

Intervention de Pascale Crozon, députée
Statut de l'Élu-e : Colloque « Elles aussi »
10 octobre 2014

Le fonctionnement quotidien de nos institutions démocratiques, à chaque niveau de notre organisation territoriale, repose avant tout sur les femmes et les hommes qui y consacrent leur temps, leur énergie, leur dévouement. Aujourd'hui en France, ce sont ainsi plus d'un demi-million de nos concitoyens qui exercent un mandat, le plus souvent de manière désintéressée.

La République aurait pourtant tort de considérer ce dévouement comme un acquis. A bien des égards, les élu-e-s de proximité ne se sentent pas toujours reconnus par la société à la hauteur de leur investissement personnel. La technicité de leurs fonctions, le temps qu'ils y consacrent, les responsabilités qu'elles impliquent ont augmenté plus vite et plus fortement que les dispositifs censés leur permettre de les assumer dans de bonnes conditions. Le désintérêt croissant de nos concitoyens pour la chose publique, que l'on peut mesurer à chaque élection, conduit à une « crise des vocations » et en miroir, à une professionnalisation croissante du personnel politique. Le risque de sclérose est réel, et alimente le cercle vicieux de l'abstention, du désengagement, de la défiance à l'égard du système démocratique lui-même.

Dans ce contexte, il serait irresponsable de poser un acte III de la décentralisation, de redéfinir notre organisation territoriale, de redistribuer les compétences, sans se préoccuper de celles et de ceux qui devront au quotidien les mettre en œuvre. Voilà pourquoi la question du Statut de l'élu-e, c'est à dire des conditions matérielles et juridiques dans lesquelles les mandats s'exercent, des compétences et des connaissances que l'on doit mobiliser auprès des élus pour leur permettre de les exercer avec efficacité, de la valorisation de leur expérience, des passerelles entre la vie politique et la vie professionnelle, de la conciliation des temps de l'engagement citoyen avec ceux du travail et de la famille, doit aujourd'hui être au cœur des préoccupations du législateur.

Ce débat a pourtant tout d'un serpent de mer aussi vieux que la décentralisation. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoyait déjà que la loi déterminerait le « *statut des élus* ». Il fallut en réalité attendre 10 ans et la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux pour que soient définis les garanties accordées aux élus dans l'exercice de leurs mandats, complétées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Depuis plus d'une décennie, plus rien ou presque, malgré un nouvel acte de décentralisation posé en 2004, malgré des propositions de lois déposées par l'ensemble des forces politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, malgré un large consensus sur le constat et les propositions, qui transcendent en réalité les clivages politiques. Il faudra paradoxalement attendre 2013 et le vote de la loi sur la limitation des cumuls de mandats pour que la question du statut de l'élu-e soit à nouveau ouvertement posée et que la commission des lois installe une mission d'information co-rapportée par le socialiste Philippe Doucet et l'UMP Philippe Gosselin, et dans laquelle j'ai eu l'honneur de siéger.

Je dis paradoxalement, car la loi que nous avons votée sur le cumul de mandats ne concerne en réalité en rien les élus locaux. Il n'y a pas de limitation supplémentaire du nombre de mandats pouvant être exercés simultanément, aucune incompatibilité

supplémentaire entre mandats locaux, aucune limitation d'exercice des mandats dans le temps. La loi qui s'appliquera en 2017 n'interdit à aucun élu local de devenir parlementaire, mais réclame des parlementaires et d'eux-seuls qu'ils se consacrent pleinement à leur mission de législateur.

Concrètement, députés et sénateurs ne renonceront d'ailleurs à aucun mandat local au sens propre, mais ils ne pourront plus y exercer de fonctions exécutives, qu'il s'agisse des fonctions au sein des collectivités territoriales, de leurs groupements, ou de tout organisme dans lequel ces collectivités sont représentées. Il ne s'agit donc pas d'une loi contre les élus locaux mais avant tout d'une loi sur l'équilibre des pouvoirs, d'une conception selon laquelle la revalorisation du parlement, sa capacité pleine et entière à discuter les lois, à en contrôler l'application sur le territoire, et à en évaluer les résultats ne passe pas par des pouvoirs supplémentaires, mais par la présence et le travail des parlementaires.

Pourtant, et alors même que cette loi ne concerne finalement que les 900 élus ayant le statut le plus protecteur, les deux sujets ont toujours été politiquement liés, le statut de l'élu apparaissant comme une contrepartie de la limitation du cumul.

