

N° 642

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

TOME 4

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion »*,

M. François BONHOMME, Mme Michelle GRÉAUME et M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateurs

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Mathieu Darnaud, *premier vice-président* ; M. Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Fêret, Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Éric Kerrouche, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
LE CADRE JURIDIQUE DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX .....	7
<b>I. LE DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EST RECONNU PAR LA LOI.....</b>	<b>7</b>
A. UN DROIT QUI S'EST LARGEMENT PERFECTIONNÉ CES DERNIÈRES ANNÉES : DE LA « FORMATION AUX FONCTIONS » AU « DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION » .....	7
B. UNE GESTION DE LA FORMATION CONFÉE AU CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX .....	10
<b>II. UNE OFFRE DE FORMATION DE PLUS EN PLUS EN ADÉQUATION AVEC LES BESOINS RÉELS DES ÉLUS LOCAUX.....</b>	<b>12</b>
A. DES FORMATIONS DESTINÉES À ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES TECHNIQUES ESSENTIELLES OU NÉCESSAIRES AU BON EXERCICE DU MANDAT .....	12
B. L'ESSOR PROBABLE DES FORMATIONS DISPENSÉES POUR PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX DE SE RECONVERTIR PROFESSIONNELLEMENT.....	14
<b>LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À LA FORMATION .....</b>	<b>17</b>
<b>I. LE MANQUE D'OFFRE DISPONIBLE DANS CERTAINS TERRITOIRES ET LE CARACTÈRE FACULTATIF DE LA FORMATION .....</b>	<b>17</b>
A. DES PROGRÈS RÉALISÉS EN MATIÈRE D'INFORMATION MAIS DES CARENCES QUI SUBSISTENT DANS CERTAINS TERRITOIRES S'AGISSANT DE L'OFFRE DE FORMATION DISPONIBLE.....	17
B. LA FORMATION RESTE ESSENTIELLEMENT UN DROIT ET NON UNE OBLIGATION .....	19
<b>II. L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AU FINANCEMENT DES FORMATIONS ET AUX CONGÉS FORMATION .....</b>	<b>21</b>
A. L'IDENTIFICATION DES DÉPENSES ENTRANT DANS LE PÉRIMÈTRE DES FRAIS REMBOURSÉS AU TITRE DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX.....	21

---

B. DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION QUI RESTENT ENCORE INSUFFISANTS ET BIEN LOIN DES SEUILS LÉGAUX .....	23
C. LES INTERROGATIONS RELATIVES AUX CONGÉS ET AUTORISATIONS D'ABSENCE .....	26
<b>LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION .....</b>	<b>29</b>
<b>I. LES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA FORMATION .....</b>	<b>29</b>
A. POURSUIVRE LE TRAVAIL D'INFORMATION DES ÉLUS LOCAUX SUR LE DROIT À LA FORMATION ET S'ASSURER DE SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE .....	30
B. DIFFUSER PLUS LARGEMENT L'EFFORT DE FORMATION AUPRÈS DES ÉLUS LOCAUX, Y COMPRIS CEUX DES PETITES COMMUNES ET DES COMMUNES RURALES .....	31
C. ÉTENDRE LES POSSIBILITÉS DE REPORT DES CRÉDITS FORMATION NON CONSOMMÉS.....	32
D. ENCOURAGER LA MUTUALISATION DES DÉPENSES DE FORMATION AU NIVEAU INTERCOMMUNAL.....	34
<b>II. LES RECOMMANDATIONS POUR FAVORISER LA RÉINSERTION ET LA RECONVERSION PROFESSIONNELLES .....</b>	<b>34</b>
A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE, AU TITRE DE L'ANCIENNETÉ PROFESSIONNELLE, LE TEMPS DU MANDAT .....	36
B. CONSOLIDER L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE DE FIN DE MANDAT .....	37
C. SOUTENIR LA CRÉATION D'ENTREPRISE PAR LES ANCIENS ÉLUS LOCAUX .....	39
D. MOBILISER LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT) .....	40
E. MOBILISER L'EXPÉRIENCE DES ANCIENS ÉLUS POUR FORMER LES NOUVEAUX ET VALORISER LEUR EXPERTISE AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS .....	41
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>45</b>
<b>COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LA FORMATION PERMANENTE ET LA PRÉPARATION DE LA RECONVERSION DES ÉLUS LOCAUX » (29 MARS 2018).....</b>	<b>47</b>

---

## INTRODUCTION

Vos rapporteurs se sont vu confier le soin de réfléchir spécifiquement aux enjeux de la **formation** et de la **reconversion** des élus locaux. Avant de présenter le cadre juridique en vigueur, puis les difficultés rencontrées concrètement dans ce domaine, et, enfin, les pistes d'évolutions législatives et réglementaires envisagées, ils ont souhaité, en préambule, poser quelques jalons qui leur paraissent nécessaires pour aborder la réflexion.

La formation est un enjeu crucial. L'importance du sujet a d'ailleurs été confirmée par la consultation en ligne organisée par votre délégation. Les répondants ont en effet identifié la formation comme **l'un des cinq champs prioritaires** à traiter pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

Ce résultat s'inscrit dans une réalité devenue incontournable : les missions assurées par les responsables locaux se sont complexifiées, et la conduite des affaires publiques locales nécessite aujourd'hui des compétences vastes et de plus en plus techniques. L' élu local est devenu un véritable gestionnaire. Les responsabilités qu'il exerce désormais sont sans commune mesure avec celles d'il y a trente ou quarante ans. À mesure que la **décentralisation** a progressé, les compétences se sont technicisées sous le poids de la complexité et de la diversité des domaines d'intervention des collectivités territoriales.

Aussi, l'exercice d'un mandat dans une commune, un département, une intercommunalité ou une région requiert des connaissances pointues, faisant de la formation, au sens de l'actualisation constante des compétences, une condition même de bon exercice du mandat local.

Le sujet de la formation des élus locaux se situe donc au carrefour de considérations à la fois **politiques** et **techniques**.

Le droit à la formation des élus est d'abord une condition de démocratisation de l'accès aux fonctions politiques. En compensant les inégalités de formation initiale, la formation permanente permet de ne pas laisser aux professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs. Personne ne souhaite en effet que les mandats locaux soient occupés exclusivement par des fonctionnaires territoriaux, des juristes ou des techniciens des politiques publiques ; il ne s'agit pas là de la tradition française. La démocratie représentative implique, au contraire, que chaque citoyen, à travers des élections libres, puisse être élu et avoir l'honneur de représenter la nation.

Toutefois cet idéal démocratique n'occulte pas l'exigence de disposer d'élus locaux compétents et bien formés. C'est un autre grand enjeu de la formation, qui donne parfois corps à des critiques relatives à la dérive technocratique de la démocratie locale. En effet, les compétences des collectivités territoriales se sont étendues et complexifiées, comme cela a été rappelé, et surtout l'État s'est progressivement retiré de certaines missions dans les territoires, emportant avec lui les compétences d'ingénierie territoriale. En clair, nous avons de plus en plus besoin d'élus locaux capables de prendre le relais.

Mais la question de la formation va plus loin, et se prolonge après l'exercice du mandat, car elle est aussi une condition de bonne réinsertion professionnelle des élus locaux. La reconversion est d'ailleurs un thème prioritaire puisque 45 % des répondants à la consultation conduite par votre délégation envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat. Là encore, la préparation à la reconversion des élus locaux suppose une formation adaptée.

Cette question de l'après-mandat devient une préoccupation essentielle pour tous les élus, au moment où notre démocratie tend à prendre la voie de la limitation du cumul des mandats dans le temps. C'est un des éléments majeurs de la nouvelle donne politique, à la fois nationale et locale. Dans le « nouveau monde », l'idée qu'un élu local puisse occuper le même mandat toute sa vie est de moins en moins acceptée par nos concitoyens. Il y a désormais une vie professionnelle après le mandat, qui nécessite une bonne préparation en amont.

Voici ainsi posés les grands enjeux de la formation des élus locaux. Si le mandat est devenu une charge importante qui s'exerce dans les nombreux domaines de compétences des collectivités territoriales, l'élu local doit disposer des connaissances suffisantes pour prendre les bonnes décisions. C'est loin d'être anodin car la préservation de la capacité de décision autonome des élus locaux est une condition même de la libre administration des collectivités territoriales, à laquelle votre délégation est particulièrement attachée.

## LE CADRE JURIDIQUE DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

### I. LE DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EST RECONNU PAR LA LOI

Afin d'exercer au mieux les compétences qui leur sont dévolues, les élus locaux ont le **droit** de bénéficier d'une **formation adaptée à leurs fonctions**.

Il ressort de la consultation lancée par votre délégation que près de **55 % des répondants ont bénéficié de formations aux fonctions d'élu local**. Pour l'essentiel, elles leur ont été dispensées par des associations d'élus locaux (56 % des répondants) ou les services des collectivités (19 %).

#### **A. UN DROIT QUI S'EST LARGEMENT PERFECTIONNÉ CES DERNIÈRES ANNÉES : DE LA « FORMATION AUX FONCTIONS » AU « DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION »**

Institué en 1992, le droit à la formation des élus locaux a été progressivement conforté par le législateur et a permis de consacrer une **obligation de moyens** pour les collectivités territoriales ainsi qu'un **droit** à une formation **individualisée** pour les élus.

Depuis la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, les élus locaux ont le droit de « *bénéficier d'une formation adaptée à leurs fonctions* », **financée** par les collectivités territoriales sur leur **budget** (au titre des « *frais de formation, de déplacement et de séjour et pertes de revenu* »).

#### **Un droit à la formation aux fonctions ouvert à tous les élus locaux**

Ce droit, codifié dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), est ainsi reconnu aux élus municipaux en vertu de l'article L. 2123-12, aux conseillers départementaux en vertu de l'article L. 3123-10, aux conseillers régionaux en vertu de l'article L. 4135-10, ainsi qu'aux membres des communautés urbaines et à ceux des communautés d'agglomérations, conformément aux articles L. 5215-16 et L. 5216-4.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ouvert le droit à la formation aux élus des communautés de communes, dans les mêmes conditions que pour les élus municipaux, en vertu des dispositions de l'article L. 5214-8 du CGCT.

Il appartient aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales de se prononcer sur les critères de la répartition des crédits consacrés à la formation de chacun des élus. Dans les trois mois suivant leur renouvellement, ces assemblées doivent délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres, en déterminant les orientations<sup>1</sup> et les crédits ouverts à ce titre.

Les élus locaux exercent, en la matière, **individuellement et librement** leur droit, un principe de liberté auquel vos rapporteurs restent très attachés. Concrètement, cela signifie que l'élu a la faculté de **choisir** sa formation et l'organisme qui la lui dispensera, sous réserve que celui-ci soit agréé.

L'organisme qui dispense la formation doit en effet être détenteur d'un **agrément ministériel**, sur lequel le **Conseil national de la formation des élus locaux** (CNFEL) rend un avis préalable. Votre délégation aura l'occasion de revenir sur le rôle essentiel de cet organe.

Les frais de formation, de déplacement et de séjour sont pris en charge par la collectivité, de même que les pertes de revenus subies par les élus en formation. Les crédits ouverts au titre de la formation des élus locaux constituent une **dépense obligatoire** pour les collectivités.

Votre délégation se félicite que le législateur ait souhaité, par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, d'une part **allonger de 6 à 18 jours le congé de formation** que les élus locaux peuvent mobiliser dans ce cadre, et d'autre part **fixer un plafond au budget de formation** à 20% du montant des indemnités de fonction des élus de la collectivité susceptibles d'être versées.

Elle salue surtout les avancées permises par la **loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat**, qui résulte d'une initiative sénatoriale<sup>2</sup>. S'agissant plus particulièrement de la formation, les nouveaux droits et obligations inscrits dans la loi avaient fait l'objet de recommandations de votre délégation.

Un progrès significatif a d'abord été autorisé par **la fixation d'un montant plancher** au budget consacré à la formation des élus locaux, de l'ordre de 2 % du montant des indemnités de fonction susceptibles d'être versées. **Il s'agissait d'une recommandation formulée par votre délégation** dans le rapport sur la formation des responsables locaux<sup>3</sup>, réalisé par Antoine Lefèvre en 2012. Il constatait ainsi que « *le droit à la formation des élus*

---

<sup>1</sup> Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la collectivité est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée délibérante.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 120 (2012-2013) de Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 94 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation « La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires » (2012-2013).



*locaux est insuffisamment mis en œuvre, notamment dans les petites collectivités, qui se heurtent souvent à l'absence de crédits suffisants ».*

Il relevait que le premier frein à l'effectivité de ce droit était « budgétaire ». Selon lui, « *l'inscription d'une ligne de crédits destinée à la formation des élus locaux est en réalité rare pour de nombreuses collectivités territoriales, et les pratiques sont très différentes selon la collectivité concernée [...]* ». Les chiffres relatifs aux dépenses de formation étaient donc très éloignés du plafond légal de 20 %, ainsi que le relevait notre collègue : « *le problème était en réalité la sous-consommation des crédits destinés à la formation* ». **Votre délégation ne peut que se féliciter de l'instauration d'un plancher minimum de crédits budgétaires consacrés à la formation des élus locaux et de la reprise d'une de ses propositions.**

**L'obligation** pour les collectivités d'organiser **une formation durant la première année de mandat** à destination des élus ayant reçu une délégation au sein des communes et des communautés de communes de 3 500 habitants et plus, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, constitue un autre **progrès significatif**. Néanmoins, cette disposition n'entrera réellement en vigueur que lors du prochain renouvellement des conseils municipaux en 2020.

Mais c'est surtout l'instauration d'un **nouveau droit**, « **le droit individuel à la formation** » (DIF) pour les élus locaux, qui constitue l'avancée la plus notable. **Là encore, il s'agissait d'une recommandation de votre délégation, qui se félicite de constater que ses propositions, loin de rester lettre morte, trouvent une traduction législative.**

Désormais, les 550 000 élus<sup>1</sup> des communes, des départements, des régions, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des collectivités territoriales à statut particulier acquièrent par année de mandat, **20 heures de formation**, cumulables et utilisables sur toute la durée du mandat. Les élus des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes ne sont toutefois pas concernés par le DIF.

Selon un principe « assurantiel », ce droit est financé par une **cotisation obligatoire** versée **uniquement par les élus locaux percevant une indemnité** (soit environ 190 000 élus locaux sur les 550 000 en France), dont le taux est fixé à 1% du montant de ces indemnités. Ce droit n'est en revanche pas convertissable en euros. Selon les informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui en est l'organe gestionnaire, le montant annuel des cotisations s'élève à 12 millions d'euros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'AMF précise que les conseillers municipaux, communautaires, métropolitains, départementaux ont commencé à acquérir des droits au 1<sup>er</sup> janvier 2016, alors que les membres des conseils municipaux de Polynésie française ont commencé à en acquérir au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>2</sup> Chaque année, entre le 1<sup>er</sup> et le 30 octobre, la CDC transmet aux collectivités et établissements des élus contributeurs un appel à cotisation au fonds de financement du DIF. Ce document détaille, entre autres, les références du compte bancaire destinataire des sommes précomptées depuis le mois de janvier de l'année N. Ce versement par les collectivités concernées doit intervenir avant le 31

La mise en œuvre du DIF relève de l'initiative de chaque élu. Le point important réside dans le fait que les formations éligibles à ce titre peuvent être **en lien avec l'exercice du mandat**, ou **contribuer à la réinsertion professionnelle** de l'élu local à l'issue du mandat.

