions de leur collectivité ou de leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et, tout simplement, pour bénéficier d'un poste de travail adapté à leurs besoins ⁽¹⁾.

(1) Art. L. 1122-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et art. 5 et 13 de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

Dans leur grande majorité, les députés de la délégation souhaitent également **mettre fin à la situation absurde que subit la maire de Poitiers** en reconnaissant la possibilité pour une élue locale de cumuler l'exercice de son mandat, et donc les indemnités de fonction correspondantes, avec le bénéfice d'indemnités journalières (IJ) dans le cadre d'un congé de maternité, d'un congé d'adoption ou d'un congé d'accueil de l'enfant ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la mise en place d'un véritable appui à la **reconversion des élus en fin de mandat**, qu'il s'agisse de l'accès à des mesures d'accompagnement par France Travail similaires à celles offertes aux salariés signataires des **contrats de sécurisation professionnelle** ⁽²⁾ ou de la mise en place pour les anciens élus locaux d'aménagements d'épreuves dans les concours d'accès par la « **troisième voie** » à la fonction publique ⁽³⁾, est largement soutenue au sein de la délégation. Tous les groupes se sont, en outre, montrés favorables à ce que les exécutifs locaux bénéficient d'une **bonification de trimestres de cotisation à l'assurance retraite** à raison des mandats effectués ⁽⁴⁾ même si, naturellement, des nuances sont apparues quant à l'étendue de cette bonification ou à son périmètre d'application.

S'agissant du traitement des **violences** et des **menaces**, en forte croissance, la délégation souligne que la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024, dite « Buffet », a constitué **une avancée majeure** dans l'octroi d'un véritable « cordon » de sécurité autour des élus locaux. Quelques voies d'amélioration ont été identifiées, notamment l'extension du dispositif de protection de l'intégrité physique du candidat aux **proches de la personne concernée** ⁽⁵⁾. L'octroi **automatique** de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux, y compris sans délégation de l'exécutif, telle que proposée par le Sénat ⁽⁶⁾, ne fait pas l'objet d'un consensus, certains groupes souhaitant explicitement maintenir le principe d'une **délibération préalable** afin d'éviter les risques de détournement. En revanche, le développement de la **médiation territoriale**, qui avait été évoquée par la mission d'information sur le statut de l'élus local ⁽⁷⁾ sans donner lieu à un débouché législatif, a été fortement préconisé en réunion de délégation afin de **mieux régler les conflits entre élus**.

Dans le domaine de la **formation**, plusieurs groupes ont soutenu l'idée d'une **courte session obligatoire**, effectuée en début de mandat, qui permettrait aux nouveaux arrivants de bénéficier d'une présentation de leurs fonctions ainsi que d'un rappel des droits et obligations applicables, notamment déontologiques ⁽⁸⁾.

(1) Art. 8 de la proposition de loi n° 207 et art. 17 de la proposition de loi n° 136.

(2) Art. L. 1124-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et art.26 de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

(3) Art. 13 de la proposition de loi n° 207 et art. 14 de la proposition de loi n° 136.

(4) Art. 14 de la proposition de loi n° 207 et art. 3 de la proposition de loi n° 136.

(5) Art. 15 de la proposition de loi n° 207.

(6) Art. 19 de la proposition de loi n° 136.

(7) Recommandation n° 19 du rapport d'information n° 2019 du 20 décembre 2023 précité.

(8) Art. L. 1125-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et art.15 bis de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

De légères divergences ont pu apparaître quant aux modalités de mise en œuvre de cette formation, certains groupes privilégiant le **présentiel** et d'autres le **distanciel**. Enfin, l'ouverture aux communes et aux EPCI à fiscalité propre du catalogue de formation développé par le **Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT) ⁽¹⁾ n'a pas suscité d'objection majeure au sein de la délégation.

Le volet de la réforme portant sur la **déontologie** a, pour sa part, fait apparaître des différences de points de vue au sein de la délégation. Ainsi, plusieurs groupes se sont clairement exprimés **en défaveur de toute simplification de la définition du conflit d'intérêts**, y compris s'agissant de l'interférence entre deux intérêts publics ⁽²⁾. Dans une optique différente, le renforcement de certaines contraintes déontologiques, notamment l'extension aux maires des communes de 3 500 habitants et plus de **l'obligation de déclarer leurs intérêts** à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ⁽³⁾, a pu susciter des réserves dans quelques groupes.

Enfin, la question de la **revalorisation des indemnités** allouées aux élus locaux s'est avérée **peu consensuelle**. L'une des mesures les plus emblématiques du texte de l'Assemblée nationale, à savoir l'octroi d'une **indemnité minimale** à tout élu local, même sans délégation de l'exécutif ⁽⁴⁾, a été contestée dans son principe par deux groupes. Sur ce point, j'estime que, si l'on peut comprendre les réticences de ceux qui souhaitent n'indemniser que les élus dotés de responsabilités importantes au sein de la collectivité, il convient de reconnaître que le seul fait d'être élu à une assemblée locale engendre divers « faux frais » qui sont supportés par les intéressés **sur leurs deniers personnels**. Selon le niveau de revenu ou l'origine sociale de l'élu concerné, il peut y avoir une **injustice** à ce qu'aucune compensation financière ne soit prévue, comme c'est le cas aujourd'hui.

* * *

La démocratie locale est un **acquis précieux** de notre République. Elle en sera confortée si, au travers d'une réforme d'ampleur, les citoyens qui hésitent à s'engager finissent par « **sauter le pas** ».

Le présent rapport doit servir de **référence** aux discussions qui devraient prochainement s'ouvrir sur le statut de l'élu local. **Sur chacune des mesures évoquées, notamment celles qui sont les plus consensuelles, la délégation se rapprochera du Gouvernement afin de l'inviter à les soutenir par le dépôt d'amendements** à la proposition de loi sénatoriale dans l'hypothèse où celle-ci serait inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

(1) Art. L. 1125-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207.

(2) Art. 9 de la proposition de loi n° 207 et art. 18 de la proposition de loi n° 136.

(3) Art. 9 de la proposition de loi n° 207.

(4) Art. L. 1122-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207.

DÉBATS SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL

Au cours de sa réunion du 15 octobre 2024, le bureau de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a estimé opportun que la délégation puisse s'exprimer sur le statut de l'élu local dans le prolongement de la **proposition de loi n° 136**, adoptée par le Sénat le 7 mars 2024, portant création d'un statut de l'élu local, et de la **proposition de loi n° 207**, déposée à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2024, portant réforme du statut de l'élu local.

Avant que le Gouvernement n'annonce officiellement son intention de mettre l'un des deux textes en discussion à l'Assemblée nationale, le bureau a décidé, le 29 octobre dernier, d'organiser **deux débats au sein de la délégation**, à l'instar de ceux qui s'étaient déroulés en février 2024 sur un nouvel acte de décentralisation.

Chacun de ces débats a été structuré autour d'une série de **cinq questions** sur lesquelles les groupes politiques composant la délégation ont été appelés à donner leur point de vue à tour de rôle. Chaque question correspond à **l'un des principaux problèmes** soulevés au cours de la **mission d'information** sur le statut de l'élu local, qui a été menée au sein de la délégation au cours du second semestre de l'année 2023 et a donné lieu à 58 recommandations ⁽¹⁾.

La première session (questions n° 1 à 5) a porté sur **les nombreux freins qui pèsent encore sur l'engagement dans la vie politique locale**, tant au titre du régime indemnitaire que de la conciliation des fonctions d'élu avec la vie personnelle et familiale ou encore de l'accompagnement en sortie de mandat.

Le seconde session (questions n° 6 à 10) a été consacrée aux modalités de **rétablissement d'un exercice serein du mandat local**. Cette notion de « sérénité » renvoie à la nécessaire protection des élus contre les violences dans le prolongement de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024, à la pertinence d'un allègement du risque juridictionnel pesant sur les décideurs locaux, à la place qui doit être donnée aux obligations déontologiques et, enfin, aux moyens permettant aux élus d'être suffisamment formés pour assumer leurs diverses responsabilités.

Sur chacun des sujets, les membres de la délégation ont eu l'occasion de débattre du bien-fondé des **mesures** inscrites dans les deux propositions de loi précitées et, le cas échéant, de **proposer d'autres solutions** au problème posé.

(1) Rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 précité.

Les onze groupes ci-après ont apporté une contribution écrite :
Rassemblement national, Ensemble pour la République, la France insoumise - Nouveau front populaire, Socialistes et apparentés, Droite Républicaine, Écologiste et Social, Les Démocrates, Horizons & Indépendants, Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, Gauche Démocrate et Républicaine et UDR.

Les deux sessions ont eu lieu **les mercredis 15 et 22 janvier 2025.**

Le présent rapport récapitule, pour chaque question, la position des groupes qui se sont exprimés ou, lorsque le groupe n'était pas représenté au débat, le contenu de sa contribution écrite.

1^{ER} DÉBAT : LEVER LES FREINS À L'ENGAGEMENT DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE

PROPOS INTRODUCTIFS DE CERTAINS GROUPES POLITIQUES

1. Le groupe Rassemblement national

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe Rassemblement national était représenté par M. Jocelyn Dessigny, député de l'Aisne, Mme Julie Lechanteux, députée du Var, et M. Frédéric-Pierre Vos, député de l'Oise.

Tout en s'efforçant d'apporter les réponses les plus précises possible aux questions posées, le Rassemblement national souligne que les mesures envisagées dans les deux propositions de loi ⁽¹⁾ ne visent qu'à **traiter des symptômes** sans s'attaquer aux **racines profondes** de la **crise de l'engagement** dans la vie publique locale. Au fur et à mesure des réformes de la décentralisation, en particulier celle issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les maires ont vu se réduire leur **pouvoir d'agir** au profit d'autres strates. À part les problèmes de voisinage, l'entretien de la voirie et la célébration des mariages, il n'existe plus de domaine où la commune est en mesure de répondre **par elle-même** aux **préoccupations** de ses habitants.

Par ailleurs, si le groupe est **favorable** à l'amélioration des conditions d'exercice du mandat et, bien sûr, aux mesures de nature à améliorer la **sécurité** des élus locaux, il convient de ne pas s'éloigner du **principe de réalité**. L'impact financier des réformes proposées est loin d'être négligeable. Il n'est pas certain que toutes les communes puissent supporter, par exemple, le coût de la fixation **automatique** des **indemnités** de l'exécutif au plafond légal.

Plus généralement, **il ne serait pas opportun de transformer les élus locaux en fonctionnaires**, ce qui, non seulement, serait inadapté à l'état des finances locales et à la densité du maillage communal, mais aussi ne correspondrait pas à la **philosophie** qui guide l'engagement politique en France.

(1) Proposition de loi n° 136, adoptée par le Sénat, portant création d'un statut de l'élu local et proposition de loi n° 207 de Mme Violette Spillebout et M. Stéphane Delautrette portant réforme du statut de l'élu local.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Lors du débat du 15 février 2025, le groupe Ensemble pour la République était représenté par M. Didier Le Gac, député du Finistère, et Mme Violette Spillebout, députée du Nord.

Le groupe Ensemble pour la République souhaite que la réforme du statut de l'élu local aboutisse au plus vite, alors que se profile le renouvellement général des conseils municipaux en 2026. Il appelle donc à **l'inscription rapide à l'ordre du jour** des travaux de l'Assemblée nationale de la proposition de loi ⁽¹⁾ déposée, notamment, par Mme Françoise Gatel, alors sénatrice, et adoptée par le Sénat le 7 mars 2024.

Les députés du groupe se félicitent, dès lors, des **démarches entreprises par le président de la délégation** auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation pour obtenir cette inscription. Ils se réjouissent également que la présidente de l'Assemblée nationale ait **mentionné les textes issus des deux Chambres** dans les **vœux** qu'elle a adressés aux corps constitués, aux parlementaires et au corps diplomatique le 14 janvier dernier.

Les travaux menés sur le sujet par la **délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale** devraient permettre d'enrichir utilement le texte du Sénat. Une adoption de la réforme à **l'unanimité** serait un bel encouragement donné à nos concitoyens qui hésitent encore à s'engager aujourd'hui.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe de la France insoumise – Nouveau front populaire était représenté par Mme Élisabeth Martin, députée de l'Isère.

Mme Élisabeth Martin, députée de l'Isère, souligne que la mise en place d'un statut de l'élu local est un sujet récurrent, un « serpent de mer », qui prend d'autant plus de relief aujourd'hui qu'**un grand nombre de nos concitoyens renoncent à être candidats à un mandat électif local**, voire démissionnent lorsqu'ils en exercent un. Cela interroge.

L'étude qualitative menée depuis plusieurs années par l'Association des maires et présidents d'intercommunalité de France (AMF) et le Centre de recherches politiques de SciencesPo (CEVIPOF), met en évidence les difficultés rencontrées au quotidien par les élus locaux : pression, mise en danger de leur santé, mais aussi non-reconnaissance par les services de l'État. Or la coopération entre l'État et les collectivités territoriales est déterminante. À titre d'exemple, on peut

(1) Proposition de loi n° 136 précitée.

s'interroger sur la pérennité du réseau des conseillers aux décideurs locaux (CDL) qui a remplacé les trésoreries qui ont été fermées.

Les « tours de vis » successifs sur les moyens financiers des collectivités territoriales – 10 milliards d'euros envisagés pour 2025 – alimentent la crise des vocations. Comment venir en aide à ses concitoyens dans ces conditions ? Comment penser la planification écologique avec si peu de moyens financiers ?

Plus généralement, les députés du groupe La France insoumise – Nouveau front populaire (LFI-NFP) souhaitent rappeler dans leur propos introductif que la question du statut de l'élu local est trop souvent abordée sous un angle qui tend à individualiser à l'excès une problématique qui relève **en réalité de la crise actuelle de la démocratie locale**. Ce prisme limité ne permet pas d'avoir une vision plus globale et systémique permettant de comprendre, et donc de remédier, à cette crise. C'est en fait « l'arbre qui cache la forêt ».

Cette crise démocratique se concrétise tant par **une crise de l'engagement**, visible par la multiplication de démissions de maires, que par **une crise de confiance entre élus et citoyens**, comme en témoignent, non seulement, le taux d'abstention élevé aux dernières élections municipales qui a atteint près de 60 % ⁽¹⁾, mais également, malheureusement, l'augmentation des violences contre les élus locaux, notamment de la part de groupuscules violents d'extrême-droite.

Cette crise démocratique prend ses racines dans **des années de politiques de décentralisation et de politiques financières qui ont dépossédé les élus locaux de leurs pouvoirs d'action**, et par conséquent, de leur capacité à apporter des réponses, avec :

– des transferts de compétences imposés par **une intercommunalisation à marche forcée** ;

– **des transferts de charges non compensés** ;

– **la diminution de moyens financiers**, notamment la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et sa non-indexation sur l'inflation ;

– **les suppressions d'impôts locaux**, insuffisamment compensées ;

– **le recul de l'État dans l'ensemble du territoire national** auprès des citoyens et des élus locaux, qui s'est matérialisé par la fermeture de services publics et la réduction des effectifs dédiés à l'ingénierie locale.

La dégradation des relations entre l'État et les élus locaux contribue à amplifier ce mouvement. Dès lors, comment espérer retisser un lien pourtant nécessaire en contraignant les collectivités territoriales à une cure d'austérité, comme le prévoit le projet de loi de finances pour 2025 ? Une récente étude de

(1) Selon le ministère de l'intérieur, le taux d'abstention définitif au second tour (28 juin 2020) des élections municipales de 2020 a atteint 58,4 %, un plus haut historique.

l'AMF et du CEVIPOF fait ainsi le constat que « l'état d'esprit des maires s'est dégradé au fil des années sur fond d'**un manque de reconnaissance de leur rôle par l'État** », tandis que près de 45 % des maires déclarent ne pas recueillir de reconnaissance de la part de l'État et ses services (+ 17 points entre 2020 et 2023) ⁽¹⁾.

Certes, il paraît louable et nécessaire, dans certains cas, d'améliorer, à titre individuel, les indemnités et le droit à la formation des élus locaux. Cependant, **la question du statut de l'élu ne peut être appréhendée de manière satisfaisante sans aborder la question des moyens financiers des collectivités territoriales** (dotations de l'État, fiscalité locale), **ni s'interroger sur les conditions dans lesquelles les élus locaux sont mis en capacité de répondre aux besoins des habitants**, d'anticiper l'organisation des politiques publiques nécessaires par la mise en place des services publics du quotidien, et de faire face à l'inévitable mur d'investissement de la transition écologique.

Les travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu local réalisés lors de la dernière mandature par la délégation ont montré combien **le déficit de « pouvoir d'agir » est une préoccupation récurrente des élus locaux**. Dans une société qui s'appauvrit et où les tensions s'aggravent, les maires, dépourvus de moyens suffisants, deviennent les réceptacles des colères ordinaires des citoyens. **Un mur se dresse entre le peuple et ses représentants locaux.**

Le groupe LFI-NFP souligne que l'amélioration, toujours possible, du statut de l'élu local restera vaine sans une réflexion plus large sur **le nécessaire renouveau de la décentralisation**. Cela suppose de **redéfinir les compétences et les moyens alloués aux collectivités**, afin de redonner tout son sens aux principes de libre administration et d'autonomie financière, tout en ancrant pleinement la participation citoyenne au cœur de la vie politique locale.

Pour cela, **le fonctionnement des assemblées locales doit se démocratiser** et gagner en transparence. Dans cette perspective, le groupe LFI-NFP défend **une amélioration des droits des élus**, en particulier de ceux **de l'opposition**, ainsi que **le développement des référendums d'initiative citoyenne locaux**. Ces mesures permettront une repolitisation de l'échelon local afin d'enrayer la démobilisation de l'investissement citoyen. Il est regrettable que ces questions ne soient pas abordées à l'occasion de ces travaux.

(1) Martial Foucault, *Les maires sous pression budgétaire face à un État centralisateur*, AMF-CEVIPOF, novembre 2024, p. 2-3.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe Socialistes et apparentés était représenté par M. Stéphane Delautrette, député de la Haute-Vienne.

L’envie de s’engager dans la vie publique est indissociable de la **capacité** des élus locaux à répondre aux besoins exprimés par leurs concitoyens. Les collectivités territoriales ne retrouveront un « **pouvoir d’agir** » que si elles disposent des **moyens budgétaires** suffisants et, plus fondamentalement, d’une véritable **autonomie financière**.

Pour autant, ces questions ne sont qu’une des facettes du problème. Une amélioration **sensible** des **droits** attachés aux fonctions d’élu local peut également donner à l’opinion publique un **signal fort** et, ainsi, contribuer à enrayer la crise des vocations que connaît actuellement notre pays.

Pour cette raison, **le groupe Socialistes et apparentés soutient pleinement les dispositions envisagées dans la proposition de loi n° 207 précitée** et souhaite qu’elles soient pleinement prises en compte dans la discussion qui devrait s’ouvrir prochainement sur le texte d’initiative sénatoriale.

5. Le groupe Écologiste et Social

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe Écologiste et Social était représenté par Mme Catherine Hervieu, députée de la Côte-d’Or.

Le statut de l’élu local est important pour **la démocratie locale** et, plus largement, pour la démocratie *stricto sensu*. En toile de fond se pose la question des moyens dont disposent les élus pour remplir leurs missions.

L’exercice d’un mandat local au quotidien et l’organisation qui en découle diffèrent selon la taille de la collectivité et ont un impact sur l’engagement des élus locaux. Mme Catherine Hervieu, députée de la Côte-d’Or, rappelle que **les freins à l’engagement sont multiples** : le sentiment d’être légitime à porter un mandat (« syndrome de l’imposeur »), la compatibilité avec la vie familiale et la vie étudiante ou professionnelle, l’accès à la formation et à l’accompagnement pendant le mandat, les risques liés à la sécurité, etc. De fait, il est parfois difficile de consulter des listes aux élections municipales.

Le groupe Écologiste et Social souhaite, par ses propositions, **favoriser la diversité des profils des élus locaux**.

6. Le groupe Les Démocrates

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe Les Démocrates était représenté par M. Emmanuel Mandon, député de la Loire.

Le groupe Les Démocrates a, depuis longtemps, évoqué la nécessité de doter les élus locaux d'un statut, et souhaite que soit engagée rapidement une démarche législative qui permette de **compléter**, d'**enrichir**, de **coordonner** et de **rendre plus cohérentes** les dispositions déjà existantes qui ont apporté, au fil du temps, un certain nombre de réponses.

M. Emmanuel Mandon, député de la Loire, souligne qu'il est d'abord attendu de l'État **une reconnaissance du rôle des élus locaux**, qui constituent la pierre angulaire de la démocratie locale au sein de la République. Il relève que vivifier notre démocratie locale n'est pas chose aisée dans un pays qui est réticent à confier sa destinée à d'autres institutions que l'État unitaire. **L'adaptation de la décentralisation, conçue comme un « jardin à la française », apparaît comme un grand défi.**

La proximité des prochaines élections municipales nous place à un moment de notre vie démocratique où nous devons nous interroger sur les perspectives de l'exercice du mandat local alors que les élus expriment leurs doutes.

7. Le groupe Horizons & Indépendants

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe Horizons & Indépendants était représenté par M. Jean-Michel Brard, député de Loire-Atlantique.

Le groupe Horizons & indépendants se réjouit que la question du statut de l'élu local soit débattue au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il souhaite que le projet de réforme initié l'an dernier soit **rapidement mis à l'ordre du jour** de l'Assemblée nationale de façon à ce qu'un signal fort soit donné en direction de ceux qui, parmi nos concitoyens, envisagent de se porter candidats aux prochaines élections municipales.