Je vais vous faire une confidence. Pour moi qui suis une militante du non-cumul depuis toujours et qui me le suis d'ailleurs appliqué dès mon élection à l'Assemblée nationale, cette articulation entre les deux sujets est un aveu. L'aveu qu'il n'y a pas en réalité d'impératif politique à la survie de cette habitude très française de cumuler les mandats. Qu'il est faux de penser qu'on ne connaît bien un territoire, qu'on est légitime à le représenter, que lorsqu'on le dirige. L'impératif, il est principalement personnel, le cumul des mandats relevant essentiellement d'une assurance contre la défaite, d'une garantie de poursuite de la carrière politique, en l'absence de véritable statut de l'élu pour fluidifier la circulation entre la vie politique et la vie professionnelle dans de bonnes conditions.

Ces deux sujets ne doivent donc pas être conçus comme des contreparties l'un de l'autre, mais comme complémentaires d'une même ambition, celle de favoriser l'accès du plus grand nombre et de diversifier les profils de celles et de ceux qui assument des mandats.

En l'absence de statut de l'élu-e, les initiatives législatives prises pour favoriser le renouvellement de la vie politique, qu'ils s'agisse des lois antérieures sur les cumuls ou la parité, n'ont en effet eu que peu d'impact voire ont pu parfois s'avérer contre-productives. L'évolution de l'âge des élus locaux est à cet égard un indicateur spectaculaire : en vingt ans, la part des maires âgés de plus de 60 ans a plus que doublé, passant de 28% à 59%. Dans le même temps, les maires âgés de moins de 40 ans ont vu leur nombre divisé par 3, de 12 à 4%. Les élus en place ont vieilli en même temps que leurs mandats, signe d'une difficulté à quitter ses fonctions ou à trouver une succession.

Les distorsions de représentation des catégories socio-professionnelles sont elles aussi très importantes. Ainsi, les agriculteurs représentent 15% des maires pour 1% de la population française. Les cadres et chefs d'entreprise 23% contre 11%, tandis que les employés ne sont que 9% contre 17%, et les ouvriers 2% contre 13%.

La part des femmes a quant à elle connu une progression spectaculaire aux scrutins de liste sous l'effet des lois sur la parité pour atteindre 47,5% des conseillères municipales par exemple. Mais elles demeurent confrontées à un plafond de verre qui limite leur part à 14% des maires, avec des variations sensibles selon la taille de la commune, puisqu'elles ne sont plus que 8% au-dessus de 9000 habitants.

Les lois sur la parité ont contrarié les pratiques des partis politiques fondés sur la compétition entre hommes, la cooptation et la reproduction sociale, comme elles ont permis de combattre les stéréotypes et de faire évoluer la perception des femmes politiques par l'électorat. C'est à dire qu'elles font progressivement, lentement mais sûrement, reculer les freins externes à l'évolution politique des femmes. Mais elles ont inefficaces à combattre les freins que les femmes se mettent elles-mêmes, ou plutôt les conditions de vie des femmes qui font qu'elles sont objectivement moins enclines que les hommes à solliciter des mandats.

Chacune d'entre vous peut mesurer combien il est difficile pour une femme d'exercer un mandat et à fortiori des fonctions exécutives sans l'appui entier de son compagnon, sans que lui-même n'accepte de temps à autre de mettre ses responsabilités entre parenthèse pour assurer le travail domestique et familial sur le temps que consomme votre mandat. Ce nécessaire partage du temps est culturellement et socialement beaucoup moins valorisé et accepté que lorsque c'est l'homme qui occupe un mandat, et qui bien souvent ne se pose pas réellement la question de l'acceptation de ces contraintes par sa compagne. De la même façon, nous avons toutes connu des femmes renonçant d'elles-mêmes ou poussées à renoncer à leurs mandats ou fonctions électives du fait de la présence de jeunes enfants, lorsque ce choix est beaucoup plus rarement le fait d'hommes.

C'est dire que la question des garanties accordées aux élu-e-s, de la sécurisation de leurs parcours à la conciliation des temps de la vie, est plus nécessaire encore aux femmes afin, non seulement pour se projeter dans une candidature politique mais surtout, pour y occuper des fonctions plus exigeantes en temps et en responsabilités.

A cette relative homogénéité des profils des élus locaux répond une très grande hétérogénéité des conditions d'exercice de leurs mandats.