S'il est encore trop tôt pour réaliser un premier bilan du DIF, votre délégation ne peut que se féliciter de l'existence d'un dispositif dont les élus locaux peuvent utilement se saisir pour s'assurer d'une **meilleure réinsertion sur le marché du travail**.

### **B. UNE GESTION DE LA FORMATION CONFIEE AU CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX**

L'article L. 1221-1 du CGCT a confié au CNFEL le soin de définir, eu égard aux attentes générales exprimées par les élus locaux, les orientations de la formation susceptible de leur être proposée.

Le marché de la formation est donc régulé par une **instance paritaire** composée de **12 élus locaux** représentant les différentes catégories de collectivités territoriales et de **12 personnalités qualifiées** représentant l'administration. Créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, le CNFEL est placé auprès du ministre de l'Intérieur, avec pour mission de **définir les orientations générales de la formation des élus locaux** et de **donner un avis préalable aux décisions ministérielles des agréments** délivrés aux **organismes publics** ou **privés** souhaitant dispenser une telle formation.

On peut distinguer deux types d'organismes de formation :

**1) Les organismes de formation spécifiquement dédiés à la formation des élus.** Ces organismes de formation des élus locaux, agréés par le ministère de l'Intérieur, ne font pas l'objet d'une déclaration d'activité auprès de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). De ce fait, ils n'entrent pas dans le champ de compétences du service de contrôle de la formation professionnelle du ministère du Travail.

Le CNFEL exerce un contrôle *a priori* sur ces organismes. Le CGCT définit l'étendue du contrôle du dossier de demande d'agrément (absence de condamnation des dirigeants, examen des moyens financiers, adaptation des formations aux besoins des élus locaux). Certaines vérifications sont opérées au moment de la demande de renouvellement de l'agrément. Sont notamment examinés le bilan de l'activité de formation et le bilan financier.

---

Le marché de la formation des élus est donc bien un marché régulé. À ce titre, le CNFEL remplit son rôle de garant de la qualité et de la probité des organismes de formation.

**2) Les organismes de formation professionnelle** qui peuvent être sollicités dans le cadre du DIF ou ceux dont l'activité n'est pas exclusivement dédiée à la formation des élus locaux sont, en revanche, soumis au contrôle *a posteriori* de la DIRECCTE.

Aujourd'hui, selon les chiffres transmis par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), qui assure le secrétariat du CNFEL, les organismes qui dispensent des formations aux élus locaux dans le cadre d'un agrément sont en majorité des **associations d'élus** à vocation départementale ou nationale (associations de maires, fédérations ou instituts composés d'élus) pour 37 % au 31 décembre 2016. Il s'agit ensuite des **organismes privés** (SARL ou sociétés par actions simplifiées) pour 33 % et, dans une moindre mesure, des **établissements publics dédiés à la formation, aux études supérieures** (universités, instituts d'études politiques) ou ayant un champ d'activité spécifique pour 12 %.

---

## II. UNE OFFRE DE FORMATION DE PLUS EN PLUS EN ADÉQUATION AVEC LES BESOINS RÉELS DES ÉLUS LOCAUX

Dans le cadre de la définition des orientations de la formation susceptible d'être proposée aux élus locaux, et eu égard à leurs attentes générales exprimées, le CNFEL est attaché à ce que la présentation de la formation valorise les actions correspondant **spécifiquement aux besoins des élus locaux**.

Le CNFEL considère, par exemple, que « *ne correspondent pas aux besoins généraux des élus, dans le cadre de l'exercice quotidien du mandat, les offres de formation trop étroites et peu diversifiées de certains organismes spécialisés*<sup>1</sup> ». Le CNFEL veille à ce que les formations proposées ne soient pas trop techniques et qu'elles s'adressent bien aux élus locaux et non aux personnels de l'administration.

D'un point de vue général, le Conseil est attentif à ce que la formation présente un caractère contextuel intéressant (sujet porteur ou innovant) et qu'elle aborde le thème sous différents angles, notamment économique, juridique, social (égalité hommes-femmes) environnemental (transition énergétique et croissante verte), territorial (développement ou aménagement), relationnel (communication).

### A. DES FORMATIONS DESTINÉES À ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES TECHNIQUES ESSENTIELLES OU NÉCESSAIRES AU BON EXERCICE DU MANDAT

En France, selon une tradition démocratique bien ancrée, il n'existe aucune condition de diplôme ou aucun prérequis de compétence pour être éligible à un mandat local. Exiger une formation initiale, qui évoquerait l'apprentissage d'un métier, entrerait en contradiction avec l'idéal d'accès de tous les citoyens à la fonction d' élu.

Sauf qu'en réalité, l'exercice d'un mandat suppose bien souvent un savoir, acquis soit au stade de la formation initiale, soit précisément grâce à la **formation permanente**. Comme le résume l'Association des maires de France (AMF) : « *il n'existe aucune formation initiale des élus locaux mais, dès leur élection, ils sont censés tout maîtriser* ».

L'AMF ajoute : « *les conseillers municipaux et communautaires, en leur qualité d'élus de proximité, interviennent dans de multiples domaines. Pour exercer au mieux leur mandat, les élus locaux, doivent a minima, disposer ou acquérir, dès la première année de mandat, des connaissances solides sur les matières dont ils ont la charge, notamment en cas d'exercice d'une délégation* ».

Outre des connaissances de base en droit public, la maîtrise des dossiers techniques permet également aux élus locaux de **ne pas se voir**

---

<sup>1</sup> Selon la DGCL, qui assure le secrétariat du CNEFL.

**dépossédés de leur pouvoir de décision politique et d'être en mesure d'évaluer les choix proposés par les agents administratifs.** Comme le faisait observer avec pertinence Michel Neugnot, représentant de l'association Régions de France, « *La démocratie vit avec ses élus, et quand l'élu n'est pas en capacité d'exercer totalement ses responsabilités, quand il n'a pas la formation nécessaire pour le faire, c'est l'administration qui prend le pas sur les élus* ».

Pour bien assurer leurs missions, le contenu des formations des élus est donc un enjeu essentiel. Sur ce point, le CNFEL relève l'importance de la **pluridisciplinarité** dans l'offre de formation, qui doit offrir une variété de thématiques adaptées aux besoins des élus, et dont la durée doit conférer un caractère différent de celui d'une simple information.

Selon les informations transmises par la DGCL, les thèmes principaux proposés par les organismes sont : *statut et responsabilité de l'élu, pouvoir du maire, finances publiques, commande publique, financements européens, attractivité territoriale et développement économique local, gestion de l'eau et des milieux aquatiques, développement durable et transition énergétique, urbanisme, communication, intercommunalité, réformes territoriales (nouvelles régions, métropoles, communes nouvelles), management et conduite de projet, droit funéraire, relation avec les citoyens et questions sociétales (rythmes scolaires, santé, place des femmes, handicap).*

L'AMF indique également que « *les types de formations dispensées aux élus locaux sont très variés* ». Il s'agit principalement de « *formations en lien avec les compétences exercées par leur collectivité ou de nouvelles obligations (marchés publics, budget, urbanisme, Pacs, droit des sols, droit funéraire, Règlement général sur la protection des données, open data...)* et de celles liées au développement personnel (*gestion des conflits, prise de parole en public...*) ». Concernant les formations en lien avec l'exercice du mandat, l'AMF juge que « *les thématiques proposées par les organismes de formation semblent adaptées aux besoins des élus locaux* ».

En 2017, les élus se sont d'ailleurs formés principalement à la **communication** (*prendre la parole en public, communiquer via les réseaux sociaux et les médias, organiser et animer une réunion*). Les thèmes principaux des formations réalisées concernent ensuite **l'urbanisme et l'habitat** (*initiation à l'urbanisme, renouvellement urbain communal, loi ALUR*), les **finances locales** (*budget communal et départemental, analyse financière, ressources fiscales*), **l'organisation et la gestion des collectivités territoriales** (*loi NOTRe, communes nouvelles, intercommunalité, développement des territoires, gestion des cimetières, lutte contre l'incendie*), les **sujets sociétaux** (*analyse des besoins sociaux, vie démocratique, conflits de voisinage, prévention de la radicalisation*), **l'élu lui-même** (*statut, pouvoirs de police du maire, responsabilité pénale, mandat d'élu d'opposition*), le **management** (*l'élu employeur avec gestion du personnel et entretien professionnel*) et enfin la **commande publique** (*marchés publics*).

---

Votre délégation prend bonne note de la diversité des formations disponibles aujourd'hui sur le marché, mais relève toutefois un paradoxe mis en exergue par la consultation conduite auprès des élus locaux. Le jugement porté par les répondants sur la formation aux fonctions d'élu local est « *plutôt satisfaisant* », mais près de 90 % des répondants jugent « *nécessaire d'adapter ces formations* » et surtout, pour près de 70 % d'entre eux, « *de les rendre diplômantes* ».

**Pour les élus locaux ayant répondu à la consultation, les cinq domaines où la formation devrait être renforcée sont :** *les finances et la comptabilité publique (24 %), le droit de l'urbanisme (20 %), la responsabilité pénale (17 %), le droit des marchés publics (15 %) et le droit de la fonction publique (9 %).*

Votre délégation juge donc que des progrès peuvent encore être réalisés pour **adapter le plus finement possible les formations proposées aux besoins des élus locaux**. Par exemple, à l'occasion de son travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, elle a noté que des élus locaux avaient exprimé des besoins précis de formations spécifiques en matière de commerce, eu égard à leur participation aux réunions des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).

#### **B. L'ESSOR PROBABLE DES FORMATIONS DISPENSÉES POUR PERMETTRE AUX ÉLUS LOCAUX DE SE RECONVERTIR PROFESSIONNELLEMENT**

En matière de reconversion, la DGCL indique : « *Aucune donnée relative aux formations réalisées dans ce cadre n'est disponible à ce jour, le démarrage du dispositif étant trop récent* ».

En effet, les formations contribuant à la reconversion professionnelle relèvent du **DIF**. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017<sup>1</sup>, il bénéficie aux conseillers municipaux, communautaires, métropolitains, départementaux et régionaux (y compris ceux qui ne sont pas indemnisés) pour une durée de 20 heures par année pleine de mandat, cumulable sur toute la durée du mandat, et utilisable au plus tard dans les 6 mois qui suivent l'expiration du mandat. Elles peuvent être en lien ou non avec l'exercice du mandat.

Dans ce dernier cas, les formations relevant du DIF sont éligibles au titre du **compte personnel de formation** (CPF) mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail (*bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience professionnelle, stage de remise à niveau*).

---

<sup>1</sup> Le DIF est entré en vigueur en théorie au 1<sup>er</sup> janvier 2016, mais le dispositif n'a été opérationnel qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, après la signature de la convention entre la CDC et l'Agence de services et de paiement, le 16 juin 2017.

Ces types de formations en vue de la **reconversion** sont précisés par décret. L'AMF indique qu'à ce jour, 8 454 formations sont éligibles au CPF dans des domaines divers et pour tous types de niveaux (CAP, BTS, licence, master...).

#### Les formations relevant du DIF

- formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et de compétences ;
- formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles permettant d'obtenir une partie identifiée de certification professionnelle classée au sein du répertoire, visant à l'acquisition d'un bloc de compétences ;
- formations sanctionnées par un certificat de qualification professionnelle ;
- formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire spécifique établi par la Commission nationale de la certification professionnelle ;
- accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ce type de formation ainsi que les bilans de compétences ne peuvent être pris en charge que par le biais du DIF. En effet, leur financement par les collectivités, dans le cadre du budget adopté pour le droit à la formation instauré par la loi de 1992, n'est pas envisageable.

La CDC, qui assure la gestion administrative, technique et financière du DIF, indique que « *les demandeurs du DIF sont peu nombreux, avec 1 200 demandes reçues depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, mais nous observons un intérêt croissant de la part des élus à propos de ce dispositif* ». Elle précise que « *30 % des demandes portent sur un bilan de compétences* » et souligne que « *les formations financées dans le cadre de la reconversion ne représentent que 3 % du total* ».

Si ces formations sont encore insuffisamment développées en France, **vos rapporteurs anticipent une montée en puissance probable dans les années à venir**, compte tenu du rajeunissement du personnel politique et de la rotation plus rapide des mandats.

Le DIF devrait donc permettre plus aisément aux élus de se **reconvertir professionnellement**. Votre délégation avait déjà soutenu sa création en 2012, dans le cadre d'une recommandation du rapport précité d'Antoine Lefèvre sur la formation des responsables locaux : « *créer une enveloppe de réinsertion professionnelle de l'élu, alimentée via une cotisation obligatoire perçue sur son indemnité et gérée par un organisme collecteur national* ».

### **La mise en œuvre du DIF par les élus locaux**

Les élus locaux qui souhaitent bénéficier du DIF adressent une demande à la CDC, par courrier ou par voie dématérialisée. L'exercice de ce droit relève en effet de l'initiative personnelle de chaque élu.

La CDC instruit les dossiers dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande. Son accord fait l'objet de l'envoi d'une convention tripartite incluant l'élu et l'organisme qui dispense la formation, charge à l'élu de la renvoyer signée à l'organisme de formation.

En outre, la CDC tient à jour le nombre d'heures acquises par l'élu local. Elle vérifie que la formation faisant l'objet de la demande s'inscrit dans la liste de formations éligibles.

Ses décisions de refus de financement de formation sont motivées. Un recours gracieux contre ces décisions peut être formé auprès de la CDC. Les recours contentieux sont portés devant le tribunal administratif de Paris.

Le DIF est financé par une cotisation obligatoire, dont le taux est de 1 %, prélevée sur le montant annuel brut des indemnités de fonction des élus locaux percevant une indemnité, majorations comprises.

Le DIF présente l'avantage, d'une part, de la mutualisation entre élus, et ce quel que soit le nombre de mandats (plus l'élu exerce de mandats, plus il participe financièrement) et, d'autre part, de bien distinguer ce qui relève de la formation dans le cadre du mandat de ce qui relève de **la formation personnelle de l'élu pour sa réinsertion sur le marché du travail.**

Les élus peuvent par exemple s'en saisir pour suivre des **formations diplômantes**. Il s'agissait d'ailleurs d'une demande forte des élus, exprimée dès 2012 à l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat.

Vos rapporteurs observent toutefois qu'actuellement **aucun texte ne fixe le montant du crédit ouvert à chaque élu** dans le cadre du DIF. Ils resteront donc vigilants sur son application dans les années à venir, afin de veiller au maintien d'une égalité de traitement entre les élus locaux. On peut en effet craindre que les élus les mieux informés et déjà les mieux formés soient en réalité ceux qui se saisissent le plus de ce nouvel outil, contribuant à creuser davantage l'écart entre les élus au profil de techniciens très spécialisés et les autres.

Ils se félicitent enfin que le bilan de la gestion du fonds dédié au DIF doive faire l'objet d'une **information annuelle du Comité des finances locales**. Cela permettra de disposer de données objectives susceptibles d'alimenter la réflexion sur ce nouveau dispositif.