Les élus locaux sont des maillons essentiels de notre République. Ils constituent l'échelon le plus local de la démocratie dans un pays qui a fait de la commune sa « **cellule de base** ». Les maires demeurent les élus en lesquels les Français font le plus confiance. Dans de très nombreuses communes, notamment celles de moins de 10 000 habitants qui représentent 97 % du total des communes françaises, le maire est une figure de **terrain** et de **proximité** connue de ses administrés.

Pourtant, selon les données communiquées par le précédent Gouvernement à l'automne 2024 ⁽¹⁾, près de **2 400 maires auraient démissionné depuis juin 2020** et 57 000 sièges de conseillers municipaux seraient vacants. Ce phénomène est malheureusement en hausse. Il est vrai que la mandature 2020-2026 a été d'une difficulté incontestable pour les élus locaux, qui ont dû faire face à la crise sanitaire, à la crise énergétique et, désormais, à la crise budgétaire. **Pour le groupe Horizons & Indépendants, cela ne suffit pas à expliquer la crise des vocations.**

Le désengagement de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales, matérialisé par des transferts de compétences sans moyens associés, ainsi que l'inflation normative conduisent à un **alourdissement considérable** de la charge pesant sur les élus locaux. Il est, en quelque sorte, demandé constamment aux collectivités d'en **faire toujours plus** avec de moins en moins de moyens. Les élus locaux, tenus d'appliquer de plus en plus d'exigences imposées par l'État, se préoccupent d'autant moins de leurs électeurs et de la satisfaction des besoins concrets des citoyens. **Cette surcharge les place dans une situation inconfortable qui leur fait perdre de vue le sens premier de leur mission.**

À cette perte de sens s'ajoute le manque de reconnaissance de l'engagement lié aux nombreuses **carences du statut de l'élu local**. Des pans entiers de la société française ne sont pas représentés dans les organes délibérants des collectivités territoriales : selon les données publiées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), **seuls 2,5 % des maires et 4,1 % des premiers adjoints avaient moins de 40 ans au 1^{er} janvier 2024** ⁽²⁾.

M. Jean-Michel Brard, député de Loire-Atlantique, a cité **deux exemples** d'élus locaux ayant annoncé leur intention de se désengager. Le 11 janvier dernier, la maire de Loireauxence (44), Mme Christine Blanchet, âgée de 45 ans, a indiqué qu'elle ne souhaitait pas se représenter en 2026. Les fonctions de maire, pour passionnantes qu'elles soient, lui apparaissaient **peu compatibles** avec une vie de famille et des obligations professionnelles. Elle a également déploré le **manque de formation** des élus locaux compte tenu des défis immenses qu'ils doivent relever. Au début de l'année 2025, le maire des Sables-d'Olonne (85), M. Yannick Moreau, âgé de 49 ans, a pris la décision de démissionner en septembre prochain. L'élu a précisé qu'il souhaitait retrouver une vie professionnelle lui permettant de retrouver **une couverture sociale satisfaisante**. Il regrettait, notamment, que les élus locaux ne soient pas éligibles en tant que tels à **l'assurance chômage** et n'aient accès qu'à un **régime de retraite** très limité.

Le groupe Horizons & Indépendants appelle donc la représentation nationale à apporter aux élus locaux la **reconnaissance** et les **moyens d'action** nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. **L'avenir de la démocratie représentative dans les territoires est en jeu.**

(1) Données fournies par Mme Catherine Vautrin, ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation à l'occasion d'un entretien au Figaro du 18 novembre 2024.

(2) *Les collectivités locales en chiffres* (DGCL) - édition 2024.

QUESTION N° 1 : COMMENT ABOUTIR À UNE AMÉLIORATION RÉELLE DES INDEMNITÉS ALLOUÉES À L'ENSEMBLE DES ÉLUS LOCAUX, Y COMPRIS À CEUX QUI NE FONT PAS PARTIE DE L'EXÉCUTIF ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 15 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- **Réévaluation** des plafonds indemnitaires applicables aux maires et aux adjoints : **articles 1^{er} et 2** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- Fixation **par principe** des indemnités de fonction des **exécutifs locaux** au plafond du barème prévu par la loi ou le règlement, sauf si l'organe délibérant en décide autrement à la demande de l'exécutif concerné : **recommandation n° 22** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l' élu local, nouvel **article L. 1122-2** du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **article 2** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Attribution d'un mécanisme d'indemnisation minimale pour tout élu local, même sans délégation de l'exécutif, dénommé « **indemnité d'engagement citoyen** » : **recommandation n° 23** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1122-3** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- Extension à toutes les strates ⁽¹⁾ de la possibilité pour une collectivité ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de prendre en charge les **frais de représentation de son président** : **recommandation n° 24** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1122-5** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- Extension de la prise en charge des frais de transport et de séjour à tout élu disposant d'une délégation, **indépendamment de tout mandat spécial**, qui représente sa collectivité ou son EPCI à fiscalité propre à un évènement extérieur : **recommandation n° 25** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1122-7** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- **Reconnaissance du droit de tout élu local** d'obtenir le remboursement des **frais de transport** et de **séjour** qu'il aurait engagés pour participer aux **réunions** des organes de sa collectivité ou de son EPCI, à l'exception des conseillers municipaux et des élus des EPCI, dont le droit à défraiement serait limité aux seules réunions se tenant à l'extérieur de la commune qu'ils représentent : nouvel **article L. 1122-8** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et article 5 de la proposition de loi sénatoriale.

(1) La prise en charge de ces frais est limitée actuellement au bloc communal.

1. Le groupe Rassemblement national

Le groupe Rassemblement national n'est **pas favorable** à ce que les indemnités de fonction des **exécutifs** locaux ⁽¹⁾ soient fixées **par principe au plafond du barème** prévu par la loi ou le règlement, sauf si l'organe délibérant en décide autrement à la demande de l'exécutif concerné. Les communes de moins de 500 habitants, qui représentent la moitié des communes françaises, rencontrent déjà des difficultés à assurer l'indemnisation du maire et de ses adjoints. À titre d'exemple, le plafond indemnitaire du maire d'une commune de 100 habitants, soit 1 048,18 euros bruts au 1^{er} janvier 2024, peut représenter jusqu'à **plus de 20 % du budget total de la collectivité**.

Toutefois, il pourrait être opportun de procéder à une **réévaluation des plafonds indemnitaires** applicables aux maires et aux adjoints selon les modalités figurant dans la proposition de loi sénatoriale en ses articles 1^{er} et 2.

Par ailleurs, le groupe **n'approuve pas** l'idée d'attribuer une indemnité de fonction minimale, dénommée « **indemnité d'engagement citoyen** », à tout élu d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre, même sans délégation de l'exécutif. Une telle indemnité ne saurait être automatique, car elle aboutirait à des **vocations purement vénales sans intérêt démocratique**. Les communes, qui sont une création de la Révolution, fonctionnent en partie sur le **bénévolat** : ce système ne doit pas être supprimé.

Les députés du groupe sont également **très réservés** vis-à-vis des mesures tendant à étendre les **facilités de défraiement** au bénéfice des exécutifs locaux, qu'il s'agisse de l'extension à toutes les strates de la prise en charge des **frais de représentation du président** ou de la suppression de la condition du **mandat spécial** pour la prise en charge des frais de séjour et de transport des élus avec délégation.

Ils estiment qu'il y aurait là des risques d'abus. Une juste revalorisation de l'indemnité de fonction doit suffire à pourvoir aux frais supportés par l'exécutif.

Dans une optique similaire, il ne paraît guère opportun d'inscrire dans la loi le **droit de tout élu local** d'obtenir le remboursement des **frais de transport** qu'il aurait engagés pour participer aux **réunions** des organes de sa collectivité ou de son EPCI, à l'exception des conseillers municipaux et des élus des EPCI, dont le droit à défraiement serait limité aux seules réunions se tenant à l'extérieur de la commune qu'ils représentent.

(1) *Maires et adjoints, présidents et vice-présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, présidents et vice-présidents de conseil départemental, présidents et vice-présidents de conseil régional, présidents et vice-présidents de la métropole de Lyon et des collectivités territoriales à statut particulier (Corse, Guyane, Martinique), présidents et membres des conseils exécutifs de Corse et de Guyane. Les adjoints et vice-présidents doivent disposer d'une délégation de fonction.*

2. Le groupe Ensemble pour la République

Naturellement, l'argent n'a **jamais** été la **raison d'être** de l'engagement des citoyens dans la vie publique locale. Pour autant, les députés du groupe Ensemble pour la République déplorent que **de nombreux conseillers municipaux ne puissent obtenir aucune compensation** des frais qu'ils sont parfois contraints d'engager dans l'exercice de leur mandat.

Le groupe fait donc de la mise en place de « **l'indemnité d'engagement citoyen** », proposition issue du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu local, une « **priorité** ».

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Rappelant par la voix de Mme Élisabeth Martin que de nombreux maires de petites communes renoncent à fixer leur indemnité au plafond légal, car le budget de leur commune ne le leur permet pas, le groupe LFI-NFP se dit en accord avec les propositions qui visent à **fixer automatiquement les indemnités des maires et adjoints** – et par parallélisme, celles des présidents et vice-présidents des départements et des régions – **au plafond légal**, et à **revaloriser le barème actuel des indemnités** afin de prendre en compte l'inflation.

Si le groupe est **réservé sur la mise en place d'une indemnité minimale** pour les élus locaux qui ne font pas partie de l'exécutif et n'exercent pas de délégation, eu égard, notamment, au principe de gratuité des fonctions d'élu local, il défend, en revanche, **la nécessaire compensation des frais liés à l'exercice du mandat pour tous les élus locaux**.

En toutes hypothèses, afin de ne pas créer d'inégalités financières entre collectivités ni peser sur leurs dépenses, ces mesures doivent être **compensées par l'État**.

Enfin, le groupe LFI-NFP rappelle que l'enquête conduite par M. Martial Foucault, professeur à Sciences Po, réalisée en novembre 2023 pour l'AMF à l'occasion du 105^{ème} Congrès des maires ⁽¹⁾, montre que **l'insatisfaction des maires concernant leurs indemnités n'arrive qu'en septième position s'agissant des facteurs explicatifs des démissions de maires**, loin derrière le niveau d'exigence trop élevé des citoyens et les relations de plus en plus complexes avec les services de l'État. Cette étude confirme que peu de maires placent la question des indemnités au cœur de leur engagement. Il ne s'agit pas pour eux de « mettre du beurre dans les épinards ». Ils souhaitent plutôt obtenir plus d'autonomie, ce qui va de pair avec la responsabilité politique et la capacité à lever de l'impôt local qui sont les deux conditions pour produire de la citoyenneté.

(1) Martial Foucault, *Des maires engagés mais empêchés*, AMF-CEVIPOF, novembre 2023, p. 9.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le **régime indemnitaire** accordé aux élus locaux doit incontestablement faire l'objet d'un **rééquilibrage**, tant au sein des collectivités elles-mêmes qu'entre les différentes strates.

Sans qu'il soit besoin, à ce stade, de procéder à une **réévaluation générale des barèmes**, il paraît nécessaire de lever le plus de freins possible à une indemnisation **plus juste de l'ensemble des élus locaux**. Ainsi, le groupe Socialistes et apparentés est **favorable** aux mesures suivantes de la proposition de loi n° 207 précitée :

– la fixation **automatique** au **plafond** des indemnités des **exécutifs** locaux, sauf délibération contraire de l'organe délibérant ;

– l'octroi d'une « **indemnité d'engagement citoyen** » à tout élu local, même si celui-ci ne bénéficie pas d'une délégation de l'exécutif ;

– l'extension du droit au remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux, **quelle que soit la strate**, pour la participation aux réunions des organes de leur collectivité ou de leur EPCI à fiscalité propre, à l'exception des élus du **bloc communal** si la réunion concernée a lieu à l'**intérieur** de la commune qu'ils représentent ;

– la possibilité pour toute collectivité ou EPCI de prendre en charge les frais de transport et de séjour engagés par les **exécutifs** et les élus **avec délégation** pour représenter la collectivité ou l'EPCI **indépendamment de tout mandat spécial**.

Le groupe souligne qu'il convient d'éviter que ces mesures aboutissent à **fragiliser** encore plus les collectivités, notamment celles de petite taille. Pour cette raison, les députés du groupe appellent le Gouvernement à envisager une compensation par l'État de l'effort financier correspondant au travers de la dotation particulière « élu local » (DPEL). **La démocratie a un coût que la collectivité doit assumer**.

5. Le groupe Droite Républicaine

S'agissant de la fixation des indemnités des élus locaux, le groupe Droite Républicaine considère que le nombre d'habitants de la collectivité territoriale ne devrait **pas être le seul critère à retenir**, car il ne rend pas compte de la charge de travail des élus. Ainsi, outre le nombre d'habitants, il faudrait intégrer les compétences exercées et non déléguées par la collectivité, le nombre d'agents, la superficie, etc.

Lorsqu'en raison d'une augmentation de la population, la collectivité change de strate, le maire ou le président devrait pouvoir **automatiquement** bénéficier de l'indemnité de fonction **au taux maximal** prévue pour la nouvelle strate de population dans laquelle se trouve désormais la collectivité concernée.

Enfin, le groupe Droite Républicaine recommande d'**exclure les indemnités** de fonction des élus locaux des revenus pris en compte pour le calcul et l'attribution des prestations sociales.

6. Le groupe Écologiste et Social

La **gratuité du mandat** est un principe inscrit dans la loi. Les indemnités n'ont pour objet que de **faciliter son exercice**. De nombreux élus écologistes estiment **ces indemnités insuffisantes**, en particulier **dans les communes rurales**. Elles reflètent mal le temps réellement consacré à la gestion municipale, surtout dans les petites collectivités dépourvues de services. La secrétaire de mairie, souvent en charge de plusieurs communes, ne peut maîtriser l'ensemble des domaines indispensables au bon fonctionnement d'une mairie ni y consacrer le temps nécessaire. De son côté, la commune ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour recruter du personnel supplémentaire. Le groupe Écologiste et Social appelle donc à **réhausser le plafond d'indemnisation des maires** pour faire face à l'inflation et à **améliorer la répartition de l'enveloppe entre maires, adjoints et conseillers municipaux**.

Le groupe porte également trois demandes :

– l'**augmentation de 40 % des indemnités du maire en cas de cessation totale d'activité** (20 % pour une cessation partielle), pour les communes de moins de 20 000 habitants ;

– l'**indemnisation de tous les élus municipaux**, ce qui nous semble essentiel tant d'un point de vue matériel que d'un point de vue symbolique ;

– la **suppression de la possibilité pour le conseil municipal de baisser les indemnités du maire et des adjoints**, car cette faculté est source de conflits.

Naturellement, ayant conscience des difficultés budgétaires de la plupart des communes de France, le groupe Écologiste et Social demande à **l'État de prendre à sa charge une rémunération digne pour les élus locaux**, via l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement par exemple ou par la création d'une dotation spécifique.

Aujourd'hui, le montant de l'indemnité est calculé en pourcentage de l'indice brut terminal de la fonction publique, ce qui crée **une grande disparité entre les élus** en fonction des organes délibérants. **L'indemnité pourrait être modulée en fonction de l'assiduité** dans l'accomplissement du mandat, sur la base d'indicateurs objectifs inscrits dans le règlement intérieur. Toutefois, **une indemnité minimale** devrait être accordée à tous les élus.

7. Le groupe Les Démocrates

La question des indemnités semble se poser surtout pour les élus membres des conseils municipaux, dont le mandat, particulièrement dans les petites communes, demande **un engagement important**.

Le groupe Les Démocrates constate qu'il existe de grands écarts entre les indemnités auxquelles ont droit les conseillers municipaux selon la strate démographique à laquelle appartient leur commune ⁽¹⁾. Cet écart paraît d'autant moins justifié que **ces élus exercent les mêmes responsabilités et ont des sujétions similaires**. D'ailleurs, le code général des collectivités territoriales considère qu'ils ont les mêmes prérogatives et les placent au même niveau.

En outre, **l'implication de ces conseillers municipaux est d'autant plus forte** que la commune a peu de fonctionnaires, dispose de peu de budget ou n'a que peu d'accès à l'ingénierie territoriale. Les communes ayant une population entre 5 000 et 10 000 habitants en sont une parfaite illustration, les conseillers municipaux de ces communes étant rarement indemnisés. Pourtant, l'indemnité permet notamment de compenser les frais qu'ils supportent.

Aussi, il convient d'**améliorer les indemnités de ceux qui ne font pas partie de l'exécutif**, mais qui sont les chevilles ouvrières de la vie municipale des petites et moyennes communes.

Cette revalorisation des indemnités pourrait être financée par une augmentation de la dotation particulière « élu local » (DPEL).

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Pour le groupe Horizons & Indépendants, la reconnaissance de l'engagement des élus locaux passe en **priorité par l'amélioration des modalités de rémunération**. À ce titre, les députés du groupe préconisent, en tout premier lieu, une **réforme profonde** du système d'indemnisation des élus locaux.

(1) Notamment, alors que les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants sont indemnisés en dehors de l'enveloppe globale prévue pour les maires et les adjoints, tel n'est pas le cas des conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants, l'indemnité étant, le cas échéant, subordonnée au respect de l'enveloppe globale (I et II de l'article L. 2123-24-1 du CGCT).

L'indemnité de fonction serait composée de **deux fractions**, dont l'une serait **fixe** et **obligatoire** pour toutes les communes et l'autre à la fois **facultative** et **modulable**. Il appartiendrait au conseil municipal de décider du montant de la seconde part, le plafond variant en fonction des **fonctions exercées** (maire, adjoint, conseiller avec délégation, conseiller sans délégation) et de la **population** de la collectivité. Ce mécanisme pourrait être **étendu aux EPCI**.

L'attribution d'une indemnité minimale à tous les élus du bloc communal serait un gage de reconnaissance de l'engagement.

Par ailleurs, le groupe considère que, dans la mesure où les indemnités de fonction ne constituent pas un salaire, elles devraient être **intégralement** exonérées de **l'impôt sur le revenu** ⁽¹⁾.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires tient à rappeler préalablement son attachement au **principe de gratuité** de l'exercice d'un mandat électif local ⁽²⁾. Ainsi, l'exercice d'une fonction élective locale est d'abord le résultat d'une volonté de s'engager au service de la collectivité et de l'intérêt général. Néanmoins, il n'existe aucune contradiction entre ce principe et l'idée d'une compensation financière allouée sous la forme d'indemnités, qui viendrait faciliter l'exercice quotidien du mandat des élus locaux.

Compte tenu des exigences croissantes liées au mandat d'élu local, qu'il s'agisse de la multiplicité des tâches ou de la technicité des sujets à traiter, les députés du groupe préconisent **une meilleure prise en charge des frais** engagés par les élus locaux dans un cadre strictement défini par la loi.

Ainsi, le groupe est **favorable** à ce qu'en début de mandat, les indemnités des **exécutifs locaux** soient fixées **d'office** au **plafond du barème** prévu par la loi ou le règlement, sauf si l'assemblée délibérante souhaite y déroger. Il s'agit d'éviter, autant que possible, que ce sujet fasse l'objet d'une instrumentalisation ou encore de débats houleux au sein de l'organe délibérant sans pour autant entraver l'autonomie de décision de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité.

Dans un contexte de tensions économiques, avec les difficultés pesant sur le pouvoir d'achat des Français, **une indexation du plafond indemnitaire sur l'inflation pour l'ensemble des élus pourrait être perçue comme une injustice sociale.**

(1) Actuellement, seule la fraction de l'indemnité de fonction dite représentative des frais d'emploi (FRFE) n'est pas fiscalisée. Pour un mandat unique, la FRFE s'élevait à 1 592,83 euros par mois pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants et 698,79 euros par mois pour les autres élus en application des dispositions de l'article 81 du code général des impôts (CGI).

(2) Ce principe est mentionné à l'art. L. 2123-17 du CGCT : « Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. »

En lieu et place d'une revalorisation généralisée du plafond des indemnités, les députés du groupe LIOT expriment leur préférence pour une **compensation ciblée** à destination des **élus des petites communes** ou ceux des **zones rurales** parmi lesquels l'on observe les taux de démission les plus élevés ⁽¹⁾.

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires est, toutefois, **plus réservé** quant à l'opportunité d'étendre le droit à indemnisation à tous les conseillers municipaux, sans distinction de taille de commune. La charge de travail pour les conseillers municipaux diffère, en effet, d'une commune à une autre. Les députés plaident plutôt en faveur de **l'abaissement à 20 000 habitants**, au lieu de 100 000 habitants aujourd'hui, du seuil à partir duquel une indemnité est due à tout conseiller municipal. Afin, toutefois, de reconnaître l'engagement civique des élus locaux, une indemnisation généralisée peut être envisagée si elle reste **symbolique** et **modulable**.

Enfin, les députés du groupe souhaitent que l'État contribue davantage à l'amélioration des conditions de prise en charge des **frais de mandat** supportés par les élus des **petites communes**. S'agissant de certains exécutifs locaux, en particulier les maires des communes de plus de 100 000 habitants ainsi que les présidents de conseil départemental et de conseil régional, les remboursements alloués par la collectivité devraient faire l'objet de **contrôles plus stricts**, à l'image de ce qui existe pour les parlementaires.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Pour les députés du groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine (GDR), la question des indemnités doit être envisagée dans une **logique d'égalité**.

Ainsi, le groupe est **favorable** à ce que les conseillers municipaux, **même lorsqu'ils ne font pas partie de l'exécutif**, puisse percevoir une indemnité de fonction permettant au minimum de couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat.

Par ailleurs, afin d'anticiper les situations où certains élus, par crainte des critiques ou par retenue, hésitent à voter des indemnités adéquates ou se limitent à des montants symboliques, les députés suggèrent que **le montant global des indemnités soit pris en charge directement par l'État** au travers d'une enveloppe complémentaire et non fongible.