Des quatre piliers qui constituent les garanties d'exercice du mandat, à savoir l'existence d'un régime indemnitaire, d'une protection sociale, de droits d'absence pour les élus salariés, des possibilités de suspension d'une activité professionnelle accompagnées d'aides au retour à l'emploi, aucun n'est pas accordé à l'ensemble des élus locaux. Il varie considérablement en fonction de la catégorie de la collectivité ou du groupement de collectivités au sein desquels la personne a été élue, mais aussi des fonctions qu'elle y exerce (maire, adjoint au maire, président ou vice-président d'un conseil régional ou départemental par exemple) et du nombre d'habitants de cette collectivité ou de ce groupement. Un président de conseil régional ou départemental ou le maire d'une grande ville peut compter sur une série de dispositifs, quand un simple conseiller municipal, *a fortiori*, d'une commune de petite taille, n'a quasiment aucun droit. Ainsi, 72 % des élus municipaux exercent ainsi leur mandat sans percevoir aucune indemnité de fonction.

Si ces contrastes reflètent naturellement des différences très importantes dans le niveau des responsabilités à assumer, le temps à consacrer au mandat, et les compétences à maîtriser, ceux-ci expliquent également pour une large part les difficultés à représenter plus fidèlement la population française. Il est évidemment plus facile de s'investir dans la vie de la cité lorsque l'on dispose de son temps comme artisan, agriculteur, profession libérale ou chef d'entreprise – et à fortiori comme retraité – que lorsque l'on est salarié et que le crédit d'heures n'est pas indemnisé. On constate d'ailleurs une sous-utilisation de ce droit.

Voilà pourquoi la mission d'information recommande d'aller vers davantage d'harmonisation des droits reconnus aux élus. Ainsi, l'ensemble des droits actuellement accordés au-delà de 3500 habitants pourrait être accordés à partir de 1000 habitants, comme le congé électif ou le crédit d'heures. Au-delà de la mise en cohérence avec le code électoral qui a modifié les modes de scrutin sur ce nouveau seuil, il s'agit de considérer qu'il n'y a pas entre ces communes de différences significatives d'investissement personnel des élu-e-s.

De la même façon, les droits aujourd'hui mobilisables à partir de 20 000 habitants, tels que la suspension du contrat de travail et le versement d'une allocation de fin de mandat, renommée allocation de retour à l'emploi, doivent pouvoir être étendus aux élus occupant des fonctions exécutives à partir de 10 000 habitants, ou dans le cadre d'une intercommunalité. Nous proposons également de réduire les disparités en termes d'indemnités de mandats, par la revalorisation de 10% des indemnités dans les communes de moins de 50 000 habitants.

Mais ce qui constitue à mon sens le cœur de notre rapport, c'est une certaine conception du mandat électif comme une expérience professionnelle et professionnalisante. Car en réalité, c'est la conception un peu idéalisée selon laquelle la politique n'est pas un métier qui conduit à la reproduction sociale, à y faire carrière, et à creuser le fossé entre les élus et les électeurs qu'ils représentent. Nous devons tout à l'inverse assumer de concevoir l'engagement citoyen comme une étape valorisable dans une carrière. Chacun doit pouvoir s'y investir en y amenant son expérience et sa diversité, y acquérir des compétences incontournables à l'exercice de son mandat, et en sortir riche de cette expérience qui doit alimenter la suite de son parcours.

Voilà pourquoi nous posons le principe d'une formation de l'ensemble des élus, lors de leur première année de mandat, pour acquérir les compétences de base à l'exercice de leurs responsabilités, un tel socle de compétences devant faire l'objet d'un référentiel national. Dans la même logique, nous proposons la création d'un DIF financé par une cotisation obligatoire sur les indemnités, et de porter à 2% de ces indemnités le budget de formation supporté par les collectivités. A l'issue du mandat, un diplôme pourrait sanctionner une VAE à l'issue et un bilan de compétences préparerait à la réinsertion professionnelle de ceux ayant interrompu leur carrière, mais aussi de ceux qui voudraient valoriser ces acquis pour évoluer professionnellement.

Favoriser l'égal accès aux fonctions électives et le renouvellement de la représentation politique, donner aux élu-e-s les moyens d'accomplir pleinement leurs mandats et de valoriser l'expérience acquise, rendre plus lisible et plus juste l'équilibre des droits et des devoirs dans l'exercice de leurs responsabilités, tels sont donc les objectifs que nous avons poursuivis pour aboutir à ces recommandations sans doutes incomplètes ou perfectibles, mais qui sont aujourd'hui sur la table dans l'attente du vote définitif de la

proposition de loi Sueur-Gourault, qui attend actuellement son inscription à l'ordre du jour en seconde lecture à l'Assemblée nationale.