---

## LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À LA FORMATION

### I. LE MANQUE D'OFFRE DISPONIBLE DANS CERTAINS TERRITOIRES ET LE CARACTÈRE FACULTATIF DE LA FORMATION

#### A. DES PROGRÈS RÉALISÉS EN MATIÈRE D'INFORMATION MAIS DES CARENCES QUI SUBSISTENT DANS CERTAINS TERRITOIRES S'AGISSANT DE L'OFFRE DE FORMATION DISPONIBLE

Si des **progrès** ont été réalisés quant à l'**information** des élus locaux sur les possibilités offertes par la loi en matière de formation, il peut arriver que, sur le terrain, l'offre ne suive pas. Un constat partagé par de nombreux élus locaux, en particulier ceux issus de la ruralité, comme le fait remarquer l'Association des maires ruraux de France (AMRF) : « *L'offre de formation des organismes spécialisés n'est absolument pas adaptée aux besoins des élus ruraux. Les modules sont souvent pointus et loin des préoccupations du monde rural* ».

La **liste** des **organismes** de formation agréés par le ministère de l'Intérieur est régulièrement mise à jour et disponible sur Internet<sup>1</sup>. La Direction des retraites et de la solidarité de la CDC réalise aussi un remarquable travail d'information sur le DIF en mettant à disposition sur son site Internet<sup>2</sup> les informations complètes<sup>3</sup> sur le dispositif.

Le nombre d'organismes agréés donne une indication pertinente sur l'**offre disponible**. Actuellement, concernant les formations en lien avec l'exercice du mandat, le nombre d'organismes agréés est stable et se situe autour de **200**.

Parmi les opérateurs qui se partagent le marché, on note que les **associations départementales de maires** représentent une part importante des organismes agréés et qu'ils sont parfois les seuls susceptibles de couvrir les besoins en formation dans les départements.

Selon la DGCL : « *Le CNFEL porte une attention particulière aux 23 départements qui ne disposent localement d'aucun organisme agréé au 31 décembre 2017* ».

---

<sup>1</sup> Site : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr). Lien : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-des-organismes-agrees-pour-formation-des-elus-par-departement>.

<sup>2</sup> Sur le site [www.dif-elus.fr](http://www.dif-elus.fr).

<sup>3</sup> Le site compile les informations générales sur le dispositif (création du fonds, financement, bénéficiaires...), les instructions à destination des collectivités pour préciser la réglementation et le mode opératoire relatif au versement des cotisations, ainsi que les explications sur le droit à la formation. Sur ce dernier point, sont précisées les conditions pour bénéficier du DIF Élus, les règles relatives au compte d'heures et aux formations éligibles ainsi que les modalités pour effectuer les demandes, et enfin, les dispositions pour obtenir le remboursement des frais liés à l'hébergement ou aux déplacements.

Les **organismes privés de formation** (l'Institut Européen des politiques publiques, l'École des élus « SOLen », etc.) sollicitent également régulièrement les élus pour offrir leurs services en leur proposant des formations en lien avec leur mandat et en les informant du dispositif réglementaire qui leur est applicable.

**Votre délégation salue également le travail accompli par les associations d'élus en matière d'information**, telle l'AMF, à travers sa brochure « Statut de l'élu (e) local(e) » téléchargée des dizaines de milliers de fois, et qui fait état des modalités prévues par la loi en matière de formation. Cette information est également rappelée dans le cadre des universités des maires organisées dans tous les départements, chaque début de mandat. De même, en cours de mandat, lors de réunions d'information, l'AMF sensibilise ses adhérents à l'importance de la formation ainsi qu'aux possibilités offertes par les textes.

S'agissant du DIF, en revanche, pour ce qui concerne les formations éligibles au CPF (c'est-à-dire sans lien avec l'exercice du mandat) et le public visé dans ce cadre (salariés, élus, chômeurs...), les associations d'élus n'ont pas vocation à dispenser ce type de formation.

Parmi l'offre disponible pour les formations en lien avec l'exercice du mandat, les **partis politiques**, quelques **universités** (les instituts de préparation à l'administration générale) et des **réseaux d'élus** (*Élues locales, Femmes et Pouvoir*) complètent le marché.

Les textes en vigueur autorisent effectivement tout organisme public ou privé, indépendant ou non d'un parti politique, à solliciter un agrément pour dispenser des formations. Historiquement, la formation des élus était assurée par les partis politiques eux-mêmes. Cette internalisation de la formation des élus n'a pas totalement disparu puisque la plupart des partis ou mouvements politiques sont liés à un organisme de formation agréé. **Ces organismes disposent néanmoins d'une personne morale distincte, consacrée à la formation.**

Des interrogations sont parfois soulevées s'agissant des formations assurées par les **partis politiques**. Le rapport précité de notre collègue Antoine Lefèvre pointait déjà certaines « ambiguïtés » de la part de collectivités, consistant à « *inscrire dans les crédits de la formation des dépenses correspondant à la participation d'élus à des manifestations organisées par les partis politiques, type universités d'été* ».

Pour l'AMF, « *si le contenu des formations dispensées par les partis politiques répond aux besoins des élus locaux et que celles-ci sont organisées dans le respect des textes, il n'y a aucune raison de les exclure* ».

Encore une fois, c'est le CNFEL qui analyse les demandes d'agrément, selon les mêmes critères que pour les autres demandeurs, et qui veille à ce que ces organismes proposent une offre diversifiée, avec des formateurs dont la compétence et l'expérience (au sein ou à la tête d'une

collectivité locale en tant qu'élu ou non) semblent significatives pour dispenser des formations de qualité. En ce sens, **votre délégation estime que les missions de cette instance de régulation doivent être préservées.**

Pour répondre, enfin, à la carence de l'offre disponible dans certains territoires, elle recommande le **développement des formations à distance**. Aujourd'hui, la plupart des élus privilégient l'organisation de formations de **proximité** et en **présentiel**. Les formations à distance sont peu proposées par les organismes de formation qui bénéficient actuellement de l'agrément.

Pourtant, certains dispositifs innovants tels que les enseignements numériques territorialisés en réseau ou les cours en ligne ouverts massifs (CLOM ou MOOC en anglais), sont proposés par certains organismes. La généralisation de ces dispositifs est encore limitée en raison des moyens techniques et financiers importants qu'ils requièrent pour leur mise en place. Lors de la table ronde consacrée à la formation, l'Assemblée des départements de France (ADF) soulignait pourtant l'importance de cet enjeu : *« il est nécessaire de développer les possibilités de formation à distance, aujourd'hui insuffisantes. Nous commençons à concevoir des modules numériques avec l'Institut de formation et d'éducation permanente (IFEP) »*.

Le « e-learning » ou « e-formation » peut surtout représenter **une alternative moins coûteuse et plus pratique** pour les élus confrontés à l'éloignement des structures de formation, en particulier dans les territoires ruraux.

Vos rapporteurs sont convaincus que l'utilisation du numérique pour accéder à des formations à distance s'imposera d'autant plus que la loi dispose, depuis le 7 novembre 2016, que toute collectivité puisse être saisie par voie électronique. **Désormais, le numérique fait donc partie intégrante de la gestion des collectivités territoriales.**

## **B. LA FORMATION RESTE ESSENTIELLEMENT UN DROIT ET NON UNE OBLIGATION**

Comme le souligne la DGCL *« Il n'est pas aisé de disposer d'éléments quantitatifs ou qualitatifs pour évaluer la mobilisation du droit à la formation des élus »*. Toutefois, le montant des crédits consacrés à la formation peut éclairer sur le sujet. Ainsi, on dénombre 5 000 élus formés en 2015, et 4 860 en 2016.

**Votre délégation est convaincue qu'il convient de préserver la liberté de l'élu local** de recourir ou non à l'usage de son droit à la formation.

L'exercice d'un mandat électif n'étant en effet pas conditionné à un prérequis en termes de qualification, il ne paraît pas souhaitable de prévoir des dispositifs de formation obligatoire dès lors que les élus peuvent mobiliser des crédits de formation dès leur accession au mandat. Les dispositifs existants relèvent de **l'obligation de moyens de la collectivité**

(formation au cours de la première année du mandat, droit à la formation) ou d'un **opérateur** (DIF).

En revanche, votre délégation considère que les entraves à la mise en œuvre du droit à la formation ne sont pas acceptables. **L'obligation de délibérer sur les dépenses de formation est loin d'être systématiquement respectée**, bien qu'il s'agisse d'une **dépense obligatoire**, et ce pour des raisons diverses.

D'ailleurs, votre délégation relève que les services de contrôle de légalité sont défaillants en la matière. À cet égard, le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation avait eu l'occasion d'indiquer que *« la formation des élus étant un droit, non une obligation, le préfet ne procédera pas, en principe, à la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office [...] s'il constate que le budget d'une collectivité locale ne comporte aucun crédit au titre des dépenses de formation des élus. En revanche, un élu local peut déclencher la procédure [...] en saisissant directement la chambre régionale des comptes<sup>1</sup> »*. L'abstention du préfet en la matière ne facilite donc pas la mise en œuvre du droit à formation.

Les entraves à l'exercice du droit à la formation sont diverses. Comme l'indique l'AMF : *« il peut arriver que les élus de la majorité soient privilégiés (notamment parce qu'ils sont titulaires de délégations) au détriment des élus de l'opposition »*.

L'association pointe aussi d'autres raisons, d'ordre **budgétaire**, dans un contexte économique de plus en plus contraint pour les collectivités : *« Certains élus locaux renoncent à suivre des formations, de leur propre chef, afin de ne pas peser sur le budget de la commune ou de la communauté »*.

Sur le terrain, les situations d'entrave à la formation peuvent résulter de la faiblesse des crédits alloués, mais aussi de la volonté ou non de l'organe délibérant de favoriser la formation de ses membres (en adoptant le montant plafond consacré à la formation), ou encore de la localisation des formations et de leur coût.

**La seule obligation en matière de formation des élus demeure donc celle inscrite dans la loi du 31 mars 2015** précitée, durant la **première année de mandat** à l'égard des élus des collectivités de plus de 3 500 habitants ayant reçu une délégation. Vos rapporteurs observent néanmoins que cette obligation n'est pas quantifiée ni sanctionnée, de même qu'elle ne concerne ni les maires ni les présidents d'intercommunalité.

Pourtant, ainsi que le souligne l'AMF : *« Les élus sont confrontés à une multitude de problématiques et doivent donc détenir un certain nombre de connaissances afin de maîtriser leurs fonctions et d'évaluer les choix proposés par leurs agents administratifs »*.

---

<sup>1</sup> Réponse ministérielle n°13567, JO Sénat, question du 28 mars 1996.

## II. L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AU FINANCEMENT DES FORMATIONS ET AUX CONGÉS FORMATION

Les principales difficultés rencontrées par les élus pour l'exercice du droit à la formation portées à la connaissance de la DGCL ont trait à l'application de la réglementation relative au **financement** des formations, d'une part, et aux règles concernant les **congés formation**, d'autre part.

La consultation réalisée par votre délégation confirme ces difficultés puisque près de 97 % des répondants indiquent n'avoir « *jamais bénéficié d'un congé pour suivre une formation* ». De même, près de 70 % des répondants indiquent n'avoir bénéficié « *d'aucune prise en charge des frais afférents à une formation* », et 99 % « *d'aucune compensation par la collectivité des pertes de revenus subies* » dans ce cadre.

Comme cela a été indiqué, il existe aujourd'hui **deux sources de financement de la formation** : le budget formation voté par chaque collectivité, ainsi que le DIF, qui repose sur une cotisation à la charge unique des élus percevant une indemnité. Les formations financées doivent, en tout état de cause, concourir à l'exercice du mandat ou à la reconversion professionnelle.

### A. L'IDENTIFICATION DES DÉPENSES ENTRANT DANS LE PÉRIMÈTRE DES FRAIS REMBOURSÉS AU TITRE DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

Les articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du CGCT prévoient que les **frais de déplacement**, de **séjour** et d'**enseignement** donnent droit à remboursement par la collectivité, de même que les **pertes de revenus** subies par les élus en raison de cette formation sont compensées par le budget de la collectivité, dans les limites prévues par la loi.

Le troisième alinéa de ces articles dispose que « *le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune* ». Ces dispositions doivent être entendues comme comprenant **l'ensemble des dépenses engagées pour la formation** des élus locaux visées aux deux premiers alinéas.

#### **Dans le cadre du droit à la formation, ouvrent droit à remboursement :**

- les frais de déplacement qui comprennent, outre les frais de transport, les frais de séjour (frais d'hébergement et de restauration). Le remboursement s'effectue dans des conditions similaires à celles des personnels civils de l'État, soit 60 euros pour l'indemnité de nuitée et 15,25 euros pour l'indemnité de repas. C'est à l'élu d'avancer les sommes considérées, qui seront remboursées par la CDC ;

- les frais pédagogiques ou d'enseignement qui sont pris en charge par la CDC après vérification du service fait ;
- la compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus justifiée par l' élu et plafonnée à l'équivalent de 18 jours, par élu et pour la durée du mandat, soit 1 867,32 euros en 2018.

Dans le cadre du DIF, seuls les frais de **déplacement**, de **séjour** et **d'enseignement** sont remboursés. La non-compensation de la perte de revenus (salaire ou traitement) peut paraître logique dans la mesure où le DIF est prioritairement destiné à financer des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

Votre délégation a également voulu savoir quel était le **coût moyen** des formations dispensées aux élus locaux, que ce soit dans le cadre de leur mandat ou en termes de reconversion professionnelle.

**S'agissant des formations en lien avec l'exercice du mandat**, une analyse du CNFEL sur les organismes de formation primo-agrèés en 2016 a établi que le tarif moyen proposé pour une journée de formation est de **462 euros par élu**. Plus précisément, selon les informations transmises par la CDC, le coût moyen dans l'exercice du mandat s'élève à 575 euros par formation (pour une formation de 8 heures), soit un **coût horaire de 72 euros**.

Les organismes agrèés proposent des tarifs variables selon le nombre d'élus formés, la durée des formations, la taille de la collectivité, le type de formations (individualisée ou en groupe).

Les tarifs diffèrent également selon le type d'organisme (association locale d'élus ou organisme privé à vocation nationale), certains appliquant même des tarifs préférentiels pour les élus adhérents. Sur ce point, une enquête menée en 2014 par l'AMF auprès des associations départementales de maires disposant d'un agrément « formation » démontrait leur implication positive dans ce domaine.

Pour celles qui facturaient leurs formations, les tarifs proposés étaient compris entre 200 et 300 euros par jour, montants bien en deçà des tarifs proposés sur le marché pour les agents des collectivités, par exemple (1 200 euros en moyenne).

Votre délégation rappelle que le **coût des formations proposées et dispensées** est un élément d'analyse des agrèements examinés par le CNFEL. Celui-ci veille en effet à ce que les tarifs soient accessibles et raisonnables, notamment pour permettre aux petites collectivités locales d'envisager une prise en charge des formations.

**S'agissant des formations à la reconversion professionnelle** réalisées dans le cadre du DIF, la DGCL indique qu'il est « *à ce jour impossible de disposer de données relatives aux tarifs des formations réalisées, le démarrage du*

*dispositif étant trop récent* ». La CDC, qui gère le dispositif, dispose néanmoins de données récentes éclairantes : le coût moyen pour les formations à la reconversion est de 1 733 euros par formation (pour une formation de 22 heures), soit un **coût horaire de 78 euros**.