(1) En réponse à la question écrite n° 06410 du sénateur du Puy-de-Dôme Éric Gold du 20 avril 2023 portant sur la hausse préoccupante du nombre de démissions chez les élus municipaux, essentiellement en zone rurale, (réponse publiée au JO le 10 août 2023), le Gouvernement reconnaissait que le taux de démissions dans les communes rurales était particulièrement préoccupant.

11. Le groupe UDR

Les députés du groupe UDR préconisent une **amélioration de la situation financière des élus des communes de moins de 3 500 habitants**, dont les indemnités modestes sont sans commune mesure avec la charge de travail liée à l'exercice de leur mandat.

Plutôt qu'une revalorisation des barèmes, qui risquerait d'entretenir la défiance des citoyens envers leurs élus, le groupe préconise **la défiscalisation totale des indemnités allouées** ⁽¹⁾.

(1) Les indemnités de fonction des élus locaux ne sont aujourd'hui assujetties à l'impôt qu'au-delà de la « fraction représentative des frais d'emploi » mentionnée au 1° de l'article 81 du code général des impôts.

QUESTION N° 2 : EST-IL POSSIBLE D'OFFRIR À TOUS LES ÉLUS LOCAUX, NOTAMMENT AUX FEMMES ET AUX JEUNES, LA GARANTIE QU'ILS POURRONT CONCILIER LES SUJÉTIONS DE LEUR MANDAT AVEC LEUR ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE, LEUR VIE FAMILIALE OU LEURS ÉTUDES ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 15 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Augmentation des crédits d'heures accordés aux maires et aux adjoints pour l'exercice de leurs fonctions : **recommandation n° 27** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local et **article 3** de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale ;
- Création d'un label « **Entreprise citoyenne** » récompensant les entreprises qui ont des élus locaux dans leur effectif : **recommandation n° 28** du rapport n° 2019 et **article 10** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- Inscription des titulaires d'un mandat électif public sur la liste des **salariés protégés** au sens du code du travail : **recommandation n° 29** du rapport n° 2019 et **article 5** de la proposition de loi n° 207 ;
- [**Élus étudiants**] Prise en charge par la commune des frais de déplacement de l'étudiant élu pour se rendre aux réunions du conseil municipal lorsque l'établissement d'enseignement supérieur se situe à l'extérieur de la commune concernée : **recommandation n° 30** du rapport n° 2019, nouvel **article L. 1122-8** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 12** de la proposition de loi sénatoriale ;
- [**Élus étudiants**] Ajout des titulaires d'un mandat électif local à la liste des activités d'engagement permettant de bénéficier d'**aménagement**s dans l'organisation et le déroulement des études : **recommandation n° 31** du rapport n° 2019, **article 6** de la proposition de loi n° 207 et **article 12** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Reconnaissance de la possibilité de **cumuler** l'exercice de fonctions d'élu local, et donc les indemnités de fonction correspondantes, avec le bénéfice d'**indemnités journalières** (IJ) dans le cadre d'un congé de maternité, d'un congé d'adoption ou d'un congé d'accueil de l'enfant : **article 8** de la proposition de loi n° 207 et **article 17** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Fixation à **vingt jours** du maximum de jours d'autorisations d'absence dont bénéficie tout **candidat** à une élection locale : **recommandation n° 50** du rapport n° 2019, **article 7** de la proposition de loi n° 207 et **article 8** de la proposition de loi sénatoriale.

1. Le groupe Rassemblement national

Les députés du groupe Rassemblement national sont favorables à la **levée des obstacles** à l'engagement des **jeunes**, notamment des étudiants, dans la vie publique.

À l’instar des rapporteurs de la mission d’information sur le statut de l’ élu local, ils observent que les **étudiants** peuvent bénéficier d’aménagements dans leur formation au titre de responsabilités exercées dans une association, d’un engagement dans la réserve opérationnelle de l’armée ou de la police nationale, d’un service civique, d’un engagement comme sapeur-pompier volontaire ou même d’une « activité professionnelle » ⁽¹⁾. Les compétences acquises à cette occasion peuvent même être validées dans le cadre de leur cursus universitaire ⁽²⁾. **Dans un cas comme dans l’autre, l’engagement comme élu local n’est pas mentionné.**

Le groupe **soutient**, dès lors, les dispositions des deux propositions de loi consistant à ajouter les titulaires d’un mandat électif local à la liste des activités d’engagement permettant de bénéficier **d’aménagements** dans l’organisation et le déroulement des études ainsi que d’une **validation** dans le cursus des compétences acquises.

De même, il est regrettable que le droit applicable **limite** la possibilité pour un élu local de cumuler ses fonctions, et donc les indemnités de fonction correspondantes, avec le bénéfice d’indemnités journalières (IJ) dans le cadre d’un **congé de maternité**, d’un **congé d’accueil de l’enfant** ou d’un congé **d’adoption**, notamment s’il n’a pas conservé son activité professionnelle. Le Rassemblement national est donc **favorable** aux réformes envisagées dans ce domaine par les deux propositions de loi.

Afin de limiter, autant que possible, les **discriminations politiques** dans le monde professionnel, le groupe souhaite également que les élus locaux soient de nouveau inscrits sur la liste des « **salariés protégés** » figurant dans le code du travail.

Par ailleurs, il est favorable à ce que le **préfet** rappelle systématiquement par courrier aux entreprises qui ont dans leur effectif un maire ou un adjoint au maire le **rôle essentiel** que l’ élu joue au service de la collectivité ainsi que les **droits** dont il dispose ⁽³⁾. En revanche, l’instauration d’un « **label entreprise citoyenne** » récompensant les entreprises recrutant des élus locaux paraît **inutile**. En outre, les députés du groupe Rassemblement national **ne voient pas l’intérêt** d’accroître les **crédits d’heures** accordés aux maires et à leurs adjoints compte tenu de l’érosion des compétences des élus concernés.

(1) Art. L. 611-11 du code de l’éducation.

(2) Art. L. 611-9 du code de l’éducation. La participation à des activités sportives de haut niveau et l’engagement dans la réserve opérationnelle des douanes sont également valorisés.

(3) Recommandation n° 26 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d’information sur le statut de l’ élu local.

Les députés du groupe ont pris note de l'insertion par amendement dans la proposition de loi sénatoriale précitée d'une disposition visant à reconnaître la possibilité pour tout élu local appelé à exercer la **suppléance** de l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre de pouvoir bénéficier d'une **suspension du contrat de travail** ⁽¹⁾. Ils apportent leur **soutien** à cette initiative.

Pour autant, ils expriment de sérieuses **réserves** quant aux mesures qui pourraient **fragiliser les finances des communes**, en particulier celles de petite taille. En sens, ils ne souhaitent pas qu'elles soient **obligées** de prendre en charge les **frais de déplacement** engagés par les élus étudiants pour se rendre aux réunions du conseil municipal lorsque l'établissement d'enseignement supérieur se situe à l'extérieur de la commune concernée.

Dans la même optique, le groupe s'oppose au dispositif de la proposition de loi de l'Assemblée nationale visant à porter au niveau du **plafond horaire de la sécurité sociale** le montant de la compensation allouée par les communes à tout élu qui subirait une **perte de revenus professionnels** sans pouvoir bénéficier d'une indemnité de fonction ⁽²⁾.

Enfin, s'ils ne sont pas par principe hostiles à un relèvement du nombre de **jours d'autorisation d'absence** dont bénéficie tout **candidat** à une élection locale, les députés du Rassemblement national s'attendent à ce que ce type de mesure ne favorise les candidatures d'agents publics **au détriment des salariés du secteur privé et des entrepreneurs**.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Il importe que les assemblées locales **ne soient plus composées uniquement de retraités ou de personnes sans activité**. Dès lors, les mesures inscrites dans les deux propositions de loi en faveur de l'engagement des **jeunes** et des **femmes** vont dans le bon sens et doivent être soutenues. Il s'agit, en particulier, de :

– la reconnaissance de la possibilité de cumuler l'exercice de fonctions d'élu local, et donc des indemnités de fonction, avec le bénéfice d'indemnités journalières (IJ) dans le cadre d'un **congé de maternité**, d'un **congé d'accueil de l'enfant** ou d'un **congé d'adoption**, **que l'élue ait, ou non, conservé une activité professionnelle** ;

– la consécration d'un droit au remboursement des **frais de garde d'enfants** ou **d'assistance** aux personnes âgées ou handicapées **quelle que soit la strate de collectivité concernée** ⁽³⁾ ;

(1) II de l'article 17 de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

(2) Article 4 de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale.

(3) Nouvel article L. 1122-9 du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale. Le droit n'est actuellement contraignant que dans les communes et certains EPCI à fiscalité propre.

– l’ajout des titulaires d’un mandat local à la liste des **activités d’engagement** permettant de bénéficier d’**aménagement**s dans l’organisation et le déroulement des **études** ainsi que de droits spécifiques ;

– la prise en charge par la commune et par les EPCI à fiscalité propre des **frais de transport et de séjour** engagés par les étudiants élus pour **se rendre aux réunions de l’organe délibérant** lorsque l’établissement d’enseignement supérieur se situe à l’extérieur de la commune concernée.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Le groupe LFI-NFP estime que la création d’un véritable statut de l’ élu local passe par **la démocratisation de l’accès aux responsabilités politiques**. Pour qu’elle soit effective, un « **congé républicain** » permettant à tous de se présenter et de faire campagne aux élections locales, sans risque pour son emploi et ses droits, puis d’assurer ensuite sereinement l’exercice du mandat, doit être instauré.

Toutes les mesures allant dans le sens d’**une meilleure conciliation** entre l’exercice du mandat et l’activité professionnelle, la vie familiale ou les études, obtiendront donc logiquement l’approbation du groupe LFI-NFP.

Concrètement, afin d’encourager l’accès aux responsabilités politiques des candidats qui peuvent craindre pour leur emploi, le groupe recommande les mesures suivantes :

– **améliorer le congé électoral** dans sa durée⁽¹⁾ et prévoir une compensation par l’État de la perte de rémunération ;

– étendre l’élection au **scrutin de liste paritaire** à toutes les communes ;

– **augmenter le volume des crédits d’heures** et **étendre le champ des motifs des autorisations d’absences** dont bénéficient les salariés, et permettre la compensation de la perte de revenus en découlant.

Afin de faire progresser la parité dans la vie publique locale, en particulier dans les exécutifs locaux, afin de faire en sorte que tous les parents puissent plus facilement s’engager dans l’exercice d’un mandat, des dispositions devraient être adoptées visant à **renforcer la prise en charge des frais de garde d’enfants** et à permettre à tout élu empêché d’exercer son mandat en raison d’un congé maternité, d’un arrêt maladie ou d’un congé paternité, de **continuer à percevoir une partie de l’indemnité de fonction d’ élu local en sus des indemnités journalières de la sécurité sociale (IJSS)**, et ce, même si l’ élu ou l’ élue concernée n’exerce plus d’activité professionnelle en parallèle.

(1) Actuellement, ce congé est de dix jours ouvrables pour les élections locales ou européennes et vingt jours ouvrables pour les élections législatives ou sénatoriales (articles L. 3142-79 et suivants du code du travail).

En revanche, le groupe LFI-NFP n'est **pas favorable** aux dispositions qui encouragent les élues locales à continuer à exercer leur mandat pendant la période d'une durée minimale de **huit semaines du congé maternité**, ce afin de préserver la santé de la mère mais également la vie privée et familiale. Par ailleurs, les élues qui renoncent à leur congé maternité au-delà de la durée minimale de huit semaines perdent le droit au versement des indemnités journalières de repos ⁽¹⁾. Il conviendrait d'**autoriser le cumul de indemnités de fonction avec les indemnités journalières de repos durant tout le congé maternité**.

De la même manière, **en cas d'arrêt maladie**, afin de préserver la santé des élus, il paraît opportun de remplacer l'accord formel du médecin requis pour autoriser la poursuite de l'exercice du mandat ⁽²⁾ par une autorisation « sauf avis contraire » du médecin. Le groupe préfère en effet **défendre les mesures visant à faciliter le remplacement temporaire des élus empêchés** plutôt que de compromettre leur droit aux congés ou aux arrêts maladies.

Concernant les jeunes, le groupe LFI-NFP se déclare favorable aux mesures visant à **aménager leurs études** afin de faciliter l'exercice d'un mandat local.

De telles mesures ne peuvent néanmoins s'appliquer correctement sans aide financière de l'État pour que les communes puissent compenser par exemple les pertes de revenus pour des salariés, cela est donc incompatible avec le contexte actuel de baisses des dotations des collectivités et de volonté de limiter leurs dépenses en ponctionnant leurs recettes.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements ne deviendront véritablement **représentatifs** qu'à la condition de lever les freins qui empêchent les jeunes et les femmes de concilier leurs **études** et, le cas échéant, leur **maternité** avec l'exercice d'un mandat local.

Le groupe Socialistes et apparentés apporte donc son soutien aux mesures inscrites dans les deux propositions de loi sur ce sujet. L'engagement politique local doit être pris en compte dans les différents cursus de l'enseignement supérieur, tant au titre de la **scolarité** que des **diplômes**. Il est également essentiel que les élus étudiants puissent bénéficier de la prise en charge de leurs **frais de transport et de séjour** lorsque la réunion de leur organe délibérant se tient dans une commune distincte de celle de leurs études.

(1) Art. L. 1225-29 du code du travail et L. 331-3 du code de la sécurité sociale.

(2) Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale précise expressément qu'un élu local en arrêt maladie peut poursuivre l'exercice de son mandat, sous réserve de l'accord formel de son praticien. Ainsi, lorsque le médecin estime que la poursuite des fonctions est compatible avec l'arrêt maladie, l'élu peut continuer à exercer les missions liées à son mandat et à percevoir ses indemnités de fonction.

Par ailleurs, le président Stéphane Delautrette rappelle l'**incongruité** du régime applicable aux élus locaux confrontés à une **maternité** ou à une **paternité**. Les dispositions législatives en vigueur ne permettent pas à une élue enceinte, par exemple, de bénéficier d'un congé de maternité **tout en continuant à exercer ses fonctions** ⁽¹⁾. Par ailleurs, si l'élue prend son congé de maternité, elle ne pourra **percevoir son indemnité de fonction** qu'à la condition d'avoir conservé une activité professionnelle au cours de son mandat ⁽²⁾.

Ainsi, si, comme c'est le cas de **Mme Léonore Moncond'huy**, maire de Poitiers, une élue locale a arrêté de travailler pour se consacrer entièrement à son mandat, sa rémunération se limitera aux seules **indemnités journalières (IJ)** de sécurité sociale.

Il convient, dès lors, de reconnaître la possibilité pour une élue locale de **cumuler** l'exercice d'un mandat local, et donc les indemnités de fonction correspondantes, avec le bénéfice d'IJ dans le cadre d'un congé de maternité, d'un congé d'accueil de l'enfant ou d'un congé d'adoption, **que cette élue ait, ou non, conservé son activité professionnelle**.

S'agissant, enfin, des frais de **garde d'enfants**, le groupe Socialistes et apparentés souhaite que soit consacré un **droit à remboursement** quelle que soit la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre concerné ⁽³⁾.

5. Le groupe Droite Républicaine

Le groupe Droite Républicaine est favorable à l'**augmentation des crédits d'heures** pour l'exercice d'un mandat électif et souhaite que leur mise en œuvre soit simplifiée afin d'éviter les discriminations dont les élus salariés font parfois l'objet.

Il convient également de **faciliter l'accès des jeunes et des femmes à la vie politique**, avec des dispositifs de mentorat et des formations spécifiques pour mieux concilier vie familiale ou vie étudiante avec l'exercice du mandat.

(1) À la différence du congé maladie, au cours duquel l' élu peut être autorisé par son médecin à continuer à exercer son mandat (art. L. 323-6 du code de la sécurité sociale).

(2) La loi ne prévoit, en effet, le maintien de l'indemnité de fonction, au travers d'un mécanisme de compensation à la charge de la collectivité, que pour les élus ayant conservé une activité professionnelle : art. L. 2123-25-1 du CGCT (communes), art. L. 3123-20-1 du CGCT (départements) et art. L. 4135-20-1 du CGCT (régions).

(3) Nouvel article L. 1122-9 du CGCT créée par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale (cf. supra).

6. Le groupe Écologiste et Social

Le groupe Écologiste et Social plaide en faveur d'une meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie d'élu. Aujourd'hui, le fonctionnement de notre démocratie repose beaucoup trop sur l'engagement de milliers de nos concitoyennes et nos concitoyens qui sacrifient des pans entiers de leurs vies personnelles et professionnelles pour faire vivre nos institutions locales.

Il faut, en premier lieu, **rendre effectives les autorisations d'absence** que doivent accorder les employeurs à leurs salariés candidats à une élection locale.

Une fois élus, l'engagement des élus locaux ne peut se faire sans un équilibre entre leur activité professionnelle et leur vie familiale. Afin de favoriser la diversité des profils des élus, il convient de permettre au plus grand nombre de participer pleinement aux séances du conseil et des commissions de leur commune. Pour cela, les conventions collectives doivent faire apparaître **un minimum d'heures d'absence accordées au salarié élu** pour l'exercice de son mandat.

Afin de favoriser l'**engagement des étudiants**, nous voulons également prévoir des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études des étudiants candidats à une élection. Ces aménagements doivent être mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur. Pour rappel, la part des étudiants élus (ou élèves) est de 0,69 %, bien en deçà de leur poids dans la population (4,50 %) ⁽¹⁾. Il est donc essentiel de faciliter leur participation à une campagne électorale, afin de diversifier le profil des élus dans nos territoires.

S'agissant de la conciliation du mandat avec la vie personnelle, nous sommes favorables à ce que la **prise en charge des frais** de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile, engagés en raison de leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat d'élu, soit **compensée par l'État dans toutes les communes de moins de 10 000 habitants**.

L'objectif est d'encourager la participation active à ces fonctions en réduisant les obstacles financiers potentiels qui viendraient limiter ou empêcher le bon déroulement du mandat d'élu. Cette proposition s'inscrit dans la volonté d'améliorer la **prise en compte de la diversité des situations personnelles des conseillers municipaux** et de **promouvoir une représentativité plus large**, au même titre que les modifications apportées dans le cadre de cette proposition de loi pour les élus locaux sur le territoire français.

Enfin, il convient d'**assouplir les règles de cumul des indemnités d'élus et des indemnités journalières d'arrêts maladie**, et de combler le vide juridique illustré notamment par la situation de la maire de Poitiers, afin de **permettre le cumul des indemnités de fonction d'élu avec celles de congé maternité**, d'accueil ou d'adoption.

(1) Rapport d'information n° 2019 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, p. 49.

7. Le groupe Les Démocrates

Concilier les sujétions d'un mandat avec l'activité professionnelle, la vie familiale ou les études doit être **une priorité pour assurer l'attractivité du mandat d'élus local**.

Pour y parvenir, le groupe Les Démocrates considère qu'il faut aborder cette question de manière pragmatique selon deux axes :

– **la qualité de l'information préalable** : les réunions doivent être prévisibles, ce qui suppose que l'ordre du jour (par exemple, celui du conseil municipal) soit établi avec un délai de prévenance adapté aux contraintes de la vie professionnelle. Les différents services communaux doivent donc être en capacité de se coordonner et de se concerter pour y parvenir ;

– **l'organisation des réunions** : la durée des réunions doit être limitée et l'horaire de tenue doit être choisi de façon à permettre au plus grand nombre d'élus d'y assister. Cette bonne pratique est indispensable pour les élus qui ont des enfants à charge. À cet égard, il serait pertinent d'améliorer la prise en charge des frais de garde d'enfants, afin que la parentalité ne soit pas un frein dans l'exercice du mandat.

S'agissant des **étudiants exerçant un mandat d'élus local**, il pourrait être opportun que leur mandat ouvre droit à la **validation des acquis de l'expérience**, des connaissances et des aptitudes acquises au cours du mandat au titre d'une formation de l'enseignement.

S'agissant des femmes élues, le groupe Les Démocrates est attaché à la parité et souhaite **privilégier le scrutin de liste dans les communes de moins de 1 000 habitants**.

Enfin, à l'instar des sapeurs-pompiers volontaires ⁽¹⁾, il pourrait être opportun de **réduire les charges patronales des entreprises employant des salariés élus locaux** en contrepartie du respect par l'employeur des demandes de crédits d'heures et d'autorisations d'absence formulées par son salarié élu local. Les modalités de calcul du montant de la réduction des charges patronales seraient fixées par voie réglementaire.

(1) La loi n°2023 580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie a institué, par son article 52, à compter du 1^{er} janvier 2024, une réduction de charges patronales au bénéfice des employeurs privés à hauteur de 2 000 euros par sapeur-pompier volontaire et par an, dans la limite de 10 000 euros par entreprise.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Le groupe Horizons & Indépendants estime que, pour intéressantes que soient certaines des mesures envisagées dans les deux propositions de loi, **elles ne permettront pas de garantir** aux élus locaux, en particulier aux jeunes et aux femmes, la garantie qu'ils pourront concilier les exigences de leur mandat avec celles de leur famille, de leur vie professionnelle et même de leurs études.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Les députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires considèrent que **l'équilibre** entre la vie privée et les fonctions électives dans l'exercice d'un mandat local est un facteur déterminant pour lutter contre le phénomène des démissions. Créer les conditions de cet équilibre implique de mieux prendre en compte les contraintes personnelles des élus, telles que la vie familiale, la santé et l'emploi.

Afin d'encourager les **femmes** à s'engager davantage dans la vie publique locale, le groupe souhaite qu'il soit possible de **cumuler l'exercice de fonctions d'élu local**, et donc des indemnités de fonction, avec le bénéfice d'indemnités journalières dans le cadre d'un **congé de maternité**, que l'élue ait, ou non, conservé une activité professionnelle.