Vos rapporteurs observent que **le coût moyen horaire des formations financées dans le cadre de l'exercice du mandat est sensiblement proche<sup>1</sup> de celui des formations destinées à la reconversion**, ce qui devrait encourager la montée en puissance de ces dernières.

La compatibilité des remboursements de frais au titre de la formation avec la participation à certains **événements politiques** (universités d'été de partis politiques, voyages d'études, etc.) peut enfin faire l'objet d'interrogations, comme cela a déjà été souligné. Votre délégation rappelle que la loi du 3 février 1992 encadre les voyages d'études :

- d'une part, les garanties accordées pour l'exercice du droit à la formation ne sont pas applicables aux voyages d'études ;

- d'autre part, en vertu du CGCT, ces voyages doivent faire l'objet d'une délibération précisant leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt de la commune, et leur coût prévisionnel.

#### **B. DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION QUI RESTENT ENCORE INSUFFISANTS ET BIEN LOIN DES SEUILS LÉGAUX**

L'examen des comptes administratifs des collectivités pour 2016 fait ressortir **un bilan très mitigé de la mise en œuvre du droit à la formation des élus locaux**. Il convient néanmoins de souligner que ces chiffres ne traduisent sans doute pas encore pleinement la portée des ajustements introduits par la loi du 31 mars 2015.

Collectivité	Montant des crédits consacrés à la formation des élus	% du montant des indemnités de fonction la même année
Régions	5 340 522 €	8,84 %
Départements	1 754 635 €	1,36 %
EPCI à fiscalité propre	1 648 024 €	0,78 %
Communes	9 589 628 €	0,83 %
<b>Total</b>	<b>18 332 809 €</b>	<b>1,18 %</b>

Source : DGCL

<sup>1</sup> Selon la CDC, les moyennes pour l'ensemble des formations se situent à 667 euros par formation (pour des formations de 9 heures), soit un coût horaire de 74 euros.

L'effort budgétaire réalisé en direction de la formation des élus s'élève en moyenne à 1,18 % du montant des indemnités de fonction (0,83 % pour le bloc communal et 8,84 % pour les régions). Si le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction pouvant être allouées aux élus de la commune, **les crédits consacrés à la formation sont donc, en 2016, bien en-deçà de ce seuil** et, de surcroît, **inférieurs au plancher de 2 %** prévu par l'article 16 de la loi du 31 mars 2015.

**Votre délégation regrette cette situation de « sous-consommation » des crédits** qui devraient être ouverts à la formation, et surtout **le non-respect** par les collectivités territoriales du montant théorique prévu par les textes, à l'exception notable des régions. Elle observe que **les élus communaux** sont ceux qui en bénéficient le moins, en pourcentage du montant des indemnités de fonction consacré à la formation, en comparaison des **élus départementaux** et surtout **régionaux**. Paradoxalement, **ce sont précisément les élus du bloc communal, en particulier ceux des petites communes, avec des moyens souvent limités, qui ont un besoin renforcé de formation dans des domaines souvent très techniques** (urbanisme, environnement).

L'examen des comptes administratifs des communes confirme bien cette situation.

Population (nombre d'habitants)	Nombre de communes	Montant des crédits consacrés à la formation des élus	% du montant des indemnités de fonction la même année
Moins de 500	18 890	537 872 €	0,32 %
De 500 à 999	6 945	696 374 €	0,40 %
De 1 000 à 3 499	6 864	1 807 618 €	0,54 %
De 3 500 à 9 999	2 124	1 787 673 €	0,83 %
De 10 000 à 19 999	530	1 208 805 €	1,40 %
De 20 000 à 49 999	340	1 608 482 €	1,82 %
De 50 000 à 99 999	89	870 643 €	2,07 %
De 100 000 à 200 000	30	579 529 €	2,39 %
Plus de 200 000	11	492 632 €	1,97 %
<b>Total</b>	<b>35 823</b>	<b>9 589 628 €</b>	<b>0,83 %</b>

Source : DGCL

Au sein du bloc communal, on constate que les plus grandes collectivités accomplissent un effort de formation supérieur. Ainsi, les communes de plus de 200 000 habitants consacrent 1,97 % des indemnités de fonction à la formation des élus, contre 0,32 % pour les villes de moins de 500 habitants.

**Votre délégation regrette que les élus des plus petites communes bénéficient de crédits aussi modestes pour la formation**, sans doute en raison de leur coût au regard du budget de leur collectivité. Une situation



---

encore plus vraie dans « *les communes rurales qui profitent très peu du droit à la formation* », comme le fait remarquer l'AMRF.

**Les modes de calcul tendent également à pénaliser les plus petites collectivités.** Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget formation de l'exercice suivant. Ils s'accumulent ainsi avec le montant du budget formation, obligatoirement voté chaque année. En revanche, **ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante.**

Ainsi, à titre d'exemple, pour une commune de moins de 100 habitants avec deux adjoints au maximum, le montant consacré à la formation ne peut être inférieur à 280,54 euros et supérieur à 2 805,43 euros par an, en 2018. Pour une commune de 100 000 habitants, avec 16 adjoints au maximum, le montant consacré à la formation ne peut être inférieur à 13 330,53 euros et supérieur à 133 305,34 euros par an, en 2018.

Vos rapporteurs rappellent néanmoins que pour pallier les difficultés financières des petites communes, **la loi prévoit la possibilité pour les communes membres d'un EPCI de transférer la compétence formation** à ce dernier. Les modalités<sup>1</sup> de mise en œuvre de ce droit par l'EPCI sont exactement les mêmes qu'au niveau communal.

L'AMF constate : « *Cette possibilité de mutualisation est pourtant rarement mise en œuvre, faute de précisions sur ce dispositif. En effet, les textes ne prévoient pas le mode de calcul du budget formation en la matière* » et relève « *Dans le silence des textes, les EPCI intéressés seraient tentés de transposer les règles applicables aux communes en additionnant les montants susceptibles d'être votés par les communes membres. Si une telle solution est juridiquement prudente, elle ne permet pas, cependant, d'améliorer le financement de la formation pour ces communes* ».

Dans ce contexte, votre délégation espère que l'application du DIF permettra aux élus de petites collectivités d'accéder plus facilement à la formation.

---

<sup>1</sup> Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par l'EPCI est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus des communes membres.

---

### C. LES INTERROGATIONS RELATIVES AUX CONGÉS ET AUTORISATIONS D'ABSENCE

Les résultats de la consultation menée par votre délégation font apparaître, pour certains élus salariés ou fonctionnaires, une **méconnaissance** du régime relatif aux congés et autorisations d'absence pour suivre une formation, qu'il s'agisse d'une formation aux fonctions ou une formation dans le cadre du DIF.

Vos rapporteurs ont donc souhaité rappeler clairement le régime juridique applicable afin de lever toute ambiguïté.

Depuis 1992, les élus locaux, qu'ils soient **salariés** ou **agents publics** (fonctionnaires ou contractuels), bénéficient d'un **congé de formation** dont la durée est fixée à **18 jours** par élu pour **toute la durée du mandat**, quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Le bénéfice de **ce congé est de droit** pour effectuer un stage ou suivre une session de formation dans un organisme agréé. C'est un congé sans rémunération, la perte de revenus en résultant pouvant être compensée par la collectivité, comme cela a déjà été souligné par vos rapporteurs.

**1)** Les élus **salariés** doivent faire une demande écrite à leur employeur au moins 30 jours avant le stage en précisant la date du stage, sa durée et le nom de l'organisme de formation agréé. L'employeur accuse réception de cette demande. S'il n'a pas répondu 15 jours avant le début du stage, la demande est considérée comme accordée.

Les possibilités de **refus** de l'employeur sont **limitativement énumérées** par les articles R. 2123-16, R. 3123-13 et R. 4135-13 du CGCT : l'employeur peut refuser le congé de formation par décision motivée et notifiée, s'il estime que, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, « *l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise* ».

Cependant, le salarié peut reformuler sa demande à l'expiration d'un délai de 4 mois après la notification d'un premier refus, et un nouveau refus ne peut pas lui être opposé. Des dispositions similaires sont applicables pour les élus ayant la qualité d'agents publics (articles R. 2123-20, R. 3123-17 et R. 4135-17 du CGCT).

**2)** Les élus **fonctionnaires** ou **contractuels** sont soumis au même régime mais les décisions de refus s'appuyant sur « *les nécessités de fonctionnement du service* » doivent être communiquées avec leur motif à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit cette décision.

Dans tous les cas, l'organisme qui dispense la formation doit délivrer à l'élue une **attestation** constatant sa fréquentation effective, document que l'employeur peut exiger au moment de la reprise du travail.

À l'heure actuelle, il n'existe **aucun congé spécifique pour suivre une formation dans le cadre du DIF**. Néanmoins, le congé formation de 18 jours par mandat, prévu dans le cadre du droit à la formation, peut être utilisé pour suivre une formation **en lien avec le mandat** dans le cadre du DIF.

Reste, en définitive, le cas des **formations destinées à favoriser la réinsertion professionnelle** de l'élue, lesquelles ne bénéficient d'aucun congé formation.



---

## LES PROPOSITIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

Vos rapporteurs jugent que le cadre législatif actuel de la formation est plutôt satisfaisant dans l'ensemble. Plusieurs propositions, d'ailleurs régulièrement portées par le Sénat, ont trouvé ces dernières années une traduction législative ou réglementaire, comme l'instauration d'un plancher de 2 % de crédit annuel de formation consacré aux élus, ou encore la mise en place du DIF.

Il appartient donc désormais aux élus locaux de s'approprier ces outils. Il est parfois difficile sur le terrain de les inciter à suivre des formations, que ce soit dans le cadre du mandat ou pour anticiper leur réinsertion professionnelle. Cette réalité est confirmée par la consultation : 99 % des répondants ont indiqué qu'ils « n'avaient jamais eu recours aux dispositifs prévus par la loi pour préparer leur reconversion professionnelle ». Seuls 1 % des répondants ont indiqué « avoir utilisé les dispositifs légaux », essentiellement : « le bilan de compétences » et des formations « autres que celles liées à l'exercice du mandat ».

Il pourrait donc être utile que le Gouvernement communique davantage, sans doute en initiant une **campagne d'information directement auprès des élus**. Sur ce point, et comme cela a été souligné, le travail des **associations d'élus**, en particulier celui de l'AMF, mérite d'être salué<sup>1</sup>.

Les élus locaux doivent utiliser la palette des outils légaux à leur disposition en matière de formation et de reconversion pour se former et se réinsérer professionnellement. Les recommandations formulées en l'espèce par votre délégation visent donc essentiellement à parfaire des dispositifs, parfois récents, qui devraient monter en puissance dans les années à venir (DIF), et à initier de nouveaux dispositifs qui lui semblent innovants.

### I. LES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA FORMATION

En matière de **formation**, vos rapporteurs partagent une position proche de celle de l'Association des petites villes de France (APVF), qui soulignait avec justesse que **l'état du droit avait récemment évolué dans le bon sens** : « l'APVF constate que les propositions qu'elle a portées dans ses Livres blancs de 2001 et 2005 sur la formation ont pratiquement toutes été suivies d'effets complets ». Il s'agit d'ailleurs, comme cela a été rappelé, de deux propositions que votre délégation avait soutenues dans son rapport de 2012 rédigé par Antoine Lefèvre.

---

<sup>1</sup> L'AMF a réalisé un guide pratique « Statut de l'élu (e) local(e) », régulièrement mis à jour et contenant les dispositifs applicables, notamment en matière de droit à la formation.

---

L'état du droit est donc plutôt satisfaisant, l'enjeu résidant surtout désormais dans la capacité des élus à s'emparer effectivement des outils mis en place.

**A. POURSUIVRE LE TRAVAIL D'INFORMATION DES ÉLUS LOCAUX SUR LE DROIT À LA FORMATION ET S'ASSURER DE SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE**

Pour que le droit à la formation soit effectif, il faut évidemment que les élus locaux soient pleinement informés des dispositifs existants.

Vos rapporteurs ont eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises : les associations d'élus font un travail remarquable en la matière, notamment à travers les guides méthodologiques ou les fiches pratiques diffusés aux élus. Les sites d'**information** des élus sont également largement présents : DGCL, CDC, etc.

Sans doute l'information à destination en particulier des **petites communes**, notamment sur la réglementation relative au financement de formations (prise en charge au titre du DIF) peut-elle être encore améliorée. Cela pourrait passer par une **action de communication concertée** de la DGCL, de la CDC, des services déconcentrés de l'État et des associations d'élus, par exemple au moyen d'un *vade-mecum* récapitulant le droit en vigueur.

**Recommandation n° 1 : Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un *vade-mecum*.**

Mieux informer les élus sur le droit à la formation est une avancée, encore faut-il s'assurer de la mise en œuvre de ce droit par toutes les collectivités. Vos rapporteurs se sont vu confirmer des situations de défaillance des préfets sur le **contrôle de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation**<sup>1</sup>, corroborées par la sous-consommation des crédits de formation alloués aux élus.

Si la responsabilité en incombe au premier chef aux élus qui ne respectent pas la loi, ils souhaiteraient que **le Gouvernement demande aux préfets un « état de situation » sur l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation dans les collectivités territoriales et le transmette au Parlement, afin de mesurer son effectivité**. Vos rapporteurs ont conscience que cette évaluation sera relativement lourde à effectuer car elle nécessitera la bonne remontée d'information depuis les préfetures sur les délibérations

---

<sup>1</sup> S'agissant d'une « dépense obligatoire », le préfet est en droit d'inscrire d'office au budget de la collectivité les crédits nécessaires à l'exercice du droit à la formation, au cas où le budget ne les aurait pas prévus.

prises par les assemblées locales. Cette évaluation pourrait opportunément être réalisée dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, c'est-à-dire en 2020 après les élections municipales, et en 2021 après les élections départementales et régionales.

**Recommandation n° 2 : Demander aux préfetures, dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, de vérifier le respect de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation par les collectivités territoriales, et transmettre au Parlement, avant 2022, un bilan sur la mise en œuvre du droit à la formation des élus locaux.**

**B. DIFFUSER PLUS LARGEMENT L'EFFORT DE FORMATION AUPRÈS DES ÉLUS LOCAUX, Y COMPRIS CEUX DES PETITES COMMUNES ET DES COMMUNES RURALES**

Depuis la loi du 31 mars 2015, dans les communes de 3 500 habitants et plus, une **formation** est **obligatoirement organisée** au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation (article L. 2123-12 du CGCT). Sur le terrain, il s'agit de la strate à partir de laquelle les collectivités territoriales recrutent des cadres et des responsables formés pour entourer et accompagner les élus locaux dans leurs missions.

Il s'agit en pratique d'une obligation de moyens et non de résultat, ce qui implique que la commune a l'obligation d'organiser la formation, mais que l'élu n'est pas tenu de la suivre.

Par ailleurs, **le législateur a paradoxalement laissé de côté les élus des toutes petites communes**, position qui semblait davantage s'expliquer par des considérations financières. Or, il est tout aussi nécessaire de former les élus des petites communes.

Comme l'indique l'AMRF, « *Les maires des communes rurales ont eux aussi besoin de se former au développement économique ou numérique, ou encore à la transition écologique* ».

Tous ces sujets sont effectivement devenus essentiels au niveau local et il paraît souhaitable qu'ils ne soient pas réservés aux élus de villes plus importantes et à leurs services administratifs. Vos rapporteurs plaident donc pour que les maires ruraux ne soient pas exclus de cette obligation de formation, en tant qu'interlocuteurs naturels des porteurs de projets locaux communaux.

**Recommandation n° 3 : Étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes, et plus seulement aux communes de plus de 3 500 habitants.**

---

### **C. ÉTENDRE LES POSSIBILITÉS DE REPORT DES CRÉDITS FORMATION NON CONSOMMÉS**

Dans le cadre de la formation aux fonctions d'abord, vos rapporteurs préconisent d'étendre les possibilités de report des crédits non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle (afin que les crédits non consommés des communes fusionnées soient affectés au budget formation de la commune nouvelle), et en cas d'élection partielle.

En effet, aux termes de l'article L. 2123-14 du CGCT « *les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle interviennent le renouvellement de l'assemblée délibérante.* »

En cas de création d'une **commune nouvelle** ou **d'élection partielle**, l'assemblée délibérante est renouvelée. Il en résulte que les crédits formation votés mais non consommés ne peuvent être reportés au budget de l'exercice suivant et, avec l'essor des communes nouvelles plusieurs d'entre elles se sont retrouvées dans cette situation.

<p><b>Recommandation n° 4 : Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant, en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle.</b></p>
--

Dans le cadre du DIF ensuite, vos rapporteurs recommandent, d'une part, d'ouvrir plus largement les possibilités de report de crédits non consommés en cas d'élection partielle et, d'autre part, de sanctuariser les crédits consacrés au DIF dans les prochaines années.

En l'état du droit, conformément à l'article R. 2123-22-1-C du CGCT, les membres du conseil municipal<sup>1</sup> peuvent utiliser les heures acquises au titre du DIF au plus tard **dans les 6 mois qui suivent l'expiration du mandat** de membre du conseil municipal (ou du conseil communautaire).

Or, **en cas d'élection partielle, le mandat des élus concernés prend fin avant le renouvellement général.** Selon les dispositions précitées, ils doivent donc utiliser les heures acquises au titre du DIF au plus tard dans les 6 mois suivant l'expiration du mandat c'est-à-dire la date de l'élection partielle. Dans cette hypothèse, le délai d'utilisation de ce droit peut poser

---

<sup>1</sup> Et des conseils communautaires par renvoi. Ces dispositions sont également valables pour les conseillers départementaux et régionaux, conformément au décret n° 2016-870 du 29 juin 2016 relatif aux modalités d'application du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux. Des règles identiques sont prévues pour les conseillers municipaux des communes de Nouvelle-Calédonie (article R. 121-36 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie).



---

problème, en particulier pour les élus qui sont reconduits à la suite d'une élection partielle.

De nombreux élus ont d'ailleurs fait part de leur impossibilité d'utiliser les heures acquises dans les 6 mois suivant la date de l'élection partielle, souvent par manque de temps, une situation qui génère une frustration, puisque les heures acquises et non utilisées dans les délais impartis sont perdues.

Ces élus considèrent également que les heures acquises (en cours de mandat) sont insuffisantes pour un certain nombre de formations, en particulier celles contribuant à la réinsertion professionnelle. Ainsi en 2018, ces élus n'ont acquis que 40 heures de DIF, un volume très insuffisant pour ceux qui souhaitent envisager une véritable reconversion professionnelle.

Vos rapporteurs recommandent donc qu'en cas d'élection partielle les élus locaux concernés puissent utiliser la totalité des heures acquises durant le mandat (2016-2020) dans les 6 mois suivant le renouvellement général des assemblées, et non pas dans les 6 mois qui suivent la date de l'élection partielle<sup>1</sup>. Dans les faits, cette possibilité leur permettra de prétendre à une formation plus approfondie.

Selon les informations disponibles fournies par la DGCL<sup>2</sup>, le montant annuel susceptible d'être collecté dans le cadre du DIF des élus locaux est d'environ 14 millions d'euros. Sur la période 2016-2019, la CDC pourrait ainsi récolter 48 millions d'euros à ce titre.

Or, aujourd'hui, 24,2 % des conseillers municipaux et 35,6 % des conseillers communautaires sont retraités. Par ailleurs, en l'état actuel du projet de loi ordinaire pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, qui prévoit la limitation dans le temps de l'exercice de certaines fonctions exécutives locales dans les collectivités, en prenant en compte les mandats en cours, de nombreux élus ne pourront pas se représenter en 2020.

Ces facteurs font que nombre d'entre eux n'envisagent pas de poursuivre leur mandat après 2020 et savent donc d'ores et déjà qu'ils n'utiliseront pas les heures acquises au titre du DIF. Au regard des sommes prélevées, plusieurs d'entre eux souhaitent avoir la certitude que les cotisations versées et non consommées puissent rester affectées au fonds spécialement créé pour le financement du DIF.

Vos rapporteurs souhaitent s'assurer que les cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus locaux pour financer le DIF puissent demeurer dans le fonds dédié, en cas de surplus. Cette demande, relayée par

---

<sup>1</sup> Entendue comme la date d'expiration du mandat.

<sup>2</sup> Citée par le rapport n° 3541, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2016, sur la proposition de loi visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relatives aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

---

les associations d'élus, **pourrait se traduire par un engagement du Gouvernement ou, à tout le moins, de la CDC.**

**Recommandation n° 5 : Assouplir les possibilités de reports de crédits formation DIF non consommés en cas d'élection partielle, et s'assurer qu'entre 2020 et 2026 les crédits consacrés au DIF et inemployés sur la période 2016-2020 demeurent bien dans le fonds dédié et géré par la CDC.**

#### ***D. ENCOURAGER LA MUTUALISATION DES DÉPENSES DE FORMATION AU NIVEAU INTERCOMMUNAL***

Comme déjà rappelé, vos rapporteurs constatent la difficulté de mise en œuvre du droit à la formation dans les **petites communes**. Les raisons sont connues et souvent d'ordre budgétaire, les élus concernés préférant renoncer à une formation plutôt que de peser sur le budget déjà contraint de leur commune.

Pourtant, le droit actuel permet aux communes membres d'un EPCI de transférer la compétence **formation** à ce dernier. Cette faculté est trop rarement mise en œuvre faute de précisions sur ce dispositif. Les élus préfèrent en effet opter pour la prudence en la matière, puisque les textes ne prévoient pas de mode de calcul du budget formation dans l'hypothèse de la mutualisation. Aujourd'hui, sur le terrain, les intercommunalités ne font donc que décliner les règles applicables aux communes sans assurance véritable de leur légalité.

Vos rapporteurs veulent encourager les collectivités qui le souhaitent à mettre en place des plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale en les sécurisant juridiquement. Ils recommandent pour cela que soient précisées dans la loi les modalités de mutualisation (les modes de calcul) des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.

**Recommandation n° 6 : Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.**

## **II. LES RECOMMANDATIONS POUR FAVORISER LA RÉINSERTION ET LA RECONVERSION PROFESSIONNELLES**

Faciliter la **réinsertion** et la **reconversion professionnelles** des élus après leur mandat ne relève pas seulement d'une prestation individuelle pour l'élus concerné mais participe également de l'intérêt général en

---

favorisant, en amont, l'engagement dans les mandats politiques locaux de professions moins enclines à s'engager que ne le sont les retraités (salariés, professions libérales, agriculteurs, artisans, etc.), surtout dans les fonctions de maire ou d'adjoint au maire.

Certains élus locaux peuvent effectivement choisir de suspendre leur activité professionnelle pour se consacrer exclusivement à l'exercice de leur mandat. Dans ce cas, la loi offre déjà plusieurs garanties, dont le **droit à la réintégration<sup>1</sup> jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs**.

En effet, à l'expiration du mandat, les élus peuvent demander à **reprendre leur activité professionnelle** et retrouver, dans les deux mois suivant la date à laquelle ils ont avisé leur employeur de leur intention de reprendre cet emploi, un emploi **analogue** assorti d'une **rémunération équivalente**.

La loi leur reconnaît également le droit<sup>2</sup>, lorsqu'ils réintègrent leurs fonctions, de demander à leur employeur un **stage de remise à niveau** organisé dans l'entreprise, pour s'adapter à l'évolution de leur poste de travail ou à celle des technologies utilisées.

Ces élus peuvent enfin solliciter une **formation professionnelle** et un **bilan de compétences** dans les conditions fixées par le code du travail, étant entendu que le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès au congé individuel de formation et au bilan de compétences.

La question de la **réinsertion professionnelle** se pose évidemment avec moins d'acuité pour les fonctionnaires, qui peuvent plus facilement réintégrer leur administration.

S'agissant des élus qui souhaitent se reconverter, **vos rapporteurs saluent évidemment l'instauration du DIF**. Auparavant, la préparation à la reconversion professionnelle était prise en charge par les élus intéressés sur leurs deniers propres. À cet égard, peu d'entre eux se formaient dans ce cadre. Comme l'indique l'AMF, « depuis juillet 2017, date effective de l'entrée en vigueur du DIF, un nombre croissant d'élus locaux manifestent le souhait de se préparer à la reconversion professionnelle ». Vos rapporteurs rappellent que pour le DIF, les formations contribuant à la réinsertion professionnelle de l'élu local sont les formations éligibles au titre du CPF prévu par le code du travail.

**Vos rapporteurs se réjouissent aussi des avancées permises** par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la

---

<sup>1</sup> L'article 8 de la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat modifiant l'article L. 3142-60 du code du travail.

<sup>2</sup> Article 11 de la loi précitée. Les dispositions ont été rendues applicables aux maires, aux présidents d'EPCL, aux adjoints au maire et aux vice-présidents de communes et d'EPCL de plus de 10 000 habitants qui ont cessé temporairement d'exercer leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat.

---

démocratie sociale et la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Ces textes ont modifié les articles L. 613-3 et L. 335-5 du code de l'éducation pour permettre aux élus locaux de **valider l'expérience acquise dans le cadre de leur mandat** à la condition de « justifier de leurs connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification ». **Le mandat électif devient donc une expérience professionnelle**, sous réserve d'être en rapport direct avec le contenu du diplôme, du titre ou de la certification visée et d'avoir été exercé pendant trois ans. C'est une avancée importante, jugée **indispensable** par les élus locaux, puisqu'ils sont près de **70 % des répondants** à la consultation organisée par votre délégation à considérer que « les formations suivies par les élus locaux doivent être qualifiantes et se traduire par l'obtention d'un diplôme ».

Là encore, votre délégation relève qu'il s'agissait d'une de ses précédentes recommandations<sup>1</sup>. Elle s'étonne d'ailleurs de la méconnaissance de ce dispositif de VAE par les élus locaux, méconnaissance qu'elle a pu constater lors de ses auditions mais aussi à l'occasion de la consultation. En effet **83 % des répondants indiquaient n'avoir aucune connaissance des possibilités offertes par la loi en matière de VAE**. Elle estime que le travail de pédagogie et d'information conduit par les associations d'élus, l'administration, mais aussi par le Sénat, à travers la démarche engagée dans le cadre du présent rapport, mérite d'être poursuivi.

Enfin, elle juge que si les dispositions actuelles en matière de réinsertion professionnelle des élus locaux sont globalement satisfaisantes, **quelques améliorations peuvent encore être apportées**, essentiellement à travers l'approfondissement ou l'amplification des dispositifs existants.

#### **A. MIEUX PRENDRE EN COMPTE, AU TITRE DE L'ANCIENNETÉ PROFESSIONNELLE, LE TEMPS DU MANDAT**

Comme cela a été indiqué, la loi du 31 mars 2015 a consolidé le droit à la suspension du contrat de travail des salariés qui interrompent leur carrière professionnelle pour se consacrer à leur mandat, en étendant à deux mandats la durée du bénéfice du **droit à la réintégration** dans leur entreprise.

Toutefois, lorsque le salarié a fait valoir son droit à suspension du contrat de travail auprès de son employeur et qu'il réintègre l'entreprise au terme de son mandat, le temps consacré à l'intérêt général n'est que **partiellement** pris en compte aujourd'hui. La durée du ou des deux mandats est en effet seulement prise en compte pour le calcul du droit au congé individuel de formation et le bilan de compétences.

---

<sup>1</sup> Rapport précité fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation n° 94 (2012-2013) d'Antoine Lefèvre.

Cette situation contribue au déficit d'attractivité des mandats pour les jeunes et les actifs du secteur privé. Pour encourager la réinsertion professionnelle, il pourrait donc être opportun que la durée du ou des deux mandats soit prise en compte **au titre de l'ancienneté également pour le calcul du temps de congés payés, et surtout pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement**, périodes qui sont aujourd'hui déduites de l'ancienneté<sup>1</sup>.

Vos rapporteurs recommandent donc la prise en compte totale du temps du mandat au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, pour les élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail.

**Recommandation n° 7 : Permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement.**

#### **B. CONSOLIDER L'ALLOCATION DIFFÉRENTIELLE DE FIN DE MANDAT**

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé une **allocation différentielle de fin de mandat** (actuellement prévue par le CGCT aux articles L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2, L. 7125-11 et L. 7227-11) assurant une source de revenus **temporaires** pour certains élus ayant interrompu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat, et rencontrant des difficultés pour retrouver un emploi. Il s'agit :

- des maires d'une commune de 1 000 habitants au moins ;
- des adjoints d'une commune de 10 000 habitants au moins ayant reçu délégation de fonction du maire ;
- des présidents de conseil départemental ou régional (et de la métropole de Lyon) ;
- des vice-présidents ayant reçu délégation de leur président du conseil départemental ou régional (ou de la métropole de Lyon) ;
- des présidents des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, ainsi que des vice-présidents ayant reçu délégation de leur président ;
- des présidents et vice-présidents ayant reçu délégation du président d'un établissement public de coopération intercommunale, s'ils n'en bénéficient pas déjà en tant qu'élus municipaux (y compris les métropoles,

---

<sup>1</sup> L'article L. 1234-8 du code du travail, applicable au préavis de licenciement, et l'article L. 1234-11, concernant l'indemnité de licenciement prévoient que les périodes de suspension n'entrent pas en compte pour la détermination de la durée d'ancienneté exigée pour bénéficier de ces dispositions.

---

dont celle à statut particulier d'Aix-Marseille, la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux la composant).

Le versement de l'allocation est également conditionné soit par l'inscription de l'intéressé à Pôle Emploi, soit par la démonstration que ses revenus d'activité professionnelle sont inférieurs à ses anciennes indemnités de fonctions perçues dans l'exercice de son mandat.

Vos rapporteurs estiment que ce dispositif est de nature à **limiter la précarité financière à l'issue du mandat** et à **faciliter le retour à la vie professionnelle**. Là encore, il s'agit d'un moyen pour diversifier les profils des élus et rassurer les actifs qui souhaiteraient s'investir pleinement dans un mandat local. Il faut en effet rappeler que les élus locaux qui ne cotisent pas au chômage ne sont pas en droit de percevoir les allocations de retour à l'emploi au terme de leur mandat.