Par ailleurs, le groupe propose d'étendre aux communes de 3 500 à 4 999 habitants le bénéfice de la **compensation par l'État** de la prise en charge des **frais de garde d'enfants** supportés par les conseillers municipaux à raison de leur participation aux réunions de la commune ⁽¹⁾. Pour les élus des départements et régions, le groupe souhaite que **l'indemnisation de ces frais se fasse de droit sur présentation de justificatifs**, sans nécessiter une délibération, comme c'est déjà le cas dans les communes ⁽²⁾.

Enfin, le groupe met l'accent sur le besoin de **prendre des mesures spécifiques pour les élus étudiants** afin de garantir le renouvellement de la vie politique. Ces élus pourraient bénéficier **d'aménagements** dans leur cursus sous la forme, notamment, d'autorisations d'absence aux cours et de l'accès à un enseignement à distance. Par ailleurs, les collectivités pourraient également, **après délibération** de l'organe délibérant, prendre en charge leurs frais de transport entre la commune où se tiennent les réunions et celle où ils suivent leurs études.

(1) La compensation est actuellement allouée aux communes de moins de 3 500 habitants (art. L 2123-18-2 du CGCT).

(2) Le remboursement de ces frais suppose actuellement une délibération dans les départements (art. L. 3123-19 du CGCT) et les régions art. L. 4135-19 du CGCT).

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Afin de permettre aux femmes et aux jeunes engagés dans un mandat local de concilier l'exercice de leurs fonctions d'élus avec les contraintes professionnelles et familiales, les députés du groupe GDR préconisent **un recours accru au crédit d'heures**, qui serait ainsi **relevé pour tous les élus et dans toutes les communes** ⁽¹⁾.

Le groupe estime, par ailleurs, que la **compensation** de la perte de revenus découlant de l'utilisation de ce crédit d'heures par les élus devrait être **assurée par l'État** au travers d'un fonds *ad hoc* et non par le budget des collectivités concernées.

11. Le groupe UDR

Afin de soutenir les **jeunes étudiants** qui s'engagent dans un mandat local, il pourrait être envisagé de mettre une **bourse** à leur disposition.

Le groupe UDR propose également la création, sur le modèle du chèque emploi-service universel (CESU) ⁽²⁾ d'un « **chèque emploi garde d'enfants** » réservé aux élus locaux. Ce dispositif faciliterait la prise en charge de tout ou partie des frais de garde d'enfants engagés par les élus, notamment les femmes, à l'occasion des nombreuses sujétions liées à leurs fonctions électives.

(1) Le relèvement du crédit d'heures est envisagé dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale en son article 3 (cf. recommandation n° 27 du rapport d'information n° 2019 de la mission d'information sur le statut de l'élus local).

(2) Mentionné à l'article L. 1271-1 du code du travail, le chèque emploi-service universel est un titre emploi ou un titre spécial de paiement qui permet aux particuliers de s'acquitter des prestations de services fournies par les personnes organisant un accueil des enfants scolarisés en école maternelle ou élémentaire durant les heures qui précèdent ou suivent la classe.

QUESTION N° 3 : COMMENT FACILITER L'INCLUSION DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE DES ÉLUS EN SITUATION DE HANDICAP ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 15 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

– [*Élus en situation de handicap*] Consécration d'un **droit au remboursement** des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par l'élu pour participer aux réunions de sa collectivité ou de son EPCI à fiscalité propre, mais aussi aux **réunions préparatoires** : **recommandation n° 32** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, nouvel **article L. 1122-11** du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **articles 5 et 13** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;

– [*Élus en situation de handicap*] Prise en charge de l'aménagement du poste de travail sur le lieu de travail de l'élu concerné et à son domicile : **recommandation n° 34** du rapport n° 2019 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, nouvel **article L. 1122-12** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 13** de la proposition de loi sénatoriale.

1. Le groupe Rassemblement national

Le groupe Rassemblement national est favorable à la reconnaissance d'un **droit au remboursement** des frais spécifiques engagés par les élus locaux, quelle que soit la strate, pour participer aux séances de l'organe délibérant et aux réunions des commissions et instances dont ils font partie. Comme le proposent les auteurs de la proposition de loi n° 207 précitée, ce droit aurait vocation à être élargi aux **réunions préparatoires**. L'aménagement du poste de travail, tant sur le lieu de travail qu'à **domicile**, de l'élu en situation de handicap doit également pouvoir être pris en charge par sa collectivité ou son EPCI à fiscalité propre.

Toutefois, le groupe insiste, à nouveau, sur les **difficultés financières** que rencontrent les communes de petite taille. Si la collectivité ne peut assumer le coût de ces mesures, il en résultera une **discrimination** au détriment des personnes concernées. Afin de limiter la dépense, **les députés affichent leur préférence pour le plafond envisagé dans la proposition de loi sénatoriale**, à savoir le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée aux maires des communes de 500 à 999 habitants ⁽¹⁾.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Les députés du groupe Ensemble pour la République soutiennent particulièrement les **deux préconisations suivantes**, issues du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu local :

(1) Plafond mensuel à 1 656,54 euros bruts au 1^{er} janvier 2024.

– la consécration d'un **droit au remboursement**, quelle que soit la strate de collectivité, des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par l'élu en situation de handicap pour participer aux réunions de l'organe délibérant, aux réunions des commissions et instances dont il fait partie, mais aussi **aux réunions préparatoires correspondantes** ;

– la prise en charge de l'aménagement du **poste de travail** sur le **lieu de travail** et au **domicile** de l'élu en situation de handicap ;

Le remboursement des **frais spécifiques** a, naturellement, vocation à être **plafonné**. Sur ce point, **le groupe rejoint la position du Sénat**, qui fixe le plafond au montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée aux maires des communes de 500 à 999 habitants ⁽¹⁾.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Pour faciliter l'inclusion dans la vie politique locale des élus en situation de handicap, des mesures d'**amélioration de la prise en charge des frais spécifiques pour les élus concernés** (frais d'assistance, frais de transports par exemple) sont nécessaires. Les collectivités doivent procéder à l'**aménagement de leurs locaux afin que le lieu et le poste de travail de l'élu doit être en cohérence avec les impératifs d'accessibilité et d'adaptation**, eu égard aux spécificités de son handicap. À cet égard, Mme Élisabeth Martin souligne que nombre de mairies, surtout dans les petites communes, ne sont pas accessibles au public en situation de handicap. Aussi considère-t-elle qu'une réflexion plus large devrait être entreprise sur l'**accessibilité** des « lieux premiers de la démocratie » que sont **les mairies**.

Le groupe LFI-NFP soutient également la mesure proposée au Sénat visant à **étendre le champ du remboursement des frais**, notamment pour préparer les réunions, et à inscrire dans le code général des collectivités territoriales une obligation d'aménagement des postes de travail par les collectivités. Cela nécessite, là encore, un soutien financier de l'État pour que les communes soient en mesure d'améliorer cette prise en charge.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le groupe Socialistes et apparentés est, naturellement, favorable aux dispositions de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale précitée visant à consacrer un **droit au remboursement** des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap pour exercer leur mandat ainsi que la prise en charge de **l'aménagement du poste de travail** des élus concernés, tant sur le site de la collectivité ou de l'EPCI qu'à domicile.

(1) Cf. *supra*. Dans la proposition de loi de l'Assemblée (n° 207), le plafond est fixé par la collectivité ou l'EPCI à fiscalité sans pouvoir être inférieur, par heure, au montant du salaire minimum horaire de croissance.

À cet égard, le président Stéphane Delautrette rappelle qu'il existe de **nombreuses formes de handicap** et qu'il ne s'agit pas uniquement d'aider des élus souffrant de problèmes de **motricité**. Une déficience **auditive**, par exemple, nécessitera le recrutement d'une personne chargée d'aider l'élu à participer aux réunions de l'organe délibérant.

5. Le groupe Droite Républicaine

Le groupe Droite Républicaine recommande la mise en place d'aides spécifiques garantissant la **compensation des surcoûts liés au handicap**. Cela inclut le financement par les collectivités de matériels adaptés, mise aux normes des bâtiments publics, l'accessibilité universelle des bâtiments publics, et un accompagnement personnalisé pour ces élus, via des dispositifs d'aides humaines ou techniques.

La solidarité locale doit jouer à plein pour financer ses besoins notamment par le biais des dispositifs d'appui régionaux.

6. Le groupe Écologiste et Social

Le nombre d'élus en situation de handicap est beaucoup plus faible que la proportion de personnes handicapées dans la société. Il est donc nécessaire de **favoriser et de faciliter l'engagement des élus en situation de handicap** dont les droits doivent être renforcés, et en conséquence, de supprimer les barrières physiques, techniques et organisationnelles qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat.

Le groupe Écologiste et Social soutient ainsi les propositions du rapport Jumel-Spillebout sur ce sujet : il est nécessaire, d'une part, de **clarifier le remboursement des frais engagés par l'élu en situation de handicap** en posant qu'il porte également sur les réunions préparatoires aux séances du conseil municipal ou communautaire et aux réunions des commissions et des autres instances où l'élu est nommé, d'autre part, de **relever le plafond mensuel de remboursement des frais** auxquels ils sont exposés.

Il est également primordial de **favoriser les conditions de travail des élus en situation de handicap**. Pour cela, l'accessibilité des bâtiments et des lieux de travail est une priorité, tel que posé par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances et la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Par ailleurs, il est également nécessaire de mettre à disposition des élus en situation de handicap **des outils et des moyens matériels adaptés, à leur domicile comme sur leur lieu de travail**.

7. Le groupe Les Démocrates

Le groupe Les Démocrates est attaché à ce que toutes les personnes qui le souhaitent puissent s'engager dans la vie politique locale. Ainsi, **les situations de handicap ne doivent pas constituer un empêchement à cet engagement.**

C'est pourquoi l'accompagnement matériel et humain est essentiel. Les indemnités de fonction perçues par un élu en situation de handicap doivent être cumulables avec toutes autres indemnités.

L'engagement dans la vie politique locale ne doit en aucun cas entraîner une perte de revenus pour les personnes en situation de handicap.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Pour le groupe Horizons & Indépendants, les collectivités territoriales doivent **progresser** en matière d'**inclusion** des élus en situation de handicap. Il leur appartient de s'adapter aux besoins de ces personnes de façon à ce que celles-ci puissent exercer correctement leurs fonctions.

Les députés du groupe préconisent, par ailleurs, la mise en place d'un **fonds national** destiné à soutenir les **petites communes** dans leurs efforts d'amélioration de l'**accessibilité** de leurs locaux.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Les députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires soulignent leur attachement au **principe d'égal accès aux fonctions électives**. Dès lors, ils soutiennent la consécration, dans les deux propositions de loi, d'un droit à l'**aménagement** du poste de travail des élus en situation de handicap, à la fois au siège de la collectivité et à **leur domicile**.

Par ailleurs, le groupe signale que les dispositions législatives en vigueur ne permettent à un élu en situation de handicap de bénéficier que de la prise en charge des frais de déplacement liés à sa participation **aux seules réunions de l'organe délibérant ou des commissions**. Il serait souhaitable que ce droit soit étendu aux autres réunions liées à l'exercice du mandat, notamment les **cérémonies officielles**.

Enfin, les députés du groupe insistent sur l'importance qui s'attache à ce qu'un élu local puisse **cumuler intégralement son indemnité de fonction avec l'allocation adulte handicapé (AAH)**. En dépit de la réforme intervenue avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « engagement et proximité », **ce cumul intégral n'est, à ce jour, toujours pas effectif** ⁽¹⁾.

(1) L'art. L. 821-3 du code de la sécurité sociale, tel que modifié par la loi « engagement et proximité » en son article 97, prévoit que les indemnités de fonction des élus locaux sont « en partie » exclues du montant des ressources servant au calcul de l'AAH.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Les députés du groupe GDR estiment que l'inclusion dans la vie publique locale des élus en situation de handicap passe en priorité par l'accessibilité des documents publics que ces élus sont amenés à consulter.

Ils préconisent l'application par les collectivités de **la méthode dite « facile à lire et à comprendre »** (FALC) ⁽¹⁾.

Le groupe préconise également une amélioration des conditions d'indemnisation des élus locaux en situation de handicap, tant dans **l'accès à la prise en charge** que dans le **montant** de l'indemnité allouée.

Enfin, il est suggéré que les élus locaux puissent être rendus **éligibles au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHP)** afin que les collectivités soient accompagnées dans leurs mesures d'inclusion ⁽²⁾.

11. Le groupe UDR

Selon le groupe UDR, un effort particulier devrait être porté à **l'amélioration de l'accessibilité des bâtiments** des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette question dépasse, naturellement, les seuls élus et intéresse tout citoyen désireux d'accéder aux services publics locaux.

(1) La méthode « Facile à lire et à comprendre », développée dans le cadre du projet européen « Pathways », établit des règles destinées à aider les rédacteurs à rendre l'information plus accessible et compréhensible pour les personnes en situation de déficience intellectuelle.

(2) Le FIPHP, créé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, collecte les contributions financières des employeurs publics soumis à l'obligation d'emploi de personnes handicapées. Il soutient des actions destinées à favoriser l'insertion professionnelle, le maintien dans l'emploi, la formation des personnes handicapées, et la sensibilisation des équipes de travail dans les trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière).

QUESTION N° 4 : SERAIT-IL OPPORTUN D'APPLIQUER AUX ÉLUS LOCAUX EN FIN DE MANDAT LES DISPOSITIFS D'AIDE À LA RECONVERSION SIMILAIRES À CEUX DONT BÉNÉFICIENT LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 15 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Élargissement du bénéfice de **l'allocation différentielle de fin de mandat** (ADFM), allongement de la **durée d'indemnisation** à deux ans, application d'une dégressivité plus faible (80 %) à compter du treizième mois ⁽¹⁾ : **recommandation n° 51** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, nouvel **article L. 1124-13** du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **article 26** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- Rattachement à **France Travail** de la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) et instauration au profit des élus locaux bénéficiaires de l'ADFM de mesures d'accompagnement similaires à celles des **contrats de sécurisation professionnelle** : **recommandation n° 52** du rapport n° 2019, nouvel **article L. 1124-14** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 26** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Intégration des crédits d'heures dans le calcul de la durée d'affiliation donnant droit à une **allocation d'aide au retour à l'emploi** (ARE) : **recommandation n° 53** du rapport n° 2019, nouvel **article L. 1124-15** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 27** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Facilitation de l'accès des anciens élus locaux aux mécanismes de **validation des acquis de l'expérience** (VAE) : **recommandation n° 54** du rapport n° 2019, nouvel **article L. 1124-10** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 25** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Mise en place pour les anciens élus locaux d'aménagements d'épreuves dans les concours d'accès par la « **troisième voie** » à la fonction publique territoriale : **recommandation n° 56** du rapport n° 2019, **article 13** de la proposition de loi n° 207 et **article 14** de la proposition de loi sénatoriale ;
- Intégration du mandat exécutif local dans le calcul de l'ancienneté donnant droit à congés ou permettant de déterminer la durée du préavis de licenciement ainsi que le montant des indemnités correspondantes ⁽²⁾ : **recommandation n° 57** du rapport n° 2019, **article 12** de la proposition de loi n° 207 et **article 27** de la proposition de loi sénatoriale.

(1) Actuellement, l'ADFM est perçue pendant un an au taux de 80 % pendant six mois, puis à 40 % à compter du septième mois.

(2) Ce droit serait réservé aux salariés qui usent de leur droit à suspension du contrat de travail et décident de réintégrer leur entreprise à la sortie du mandat.

1. Le groupe Rassemblement national

Le groupe Rassemblement national est favorable à toutes les mesures destinées à faciliter la **reconversion** des élus locaux à condition, toutefois, que les aides **financières** soient **limitées aux seuls exécutifs**. Les élus d'opposition ne travaillent pas à plein temps et n'ont pas les mêmes contraintes.

En ce sens, il soutient les dispositions, figurant dans les deux propositions de loi précitées, visant à élargir le bénéfice de **l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)** à tous les exécutifs locaux sans considération de seuil démographique. La durée d'indemnisation serait portée à **deux ans**, contre un an actuellement, et le taux de remplacement de l'indemnité de fonction anciennement perçue serait porté à **100 %** pendant les douze premiers mois, avant d'être ramené à **80 %** à partir du treizième mois. Parallèlement, la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat, qui verse l'ADFM, serait confiée à **France Travail**, qui pourrait ainsi faire bénéficier les anciens élus concernés de mesures d'accompagnement similaires à celles découlant pour les salariés des **contrats de sécurisation professionnelle**.

Pour les membres d'exécutifs locaux qui, à la suite d'une non-réélection, se retrouveraient dans l'incapacité de retrouver une activité professionnelle, il paraîtrait opportun de les aider à percevoir une **allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)** qui tiendrait compte du temps consacré à l'exercice du mandat électif. La durée d'affiliation donnant droit à l'allocation pourrait donc utilement intégrer les **crédits d'heures** utilisés par l'élu local.

Par ailleurs, les députés du groupe ne sont pas, par principe, hostiles à ce que les salariés qui feraient usage de leur droit à suspension de leur contrat de travail puissent, lorsqu'ils réintègrent leur entreprise, faire valoir la **durée de leurs fonctions d'élu local**, dans la limite de deux mandats consécutifs, pour le **calcul de l'ancienneté** donnant droit à congés ou permettant de déterminer la durée du préavis de licenciement ainsi que le montant des indemnités correspondantes. Pour autant, **ils estiment qu'il y a lieu de s'interroger sur la validité juridique d'une telle mesure** dans la mesure où des droits attachés à l'exécution d'un contrat de travail seraient ainsi accordés à des personnes qui auraient renoncé à leur activité professionnelle.

S'agissant de la **reconversion** proprement dite, le groupe est favorable à ce que les élus puissent accéder plus facilement aux mécanismes de **validation des acquis de l'expérience (VAE)**. S'ils peuvent, sur le fondement de leur expérience d'élu local, se prévaloir d'une **certification professionnelle** adaptée, il serait donc logique qu'ils puissent, par exemple, être autorisés à passer une **épreuve d'admissibilité adaptée** dans le cadre de la « **troisième voie** » d'accès à la fonction publique.

D'un point de vue général, le groupe Rassemblement national plaide en faveur de la mise en place au niveau du **département** d'un « **référént** » spécialisé dans l'accompagnement des élus en fin de mandat.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Le groupe Ensemble pour la République plaide en faveur d'une **démocratisation** du mandat local au travers de plusieurs mesures facilitant la **reconversion professionnelle** des anciens élus.

Le « **contrat de sécurisation de l'engagement** » mentionné dans le rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu local et repris dans les deux propositions de loi vise à offrir à l'élu concerné un **parcours spécifique** organisé en lien avec France Travail, à l'image de celui appliqué aux signataires des **contrats de sécurisation professionnelle** au sens de l'article L. 1233-65 du code du travail.

Parallèlement, l'élu en reconversion bénéficierait d'une **allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) revalorisée**. La durée d'indemnisation, actuellement d'un an, serait portée à **deux ans** et sa dégressivité serait amoindrie, le taux de remplacement de l'indemnité de fonction anciennement perçue n'étant porté à **80 %** qu'à compter du **treizième mois**. Les députés du groupe précisent que l'ADFM devrait pouvoir être perçue par **tout élu local** percevant une indemnité, que celui-ci ou non fasse partie d'un exécutif.

Dans une optique similaire, il conviendrait d'intégrer les **crédits d'heure** dans le calcul de la durée d'affiliation donnant droit à **l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)** de façon à ce que tout élu local, même non membre d'un exécutif, puisse bénéficier d'une indemnité de chômage s'il quitte son mandat pour non-réélection. **L'élu percevrait l'ARE s'il n'est pas, ou n'est plus, bénéficiaire de l'ADFM**. Le dispositif serait financé par une **cotisation** versée par les collectivités territoriales, à l'image de celle actuellement perçue au profit du fonds de gestion de l'ADFM ⁽¹⁾.

Enfin, le groupe Ensemble pour la République souligne tout l'intérêt qui s'attache à la mise en place d'un **aménagement d'épreuves** dans les concours relevant de la « **troisième voie** » d'accès à la fonction publique territoriale. Des anciens élus pourraient ainsi, par exemple, plus facilement occuper des postes de directeur de police municipale ou de secrétaire de mairie, c'est-à-dire **des emplois qui sont actuellement en tension**.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Le groupe LFI-NFP défend **une amélioration du droit à la formation tout au long du mandat**, qu'il s'agisse de la formation consacrée à l'exercice du mandat ou de celle dédiée à la reconversion après le mandat. L'« après-mandat » ne se prépare pas à la fin du mandat ; il doit être anticipé et préparé tout au long du mandat.

(1) L'ADFM est actuellement versée par le Fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le taux de cotisation obligatoire est fixé à 0,2 % du montant total des indemnités maximales susceptibles d'être versées aux bénéficiaires potentiels du fonds.

La question de la formation et de la reconversion professionnelle est un élément essentiel de la démocratisation de la vie politique locale afin qu'une plus grande diversité de personnes se présentent comme candidats, **en limitant les freins que peuvent constituer la technicité de l'exercice du mandat et les craintes liées à la perte de son emploi.**

Un renforcement des dispositifs existants est nécessaire car le droit individuel à la formation des élus (DIFE) est peu mobilisé. En effet, seuls 5 % des élus locaux l'ont mobilisé depuis la création de la plateforme « Mon compte élu » en janvier 2022. Une piste de réflexion serait de **clarifier la distinction entre le droit à la formation lié à l'exercice du mandat**, pris en charge par la collectivité, en sous-consommation chronique également, **et le DIFE** qui permet de financer à la fois les formations liées à l'exercice du mandat, mais aussi celles liées à la réinsertion professionnelle, et qui est alimenté par les cotisations des élus indemnisés. Une fois mieux définies, ces deux voies de formation gagneraient en visibilité, ce qui conduirait peut-être les élus à en faire un usage plus significatif.