Ils s'étonnent de constater, comme le montrent les résultats de la consultation, la connaissance très limitée de ce dispositif parmi les élus locaux : **90 % des répondants ignorent son existence**.

Cette indemnité est pourtant bien versée par la CDC<sup>1</sup>, qui gère le Fonds d'allocation des élus en fin de mandat prévu à l'article L. 1621-2 du CGCT. Elle est dégressive en fonction de la durée de perception<sup>2</sup> et limitée à un an. Dans les faits, très peu d'élus locaux y ont accès à la fin de leur mandat, ce qui est confirmé par la sous-consommation des fonds affectés.

**Vos rapporteurs estiment que cet outil d'aide à la réinsertion professionnelle pourrait être dynamisé :**

- en l'ouvrant aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants ;
- en la rendant non dégressive, alors qu'elle est aujourd'hui réduite de moitié au bout de 6 mois ;
- en la portant à 100 % de la différence entre les indemnités de l'ancien élu et ses revenus après la fin du mandat, contre 80% puis 40% aujourd'hui ;
- en l'étendant à **deux ans** au lieu d'un an seulement aujourd'hui.

La consultation organisée par votre délégation enseigne que plus **d'un tiers des répondants** étaient favorables à « *l'extension des bénéficiaires* », à « *l'augmentation de son montant* », ainsi qu'à « *l'extension de sa durée* ».

---

<sup>1</sup> La demande d'allocation doit lui être adressée au plus tard 5 mois après l'issue du mandat.

<sup>2</sup> Pendant les 6 premiers mois, l'indemnité est égale à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle, avant retenue à la source de l'imposition, que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions électives, et l'ensemble des ressources perçues au titre des revenus du travail, de revenus de substitution ou des indemnités liées à d'autres mandats électifs. À partir du 7<sup>e</sup> mois et jusqu'au 12<sup>e</sup> mois, l'indemnité est égale à 40 % de cette somme.

Vos rapporteurs souhaitent donc, après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, dates qui correspondent à la fin des mandatures des assemblées locales actuelles<sup>1</sup>, que soit envisagé le renforcement de ce dispositif de reconversion. En effet, le dispositif actuel, qui date de 2002 et qui a été renforcé en 2015, sera pleinement effectif pour les élus locaux en 2020 et 2021.

Enfin, l'allocation différentielle de fin de mandat étant aujourd'hui totalement sous-employée, le taux de cotisation prévu pour son financement est nul depuis 2010. La question du financement se posera, car avec cette suspension de cotisation depuis 2010, les réserves de 5 millions seront entièrement consommées en 2020. Selon les informations recueillies par votre délégation auprès de la DGCL, cette question devrait prochainement être traitée : « *une réponse sera apportée par le Gouvernement avant la fin de l'année* ».

**Recommandation n° 8 : Après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, envisager de porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100 % de la différence de revenus, pendant 2 ans, et l'ouvrir également aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.**

### **C. SOUTENIR LA CRÉATION D'ENTREPRISE PAR LES ANCIENS ÉLUS LOCAUX**

À la fin du mandat, nombre d'anciens élus cherchent à valoriser les compétences transversales qu'ils ont acquises ou consolidées et, dans cette perspective, à créer une entreprise.

Néanmoins, la frilosité des prêteurs peut parfois faire échouer ces projets. Vos rapporteurs recommandent donc de faciliter les possibilités de crédits pour les anciens élus locaux souhaitant créer leur entreprise.

Deux dispositifs pourraient être envisagés comme outils concrets de **réinsertion professionnelle** des anciens élus locaux.

1) Le premier consisterait à financer par une cotisation<sup>2</sup> des collectivités territoriales et des EPCI, gérée par la CDC, des **prêts à moyen terme pour les anciens élus souhaitant créer leur entreprise**. Ce soutien financier pourrait être adossé à un fonds déjà existant et prévu à l'article L. 1621-2 du CGCT : **le fonds de financement** qui verse l'allocation de fin de mandat. Les prêts consentis dans ce cadre seraient sur 5 ans, sans intérêts et à remboursement différé (au bout de 3 ans), pour un montant maximal de 100 000 euros.

<sup>1</sup> Les prochaines élections municipales se tiendront en 2020 et les prochaines élections départementales et régionales en 2021.

<sup>2</sup> À hauteur de 0,1 % du montant des indemnités susceptibles d'être versées à leurs élus en activité.

2) Le second consisterait à initier la signature d'une **charte** entre les **associations d'élus** et des **banques volontaires** pour favoriser l'accès des anciens élus au **crédit**. Ces banques pourraient ainsi proposer un prêt à taux zéro pour les élus qui souhaiteraient lancer leur entreprise, lorsque ceux-ci ne bénéficient pas du droit à la suspension de leur contrat de travail.

**Recommandation n° 9 : Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux par un accès facilité au crédit, en mobilisant la CDC.**

#### *D. MOBILISER LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)*

L'actuel dispositif de formation pour les élus locaux souffre de deux handicaps qui freinent la reconversion. Le premier est qu'il ne s'adresse qu'aux élus en cours de mandat, et ne permet donc pas d'accompagner le parcours d'anciens élus, qui doivent s'adapter à une reprise d'activité parfois mal anticipée. Le second handicap est qu'il concerne surtout des élus ayant la qualité de salariés ou d'agents publics.

Aussi votre délégation recommande-t-elle la création de **deux nouveaux dispositifs d'accès à la formation pour les élus locaux**, qui concerneraient tous les élus visés par la loi dans le cadre du versement de l'allocation différentielle de fin de mandat. En revanche, les anciens élus qui ne rechercheraient pas d'emploi ou qui auraient retrouvé une activité leur procurant un revenu au moins égal à celui qu'ils percevaient dans le cadre de leur mandat ne seraient pas éligibles.

1) Le premier serait un droit pour les élus locaux concernés de suivre une **préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le CNFPT**. Durant l'exercice de leur mandat, les élus locaux ont en effet acquis des compétences reconnues dans la gestion et le pilotage d'une collectivité territoriale. Cependant, même si les épreuves des troisièmes concours sont adaptées, elles nécessitent l'acquisition de compétences et de connaissances précises, qu'une **formation adaptée** sera à même d'apporter.

Les élus locaux pourraient également voir leurs années de mandat assimilées à une ancienneté de services publics, pour ce qui concerne l'accès aux concours internes de la fonction publique territoriale.

2) Le second serait un droit pour les élus locaux concernés de bénéficier des **formations à la reconversion offertes par le CNFPT**. Les élus et anciens élus concernés se verraient offrir par le CNFPT un **itinéraire cohérent d'actions de reconversion**, qui pourra être adapté à chaque cas particulier. Cet itinéraire comprendrait les modules suivants, qui pourront être choisis « à la carte » selon les cas : accès à un conseil en évolution formative et professionnelle ; bilan de compétences ; stage de remise à



niveau ; accès aux formations « inter » du CNFPT ; accès à des formations organisées spécifiquement par le CNFPT ; accès à des formations organisées par des organismes tiers, publics ou privés. Ce dispositif aurait vocation à être défini plus précisément par voie réglementaire.

Ces deux nouveaux dispositifs seraient confiés, pour leur mise en œuvre, au CNFPT, qui dispose d'une compétence reconnue en matière de formation des agents territoriaux, et notamment de préparation aux concours. En revanche, il ne dispose pas, à l'heure actuelle, de la compétence juridique pour former les élus locaux.

Sa présence sur l'ensemble du territoire national ainsi que son inscription dans l'environnement des collectivités territoriales font du CNFPT l'opérateur le mieux placé pour mettre en œuvre ces dispositifs. Il deviendrait ainsi le guichet unique de la transition professionnelle des élus locaux, en leur assurant un conseil en évolution formative, et en étant l'opérateur d'évolution de compétences.

Le **financement** de ces nouveaux dispositifs serait assuré par le fonds de financement du DIF des élus locaux. Le CNFPT devrait donc passer une convention avec l'Agence de services et de paiement afin de préciser les modalités de ce financement. Les opérations financées à ce titre feraient l'objet d'un budget annexé au budget du CNFPT.

**Recommandation n° 10 : Ouvrir un droit pour les élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat et n'ayant pas retrouvé un emploi, de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le CNFPT.**

**Recommandation n° 11 : Étendre aux élus locaux le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT, en mobilisant les fonds dédiés au DIF.**

#### ***E. MOBILISER L'EXPÉRIENCE DES ANCIENS ÉLUS POUR FORMER LES NOUVEAUX ET VALORISER LEUR EXPERTISE AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS***

Sur le terrain, la question du **réseau de formateurs** pour former les élus locaux est régulièrement posée. Très souvent, les organismes de formation font appel à des universitaires, ou à des experts des politiques publiques.

Or, il pourrait tout à fait être envisageable de recourir à des **élus expérimentés**. Comme le fait opportunément remarquer l'AMRF : « *si un universitaire est capable de nous expliquer de façon technique un dispositif législatif, il serait intéressant qu'un élu présente, dans un même temps, son expertise sur le sujet. Les élus pourraient ainsi utiliser leurs expériences* ».

Les fonctions d'élu confèrent une expérience solide, qui pourrait, selon vos rapporteurs, **être utilement transmise des anciens élus vers les nouveaux**. Cela présenterait l'avantage, d'une part, d'assurer une meilleure reconversion des anciens, et, d'autre part, d'augmenter qualitativement l'éventail des formations (l'offre de formation existante) souvent encadrées par des universitaires ou des agents publics.

De la même façon, leurs compétences techniques mériteraient d'être valorisées dans de nombreux domaines qui intéressent les collectivités territoriales, par exemple dans les **commissions particulières du débat public**, ou encore pour des **emplois de commissaire-enquêteur**<sup>1</sup> pour tous les projets soumis à enquête publique (cartes communales, PLU, SCOT, ZAC, ICPE...), etc.

**Recommandation n° 12 : Encourager les anciens élus locaux à mettre à profit les compétences acquises pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.**

---

<sup>1</sup> Nommé par le président du tribunal administratif, il est une personnalité qualifiée indépendante et impartiale qui participe à l'organisation de l'enquête.

---

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 : Encourager l'administration et les associations d'élus à se coordonner pour améliorer l'information des élus locaux sur le droit à la formation, par exemple par la rédaction d'un *vade-mecum*.
- Recommandation n° 2 : Demander aux préfetures, dans les trois mois suivant le renouvellement général des assemblées locales, de vérifier le respect de l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation par les collectivités territoriales, et transmettre au Parlement, avant 2022, un bilan sur la mise en œuvre du droit à la formation des élus locaux.
- Recommandation n° 3 : Étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes et plus seulement aux communes de plus de 3500 habitants.
- Recommandation n° 4 : Étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant, en cas de création d'une commune nouvelle ou d'élection partielle.
- Recommandation n° 5 : Assouplir les possibilités de reports de crédits formation DIF non consommés en cas d'élection partielle, et s'assurer, qu'entre 2020 et 2026 les crédits consacrés au DIF et inemployés sur la période 2016-2020, demeurent bien dans le fonds dédié et géré par la Caisse des dépôts et consignations.
- Recommandation n° 6 : Sécuriser juridiquement le recours aux plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, en précisant dans la loi les modalités et les modes de calcul de cette mutualisation des budgets formation dans le cadre d'un EPCI.
- Recommandation n° 7 : Permettre aux élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail de faire prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement.
- Recommandation n° 8 : Après évaluation du dispositif en 2020 et 2021, envisager de porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant 2 ans, et l'ouvrir également aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants.
- Recommandation n° 9 : Soutenir la création d'entreprise par les anciens élus locaux par un accès facilité au crédit, en mobilisant la Caisse des dépôts.

- Recommandation n° 10 : Ouvrir un droit pour les élus locaux bénéficiant de l'allocation différentielle de fin de mandat et n'ayant pas retrouvé un emploi, de suivre une préparation aux concours de la fonction publique territoriale délivrée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
- Recommandation n° 11 : Étendre aux élus locaux le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT, en mobilisant les fonds dédiés au DIF.
- Recommandation n° 12 : Encourager les anciens élus locaux à mettre à profit les compétences acquises pendant leur mandat pour former les nouveaux élus.

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

<p>« LA FORMATION PERMANENTE ET LA RECONVERSION » TABLE RONDE DU 29 MARS 2018</p>
---

- **Association des maires de France (AMF)**  
Édith GUEUGNEAU, Maire de Bourbon-Lancy  
Geneviève CERF-CASAU, Responsable du service Administration et Gestion communale  
Judith MWENDO, Conseillère technique
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**  
Éric KREZEL, Maire de Ceffonds  
Frédéric CAGNATO, Chargé de mission
- **Association des petites villes de France (APVF)**  
Philippe BLUTEAU, Avocat au Barreau de Paris et Conseiller juridique de l'APVF  
Atté OKSANEN, Chargé des relations avec le Parlement
- **Assemblée des départements de France (ADF)**  
Nathalie ALAZARD, Responsable du service juridique  
Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**  
Cécile RAQUIN, Directrice, Adjointe au directeur général des collectivités locales,  
Ève PÉRENNEC-SEGARRA, Adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale  
Julien MOREAU, Conseiller juridique
- **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**  
François DELUGA, Président  
David REY, Conseiller du Président
- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

Marie-José CHAZELLES, Directrice des Solidarités et autres fonds  
Marion LESGUILLIER, Responsable du service fonds à faible volumétrie  
Aurélia BRUNON, Chargée de relations institutionnelles

## COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE « LA FORMATION PERMANENTE ET LA PRÉPARATION DE LA RECONVERSION DES ÉLUS LOCAUX » (29 MARS 2018)

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** – Nous avons engagé un travail à la demande du Président du Sénat, et en lien avec l'ensemble des groupes politiques représentés dans notre assemblée. Ainsi, notre démarche se veut transversale, sur un plan politique tout d'abord, mais également à travers les représentants des commissions permanentes du Sénat qui pourraient être concernées par notre réflexion.

Nous sommes également en lien avec la démarche de la Conférence nationale des territoires (CNT), initiée par le Premier ministre. En effet, nous préparons régulièrement les instances de dialogue avec le Président du Sénat. Celui-ci, lors de la première conférence, en présence du Président de la République, avait annoncé qu'il souhaitait qu'une délégation joue le rôle d'interface avec les associations d'élus à propos des sujets sensibles, dont la question du statut de l' élu local.

Les rapporteurs se sont répartis à travers plusieurs groupes de travail thématiques. L'objectif est de construire une proposition la plus cohérente possible pour le printemps.

La deuxième table ronde thématique est donc consacrée à la formation et à la reconversion des élus locaux, sujet qui était apparu dans le questionnaire adressé aux associations d'élus. Nous avons obtenu 17 000 réponses, essentiellement au niveau municipal et intercommunal (4 200 maires ont répondu). Le président Larcher s'y est référé à plusieurs reprises.

Nos travaux ont été initiés lors d'une première table ronde inaugurale, en présence de Jacqueline Gourault, qui a jadis présidé cette délégation.

Je suis heureux d'accueillir les représentants des associations d'élus locaux, mobilisés autour de ce sujet sensible. Nous savons à quel point ces sujets sont complexes, dans un contexte de crise des vocations. En effet, nous observons de nombreuses démissions d'élus. Additionné à d'autres problèmes auxquels sont confrontés les élus sur le terrain, notamment dans la ruralité, ce sujet constitue un enjeu majeur.

Je souhaite remercier les associations, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la Caisse des Dépôts. Nous avons eu le plaisir de recevoir une invitation du nouveau directeur général à l'Hôtel de Pomereu, avec qui nous avons pu échanger. Je remercie aussi la Direction générale des collectivités locales (DGCL), fidèle à nos réunions, qui assure par ailleurs le secrétariat du Conseil national de la formation des élus.

Les intervenants présenteront les difficultés et les pistes d'évolution souhaitables.

**M. Mathieu Darnaud, co-président du groupe de travail.** – Je vous remercie pour votre présence et votre disponibilité sur ce volet dédié à la formation, un enjeu essentiel soulevé lors de nos premières auditions par plusieurs associations d'élus. Il nous semblait important d'en faire un sujet majeur de ce travail sur le statut de l' élu local.

La reconversion en constitue un des points fondamentaux. Les élus expliquent que nous sommes entrés dans un monde où personne n'envisage qu'un élu local puisse occuper un mandat tout au long de sa vie. Il est ainsi nécessaire de préparer l' élu à sa vie professionnelle d'après mandat, afin que sa reconversion puisse s'opérer correctement.

Les répondants à notre consultation en ligne ont identifié la formation comme étant l'un des cinq chantiers prioritaires afin d'améliorer les conditions d'exercice du mandat local.

Selon vous, le cadre juridique de la formation des élus locaux vous paraît-il satisfaisant, et si non, comment l'améliorer ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur.** – Nous pouvons nous inspirer du modèle allemand, qui se situe à l'opposé du nôtre. En effet, les élus allemands voient leurs prérogatives renforcées, alors qu'en France, des contraintes sont ajoutées. Je suis heureux de retrouver ce sujet, sur lequel j'ai déjà réalisé un rapport pour le compte de notre délégation, et je suis attentif aux évolutions mises en œuvre à propos du droit à la formation des élus locaux.

Je souhaite rappeler les différents enjeux politiques et techniques de la formation des élus locaux. Tout d'abord, elle permet la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques, et la correction des inégalités de formation initiale. Ainsi, les mandats ne sont pas seulement exercés par des professionnels de la politique (qui sont le plus souvent des juristes ou des fonctionnaires territoriaux).

Le second objectif de la formation consiste à disposer d'élus compétents. En effet, les prérogatives des collectivités territoriales se sont étendues et complexifiées. Auparavant, l'État pouvait accompagner les élus locaux sur des questions techniques, or ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les élus doivent posséder de plus en plus de compétences techniques.

L'entrée en fonction dans une carrière d' élu local constitue également un enjeu important. La préparation à la reconversion des élus locaux doit être anticipée, car l'après-mandat est devenu une préoccupation majeure, notamment en raison des débats autour de la limitation du cumul de mandats dans le temps. Certains élus locaux se consacrent entièrement à leur mandat, et ceux qui n'ont pas pu organiser la suite peuvent se retrouver



dans des situations professionnelles et matérielles difficiles. Ces exemples n'incitent pas de nouveaux candidats à se présenter.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** – La formation apparaît nécessaire pour le bon exercice du mandat, afin de permettre la compréhension de mécanismes complexes. De plus, elle permet de faciliter la réinsertion professionnelle, car l'occupation d'un mandat électif peut avoir des incidences sur l'emploi. C'est un sujet majeur, car 45 % des répondants à notre questionnaire envisagent de ne plus exercer de fonction politique à la fin de leur mandat. Cependant, des allers-retours entre la sphère professionnelle et politique peuvent être envisagés afin de développer des compétences utiles dans les deux domaines.

**Mme Michelle Gréaume, rapporteure.** – Depuis la loi du 3 février 1992, complétée par celle du 27 février 2002, chaque élu a droit au cours de son mandat à 18 jours de formation gratuite, dispensée par un organisme agréé dans un domaine de son choix, en rapport avec l'exercice de son mandat. La loi du 31 mars 2015 a complété les modalités du droit à la formation par un droit individuel à la formation (DIF), d'une durée de 20 heures, sans que cette formation ait nécessairement un lien avec l'exercice du mandat. Elle peut notamment être destinée à l'acquisition de compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle. De même, une formation sera obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.

Cependant, la diminution des moyens des collectivités se traduit souvent par une baisse des crédits, déjà peu conséquents, pour la formation des élus. Ne faudrait-il pas réfléchir à une forme de mutualisation des dépenses de formation, afin de permettre à tout élu, quelle que soit la taille de sa collectivité, d'accéder à une formation de qualité ? Le droit à la formation pour tous les élus est inscrit dans le code général des collectivités territoriales, comme le droit d'absence par exemple. Or il peut s'avérer difficile de le respecter pour les élus salariés. En effet, le Code du travail est la seule référence juridique régissant les relations entre un salarié et son employeur. Dès lors, ne faudrait-il pas transposer dans le Code du travail les droits des élus salariés inscrits dans le code général des collectivités territoriales ? À l'occasion de la consultation lancée par notre délégation, nous avons pu observer que près de 55 % des répondants ont bénéficié d'une formation aux fonctions d'élus locaux. C'est un chiffre très encourageant, mais je souhaite demander à la DGCL, qui assure le secrétariat du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), s'il reflète bien la réalité.

Nous remarquons également que ces formations ont été dispensées par des associations d'élus locaux (56 % des répondants) ou par des services des collectivités (19 %). Les répondants jugent la formation aux fonctions d'élus locaux plutôt satisfaisante, mais près de 90 % d'entre eux estiment qu'il est nécessaire d'adapter ces formations, et 70 % souhaitent les rendre diplômantes. Les intervenants pourront formuler des propositions à ce sujet.

Les cinq domaines où la formation devrait être renforcée sont : la finance et la comptabilité publique (selon 24 % des répondants), le droit de l'urbanisme (20 %), la responsabilité pénale (17 %), le droit des marchés publics (15 %), et le droit de la fonction publique (9 %).

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** – Merci, chère collègue, pour le caractère concret de vos questions. Je vous propose de débiter tout d'abord avec les associations d'élus.

**Mme Édith Gueugneau, représentante de l'Association des maires de France (AMF).** - La formation permanente est indispensable, et le droit à la formation des élus locaux est nécessaire, mais sa mise en œuvre n'est pas encore suffisante. Les élus ne bénéficient pas toujours de formation initiale.

Je souhaite évoquer le forum sur la parité politique qui s'est déroulé lors du Congrès des maires. Lors des précédentes élections municipales, les candidates avaient réclamé des moyens à l'AMF afin de se former en amont sur l'organisation des communes et des intercommunalités. Les hommes en auraient besoin également, mais ils ne les ont pas demandés. Si nous souhaitons que les femmes s'engagent en politique, elles doivent bénéficier de formations.

Nous nous apercevons que le maire ou le président d'intercommunalité n'est pas inclus dans la formation mise en place par la loi du 31 mars 2015, alors qu'ils jouent un rôle majeur en étant managers de leurs équipes. Ils sont confrontés à une multitude de problématiques et doivent donc détenir un certain nombre de connaissances afin de maîtriser leurs fonctions et évaluer les choix proposés par leurs agents administratifs.

Au sujet du DIF, l'AMF propose que les heures acquises puissent être consommées dans les 6 mois suivant l'élection partielle ; les cotisations versées non consommées pourraient être réaffectées au financement du DIF.

Le cadre juridique du statut de l'élus existe, mais il doit être appliqué. Les élus ont la possibilité de recevoir une formation de dix-huit jours ; cependant, ce dispositif est un droit et non une obligation. Par ailleurs, les indemnités des élus ruraux sont critiquées alors que nous essayons de convaincre de leur utilité.

Aujourd'hui, l'obligation de consacrer 2 % des indemnités des élus à la formation n'est pas toujours respectée, car il peut se révéler difficile d'équilibrer son budget.

La formation des élus est indispensable car le mandat de maire ou de président d'intercommunalité est de plus en plus complexe. Les élus doivent également s'adapter en permanence aux politiques nationales.

Par ailleurs, nous sommes entrés dans l'ère du numérique, nous pourrions donc organiser des formations à distance. En effet, dans le monde

rural, le déplacement pour se rendre à une formation implique de parcourir de nombreux kilomètres.

Sans formation proposée, beaucoup de maires ne souhaitent pas continuer l'exercice de leur fonction. Je constate que les maires des petites villes ne prennent pas la parole lors de nos conseils communautaires, notamment parce qu'ils n'ont pas les informations suffisantes pour intervenir.

De plus, les agents de la fonction publique ne sont pas préparés aux mutations des communautés de communes. Le volet de formation n'est pas suffisant pour leur permettre d'évoluer ; or il est indispensable que les maires disposent d'un personnel formé.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** - J'ai été maire de Mulhouse et président d'agglomération, et je me suis principalement formé lors de mon premier mandat, dans l'opposition. En effet, une fois arrivé aux responsabilités, je n'avais plus le temps de suivre une formation.

Au moment de ma réélection, j'ai réalisé un stage à la chambre de commerce local, avec de futurs chefs d'entreprises. Cette formation a été très instructive.

**M. Éric Krezel, représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).** - L'AMRF se félicite de la démarche menée par le Sénat et souhaite s'impliquer au maximum.

J'estime que la formation initiale devrait être obligatoire, même si elle pose des difficultés d'organisation. La formation initiale associative est peu évoquée dans les rapports, mais me semble très importante, notamment pour les élus ruraux et les communes de taille réduite. Les rares formations institutionnelles dispensées ne suffisent pas à exercer un mandat de maire ou d'adjoint.

Nous devons mener deux formations continues, l'une dont la fonction est d'effectuer des rappels de la formation initiale, l'autre qui répond aux demandes des élus. Un certain nombre d'organismes assurent la formation continue localement aujourd'hui, mais nous devons réfléchir à l'offre de formation générale. En effet, les questions budgétaires et législatives (loi NOTRe, loi GEMAPI, SCOT) doivent être abordées. Nous devrions également diversifier la formation par rapport à des enjeux différents selon les territoires. La question du développement économique concerne aussi les petits villages, car même s'ils ne disposent plus de cette compétence, ils sont présents au sein de l'intercommunalité. Le développement économique et le rapport au numérique constituent les deux enjeux importants.

En effet, les élus utilisent quotidiennement les nouvelles technologies, alors qu'aucun ne suit de MOOC. Nous disposons de ces outils,

nous devons donc nous en servir. L'obligation de l'accès au numérique est définie par la loi. Toute collectivité peut être saisie par voie électronique ; or les maires et les collectivités ont des difficultés pour répondre à cette exigence.

La question du réseau de formateurs se pose également. Nous faisons souvent appel à des universitaires, mais nous pouvons également recourir à des élus expérimentés. Si un universitaire est capable de nous expliquer de façon technique un dispositif législatif, il serait intéressant qu'un élu présente, dans un même temps, son expertise sur le sujet. Les élus pourraient ainsi utiliser leurs expériences, ce qui rejoint la question de la reconversion.

Je souhaite ensuite aborder la question des entraves par rapport à la formation. Un certain nombre de salariés ne se consacrent pas entièrement à leur mandat car ils ne peuvent pas se libérer de leur emploi. Les professions libérales sont ainsi beaucoup plus représentées (même si d'autres raisons peuvent expliquer ce phénomène). De plus, les élus ne se rendent pas en formation à cause des absences qui sont déduites financièrement, même si des indemnités existent. En effet, l'élu salarié peut se former, mais cela peut poser problème pour l'employeur.

Le temps constitue également une entrave, car un élu en fonction a de nombreuses responsabilités et ne peut s'engager véritablement dans une formation.

**M. Atté Oksanen, représentant de l'Association des petites villes de France (APVF).** - Le cadre législatif actuel de la formation est relativement satisfaisant car nos propositions ont presque été toutes reprises ces dernières années, notamment à propos du plancher de 2 % de crédit annuel de formation consacré aux élus et de la mise en place du DIF. Les élus doivent désormais s'emparer de ces outils, le Gouvernement pourrait donc mener une campagne d'information à ce sujet.

Nous souhaitons vous faire part de quelques propositions au sujet de la reconversion d'après-mandat. Tout d'abord, l'allocation différentielle de fin de mandat est sous-employée, et doit être redynamisée à partir de quatre éléments.

- elle doit être ouverte aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants ;

- elle doit être rendue non dégressive (aujourd'hui, elle est réduite de moitié après 6 mois) ;

- elle doit être portée à 100 % de la différence entre l'ancienne indemnité de l'élu et ses revenus actuels ;

- sa durée doit être étendue à 2 ans (plutôt qu'un an actuellement).

Par ailleurs, l'APVF souhaite que les droits des élus désirant redevenir salariés soient consolidés, notamment lorsque le salarié fait valoir

son droit de suspension du contrat durant son mandat. Nous proposons que son temps de mandat soit pris en compte dans l'ancienneté au sein de l'entreprise lorsque ses fonctions politiques prennent fin. Ainsi, le mandat sera pris en compte dans le calcul des congés, de la durée du préavis de licenciement, et dans le calcul du montant des indemnités de licenciement.

La dernière proposition consiste en la mise en place d'un prêt à taux zéro pour les élus qui souhaiteraient lancer leur entreprise, surtout pour ceux qui ne bénéficient pas du droit à la suspension du contrat de travail. Nous pourrions établir des accords commerciaux avec les banques, et disposer du soutien de la Caisse des Dépôts.

**Mme Nathalie Alazard, représentante de l'Assemblée des départements de France (ADF).** - Je vous remercie de nous associer à cette démarche importante pour les élus départementaux. L'ADF dispose d'un groupe de réflexion sur ce sujet, et sera amenée à compléter par écrit ses propositions en matière de formation. La complexité croissante de l'exercice du mandat, qui nécessite des compétences spécialisées pour comprendre et appliquer les lois, requiert une formation adaptée. Nous devons réfléchir à l'adéquation entre l'offre et la demande de formation des élus, ainsi qu'aux modalités d'utilisation de ces formations, en fonction du temps consacré par les élus à leur mandat, mais également de la nouvelle typologie des élus, qui sont de plus en plus jeunes et qui exercent souvent une activité en parallèle.

Il est nécessaire de développer les possibilités de formation à distance, aujourd'hui insuffisantes. Nous commençons à concevoir des modules numériques avec l'Institut de formation et d'éducation permanente (IFEP).

**M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).** - Le CNFPT est le principal organisme de formation des agents territoriaux. Parmi 1,9 million de fonctionnaires territoriaux, un million suit une formation au CNFPT chaque année. Nous disposons des coûts de formation les plus faibles des structures de formation existantes (127 euros par jour pour le CNFPT contre 600 à 1 000 euros pour les autres organismes).

70 % des formateurs sont fonctionnaires territoriaux, tandis que les 30 % restants proviennent de cabinets de conseil, qui interviennent sur des sujets très techniques.