Le groupe soutient toutes les mesures visant à rendre plus systématique la réalisation d'**un bilan de compétences** pour les élus locaux, de formations professionnelles et à faire **valider plus facilement les acquis de l'expérience (VAE)** liée à l'exercice de leur fonction. Le faible recours à la VAE s'explique par un manque de visibilité et d'information, et par un processus peu accessible, alors même que les élus estiment qu'une certification de leurs compétences serait utile pour leur reconversion professionnelle.

Le groupe défend également **l'extension du champ de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)** aux élus locaux qui ne peuvent pas toucher l'allocation chômage. Un meilleur accompagnement des élus qui perçoivent cette allocation est souhaitable, par exemple, par la création d'un contrat de sécurisation de l'engagement sur le modèle de ce qui existe pour les salariés ayant fait l'objet d'un licenciement économique, comme le propose le Sénat. Cela permettra également de communiquer sur l'ADFM qui compte aujourd'hui très peu de bénéficiaires alors même que le fonds qui y est consacré est fortement excédentaire.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le groupe Socialistes et apparentés soutient l'ensemble des mesures de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale précitée visant à **faciliter la reconversion des anciens élus locaux**, que la fin de mandat ait été **choisie** ou **subie**.

Au-delà de la réforme de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) et d'un accès facilité à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), le président Stéphane Delautrette insiste sur la nécessité d'offrir aux élus locaux en reconversion la garantie qu'ils pourront bénéficier d'une **reconnaissance des compétences** acquises au cours de leur mandat.

Cela suppose un accès facilité à des certifications professionnelles au titre de la **valorisation des acquis de l'expérience** (VAE) ainsi que la mise en place d'aménagements d'épreuves dans certains concours d'entrée dans la **fonction publique territoriale**.

5. Le groupe Droite Républicaine

Il serait opportun de rendre éligible aux allocations chômage les élus locaux ayant pris une disponibilité pendant l'exercice de leur mandat et susceptibles d'être licenciés à leur retour dans l'entreprise.

La **validation des acquis de l'expérience (VAE)** d'un mandat municipal doit être mieux valorisée.

6. Le groupe Écologiste et Social

S'agissant de la reconversion professionnelle, il est opportun de réformer l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) qui est trop limitative. Son montant doit passer de **80 à 100 % de la différence des revenus** et s'étendre sur deux années au lieu d'une seule. Elle doit **bénéficier à un plus grand nombre d'élus** en abaissant le seuil d'éligibilité de 1 000 à 500 habitants pour les maires et de 10 000 à 3 000 pour les adjoints, comme le propose le rapport Jumel-Spillebout. Il faut faciliter et encourager la VAE.

Le groupe Écologiste et Social souhaite également instaurer la possibilité de **cotiser à l'assurance chômage** pendant l'exercice du mandat électif.

Une meilleure communication serait également nécessaire pour faire connaître les dispositifs de reconversion existants.

Enfin, il serait également pertinent de permettre à l'ensemble des élus et ce après un mandat, de pouvoir candidater **aux troisièmes concours de l'ensemble des fonctions publiques**. La valorisation de la fonction d'élus, la reconnaissance de cet engagement civique ou politique des élus doit trouver une passerelle vers le service public

7. Le groupe Les Démocrates

L'engagement dans la vie politique locale doit être considéré comme un engagement comme les autres et nous devons engager une réflexion sur les **moyens** permettant d'assurer que le mandat d'élus **ne constitue pas un frein à la réinsertion dans le monde du travail**.

Notre groupe considère qu'il est important de **revoir le mécanisme de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)** afin d'apporter plus de sécurité et de faculté de rebondir à une personne non réélue, notamment pour ceux que leurs mandats successifs ont éloignés de la pratique professionnelle.

Il pourrait être opportun également d'envisager une validation des acquis de l'expérience permettant aux élus d'**accéder à certains emplois administratifs**.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Pour le groupe Horizons & Indépendants, il est indispensable que les élus en fin de mandat qui ne peuvent prétendre à une pension de retraite puissent être **accompagnés** dans leur réinsertion professionnelle à l'instar des personnes en recherche d'emploi. Il en va d'une **meilleure représentativité de la population active** dans les collectivités territoriales.

Bien qu'il ne paraisse **pas nécessaire** de prévoir pour les anciens élus des modalités spécifiques d'accès à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), ils devraient pouvoir accéder aux services mis à disposition des allocataires de France Travail. En ce sens, le groupe **apporte son soutien** à l'instauration pour les bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) d'un **dispositif d'accompagnement similaire à celui découlant des contrats de sécurisation professionnelle**.

Par ailleurs, les anciens élus devraient pouvoir plus systématiquement s'engager dans une démarche de **validation des acquis de l'expérience** (VAE). Dès lors, les mécanismes envisagés dans ce domaine par les deux propositions de loi, en particulier la **procédure de certification professionnelle inscrite dans le texte sénatorial**, vont dans le bon sens.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

La fin d'un mandat, lorsqu'elle n'a pas été préparée et qu'elle ne résulte pas d'un choix personnel, peut être vécue comme une épreuve difficile, notamment en cas de défaite électorale. Dans les cas où l'élu n'exerçait aucune activité professionnelle en parallèle de son mandat, il se retrouve précipitamment face à l'urgence de planifier son avenir professionnel dans des délais restreints. Dans ces conditions, **il est donc essentiel d'améliorer les conditions de transition vers l'après-mandat**.

En ce sens, les députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires considèrent qu'il est indispensable d'assurer **une sécurité financière aux élus en fin de mandat**. L'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM), actuellement sous-utilisée, devrait être mieux promue auprès des élus. Elle pourrait également être étendue à **tous les maires**, indépendamment de la taille de leur commune, ainsi qu'aux adjoints avec délégation des communes de **plus de 3 500 habitants** ou de **5 000 habitants** ⁽¹⁾.

(1) Actuellement, seuls les maires des communes d'au moins 1000 habitants et les adjoints avec délégation des communes d'au moins 10 000 habitants sont éligibles à l'ADFM (art. L. 2123-11-2 du CGCT).

La durée et le montant de l'indemnisation pourraient, par ailleurs, être réformés en s'inspirant en partie des droits dont bénéficient les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) licenciés pour motif économique dans le cadre d'un **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)** ⁽¹⁾.

Pour aider à la reconversion professionnelle des anciens élus, le groupe est favorable à ce qu'un **accompagnement** spécifique, sous la forme d'entretiens et de bilans de formation, soit **mis en œuvre par France Travail**, comme l'envisagent les deux propositions de loi. En outre, le compte personnel de formation (CPF) et la plateforme Mon Compte Élu, encore sous-exploités, mériteraient d'être valorisés dans la mesure où ces outils peuvent offrir des formations adaptées aux besoins des élus.

Enfin, le groupe appelle au renforcement des liens entre les fonctions électives locales et la fonction publique territoriale. Les anciens élus locaux devraient ainsi pouvoir accéder plus facilement, au besoin *via* le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), aux **emplois de contractuels** ⁽²⁾. L'assouplissement des modalités d'accès au « **troisième concours** » de la fonction publique, envisagé dans les deux propositions de loi, recueille également son assentiment.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Pour le groupe GDR, il est absolument nécessaire de créer les conditions d'un égal accès aux mandats électifs locaux pour tous les citoyens, qu'ils soient travailleurs indépendants, chefs d'entreprise, agents du secteur public ou salariés d'une entreprise privée. À cette fin, les députés du groupe sont **favorables à l'alignement du dispositif d'aide à la reprise d'emploi pour les élus en fin de mandat sur ce qui existe déjà dans le secteur privé.**

11. Le groupe UDR

Le groupe UDR estime qu'un accent particulier devrait être porté sur la **valorisation de l'expérience acquise par les élus tout au long de leur mandat.** Ainsi, en fin de mandat, les élus qui envisageraient de se reconvertir dans une carrière professionnelle devraient pouvoir avoir accès à un **bilan de compétences.** L'ensemble des compétences acquises durant leur mandat donnerait ainsi lieu à une **validation des acquis de leur expérience (VAE)** d'élus susceptibles d'être valorisés dans leur recherche d'emploi.

(1) L'allocation est, dans le cadre du CSP, versée pendant douze mois sans aucune dégressivité.

(2) Recommandation n° 55 du rapport d'information n° 2019 précité de la mission d'information sur le statut de l'élu local.

Par ailleurs, les députés du groupe sont favorables aux voies de reconversion des élus locaux en fin de mandat vers la fonction publique territoriale envisagées par la mission d'information sur le statut de l'élu local, qu'il s'agit de **l'accès à des postes de contractuels** ⁽¹⁾ ou de la mise en place d'aménagement d'épreuves dans le « **troisième concours** » de la fonction publique. À ce propos, ils suggèrent l'établissement d'une **grille d'équivalence** entre les compétences liées à l'exercice des fonctions d'élu local et celles attachées à certains postes de fonctionnaire territorial dans des domaines similaires.

(1) *Recommandation n° 55 précitée.*

QUESTION N° 5 : LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE POURRAIT-ELLE PRENDRE LA FORME D'UNE BONIFICATION DE TRIMESTRES POUR LA RETRAITE ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 15 janvier 2025 a porté sur la mesure suivante, figurant dans les deux propositions de loi :

– Attribution aux exécutifs locaux d'une **bonification** sous la forme de trimestres de cotisation à l'assurance retraite : **recommandation n° 58** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l' élu local, **article 14** de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **article 3** de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

1. Le groupe Rassemblement national

Dans la mesure où les **sapeurs-pompiers volontaires** bénéficient, depuis la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, d'un régime de **bonification** de durée d'assurance retraite, les députés du groupe Rassemblement national sont **favorables** à ce que les **exécutifs locaux** puissent disposer d'un avantage similaire à due concurrence de la durée des mandats exercés. Ils ne se prononcent pas, à ce stade, sur le **nombre de trimestres** à prendre en compte ainsi que sur la pertinence du choix opéré par les sénateurs de se limiter aux **seuls mandats complets** ⁽¹⁾.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Le groupe Ensemble pour ma République se prononce en faveur de la **proposition n° 58** du rapport de la mission d'information sur le statut de l' élu local, visant à accorder à tout membre d'un exécutif local une **bonification de trimestres** au titre de l'assurance retraite, sur le modèle de la bonification accordée aux **sapeurs-pompiers volontaires** dans le cadre de la réforme des retraites de 2023. Cette bonification serait de **deux trimestres** pour chaque période, continue ou non, de six ans de fonctions exercées comme **chef d'exécutif local**. Elle serait d'un trimestre par période, continue ou non, de six ans pour les **adjoints** et les **vice-présidents avec délégation** ⁽²⁾.

Si, compte tenu des enjeux budgétaires d'une telle réforme, il s'avérait difficile d'octroyer une bonification, une **compensation** devrait, tout au moins, être accordée aux élus concernés.

(1) *Recommandation n° 58 du rapport n° 2019 précité, article 14 de la proposition de loi n° 207 précité et article 3 de la proposition de loi sénatoriale n° 136 supra.*

(2) *Ibid.*

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Le groupe LFI-NFP souligne que si ce mécanisme de bonification de trimestres peut être envisagé, afin que l'exercice du mandat électif ne pénalise pas l'élu, **il ne constitue pas pour autant une priorité pour les élus locaux**, pas plus que ne l'est la question des indemnités. Il est d'autant moins une priorité qu'il faudra prévoir un nombre élevé de trimestres supplémentaires afin de contrebalancer les dernières lois qui ont reculé l'âge de départ à la retraite au-delà de 60 ans.

En outre, les reculs de l'âge de départ à la retraite suppriment du temps disponible qui pourrait être consacré à **des activités bénévoles et citoyennes, en particulier l'exercice d'un mandat d'élu local**, notamment au sein d'une petite commune. Nous défendons par conséquent le droit à la retraite à 60 ans afin de consacrer ce droit au temps libéré qui permet de s'investir dans la collectivité.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le groupe Socialistes et apparentés est favorable au mécanisme de **bonification** figurant dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale précitée ou, tout au moins, à tout dispositif financier permettant de **compenser le manque à gagner**, en phase de retraite, découlant de l'exercice d'un mandat exécutif local.

5. Le groupe Droite Républicaine

Le groupe Droite Républicaine se prononce en faveur de l'octroi d'**une bonification de trimestres de retraite** pour les maires et les adjoints au maire des **communes de moins de 3 500 habitants** (par exemple, une majoration de deux trimestres pour les maires et d'un trimestre pour les adjoints au maire).

La réduction du temps de travail d'un élu local salarié, voire l'arrêt de son activité, du fait de l'exercice de son mandat électif, entraîne pour l'intéressé une moindre cotisation pour sa retraite et, par voie de conséquence, **une diminution de ses droits**. Le groupe est favorable à ce que cette perte de droits soit compensée.

6. Le groupe Écologiste et Social

Le groupe Écologiste et Social se déclare favorable à **une bonification** au titre de l'assurance retraite pour les élus locaux, **égale à deux trimestres** pour chaque période de six années de mandat, continues ou non.

Cette bonification pourrait être calquée sur le modèle de celle accordée aux sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre de la réforme des retraites de la loi du 14 avril 2023.

7. Le groupe Les Démocrates

Le groupe Les Démocrates considère que l'engagement au service de la collectivité peut faire l'objet d'une reconnaissance par l'octroi d'une bonification de trimestres pour le calcul de la retraite. Cette bonification devrait toutefois être **limitée aux présidents d'exécutifs locaux**.

Il pourrait également être envisagé que **les cotisations aux caisses de retraite complémentaires dont relevait l'élu avant son élection**, lorsqu'il quitte ou réduit son activité, soient prises en charge par la collectivité afin de lui garantir que sa période d'engagement ne générera pas de diminution de ses droits au moment de prendre sa retraite. France Travail prend en charge ces cotisations jusqu'à l'âge de départ à la retraite à taux plein des séniors licenciés. **Il serait équitable que la collectivité en fasse de même pendant la durée du mandat**, afin de permettre à des actifs de pouvoir choisir l'engagement politique, moins rétribué, sans que cet engagement ait des conséquences préjudiciables sur leur future retraite (les retraites versées aux élus par l'IRCANTEC sont dérisoires).

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Le groupe Horizons & Indépendants estime que les contraintes liées à l'exercice d'un mandat local ont un impact sur la vie professionnelle qui peut avoir des **conséquences sur le niveau de vie** des anciens élus lorsqu'ils prennent leur retraite. Il est donc favorable à ce qu'une **bonification de trimestres d'assurance** leur soit octroyée.

Le montant de la bonification dépendrait de la durée du mandat ainsi que du **niveau de responsabilité** des élus concernés dans la collectivité ou l'EPCI à fiscalité propre, à savoir, successivement, le **maire** ou le **président, l'adjoint** ou le **vice-président** puis le **conseiller** bénéficiant d'une **délégation** de l'exécutif.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Le sujet des retraites doit être abordé avec une grande prudence et un souci d'équité. Dans un contexte encore marqué par les débats suscités par la réforme des retraites du 14 avril 2023 ⁽¹⁾, il paraît essentiel d'éviter que nos concitoyens perçoivent une éventuelle bonification comme un **privilège** ouvert aux élus. **Toute mesure en ce sens doit donc être rigoureusement encadrée, calibrée avec précision, et s'inscrire dans un cadre strict et équilibré.**

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires estime que l'engagement des élus locaux, porté vers l'intérêt général, peut être rapproché de celui des **sapeurs-pompiers volontaires**.

(1) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Comme l'envisagent les **deux propositions de loi**, il pourrait être pertinent de s'inspirer du mécanisme introduit par la réforme de 2023 ⁽¹⁾. Seuls les exécutifs locaux seraient concernés. **La bonification proposée par le groupe est d'un trimestre par mandat**. Il paraît, en outre, indispensable de fixer un plafond strict au nombre de trimestres pouvant être cumulés afin de garantir l'équilibre et l'acceptabilité de cette mesure.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Les députés du groupe GDR sont **favorables** à ce que soit mise en place une bonification de trimestres de cotisation d'assurance retraite qui récompenserait l'engagement des élus locaux.

11. Le groupe UDR

Le groupe UDR est **favorable** à l'instauration d'une bonification en matière d'assurance retraite spécifique aux élus locaux. Cette bonification, qui s'élèverait à un ou deux trimestres supplémentaire de cotisation par mandat complet, serait **réservée aux maires des communes de moins de 10 000 habitants**.

(1) La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 précitée prévoit, en son article 24, le bénéfice d'une bonification de trimestres de cotisation pour les sapeurs-pompiers volontaires dans des conditions fixées par décret.

2ND DÉBAT : RÉTABLIR UN EXERCICE SEREIN DU MANDAT LOCAL

QUESTION N° 6 : POURRAIT-ON ALLER PLUS LOIN QUE LA RÉFORME DU 21 MARS 2024 ⁽¹⁾ DANS LA PROTECTION DES CANDIDATS ET TITULAIRES D'UN MANDAT ÉLECTIF LOCAL ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 22 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Octroi **automatique** de la **protection fonctionnelle** à **tous les élus locaux** victimes de violences, de menaces ou d'outrages qui en font la demande, **quelle que soit la strate de collectivité concernée**. Le texte de l'Assemblée nationale maintient le principe d'une délibération préalable pour l'octroi de la protection fonctionnelle à un **élu ne disposant pas d'une délégation de l'exécutif** : nouvel **article L. 1126-3** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **article 19** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- **Extension** du dispositif de protection de **l'intégrité physique** du **candidat** mis en place par la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 en son article 12 aux **proches** du candidat concerné : **recommandation n° 49** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local et **article 15** de la proposition de loi n° 207 ;
- Élargissement des **garanties** que les **contrats d'assurance** souscrits obligatoirement par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre au titre de la protection fonctionnelle, en y incluant notamment l'assistance médico-sociale, les moyens de mise en sécurité et la reconstitution d'image : **recommandation n° 2** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1126-5** du CGCT créée par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- Alourdissement des **sanctions pénales** prévues à l'article 226-1 du code pénal en cas **d'atteinte à la vie privée** d'un élu local ou d'un membre de sa famille : **recommandation n° 8** du rapport n° 2019 et **article 10** de la proposition de loi n° 207.

1. Le groupe Rassemblement national

Lors du débat du 22 janvier 2025, le groupe Rassemblement national était représenté par M. Jocelyn Dessigny, député de l'Aisne.

Le groupe Rassemblement national considère que toute mesure permettant de **renforcer** la protection des élus locaux contre les menaces et les agressions auxquelles ils sont confrontés **va dans le bon sens**.

(1) Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

Dès lors, il est favorable à ce que la protection fonctionnelle soit octroyée **automatiquement** à tout élu local qui en fait la demande, **même s'il n'exerce pas de fonction exécutive** et accorde logiquement sa **préférence** au dispositif de la proposition de loi **sénatoriale**. Le groupe soutient également l'extension aux **proches** du candidat, envisagée dans le texte de l'Assemblée nationale, du mécanisme de prise en charge par l'État des dépenses de protection de **l'intégrité physique** des candidats aux élections mis en place par la loi du 21 mars 2024.

Les députés du groupe se félicitent également de **l'élargissement**, envisagé dans le « statut » mis en place à l'article 1^{er} de la proposition de loi de l'Assemblée, des **garanties** offertes obligatoirement aux élus locaux par les **contrats d'assurance** souscrits par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la protection fonctionnelle. Le principe d'une **compensation par l'État** de la charge correspondante pour les **petites communes** est une excellente idée. Pour le Rassemblement, cette prise en charge par la Nation doit être **intégrale** : l'État a le devoir d'assurer la sécurité des Français et, notamment, de leurs représentants.

S'agissant du **respect de la vie privée**, le groupe Rassemblement national n'est pas, par principe, hostile au renforcement des sanctions pénales lorsqu'il est porté atteinte à la **vie privée** d'un élu local ou de sa famille. Pour autant, il émet des doutes quant à l'efficacité d'une telle mesure compte tenu du principe **d'individualisation** des peines. Quel que soit le type d'infraction, la « **peine plancher** » apparaît toujours préférable à la « **peine plafond** ».

À cette occasion, M. Jocelyn Dessigny, député de l'Aisne, regrette que la vie privée des élus ne soit pas plus respectée par la société, y compris par les **médias**. **Le devoir d'exemplarité n'implique pas que tous les aspects de la vie personnelle d'un élu soient mis sur la place publique.**

Enfin, malgré les mesures prévues dans le cadre du « **pack sécurité** » ⁽¹⁾, l'accompagnement des élus par les services de l'État est encore largement insuffisant. Le groupe plaide en faveur de la mise en place d'un **contact** au niveau de chaque **préfecture** qui serait chargé d'aider les élus victimes de violence à mieux appréhender les procédures de signalement et de dépôt de plainte. **L'assistance juridique doit être systématique** et, comme l'avait relevé la mission d'information sur le statut de l'élu local ⁽²⁾, **accessible à l'ensemble des élus locaux.**

(1) Le « pack sécurité » est un ensemble de mesures présentées par le Gouvernement en juillet 2023 dans le cadre d'un « plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus ». Il comprend, notamment, le déploiement dans les services de police et de gendarmerie d'un réseau de 3400 « référents » consacrés à l'accompagnement des élus confrontés à des violences ou à des menaces.

(2) Recommandation n° 6 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 précité.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Lors du débat du 22 février 2025, le groupe Ensemble pour la République était représenté par M. Didier Le Gac, député du Finistère, et Mme Violette Spillebout, députée du Nord.

Au nom du groupe Ensemble pour la République, Mme Violette Spillebout, députée du Nord, rappelle qu'elle a été **rapporteuse**, pour la **commission des lois**, de la proposition de loi renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux ⁽¹⁾, qui a donné lieu à la loi du 21 mars 2024. Bien que cette réforme ait renforcé sensiblement le droit applicable, **elle pourrait être complétée utilement sur deux points** :

– l'extension du dispositif de protection **de l'intégrité physique** du candidat aux **proches de ce candidat** ;

– l'application de la protection fonctionnelle aux conjoints, aux enfants et aux ascendants directs des **exécutifs départementaux** et **régionaux**, à l'image de ce qui existe pour les maires.

La rapporteure n'avait pu introduire ces dispositions dans la proposition de loi, **les amendements envisagés ayant été jugés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution** ⁽²⁾. Ces mesures figurent, naturellement, dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale ⁽³⁾.

Il conviendrait également de s'assurer que la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, désormais facilitée par la loi du 21 mars 2024, s'applique bien à **toute situation de danger** menaçant un élu local, **quel que soit le lieu considéré**. Ainsi, comme l'a indiqué le maire de Nevers, qui avait été agressé à son cabinet d'avocat, le **local professionnel** de l'élu ne saurait être exclu du périmètre protégé.

En réponse à une interrogation de Mme Mathilde Feld, députée de Gironde, Mme Spillebout précise que, contrairement à ce qui avait été envisagé par la mission d'information sur le statut de l'élu local ⁽⁴⁾ et à la différence de la proposition de loi sénatoriale, le texte de l'Assemblée nationale ne prévoit pas la généralisation à **tous les élus**, y compris **sans délégation**, du dispositif d'attribution **automatique** de la protection fonctionnelle. Compte tenu, d'une part, de la **complexité** qui entoure le traitement des conflits entre élus et, d'autre part, des contraintes pesant sur les **budgets** des collectivités territoriales, il a été décidé de **maintenir, dans l'attente d'une évaluation plus poussée de la loi du 21 mars 2024, le principe de la délibération préalable pour les élus sans délégation**.

(1) Proposition de loi n° 648 de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues.

(2) Ces amendements ont été transformés en des demandes de rapport au Gouvernement, aujourd'hui inscrites à l'article 18 de la loi du 21 mars 2024.

(3) S'agissant des exécutifs départementaux et régionaux, l'extension de la protection fonctionnelle aux proches est prévue au II de l'article L. 1126-3 du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

(4) Recommandation n° 1.

Selon Mme Spillebout, les collectivités sont souvent désarmées lorsqu'émergent des **conflits entre élus**. Sauf à engager une procédure contentieuse devant le juge administratif, il existe, à ce jour, peu de moyens pour un élu d'obtenir parfois la bonne application du règlement intérieur. C'est la raison pour laquelle la mission d'information sur le statut de l' élu local avait recommandé la mise en place d'un « **médiateur des collectivités territoriales** » au niveau des **préfets de région** ⁽¹⁾.

Par ailleurs, Mme Spillebout suggère d'entamer de nouvelles réflexions quant au renforcement de l'efficacité des **sanctions contre le cyberharcèlement** des élus locaux. Des mesures, à portée plus générale, avaient été envisagées par amendement à l'occasion de l'examen du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (**SREN**) ⁽²⁾, mais n'ont pu être discutées ou entrer en vigueur **pour des raisons juridiques** ⁽³⁾. Les attaques sur les réseaux sociaux peuvent littéralement **empêcher les maires de dormir**, comme l'a montré une étude menée récemment sous l'égide de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) sur la **santé des maires** ⁽⁴⁾.

Enfin, près d'un an après l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2024, il paraît nécessaire **d'évaluer sa mise en œuvre**. Certains **décrets** sont, en effet, particulièrement attendus, notamment celui relatif à la mise en œuvre du dispositif de remboursement des frais de protection des candidats ⁽⁵⁾. Le groupe appelle donc à la constitution, au sein de la commission compétente, d'une mission de **contrôle de l'application de la loi** qui serait confiée, notamment, à Mme Spillebout comme rapporteure au fond ⁽⁶⁾. **Les députés membres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pourraient être associés à ces travaux.**

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Lors du débat du 22 janvier 2025, le groupe de la France insoumise – Nouveau front populaire était représenté par Mme Mathilde Feld, députée de la Gironde.

(1) Recommandation n° 19 du rapport n° 2019 précité.

(2) Cf. loi n° 2024-449 du 21 mai 2024.

(3) L'amendement CS513 de Stéphane Vojetta déposé en commission spéciale, qui visait à étendre le régime de l'ordonnance pénale au cyberharcèlement, a été jugé irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution (« cavalier »). Quant au délit d'outrage en ligne, sanctionné selon la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle et introduit par un amendement sénatorial (amendement n° 134 de M. Loïc Hervé), il a été déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-866 DC du 17 mai 2024.

(4) « Être maire aujourd'hui - engagés, débordés, malmenés : quels effets sur la santé ? » - enquête ELUSAN (MM. Didier Mazière et Jérôme Péliasse) - novembre 2024.

(5) Article 12 de la loi du 21 mars 2024.

(6) En application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Mme Mathilde Feld rappelle que le groupe LFI-NFP s'est abstenu sur le vote final de la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, du fait de **la surenchère pénale répressive et inutile** qu'elle proposait par diverses mesures visant à aggraver les peines pour des infractions commises envers les élus.

D'une part, ces propositions entretiennent l'idée d'une justice d'exception pour les élus, d'autre part, **cette course en avant répressive n'a jamais prouvé son utilité**. Plutôt que d'aggraver aveuglement des peines, il faut se poser la question de l'utilité des mesures mises en œuvre après le passage à l'acte.

Renforcer les sanctions pénales ne résout en rien la crise démocratique que traverse le pays et la crise de confiance entre élus et citoyens. C'est pourquoi le groupe LFI-NFP a proposé, lors des débats parlementaires, l'introduction de **mécanismes de médiation entre élus et citoyens**, mais sans succès.

L'insécurité dans laquelle peuvent se trouver les élus est **indissociable de leur perte de « pouvoir d'agir »** pour répondre aux besoins des citoyens. Il s'agit donc, là encore, de redonner des moyens décisionnels mais aussi humains et financiers aux élus locaux. Sans cela, les maires sont susceptibles de devenir les réceptacles des colères courantes de la société. Protéger les élus locaux ne peut se résumer à durcir les réponses aux actes malveillants – notamment ceux venant de groupuscules violents d'extrême droite – dont ils peuvent être la cible ; il convient plutôt d'**agir à la racine** pour éviter que de tels actes se produisent. Le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus ne pourra être restauré que si l'action de l'État, à tous les échelons, local comme national, répond de manière concrète aux défis du quotidien.

S'agissant de **la protection fonctionnelle** (prise en charge des honoraires d'avocats, frais de justice, réparation du préjudice, mesures de protection par la commune), le groupe LFI-NFP regrette que la loi du 21 mars 2024 ne l'ait pas étendue à l'ensemble des élus locaux victimes de violences, menaces ou d'outrages, y compris ceux qui ne sont pas pourvus d'une délégation.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Lors du débat du 22 janvier 2025, le groupe Socialistes et apparentés était représenté par Mme Fanny Dombre Coste, députée de l'Hérault.

Alors que se profile le prochain renouvellement général des conseils municipaux, le groupe Socialistes et apparentés estime nécessaire d'effectuer **un premier bilan** de la mise en œuvre de la loi du 21 mars 2024.

À l’instar du groupe Ensemble pour la République, il appelle donc à la constitution rapide d’une **mission de contrôle** de l’application de la loi **au sein de la commission compétente**, à laquelle les députés de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pourraient se joindre.

Sans attendre les conclusions de cette mission, les députés du groupe Socialistes et apparentés préconisent l’extension aux **proches** de tout **candidat** à une élection nationale ou locale du dispositif de prise en charge des frais de **protection de l’intégrité physique du candidat** mis en place par la loi du 21 mars 2024 en son article 12.

En revanche, ils sont plus réservés quant à l’extension à tous les élus locaux, y compris sans délégation, de la possibilité d’accéder **automatiquement** à la protection fonctionnelle. Il leur paraît important de s’assurer au préalable qu’aucun élu disposant d’une délégation de l’exécutif, **y compris ceux siégeant dans un EPCI à fiscalité propre**, ne soit exclu du dispositif.

5. Le groupe Droite Républicaine

S’agissant de la protection des élus locaux et des candidats aux élections locales, le groupe Droite Républicaine fait plusieurs propositions :

– renforcer l’arsenal législatif et les moyens effectifs alloués à la justice, pour **sanctionner rapidement** les auteurs d’insultes, de menaces, de harcèlements (y compris en ligne) ou d’agressions envers les candidats, les titulaires d’un mandat électif local et leur famille proche ;

– diffuser à tous les maires, **les coordonnées** (mail et portable) du procureur de la République ou du référent élus au sein de chaque parquet ;

– **allonger la prescription biennale** en matière d’assurance, prévue à l’article L. 114-1 du code des assurances, pour les dommages subis par les élus locaux dans l’exercice de leur mandat, afin qu’ils puissent être couverts lorsqu’ils décident de temporiser au-delà de deux ans une situation conflictuelle, avant de décider de porter plainte ;

– entamer **une réflexion sur la santé des élus locaux** dans l’exercice de leur mandat (*burn out*, risques médicaux, etc.).

6. Le groupe Écologiste et Social

Lors du débat du 22 janvier 2025, le groupe Écologiste et Social était représenté par M. Emmanuel Duplessy, député du Loiret.

Le groupe Écologiste et Social rappelle qu’il a voté la loi du 21 mars 2024 à l’issue de l’accord trouvé en commission mixte paritaire.

Le message porté par le groupe est clair : quelles que soient leurs formes, les violences à l'égard des élus ne sont pas tolérables dans notre société et doivent être condamnées. **Il ne s'agit aucunement de faire des élus des citoyens à part, mais d'assurer leur protection dans l'exercice de leurs fonctions.**

Cette réforme a permis de mieux protéger les élus locaux contre les atteintes dont ils sont de plus en plus victimes dans notre pays. Toutefois, de nombreux élus souhaiteraient encore voir ajouter **une protection accrue face aux agressions.**

Le groupe regrette notamment que plusieurs dispositifs destinés à protéger les élus locaux n'intègrent pas **les conseillers municipaux sans délégations**, et notamment celui de **la protection fonctionnelle**. En effet, les agressions contre les élus ne sont pas motivées par la délégation exercée ou non par l'élu mais par son appartenance ou ses choix politiques. Aussi, si le renforcement de la protection fonctionnelle est une avancée, le groupe considère qu'il faut encore l'améliorer pour y intégrer les conseillers municipaux sans délégations.

Au-delà de la protection fonctionnelle, si cette réforme a apporté des mesures nécessaires et attendues, elle ne règle pas tout : elle ne prévient pas la survenance de nouvelles violences contre les élus locaux, pas plus qu'elle ne dédouane l'État de ses responsabilités.

L'action pénale ne peut pas tout : elle permet de punir, pas de prévenir. Ainsi, aggraver les peines encourues ne doit pas nous empêcher de regarder en face **les causes multifactorielles des violences** : nous ne parviendrons à endiguer le mal qu'en agissant sur ses causes.

Le rapprochement des élus et des citoyens est un chantier vital pour raviver la confiance dans le fonctionnement démocratique de notre société et permettre l'accès de chacune et chacun à nos institutions, sans discrimination. Or, dans les faits, on peut faire le constat que le fonctionnement actuel de notre démocratie écarte et méprise trop souvent la voix de celles et ceux qui n'occupent pas les fauteuils du pouvoir.

L'abandon à leur sort des personnes en détresse est un autre terreau des violences. « À portée de baffes », les maires et les élus locaux, les hommes et les femmes politiques les plus proches des citoyens, sont les premières victimes des politiques néolibérales qu'ils n'ont souvent pas décidées. Tant que perdureront ces politiques qui appauvrissent les personnes, détruisent nos services publics et déshumanisent les liens sociaux, les violences ne feront qu'augmenter dans notre société.

7. Le groupe Les Démocrates

Lors du débat du 22 janvier 2025, le groupe Les Démocrates était représenté par M. Emmanuel Mandon, député de la Loire.

La réforme introduite par la loi du 21 mars 2024 a été soutenue par les Démocrates. Elle constitue une première réponse au constat préoccupant de la hausse significative des violences contre les représentants élus de l'autorité, en particulier les maires ruraux qui, du fait de leur proximité avec leurs concitoyens, sont « à portée de baffes » ou d'insultes.

Cette réforme a suivi trois orientations : renforcer la protection des élus de la République et de leurs proches et les conditions de leur prise en charge ; ouvrir aux associations d'élus et aux assemblées territoriales la possibilité de se constituer partie civile ; redéfinir certaines infractions en y intégrant les actes de cyberharcèlement.

Pour le groupe Les Démocrates, il paraît opportun de pouvoir **évaluer la portée de l'application de cette loi avant d'envisager l'étude de mesures nouvelles**, et ce d'autant plus qu'aucun des deux décrets prévus pour son application (celui sur l'assurance des risques liés au mandat et celui sur les modalités de protection des candidats) n'a encore été publié à date. Il est permis d'espérer que les moyens supplémentaires accordés au ministère de la justice permettront d'abréger sensiblement, comme pour les autres contentieux pénaux, les délais de jugement des affaires de violence contre les élus.

La loi confère au maire la qualité d'officier de police judiciaire sous l'autorité du procureur de la République. Cette qualité d'agent de l'État l'expose plus que tout autre élu. Ce qui explique que **dans la grande majorité des cas**, selon les chiffres du ministère de l'intérieur pour 2023 **les victimes de violences sont des maires ou des élus titulaires d'une délégation**. Toutefois, la demande d'**extension de la protection fonctionnelle** à tous les élus locaux, au motif qu'ils sont de plus en plus exposés à des violences, menaces et outrages dans l'exercice de leur mandat, est une revendication fréquemment portée, sur laquelle le législateur a été conduit à se positionner à l'occasion de l'adoption de la loi du 21 mars 2024. L'article 18 de cette loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement **un rapport sur l'opportunité d'élargir la protection fonctionnelle à tous les élus locaux**, y compris ceux qui n'exercent pas de fonction exécutive. Pour le groupe Les Démocrates, il convient d'attendre les conclusions de ce rapport avant d'envisager des mesures nouvelles sur ce sujet.

S'agissant de la **médiation territoriale**, évoquée par Mme Violette Spillebout au nom du groupe Ensemble pour la République ⁽¹⁾, M. Emmanuel Mandon, député de la Loire, déposé récemment une **proposition de loi** à ce sujet ⁽²⁾.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Bien que la réforme du 21 mars 2024 ait renforcé la sécurité des élus locaux, notamment en facilitant l'accès à la **protection fonctionnelle** et en **durcissant les peines** encourues par les auteurs de violence, le groupe Horizons & Indépendants estime nécessaire de poursuivre dans la voie de l'approfondissement des mesures de **sensibilisation** aux risques et **d'accompagnement** des victimes.

Au-delà des actions du « **pack sécurité** » mis en place en 2023 ⁽³⁾, tout candidat à une élection locale devrait pouvoir bénéficier d'une **formation aux risques** liés à l'exercice du mandat, tels que les agressions physiques, la diffusion de données personnelles ou sensibles ou le cyberharcèlement.

En cas de violences ou de menaces, **tout élu devrait pouvoir être mieux accompagné par les services de l'État**. Outre le renforcement de la présence policière sur tous les lieux concernés, l'assistance dans le déclenchement de procédures judiciaires devrait être renforcée. Une **cellule de soutien des proches** de la victime pourrait également être systématiquement proposée.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires considère que la **loi du 21 mars 2024** a constitué une première réponse à l'augmentation des violences et des agressions visant les élus locaux et leurs proches en renforçant la répression pénale, en facilitant l'accès à la protection fonctionnelle et en mettant à la disposition des candidats un mécanisme de remboursement des frais de sécurité. Toutefois, il estime nécessaire **d'aller beaucoup plus loin dans l'élargissement du champ d'application de la protection fonctionnelle**.

Tout élu local, **qu'il occupe ou non une fonction exécutive**, devrait bénéficier de cette protection en cas de violences, de menaces ou d'outrages. Il n'est plus justifié de limiter ce droit selon le rôle ou la fonction exercée, ni même selon le niveau de collectivité (commune, intercommunalité, département et région). **Aucune strate ne devrait être exclue du dispositif**.

L'octroi de cette protection devrait être **automatique**, comme pour les exécutifs actuellement. Cela permettrait de limiter les absences de recours, la complexité des procédures pouvant parfois dissuader les élus concernés.

(1) Cf. page 62 *supra*.

(2) Proposition de loi n° 840 du 21 janvier 2025 visant à renforcer la démocratie locale.

(3) Cf. page 60 *supra*.

Naturellement, dans le souci de garantir le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, les organes délibérants conserveraient **la possibilité de s'opposer** à cette protection par une délibération expresse.

Les **anciens élus** ayant cessé leur mandat depuis une certaine période, par exemple, moins de la moitié du mandat précédent, pourraient bénéficier du même niveau de protection.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine estime que les élus locaux doivent bénéficier des mêmes garanties de sécurité que les autres autorités publiques. Cependant, les personnes concernées sont des élus du peuple et ne sauraient se prévaloir d'un quelconque privilège. **Le compromis trouvé au travers de la loi du 21 mars 2024 ne paraît, dès lors, pas devoir être remis en cause.**

11. Le groupe UDR

Lors du débat du 15 janvier 2025, le groupe UDR était représenté par Mme Sophie Ricourt-Vaginay, députée des Alpes-de-Haute-Provence.

Pour les députés du groupe UDR, le cadre posé par la loi du 21 mars 2024 offre aux élus locaux un premier niveau de protection contre les violences. Ce cadre pourrait être utilement élargi, notamment **aux violences en ligne** dont les élus sont de plus en plus victimes. Les initiatives visant à apporter un **soutien psychologique et juridique aux victimes** doivent également être mieux soutenues.

QUESTION N° 7 : NE FAUDRAIT-IL PAS ALLÉGER LE RISQUE JURIDICTIONNEL PESANT SUR LES ÉLUS LOCAUX, NOTAMMENT AU TITRE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE, DU CONFLIT D'INTÉRÊTS OU DES INCOMPATIBILITÉS DE FONCTIONS ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 22 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Réforme de la définition du **conflit d'intérêts** en lui supprimant l'interférence entre **deux intérêts publics** : **recommandation n° 14** du rapport d'information n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, **article 9** de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale, **article 18** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- **Assouplissement** de la définition du conflit d'intérêts **privés** en introduisant la condition d'un intérêt « **suffisant** » et en invitant à mieux prendre en compte la nature des liens de « proximité particulière » constitutifs du conflit d'intérêts : **article 18** de la proposition de loi sénatoriale n° 136.

1. Le groupe Rassemblement national

La définition actuelle du conflit d'intérêts, telle qu'elle résulte de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, peut conduire à des **mises en cause injustifiées** d'élus locaux. Le droit en vigueur apparaît particulièrement **absurde** lorsque l'élu doit prendre une décision faisant intervenir deux personnes publiques qu'il représente. Pour cette raison, le groupe Rassemblement national soutient le retrait, envisagé dans les deux propositions de loi, de **l'interférence entre deux intérêts publics** des critères constitutifs du conflit d'intérêts.

Le groupe est également favorable à la réforme du **conflit d'intérêts privés** proposée par le Sénat, destinée à introduire des critères de proportionnalité dans la constitution de l'infraction.

2. Le groupe Ensemble pour la République

La spécificité du droit français, qui définit le conflit d'intérêts comme l'interférence de deux intérêts, **que ceux-ci soient privés ou publics**, est souvent source de confusion et d'injustice. Cette approche peut aboutir à des mises en cause pénales injustifiées lorsqu'un élu local est amené à trancher entre l'intérêt de sa collectivité et celui d'une **structure publique qu'il représente**.

Si des **avancées** ont été apportées par la loi « 3DS » du 21 février 2022, notamment lorsque l'élu local siège au sein d'un groupement de collectivités ⁽¹⁾, les règles de déport **restent peu claires** lorsque l'élu représente sa collectivité dans un organe décisionnel d'une structure publique en application des statuts de cette structure et **non en application de la loi** (sociétés d'économie mixte, entreprises publiques locales, etc.).

Il convient donc de **clarifier la notion de conflits d'intérêts** en distinguant, d'une part, les situations où existe un véritable risque de partialité ou d'avantage personnel indu et, d'autre part, celles où l'élu exerce une simple fonction d'arbitrage entre deux intérêts publics, **sans avantage personnel à tirer de la décision**.

Le groupe Ensemble pour la République soutient donc le retrait de **l'interférence entre deux intérêts publics** de la définition du conflit d'intérêts, tel qu'il figure dans les deux propositions de loi. Les conditions d'application du conflit d'intérêts **privés** ne seraient, en revanche, **pas modifiées** afin de limiter les éventuels abus.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Le groupe LFI-NFP n'est **pas favorable** à de nouveaux allègements de la responsabilité pénale des élus, en particulier s'agissant des **conflits d'intérêts**, et n'est **pas en accord** sur ce point avec la proposition de loi adoptée par le Sénat ni avec celle déposée par les députés Violette Spillebout et Stéphane Delautrette. Le groupe relève qu'il existe déjà un certain nombre de dérogations permettant d'atténuer la responsabilité pénale des élus dans des situations spécifiques. Aller plus loin risquerait de nourrir l'idée d'**une justice d'exception au bénéfice des élus** et d'**exacerber la crise démocratique locale** en altérant la perception de ces mesures par les citoyens, d'autant plus qu'il n'y a eu, par exemple, que 20 condamnations d'élus en 2023 pour prise illégale d'intérêts, après 21 en 2022.

Face aux difficultés rencontrés par les élus locaux en matière de conflits d'intérêts, il est possible d'apporter d'autres réponses, notamment en **renforçant l'accompagnement des élus en amont**, afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent involontairement dans des situations de conflits d'intérêts entraînant un risque de condamnation. À cet égard, le groupe LFI-NFP souhaite favoriser le développement de la formation des élus, ainsi que du conseil juridique. Les dispositifs du code pénal et les règles de déport sont complexes et chaque élu devrait pouvoir être formé à ces sujets, en début de mandat puis tout au long du mandat.

(1) Art. 217 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

En outre, si l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » donne la possibilité à tout élu local de consulter **un référent déontologue**, cette faculté est en réalité très peu utilisée. Le dispositif prévoyant le recours à **un référent déontologue** pourrait être approfondi, notamment s'agissant du rôle du déontologue.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le groupe Socialistes et apparentés **soutient** la proposition, issue du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu local, visant à modifier la définition du conflit d'intérêts en retirant de son champ d'application les **interférences entre deux intérêts publics**. Il apparaît nécessaire de simplifier, sur ce point, la vie des élus locaux.

5. Le groupe Droite Républicaine

Le groupe Droite Républicaine souhaite que la responsabilité pénale du maire **en cas d'infraction non intentionnelle** soit limitée.

Par ailleurs, il conviendrait de **distinguer plus clairement la faute administrative de la faute pénale** et de **limiter la mise en cause des élus aux cas de faute grave avérée**.

6. Le groupe Écologiste et Social

Le risque juridique et pénal figure en bonne position des difficultés les plus fréquemment avancées pour expliquer une « crise des vocations » des élus locaux.

Bien que les mises en cause pénales des élus demeurent relativement rares, **le nombre de poursuites engagées à leur rencontre est en augmentation**. Par ailleurs, les élus, notamment locaux, exercent leurs fonctions dans **un cadre complexe** d'interactions entre textes législatifs et réglementaires qu'ils sont supposés maîtriser, y compris dans des domaines techniques tels que le droit de l'environnement ou la protection des données personnelles. Cependant, une méconnaissance de ces dispositions peut engager leur responsabilité.

La question de l'allègement du risque juridictionnel pesant sur les élus locaux doit être abordée **avec prudence**. Il est essentiel de **garantir un équilibre entre la nécessaire protection des élus dans l'exercice de leurs fonctions et l'obligation de transparence et de probité** indispensable à la confiance des citoyens.

Alléger le risque juridictionnel ne doit ainsi pas conduire à affaiblir les mécanismes de contrôle indispensables pour prévenir les abus.

Dans cette perspective, il convient de privilégier une approche équilibrée qui passerait par **un renforcement de la formation et de l'accompagnement des élus et le développement des dispositifs d'accompagnement juridique** accessibles aux élus. La **clarification des règles** en vigueur doit également permettre de les rendre plus lisibles, tout en veillant à maintenir un niveau d'exigence suffisant pour garantir la probité et la transparence.

S'assurer de la légalité doit relever, en premier lieu, de **la responsabilité de l'État et des préfetures** dans un rôle préventif. La justice n'intervient que dans un second temps, dans un rôle répressif, d'autant plus que le contrôle a posteriori est désormais très faible. La saisine rapide des services de l'État pour s'assurer de **la légalité des délibérations adoptées** doit donc être rendue possible.

7. Le groupe Les Démocrates

Le risque juridictionnel pesant sur les élus locaux n'est **pas homogène**, relevant parfois du droit pénal, parfois du droit administratif. Il provient d'ailleurs autant, sinon plus, de **l'interprétation jurisprudentielle** des textes législatifs que de ces textes eux-mêmes. C'est dire que l'« allègement » envisagé peut être, dans certains cas, objectivement difficile à obtenir.

Par ailleurs, toute démarche qui donnerait l'impression de vouloir accorder aux élus une forme d'impunité ou de régime spécial risquerait de susciter de fortes incompréhensions.

Les allègements suggérés ne pourraient donc être proposés qu'au cas par cas, dans des hypothèses où la rédaction actuelle des textes aboutirait à des **conséquences manifestement excessives** au regard de la responsabilité des élus.

C'est ainsi qu'une attention particulière pourrait être apportée à l'harmonisation des dispositions pénales régissant le **conflit d'intérêts**. À cet égard, **l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales** ⁽¹⁾, issu de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS », prévoit que les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, en situation de conflit d'intérêts. Il conviendrait de **s'assurer que cette formulation couvre bien toutes les situations** dans lesquelles la présence d'un élu dans un organe de décision relève d'une obligation juridique extérieure à sa volonté.

Il conviendrait également de **préciser les règles corrélatives correspondant à la publicité et aux modalités pratiques d'exécution du déport** des élus en risque de conflit d'intérêts, et de favoriser la formation des élus sur ce sujet.

(1) Art. 217 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Sans être hostile à toute forme d'allègement du risque juridictionnel pesant sur les élus locaux, le groupe Horizons & Indépendants plaide en faveur d'une réforme **mesurée et équilibrée** par le **renforcement des contrôles**, notamment **déontologiques**.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Dans un contexte où le lien entre les citoyens et leurs élus est fragilisé et où la défiance envers les institutions s'accroît, le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires réaffirme son attachement aux principes fondamentaux **de transparence, de probité et d'intégrité dans la vie publique**. Ces valeurs doivent guider l'action de tous les élus, y compris à l'échelle locale, afin de préserver la confiance des citoyens et l'intérêt général.

Bien que les risques liés à la responsabilité pénale et aux conflits d'intérêts puissent constituer des freins à l'engagement des élus locaux, ces règles visent avant tout à protéger l'intérêt collectif. Dès lors, **un allègement de ces obligations pourrait être perçu comme un recul par les citoyens**. La lutte contre la prise illégale d'intérêts doit rester un pilier de la prévention de la corruption et conserver un caractère dissuasif pour garantir l'intégrité des décisions publiques.

Plutôt que d'aller vers un allègement de ces règles, le groupe estime qu'il serait plus pertinent d'œuvrer à les rendre plus **accessibles**. Il s'agirait de mieux renseigner les élus locaux sur les dispositifs existants, tels que la possibilité de « **déport** » pour prévenir les conflits d'intérêts, ainsi que les dérogations prévues par le code pénal pour les communes d'au plus 3 500 habitants ⁽¹⁾.

Pour autant, le groupe reconnaît les difficultés posées par la définition actuelle du conflit d'intérêts. Une solution équilibrée consisterait à **clarifier** les contours de cette notion, notamment en **précisant la nature de l'intérêt en cause et son degré de gravité**. Une définition plus précise permettrait aux élus de mieux anticiper ces situations et de réduire les incertitudes pesant sur les délibérations locales.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Les députés du groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine estiment qu'à un moment où la défiance grandit envers les institutions, il serait inacceptable d'opérer un quelconque relâchement dans l'encadrement des activités des élus locaux. Ils **désapprouvent** donc les dispositions des deux propositions de loi visant à alléger les contraintes pesant sur les élus en matière de **conflit d'intérêts**.

(1) Le deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal écarte du risque pénal pour prise illégale d'intérêt les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire des communes de moins de 3 501 habitants « habilités à traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros. »

Il leur paraît préférable d'offrir aux élus dont la responsabilité est mise en cause la garantie de **pouvoir se défendre dans de bonnes conditions** au travers, notamment, de la protection fonctionnelle et du soutien apporté par les associations d'élus.

11. Le groupe UDR

Tout en rappelant son attachement aux principes fondamentaux de transparence et de responsabilité, le groupe UDR est favorable à une **limitation de la mise en cause pénale personnelle des élus** aux cas de « comportement répréhensible délibéré ».

Mme Sophie Ricourt-Vaginay, députée des Alpes-de-Haute-Provence, insiste sur la nécessité d'alléger certains aspects de la responsabilité pénale des élus locaux, notamment en matière **environnementale**. Certaines mises en cause pénales découlent parfois d'une **erreur administrative** ou d'un **défaut de moyens disponibles** pour la mise en œuvre d'une disposition légale. Dès lors, elle préconise la reconnaissance dans le droit pénal applicable aux élus locaux de la distinction entre, d'une part, les **fautes intentionnelles et délibérées** et, d'autre part, celles qui relèvent des **choix contraints** opérés par les élus dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant du conflit d'intérêts, les députés UDR plaident pour une **clarification des règles de déport** et une amélioration de la formation des élus locaux en la matière.

QUESTION N° 8 : SERAIT-IL SOUHAITABLE DE RENFORCER DAVANTAGE LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES PESANT SUR LES ÉLUS LOCAUX ET, SI OUI, À QUELLE HAUTEUR ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 22 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Extension aux maires des communes de 3 500 habitants et plus (contre 10 000 habitants actuellement) de l'obligation de **déclarer leurs intérêts**, et non leur patrimoine, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) : **recommandation n° 37** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l' élu local et **article 9** de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale ;
- Obligation pour tout élu local de déclarer à son « référent - déontologue » tout don, avantage ou invitation d'une valeur supérieure à un certain seuil : **recommandation n° 38** du rapport n° 2019, nouvel **article L. 1127-4** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 24** de la proposition de loi sénatoriale. Le texte sénatorial fixe le seuil déclaratif à 150 euros, tandis que le texte de l'Assemblée nationale renvoie à un décret en Conseil d'État ;
- Intégration d'une référence aux valeurs de la République dans la charte de l' élu local et obligation pour le chef de l'exécutif local nouvellement élu de s'engager devant l'assemblée délibérante à respecter la charte : **recommandation n° 36** du rapport n° 2019, nouveaux **articles L. 1127-1** et **L. 1127-2** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 et **article 23** de la proposition de loi sénatoriale.

1. Le groupe Rassemblement national

Le groupe Rassemblement national est **favorable** au renforcement des obligations déontologiques à condition que cela ne constitue pas une **charge excessive** pour les élus locaux, en particulier ceux des petites communes.

Ainsi, les députés du groupe soutiennent l'extension aux maires de 3 500 habitants et plus de **déclarer leurs intérêts** à la HATVP, mesure issue de la proposition de loi de l'Assemblée nationale. Ils rappellent, toutefois, l'importance qui s'attache à ce qu'une telle obligation ne mette pas les élus concernés dans l'embarras du fait **d'erreurs de déclaration**. Un accompagnement numérique, mis en place au niveau des préfectures ou des espaces France services, sera nécessaire.

Dans la même optique, le groupe appuie **l'obligation**, inscrite dans les deux propositions de loi, pour tout élu local de **déclarer** tout don, avantage ou invitation au « référent-déontologue », à l'image de ce qui existe pour les députés et les sénateurs. Le seuil de 150 euros proposé par le Sénat paraît, toutefois, un peu excessif et pourrait être **fixé à 1 000 euros** afin de concentrer l'effort déclaratif aux cadeaux les plus importants.

Enfin, le groupe Rassemblement national est **favorable** à ce que les maires et les présidents de l'organe délibérant ou du conseil exécutif des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre s'engagent, devant leur assemblée, à respecter la « **charte de l'élu local** ». À cet égard, il serait pertinent que cette charte mentionne, en sus des obligations déontologiques habituelles, celles découlant du **respect des valeurs de la République**.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Le groupe Ensemble pour la République estime, tout d'abord, que le **référént déontologue**, issu de la loi « 3DS » ⁽¹⁾, doit être renforcé afin qu'il devienne un acteur central de l'accompagnement éthique des élus locaux. En plus de ses missions traditionnelles, il pourrait jouer un rôle actif dans la **formation** des élus, l'élaboration de **recommandations spécifiques** aux collectivités et la résolution de dilemmes éthiques. Les élus locaux doivent également avoir un accès facilité à ce référent, ce qui suppose que **toutes les collectivités soient couvertes**. À cette occasion, Mme Violette Spillebout, députée du Nord, rappelle que la mission d'information sur le statut de l'élu local avait préconisé la **mutualisation** des référents déontologiques au niveau de **l'intercommunalité** ⁽²⁾.

Les députés du groupe sont également favorables à ce que les élus locaux déclarent au référent déontologue tout don, avantage ou invitation **d'une valeur supérieure à 150 euros**. Cette mesure, inspiré des règles applicables aux parlementaires, permettrait d'assurer une transparence accrue et contribuerait à renforcer la **confiance des citoyens** dans leurs institutions locales.

S'agissant de la **charte de l'élu local**, Mme Spillebout reconnaît que le dispositif, issu du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu local et actuellement inscrit dans les deux propositions de loi, **ne fait pas consensus**. Il ressort des contacts entrepris avec les associations d'élus que, si le contenu de la charte, y compris élargi aux valeurs de la République, n'est pas contesté dans son principe, certains considèrent comme **quelque peu humiliante** l'obligation qui leur serait faite de s'engager publiquement à la respecter. **Le texte pourrait donc être sensiblement amendé sur ce point**.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

La nécessité pour les élus locaux de monter en compétences et en technicité, mais également la volonté des derniers gouvernements, notamment depuis 2017, de développer la différenciation territoriale, ont conduit à **une multiplication des risques d'interférences** dans la gestion locale, notamment par le développement du lobbying local, avec des représentants d'intérêts de plus en plus encouragés à agir auprès des acteurs locaux.

(1) Art. 218 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

(2) Recommandation n° 35 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023.

L'extension du répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP aux acteurs publics locaux depuis le 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾ est donc le bienvenu. Le groupe LFI-NFP souhaite défendre le plus de transparence possible, notamment par des mesures visant à **élargir les obligations déclaratives des élus locaux** (dons, avantages, invitations).

En revanche, le groupe est **en désaccord** avec les dispositions de la proposition de loi sénatoriale et de celle présentée par les députés Violette Spillebout et Stéphane Delautrette visant à intégrer, **dans la Charte de l'élu local** inscrite depuis 2015 à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales ⁽²⁾, un renvoi au **respect des « valeurs de la République »**. Cette référence s'inspire largement de la philosophie de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite loi « Séparatisme » qui impose, par le contrat d'engagement républicain, à toute association de s'engager à respecter de tels « principes de la République » ⁽³⁾. Depuis, cette loi a causé **de nombreuses dérives et abus du fait de l'incertitude juridique liée à cette notion**, privant des associations de subventions.

Intégrer cette référence à la Charte de l'élu local revient à étendre inutilement cette **logique de suspicion généralisée** sur les élus locaux, sur ces maires qui font pourtant tenir la République au quotidien auprès des citoyens en tentant de maintenir des services publics à la hauteur des besoins, tandis que l'État se désengage du territoire national.

La Charte de l'élu local et de nombreux dispositifs légaux visant à garantir le respect des obligations déontologiques des élus locaux, permettent déjà d'éviter les conflits d'intérêts. Afin de prévenir toutes interférences, le groupe LFI-NFP réitère sa recommandation d'**une amélioration de l'accompagnement des élus locaux**, par une meilleure formation sur les dispositions pénales, les règles de déport et les obligations déontologiques, ce qui permettra à l'élu local de se familiariser avec les règles de droit et, ainsi, d'éviter de se retrouver dans des situations illégales. Conjointement à la formation, des dispositifs tel que **le référent déontologue** doivent être développés dans les collectivités, et mobilisés.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Pour le groupe Socialistes et apparentés, **l'exemplarité** des élus est une **condition essentielle** du rétablissement de la **confiance** des citoyens envers leurs institutions. Il est donc favorable à l'extension aux maires des communes de 3 500 à 9 999 habitants de l'obligation de déclarer leurs **intérêts** à la HATVP, ainsi qu'à l'instauration d'une obligation de déclaration au référent déontologue de **tout don, avantage ou invitation** d'une valeur supérieure à un seuil fixé par décret.

(1) Art. 18-2 6° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifié par l'art. 213 de la loi du 21 février 2022 dite loi « 3DS ».

(2) Art. 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

(3) Art. 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

La **mutualisation** de ces référents pourrait également être envisagée afin de faciliter l'accès des élus à cet appui déontologique.

Enfin, les députés du groupe réaffirment leur attachement à ce que les **valeurs de la République** soient bien inscrites dans la **charte de l'élu local**, celle-ci devant faire l'objet d'un engagement oral de l'exécutif de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre devant l'assemblée délibérante.

5. Le groupe Droite Républicaine

Pour le groupe Droite Républicaine, les obligations qui pèsent sur les collectivités en matière de déontologie doivent **rester proportionnées et adaptées à leur taille**.

6. Le groupe Écologiste et Social

La corruption des élus locaux et des agents publics est un sujet sensible à bien des égards. Elle alimente le non-respect du droit, du favoritisme dans l'attribution de logements sociaux, en matière de commande publique, de permis de construire. Elle crée une insécurité sur la transparence des décisions de la commune.

Dans une volonté d'accroître la transparence de la vie publique, il semble souhaitable de **renforcer les obligations déontologiques des élus locaux**, afin de consolider le lien de confiance entre eux et les citoyens. Les réformes à venir doivent conduire à davantage de transparence, notamment en redéfinissant le conflit d'intérêts et en systématisant la déclaration des dons, des avantages et des invitations à des événements.

Les acteurs territoriaux sont toujours confrontés à des zones de risque juridique liées à l'intégrité et à la probité. Ces risques découlent notamment de **la multiplication des interactions et des potentiels conflits d'intérêts** pouvant influencer les décisions, du manque de ressources, ainsi que de l'ampleur croissante des enjeux financiers dans des domaines tels que les marchés publics et les délégations de service public.

S'agissant des conflits d'intérêts, une déclaration obligatoire des élus s'engageant à respecter les valeurs de la République **ne servirait à rien**. En revanche, nous considérons qu'il faut **étendre aux maires des communes de plus de 3 500 habitants la déclaration d'intérêts à la HATVP**, le seuil étant actuellement fixé à 20 000 habitants. Eu égard face au risque pénal de prise illégale d'intérêts, il faut **rendre obligatoire la publication des dépôts dans un registre public**. En outre, l'ensemble des indemnités perçues dans le cadre d'un mandat électif, incluant les indemnités et jetons de présence perçus pour la participation aux réunions d'organismes dits « satellites (sociétés d'économie mixte, etc.), doivent être **rendues publiques chaque année**. Tout **don supérieur à 150 €** devrait être déclaré au déontologue, à l'instar des dons reçus par les députés.

Le renforcement des obligations déontologiques pesant sur les élus locaux doit aller de pair avec la **mise en place d'une période de formation en début de mandat** qui comporterait un volet sur les exigences déontologiques liées à l'exercice de leur mandat.

7. Le groupe Les Démocrates

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales comporte une Charte de l'élu local, donnant ainsi aux obligations déontologiques que celle-ci contient la sanction symbolique de la loi. Cette charte constitue toujours **un cadre adéquat pour la définition des obligations déontologiques qui sont imposées aux élus.**

C'est donc moins sur la nouvelle formulation de principes déontologiques généraux que sur leur mise en pratique qu'il conviendrait de porter l'attention. La mise en place, depuis 2023, des **référénts déontologues** des élus dans les départements a été conçue pour faciliter la mise en œuvre des obligations déontologiques. Il pourrait être utile **d'en évaluer l'action**, en se souvenant que leur intervention est facultative. On pourrait également encourager, **dans le respect de l'autonomie des collectivités**, le développement de la définition de cadres déontologiques propres à celles-ci (codes de bonne conduite, chartes locales de déontologie, etc.).

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Pour le groupe Horizons & Indépendants, le dispositif des « référénts déontologues » est insuffisant et devrait être remplacé par un **comité déontologique** doté de **larges pouvoirs de vérification**. À l'image du déontologue de l'Assemblée nationale, ce comité serait habilité à contrôler régulièrement les modalités de **prise en charge** par la collectivité des **frais** engagés par les élus locaux ainsi que l'utilisation des **moyens matériels** éventuellement **mis à leur disposition**.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Au cours des dernières législatures, le Parlement a renforcé à plusieurs reprises les règles de transparence et de déontologie applicables aux élus, tant nationaux que locaux. Pour les collectivités territoriales, la **charte de l'élu local**, inscrite à l'article L. 1111-1-1 du CGCT, établit clairement les obligations déontologiques qui encadrent l'action des élus locaux. Toutefois, ce corpus de règles, déjà conséquent, ne doit pas devenir **une contrainte excessive ou difficile à appliquer**.

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires insiste sur l'importance qui s'attache à ce que soit préservé un équilibre entre **l'exigence de probité des élus** et la volonté de **ne pas décourager** l'engagement dans la vie locale.

Plutôt que d'introduire de nouvelles règles, les députés du groupe considèrent qu'il serait plus pertinent d'améliorer l'accompagnement et l'information des élus sur les règles ainsi que sur leurs obligations en matière de déontologie. À ce titre, le **référént déontologue** pourrait jouer un rôle essentiel, non comme un organe de contrôle, mais comme **un soutien des élus locaux** en les **guidant** tout au long de leur mandat.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Les députés de la Gauche Démocrate et Républicaine estiment **qu'il n'est pas nécessaire d'abaisser**, comme l'envisage la proposition de loi de l'Assemblée nationale, les **seuils** démographiques applicables aux **déclarations de patrimoine** et **d'intérêts** des élus locaux ⁽¹⁾.

En revanche, ils ne sont pas hostiles à ce que les élus locaux des collectivités les plus importantes déclarent au référént déontologue **tout don, avantage ou invitation** selon des modalités qui pourraient s'inspirer de celles applicables aux parlementaires ⁽²⁾. L'obligation ne s'appliquerait pas aux élus des communes situées en deçà d'un seuil démographique à déterminer.

11. Le groupe UDR

Le groupe UDR considère qu'il n'est **pas nécessaire de mettre en place de nouvelles obligations déontologiques** pour les élus locaux. Il lui paraît plus opportun de mieux informer ces derniers sur les dispositions existantes en la matière.

(1) Les seuils en vigueur sont mentionnés aux 2° et 3° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) L'article 7 du code de déontologie de l'Assemblée nationale, pris en application du deuxième alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée, fixe à 150 euros le montant au-delà duquel tout don, avantage ou invitation doit être déclaré au déontologue de l'institution.

QUESTION N° 9 : COMMENT GARANTIR À TOUT ÉLU LOCAL UN « SOCLE » COMMUN DE FORMATION UTILE À L'EXERCICE DE SES FONCTIONS ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 22 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant dans l'un ou l'autre des deux propositions de loi, voire dans les deux :

- Systématisation d'une **courte session de formation obligatoire** en **début** de mandat, qui comporterait une présentation des fonctions d'élu local, y compris, pour les maires, le détail des missions exercées pour le compte de l'État, ainsi qu'un rappel des droits et obligations, notamment déontologiques : **recommandation n° 41** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local, nouvel **article L. 1125-3** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale et **article 15 bis** de la proposition de loi sénatoriale n° 136 ;
- Allongement à **vingt-quatre jours**, au lieu de dix-huit jours actuellement, de la durée du **congé de formation** que peuvent prendre les élus locaux au cours de leur mandat et fixation du plafond de la compensation de perte de revenu, par heure, à **trois fois la valeur horaire du salaire minimum de croissance (SMIC)** au lieu d'une fois et demi actuellement : **recommandations n° 44 et 45** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1125-6** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- Intégration à la formation que doivent suivre les exécutifs locaux et les élus avec délégation au cours de la première année du mandat d'un **module** consacré à la lutte contre les **violences sexuelles et sexistes** : **recommandation n° 12** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1125-2** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207.

1. Le groupe Rassemblement national

En lieu et place de la **session d'information obligatoire** envisagée dans les deux propositions de loi, les députés du groupe Rassemblement national préconisent un mécanisme plus souple et moins coûteux pour les finances publiques. Pour sa part, M. Jocelyn Dessigny, député de l'Aisne, suggère qu'une **formation en ligne**, préparée par le ministère de l'intérieur en liaison avec le Centre national de la formation des élus locaux (CNFEL), soit mise à disposition de **l'ensemble des élus** dès leur élection. Le tutoriel pourrait même être rendu accessible aux candidats **préalablement au scrutin** de façon à mettre tout le monde sur un pied d'égalité.

Le groupe est, toutefois, **favorable** à ce que la formation que les exécutifs locaux et les élus disposant d'une délégation **doivent** suivre au cours de la **première année du mandat** comporte un module consacré à la **lutte contre les violences sexuelles et sexistes**. M. Jocelyn Dessigny insiste, à cette occasion, sur l'importance qui s'attache à ce que les maires fassent systématiquement un signalement au procureur de la République lorsqu'ils ont le moindre **doute** sur des violences, y compris **intraconjugales**, qui auraient pu être commises à l'encontre d'élues locales.

Le groupe Rassemblement national s'oppose à ce que la durée du congé de formation soit portée à **vingt-quatre jours** et que la compensation financière de la perte de revenus à la charge des collectivités soit **doublée**. Le niveau proposé par le texte de l'Assemblée nationale paraît **excessif**.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Le groupe Ensemble pour la République est favorable à la **session de formation obligatoire** telle qu'elle est envisagée dans le texte de l'Assemblée nationale, tant dans sa **durée** (deux jours) que dans son **contenu** (présentation des fonctions, rappel des obligations déontologiques, sensibilisation à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes). Cette initiative vise à fournir aux élus les bases essentielles pour appréhender leur rôle et comprendre les cadres législatifs et réglementaires dans lesquels ils évoluent.

Les députés du groupe préconisent également le relèvement à **vingt-quatre jours** de la durée du congé de formation sur la durée du mandat ainsi que la fixation à **trois fois la valeur du SMIC horaire** du plafond de la compensation pour perte de revenus allouée, par heure, aux élus locaux. L'allongement de la durée permettrait aux élus de disposer de davantage de temps pour approfondir leurs connaissances dans des domaines cruciaux tels que la gestion budgétaire, l'urbanisme et la transition écologique. Le relèvement du plafond de compensation vise à mieux soutenir les élus, en particulier **ceux qui interrompent leur activité professionnelle pour se former**.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

Face à la complexification des politiques locales, aux transferts de compétences et de responsabilités, ainsi qu'à l'évolution incontournable des enjeux environnementaux et sociétaux, il est essentiel d'**adapter la formation des élus à leurs missions**. Cette évolution doit s'accompagner d'une clarification entre le droit individuel à la formation des élus (DIFE) et la formation liée à l'exercice du mandat, financée par les collectivités. D'autant plus que l'on observe une prédominance des dispositifs de reconversion professionnelle sur la formation suivie en cours de mandat.

Le groupe LFI-NFP entend défendre, comme il l'a déjà fait par voie d'amendements, **pour tous les élus locaux**, et non pour les seuls élus ayant reçu une délégation, l'**obligation de suivre une formation en début de mandat** puis chaque année. Le droit à la formation des élus constitue un élément essentiel de la démocratisation des fonctions électives et le début de mandat doit être un moment de formation, qui doit ensuite se poursuivre tout au long du mandat.

Ces formations ne doivent pas simplement informer les élus mais bien les former, et ce sur un ensemble de sujets variés et évolutifs allant de leurs droits et devoirs, aux finances locales et au droit public et pénal mais également à l'écologie ou à l'égalité femmes-hommes, notamment par des modules sur les violences sexistes et sexuelles.

Pour arriver à une telle qualité de formation, il faut du temps, mais également des financements. Le groupe soutient les mesures visant à **allonger le congé de formation pour les élus locaux salariés**, afin de concilier l'impératif de formation avec la vie professionnelle, et d'augmenter le plafond de la compensation apportée par les collectivités aux élus qui perdent des revenus en raison de la prise d'un congé de formation. Pour encourager les élus locaux à davantage se former, l'État devra nécessairement **accompagner financièrement les collectivités**. Actuellement, les collectivités ne mettent que très peu en œuvre des dépenses de formation et selon les inspections générales des Affaires sociale et de l'Administration (IGAS et IGA), la part des collectivités qui n'exécutent aucune dépense de formation est estimée à 60 %. Selon les mêmes sources, seulement 3 à 5 % des élus locaux se formeraient chaque année. Aujourd'hui, le modèle de financement de la formation des élus repose sur l'hypothèse d'un taux de recours très faible. Si l'on veut encourager les élus à se former, il faudra des moyens supplémentaires et de nouvelles mesures incitatives.

Les **élus des plus petites communes** – celles de moins de 2 000 habitants regroupent 80 % des élus locaux – sont les plus concernés par le manque de formation. Ce sont d'ailleurs ceux qui manquent le plus de temps pour se former dans la mesure où ils cumulent souvent leur mandat avec leur emploi. Une **réforme du mode actuel de financement du droit à la formation des élus locaux (DFEL)** serait la bienvenue : actuellement basée sur un ratio d'*a minima* 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres de l'assemblée délibérante, cette indexation favorise de fait les élus des plus grandes collectivités.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Le groupe Socialistes et apparentés apporte son **soutien** à la **session de formation obligatoire** envisagée dans le rapport de la mission d'information sur le statut de l' élu local et formalisée dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale. Il est également favorable au renforcement des **facilités** accordées aux élus locaux qui souhaitent se former au travers, notamment, de l'allongement à **vingt-quatre jours** de la durée du congé de formation et du relèvement à **trois fois la valeur du SMIC horaire** du plafond de la compensation des pertes de revenus pour formation.

5. Le groupe Droite Républicaine

S'agissant de la formation des élus locaux dans le cadre de l'exercice de leur mandat, le groupe Droite Républicaine fait plusieurs propositions :

– faciliter l'accès à la formation pour les élus (financement et pratique) et étendre l'offre de formation à des thématiques comme le numérique et la transition écologique ;

– faciliter l'accès des maires expérimentés à des emplois de formateur ;

– mettre en place une **période de formation en début de mandat de maire**, portant notamment sur les missions d'agent de l'État (état civil, élections, école, voirie, sécurité...) qui serait prise en charge par l'État ou par le DIFE.

6. Le groupe Écologiste et Social

La formation des élus locaux est un impératif démocratique. Elle représente un vecteur d'accélération des transitions démocratiques, environnementales et sociales nécessaires aux mutations des territoires. Cependant, **elle reste très largement un droit à mettre en pratique**. Si l'accès à la formation a récemment été simplifié, **le non-recours reste la règle**. En 2018, 62 % des communes n'ont inscrit aucune dépense de formation pour leurs élus.

Les causes sont multiples. En effet, des éléments matériels exogènes (moyens, temps, entourage) et des trajectoires personnelles (niveau de formation, formation professionnelle continue) découragent ou encouragent le recours des élus à la formation.

Le groupe Écologiste et Social déplore **le manque d'ambition des mesures existantes** pour augmenter le niveau de formation des élus, notamment face aux montées en compétences des collectivités territoriales (transitions écologique et énergétique, accompagnement social, démarches expérimentales, etc.).

En effet, s'il apparaît nécessaire d'enrichir la formation des primo-élus et de **cibler le début de mandat** pour véhiculer les connaissances nécessaires à l'exercice du mandat (sensibilisation à la fonction, aux missions et aux contraintes), il convient d'organiser les formations des élus **tout au long du mandat** et d'**inciter à leur recours**. Aussi, le groupe appelle-t-il de ses vœux la systématisation d'une période de formation en début de mandat et l'octroi de droits spécifiques aux primo-élus, tout en rappelant que ces temps de formation doivent aussi servir les objectifs de mutation des territoires au regard de l'urgence sociale et climatique.

En revanche, le groupe Écologiste et social **s'oppose au transfert de la formation des élus locaux vers le secteur de la formation professionnelle**. En effet, la suppression des agréments du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) affaiblirait cette instance consultative et exposerait la formation des élus, financée par les collectivités, aux dérives qu'a connues ce secteur. Les associations d'élus doivent rester compétentes pour la formation des fondamentaux (gestion des collectivités locales, gestion du budget, prévention des risques par rapport aux populations, exercice du mandat, prévention des conflits d'intérêt, etc.).

Par ailleurs, **le droit individuel à la formation** (DIFE) doit être facilité car peu d'élus le sollicite. Cependant, le rehaussement des plafonds du DIFE aurait pour effet de grever les budgets sans pour autant augmenter le recours aux formations. La priorité n'est donc pas d'augmenter le montant maximum cumulable, actuellement de 800 € sur la base de 400 € par an, mais de lever les obstacles à l'entrée en formation. Il semble que dispenser une partie des **formations en ligne** et **faciliter les absences des élus salariés** permettent un recours plus systématique à la formation. À la mise en place d'un tronc commun de formation devrait être ajouté, selon l'appréciation du maire, un module supplémentaire **selon les besoins de la commune**.

Le groupe Écologiste et social rappelle que les élus n'ont pas vocation à détenir l'expertise technique et juridique qu'ont les fonctionnaires territoriaux, et qu'en conséquence, des moyens humains et techniques suffisants doivent être mis à leur disposition pour qu'ils puissent remplir correctement leurs missions.

7. Le groupe Les Démocrates

Le groupe Les Démocrates considère qu'il n'est guère utile de proposer un « socle commun de formation » s'il apparaît au final que ce socle ne correspond pas à un besoin effectivement ressenti et exprimé par les élus.

La pratique montre que les élus expriment un tel besoin **au cours des six premiers mois d'exercice de leur mandat**. Le « socle commun de formation » pourrait utilement prendre appui sur leurs attentes, étant observé que l'instauration d'une obligation formelle risquerait de se révéler largement ineffective. Conditions juridiques et matérielles d'exercice du mandat, droits, obligations et compétences essentielles des élus pourraient constituer la base de cette formation.

Bien entendu, il serait souhaitable d'offrir aux élus qui le souhaiteraient des possibilités ultérieures de formation sur les sujets de leur choix, **en relation avec leurs responsabilités électives**.

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Le groupe Horizons & Indépendants préconise l'élaboration d'un **module de formation en ligne**, qui serait mis à disposition de tout nouvel élu au début de son mandat. Ce tutoriel effectuerait une présentation des **fonctions d' élu local**.

Ce « socle commun » pourrait être utilement complété par une formation en **présentiel** destinée à sensibiliser les élus locaux aux **risques** auxquels ils sont de plus en plus confrontés, notamment en matière de menaces, d'agressions et de cyberharcèlement. **Cette formation serait réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Les élus locaux témoignent d'une complexité croissante dans l'exercice de leurs missions, nécessitant des compétences pointues dans des domaines variés tels que la commande publique, les finances locales, les ressources humaines, l'urbanisme ou encore les enjeux environnementaux. Bien qu'ils disposent déjà de **droits significatifs** en matière de formation, notamment par la fixation d'un plancher de dépenses de formation pour la collectivité et la mise en place d'un droit individuel à la formation (DIFE), **peu d'élus y ont effectivement recours**. Malgré une offre de formation abondante, les crédits votés par les collectivités dans ce domaine sont encore sous-utilisés.

Avant toute mise en place de dispositifs de formation supplémentaires, le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires souhaite que les élus locaux soient **d'abord mieux informés sur les formations qui sont à leur disposition** pour acquérir un « socle commun » de connaissances.

Par ailleurs, les députés du groupe préconisent un **allongement** de la durée du **congé de formation** des élus. Celle-ci pourrait être fixée à **cinq jours par an**, soit **trente jours** sur l'ensemble du mandat, contre dix-huit jours actuellement.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine **n'est pas favorable à l'idée de formation obligatoire**.

L' élu local n'a pas vocation à être ou à se muer en expert des sujets sur lesquels il est appelé à délibérer. Aussi, les députés du groupe recommandent de s'en tenir à l'accompagnement que fournissent déjà les associations d'élus en termes de formation.

11. Le groupe UDR

Les députés UDR préconisent l'élaboration d'un **programme national de formation** couvrant des domaines variés de la gestion publique tels que la gestion budgétaire, la connaissance des institutions, la mise en œuvre de politiques locales, le droit administratif, la communication, la prise de parole en public, etc. Ce socle commun de formation pourrait être utilement complété par une **offre sur mesure** permettant de répondre aux besoins des élus souhaitant se former dans des domaines plus spécifiques.

QUESTION N° 10 : SERAIT-IL POSSIBLE D'ÉLARGIR L'OFFRE DE FORMATION ACCESSIBLE AUX ÉLUS LOCAUX SANS QUE LA QUALITÉ DE LA FORMATION EN SOIT AFFECTÉE ?

Les dispositions législatives soumises au débat

Le débat du 22 janvier 2025 a essentiellement porté sur les mesures suivantes, figurant pour l'essentiel dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale :

- Ouverture des formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux élus des communes et des EPCI à fiscalité propre de moins de **3 500 habitants** : **recommandation n° 47** du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 de la mission d'information sur le statut de l'élu local et nouvel **article L. 1125-9** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207 ;
- Suppression de la procédure d'**agrément** des organismes de formation des élus locaux par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) au profit de la procédure de droit commun : **recommandation n° 46** du rapport n° 2019 et nouvel **article L. 1125-8** du CGCT créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 207.

1. Le groupe Rassemblement national

Le groupe Rassemblement national **s'oppose** à la suppression de la procédure d'agrément par le **CNFEL** des organismes de formation des élus locaux. En effet, une telle mesure risquerait d'aboutir à la **multiplication de formations peu utiles** et délivrées par des organismes qui profiteraient du caractère obligatoire de certaines formations pour **se rémunérer grassement**.

Le groupe est, en revanche, **favorable** à ce que le catalogue de formation du **CNFPT** soit rendu accessible aux conseillers municipaux des communes et des EPC à fiscalité propre de moins de 3 500 habitants.

2. Le groupe Ensemble pour la République

Le groupe Ensemble pour la République estime essentiel de répondre aux **nouveaux besoins de formation** exprimés par les élus locaux en intégrant des thématiques émergentes qui ne figurent pas encore dans le catalogue du CNFEL telles que la transition écologique, le numérique, la gestion des crises ainsi que l'évolution du cadre législatif et réglementaire. Pour cette raison, il est favorable à ce que les élus des communes de moins de 3 500 habitants et des EPCI à fiscalité propre de moins de 3 500 habitants puissent **accéder aux formations délivrées par le CNFPT**, dont le catalogue couvre de **nombreux domaines** susceptibles de les intéresser : finances locales, affaires juridiques, management, urbanisme, mobilité et transports, inclusion sociale, etc.

S'agissant du **CNFEL**, Mme Violette Spillebout, députée du Nord, indique que la mesure envisagée dans la proposition de loi n° 207 de l'Assemblée nationale visait à **faciliter l'entrée sur le marché** de la formation des élus locaux **d'acteurs sérieux** qui, faute de moyens, rencontrent des difficultés dans l'obtention de leur agrément. Eu égard à **l'absence de consensus** sur ce sujet, le dispositif pourrait évoluer à la faveur de la discussion parlementaire.

3. Le groupe La France insoumise – Nouveau front populaire

L'offre de formation pour les élus locaux souffre de certains défauts du fait d'**un nombre restreint d'organismes agréés** par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). L'Ile-de-France concentre environ un quart (24 %) des organismes agréés alors que dix-huit départements ne comptent aucun organisme agréé et plus d'une cinquantaine, un seul, ce qui génère **des inégalités d'accès à une offre de formation de proximité**.

Cependant, le groupe LFI-NFP n'est **pas favorable à la suppression de la procédure d'agrément** des organismes de formation par le CNFEL car elle ne permettrait pas de résoudre les problèmes constatés et risquerait de libéraliser à outrance le marché des formations destinées aux élus locaux. La plus faible proportion d'organismes privés (42 % contre 48 % d'associations) est notamment due au filtre du CNFEL. Le secteur public (universités, instituts d'études politiques, etc.) représente par contre à peine 9 % du total des organismes de formation ; une piste pourrait être de chercher à augmenter cette part.

4. Le groupe Socialistes et apparentés

Pour le groupe Socialistes et apparentés, l'offre de formation à destination des élus des communes et des EPCI à fiscalité propre de moins de 3 500 habitants peut être utilement élargie au **catalogue du CNFPT**, dont la qualité des formations n'est plus à démontrer.

5. Le groupe Droite Républicaine

Pour le groupe Droite Républicaine, il serait tout à fait envisageable d'**élargir la diversité des formations proposées** tout en renforçant les critères d'agrément des organismes formateurs. Assurer une formation de qualité passe par des partenariats avec des institutions certifiées, telles que les universités. Par ailleurs, **une régionalisation de l'offre de formation** permettrait d'adapter plus finement les contenus aux spécificités et aux besoins de chaque territoire.

6. Le groupe Écologiste et Social

De manière générale, l'offre de formation pourrait être enrichie afin de mieux répondre aux divers besoins des élus, **en fonction des problématiques spécifiques auxquels ils sont confrontés dans leur commune**.

Il apparaît essentiel qu'ils soient formés aux enjeux environnementaux, à la prévention des violences sexistes et sexuelles, à la maîtrise des outils numériques, ainsi qu'à la déontologie, à la prévention des conflits d'intérêts et à la gestion des risques.

7. Le groupe Les Démocrates

Le groupe Les Démocrates fait observer que **la pratique ne met pas en évidence un besoin généralisé et significatif de formation pour les élus locaux.**

Il conviendrait sans doute d'adapter l'offre aux conditions propres d'exercice du mandat en fonction de la taille et des caractéristiques des collectivités, notamment en **proposant une formation répondant aux attentes et aux besoins des élus de petites communes rurales.**

8. Le groupe Horizons & Indépendants

Le groupe Horizons & Indépendants préconise le **développement des tutoriels en ligne**, qui permettent aux élus locaux de suivre des formations selon des modalités adaptées aux contraintes liées à leur mandat.

9. Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires

Les députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-Mer et Territoires considèrent que l'offre de formation disponible pour les élus locaux est largement suffisante. Le répertoire des formations agréées par le **Conseil national de formation des élus locaux (CNFEL)** couvre un large éventail de thématiques, allant des bases du mandat local à des sujets plus techniques comme la fiscalité locale ou encore les ressources humaines.

Dès lors, il ne leur apparaît pas nécessaire d'élargir davantage le choix des formations. La priorité devrait donc être de lever les obstacles qui limitent l'accès aux formations centrées sur les « fondamentaux » du mandat local, notamment en **améliorant l'information** sur les modules disponibles et en élargissant la possibilité pour les élus de **se dégager du temps** pour y participer.

10. Le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine

Pour les députés du groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine, l'élargissement de l'offre de formation est inutile si, du fait des nombreuses contraintes d'agenda liées à l'exercice du mandat local, les élus se retrouvent trop occupés pour en profiter. Il conviendrait plutôt de **mettre en place une plateforme numérique** accessible, facile d'usage et destinée aux élus locaux, afin que ceux-ci puissent y trouver les solutions techniques aux problèmes auxquels ils peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.

11. Le groupe UDR

Les députés du groupe UDR privilégient la **diversité des modes de formation**. Il convient d'offrir aux élus locaux des sessions de formation à la fois en présence **physique** et à **distance**. Les modules de formation en ligne seraient librement accessibles afin de permettre aux élus de concilier leurs besoins avec les exigences de leur emploi du temps.

Par ailleurs, ils souhaitent que les élus locaux puissent évaluer la qualité des formations qui leurs sont dispensées via un **système de notation** rigoureux prenant en compte les retours d'expérience de ces élus. Il s'agit de garantir la qualité des formations proposées, leur pertinence ainsi que leur capacité à s'adapter aux besoins exprimés.

* * *

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 12 février 2025 à 15 heures, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/yd1nAf>

*

* *