Le CNFPT mène actuellement sa transformation numérique. 30 % des formations seront mixtes (en distanciel et en présentiel) cette année. Un certain nombre d'élus s'en plaignent, ce qui est paradoxal car les associations d'élus défendent les formations numériques. Ils sont mécontents, car nous les contraignons à recourir à la formation numérique de leurs agents. L'an prochain, 50 % des formations du CNFPT seront mixtes. Nous ciblons les territoires ruraux et exclus, ainsi que les cadres qui ne peuvent pas se rendre en formation. Une cinquantaine de MOOCs sont en cours de lancement.

Le CNFPT ne dispose pas de compétences juridiques en matière de formation des élus, alors que nous détenons les compétences techniques. Un débat s'était tenu lors de la mise en place du pourcentage de l'indemnité des élus consacré à la formation. Les associations d'élus et les mouvements politiques avaient été reconnus comme opérateurs de formation, mais pas le CNFPT. En effet, pour disposer du droit à la formation du CNFPT, une cotisation est nécessaire.

Par ailleurs, je déplore la différence de pourcentage consacré à la formation entre les fonctionnaires (0,9 %) et les élus (1 %), car elle alimente les discours populistes. Je vous rappelle que 30 % des fonctionnaires territoriaux ont voté Front national lors des précédentes élections.

Nous ne disposons pas du droit de former les élus, d'un point de vue législatif. Les journées d'actualité sont le seul événement ouvert aux élus.

La formation des élus ne relève pas de la compétence du CNFPT. Le niveau des formations dispensées par les organismes est satisfaisant, mais les élus ne s'y rendent pas car ils manquent de temps. Au sein de mon conseil municipal, seuls une adjointe et un élu d'opposition s'y rendent régulièrement.

Nous expérimentons aujourd'hui un dispositif de transition professionnelle pour les fonctionnaires territoriaux, dans deux délégations. Dans le cadre du débat actuel sur le statut et l'évolution de la fonction publique, j'ai proposé au ministre de la Fonction publique de mettre en œuvre ce dispositif dans les territoires. Les agents de catégorie C représentent 75 % des fonctionnaires territoriaux, et leur taux d'absentéisme est le plus élevé en raison des tâches exercées dans leurs métiers. Nous ne pouvons comparer cet absentéisme avec celui de la fonction publique d'État, dont la part d'agents de catégorie C est moindre. Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les personnels techniques et d'entretien connaissent des troubles musculo-squelettiques dès l'âge de 55 ans. La médecine du travail exige leur reconversion. Nous expérimentons donc un dispositif de transition qui permettrait à ces agents de les former et de les réaffecter ensuite à d'autres fonctions.

Nous devons réfléchir à la mise en place d'un dispositif de transition d'activité pour les élus. Actuellement, les structures de formation des élus ne remplissent pas ce rôle, car une formation de reconversion est nécessairement plus longue. La question du financement se pose, soit par ponction du fonds géré par la Caisse, soit par une cotisation à laquelle il faudrait réfléchir.

Notre deuxième proposition est l'aide à la préparation des concours de la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, le CNFPT prépare seulement les fonctionnaires territoriaux à ces concours, car une cotisation est nécessaire. Une modification réglementaire et législative pourrait

permettre aux élus de suivre la préparation de ces concours, même si la question du financement subsiste. Cependant, la mutualisation a permis de diminuer considérablement le coût des formations du CNFPT.

Il serait simple pour les élus de suivre la préparation aux concours, surtout que nous proposons, dès cette année, des formations à distance, ce qui est important pour les élus. Ainsi, nous pourrions élargir aux élus les dispositifs de transition professionnelle, de même que la préparation aux concours, sous réserve de trouver une source de financement.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** - Je vous remercie d'être présent personnellement. Les points évoqués sont extrêmement concrets. Nous devons prendre en compte le fait qu'un élu s'intéresse à la reconversion après avoir quitté son mandat.

**Mme Marie-José Chazelles, directrice des solidarités de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).** - Nous sommes présents aujourd'hui en tant que gestionnaire-mandataire du DIF élu, créé par la loi du 31 mars 2015, mais qui n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Après la parution des textes réglementaires, le 3 avril 2017, nous avons signé des conventions de service afin de mettre en place ce DIF.

Les demandeurs du DIF sont peu nombreux. En effet, nous n'avons reçu que 1 200 demandes depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Cependant, nous observons un intérêt croissant de la part des élus à propos de ce dispositif.

Les sujets pour lesquels nous recevons des demandes de formation sont similaires aux thématiques que vous avez listées auparavant (finances locales, marchés publics, développement économique). Elles consistent surtout en l'acquisition de compétences nécessaires pour l'exercice du mandat, plutôt qu'en des demandes de reconversion.

Le 13 avril se déroulera la première commission consultative au sujet du DIF, en présence d'élus, et sous l'égide de la DGCL qui nous a accompagnés dans la mise en place de ce dispositif.

Le DIF permet principalement d'améliorer les compétences des élus, à travers des formations agréées par le CNFEL, ou de se reconvertir, dans le cadre des formations proposées par le compte personnel de formation, dont la Caisse des dépôts est gestionnaire-mandataire. Le dispositif est extrêmement encadré, et octroie 20 heures de formation par année de mandat. Nous sommes également en charge du recouvrement de la contribution, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016, et qui rapporte environ 12 millions d'euros.

**Mme Marion Lesguillier, responsable du service fonds à faible volumétrie de la Caisse des dépôts et consignations.** - Je souhaite apporter un complément au sujet du fonds d'allocation des élus en fin de mandat. Son périmètre de champ d'application et de durée est élargi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. La question du financement se pose, car la cotisation est suspendue

depuis 2010, et les réserves de 5 millions auront été entièrement consommées en 2020.

**Mme Ève Pérennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux à la DGCL.** - Le cadre juridique s'est renforcé ces dernières années. En relisant les actes des états généraux de la démocratie locale, ou encore le rapport de votre délégation sur la formation des responsables locaux, nous constatons qu'une grande partie des propositions a trouvé une application juridique. Cela concerne les obligations de moyens, pour les collectivités, de mettre en place une formation en lien avec les mandats, mais aussi une formation initiale la première année pour les collectivités de plus de 3 500 habitants.

Le DIF est un véritable élément novateur, car le choix de la formation est plus libre. Il ne dépend pas de la collectivité, car les dossiers sont directement déposés auprès de la Caisse des dépôts. La cotisation est de 1 %, mais ne concerne que les élus qui perçoivent une indemnité de fonction, soit 190 000 élus sur 550 000. Cependant, l'ensemble des élus ont accès à ces formations, y compris ceux qui ne cotisent pas.

Nous attendons de bénéficier d'un certain recul sur le DIF, notamment au sujet des formations à la reconversion. Les formations diplômantes sont accessibles dans le cadre du DIF, mais nous n'avons pas encore d'informations à ce sujet.

Nous disposons des données du CNFEL, devant lequel les organismes qui souhaitent dispenser des formations en direction des élus doivent déposer un dossier d'agrément qui contient un certain nombre d'informations. Ainsi, nous savons quels sont les types de formation les plus demandés, et nous pouvons en déduire un coût moyen. Les formations les plus sollicitées par les élus concernent la communication (prise de parole en public, réseaux sociaux, médias, organisation et tenue de réunion), l'urbanisme et l'habitat, les finances locales, l'organisation et la gestion des collectivités territoriales, les sujets sociétaux (vie démocratique, conflits de voisinage), le statut de l' élu, et la commande publique.

Le CNFEL, qui définit les orientations générales de la formation des élus locaux, souhaite favoriser les organismes proposant un large choix de thématiques, afin de bénéficier d'offres variées sur tout le territoire. La qualité des intervenants est également observée par le CNFEL, qui étudie la connaissance de l'environnement particulier des collectivités locales des formateurs. De plus, les organismes qui proposent des tarifs trop élevés peuvent se voir refuser l'agrément. Le coût moyen d'une journée de formation est de 462 euros par élu, mais les associations d'élus proposent des tarifs souvent inférieurs tandis que les sociétés privées (cabinets d'avocats) proposent des prix supérieurs. Une attention particulière est portée à la capacité de l'organisme d'adapter le coût de la formation en fonction de la taille de la collectivité.



Nous devrions réaliser des enquêtes qualitatives afin de disposer d'informations sur les besoins des élus, car nous ne disposons que de données statistiques non exhaustives.

Nous pouvons étudier l'effort de formation des élus locaux à travers les comptes administratifs des collectivités de 2016. L'effort budgétaire réalisé en direction de la formation des élus s'élève en moyenne à 1,18 % du montant des indemnités de fonction (0,83 % pour le bloc communal et 8,84 % pour les régions). Au sein du bloc communal, nous constatons que les plus grandes collectivités accomplissent un effort de formation supérieure. Ainsi, les communes de plus de 200 000 habitants consacrent 1,97 % des indemnités de fonction à la formation des élus, contre 0,32 % pour les villes de moins de 500 habitants.

Les EPCI peuvent réaliser des formations à destination des élus communaux. Nous ne disposons pas de visibilité sur l'effectivité de la mise en œuvre de ces dispositions.

**M. Charles Guéné.** – Nous vivons un paradoxe, car nous souhaiterions que le mandat devienne citoyen et que son renouvellement soit limité mais, en même temps, la complexité croissante des fonctions d'élu engendre une professionnalisation de la vie politique. Nous risquons de parvenir à une fonctionnarisation de la vie politique, si la professionnalisation n'est pas assumée, ce qui ne bénéficie pas à la démocratie.

Je partage vos constats sur la problématique de la formation des élus. Les finances constituent l'enjeu essentiel. J'estime que nous devons faire tomber certains verrous, cette idée étant confirmée par les propos du centre de gestion. Nous devons également distinguer les grandes collectivités qui n'éprouvent pas les mêmes difficultés de formation que la majorité des communes, ces dernières connaissant des problèmes financiers, de distance et de relation avec les employeurs des élus salariés.

Dans mon département, par exemple, l'AMF est habilitée pour réaliser des formations. Nous organisons des formations quatre ou cinq jours par an sur les thèmes évoqués au cours de cette table ronde, qui sont financés par le conseil départemental pour un montant de 80 000 euros par an dédié au fonctionnement de l'AMF. En effet, les élus ne pourraient pas payer ces formations si elles n'étaient pas subventionnées.

Il existe des formations dispensées par les entreprises. Par exemple, un ingénieur aéronautique peut se former pour se reconvertir en jardinier. Cependant, aucune formation pour devenir élu local n'est proposée. Nous devrions ainsi instaurer des passerelles. Dans mon département, une répartition s'était effectuée entre le centre de gestion et l'AMF, au sujet des formations proposées. Je ne comprends pas, d'ailleurs, pourquoi les élus ne peuvent pas bénéficier des formations dispensées par le CNFPT, car les compétences juridiques sont présentes. Certains verrous sont artificiels et

pourraient être supprimés. Nous ne pouvons former les élus sur la seule base des moyens consacrés à la formation aujourd'hui.

Le problème de la reconversion se pose également. Nous devons éviter de limiter le cumul des mandats dans le temps, car les nouveaux élus seront soit des individus en fin de carrière qui ont ainsi déjà assuré leur sécurité financière, soit des jeunes qui devront se poser la question de la reconversion. Le prêt à taux zéro et l'allocation de fin de mandat, qui constitue un préciput de la DGCL, me semblent en revanche être de bonnes idées.

**Mme Ève Pérennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux à la DGCL.** - L'allocation de fin de mandat provient d'une cotisation de la collectivité.

**M. Charles Guené.** - Elle est gérée par le CNFEL, mais ne fait pas partie des nombreux préciputs.

J'espère que la limite de trois mandats successifs ne sera pas mise en place pour les élus des petites communes, car elle risque de multiplier les problèmes de reconversion.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** - Combien de communes cotisent-elles pour l'allocation de fin de mandat ?

**Mme Ève Pérennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux à la DGCL.** - Toutes les communes de plus de 1 000 habitants cotisent.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - La représentante de la DGCL évoquait le fait que de nombreuses propositions émanant de notre délégation avaient été reprises par des dispositions législatives, ce qui prouve l'utilité de notre travail.

Nous avons évoqué la formation en amont et pendant le mandat, mais également le sujet de la reconversion. Ces problématiques sont complémentaires, mais différentes.

Charles Guené évoquait surtout l'aspect financier des formations. Je suis d'accord, mais ce n'est pas la seule raison. Il est difficile d'inciter les élus à suivre ces formations. Ils acceptent néanmoins parfois d'en bénéficier, car elles sont assurées par des organismes de formation proches de leur groupe politique.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** - Ces formations peuvent se dérouler à l'occasion d'un congrès ou d'une journée nationale par exemple.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - Je suis favorable à la transversalité. Je souscris à l'idée du président du CNFPT, au sujet de la transposition, pour les élus, du dispositif qui existe pour la transition

professionnelle des fonctionnaires territoriaux, en modifiant certaines dispositions réglementaires et législatives.

Un mandat exige une implication de plus en plus grande de la part des élus, qui peut être difficile à concilier avec une vie professionnelle et familiale. Nous ne pouvons souhaiter le rajeunissement de la classe politique tout en requérant des élus retraités, qui disposent du temps nécessaire pour se consacrer à leur mandat. La formation à distance peut ainsi jouer un rôle important.

**Mme Judith Mwendo, conseillère à l'Association des maires de France (AMF).** - Les heures acquises au titre du DIF doivent être utilisées dans les six mois qui suivent le mandat. Que deviendront les cotisations des élus qui n'utilisent pas ce dispositif ?

**M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).** - L'accès aux formations du CNFPT est permis seulement aux personnes qui cotisent à hauteur de 0,9 %. Une modification législative est donc nécessaire afin que les élus puissent en bénéficier, sous réserve qu'un financement soit apporté.

Le CNFPT est l'organisme public de formation le plus novateur en termes de révolution numérique car, en 2019, 50 % de nos formations se feront en distanciel et en présentiel. Les formations à distance sont réservées aux fonctionnaires territoriaux, mais nous avons mis en place une série de formations ouvertes, qui pourraient s'adresser aux élus. Par exemple, fin 2017, un cours a été mis en ligne à propos de la TVA pour les collectivités, en lien avec la DGFIP. C'est un sujet très technique, mais qui peut intéresser les élus chargés des finances. Sous l'impulsion du Sénat et de la Cour des comptes, nous avons réussi la mutualisation, qui nous permet d'obtenir des coûts très bas. Ainsi, quelle que soit la cotisation versée au CNFPT et le territoire, tout le monde a accès aux mêmes formations.

Nous sommes ouverts à toutes les propositions, dans le respect du droit français.

**M. Éric Kerrouche.** - Nous nous situons face à un paradoxe important : nous voulons éviter une professionnalisation de la vie politique, mais en même temps nous souhaitons l'instauration d'une formation initiale, qui évoque l'apprentissage d'un métier, et qui entre en contradiction avec l'accès de tous les citoyens à la fonction d'élu.

Est-il possible de connaître la répartition de la formation entre les élus ? La formation est-elle plus utilisée par l'équipe municipale exécutive ou les conseillers municipaux ? Au sein des collectivités, les élus ne jouent pas le même rôle.

Au sujet de la reconversion, les fonctions d'élu permettent de bénéficier d'une expérience ; or elle n'est pas utilisée socialement. Ces

compétences pourraient être utilisées dans de nombreux domaines (commissions de débat public, emploi de commissaire-enquêteur).

**M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).** - La VAE pourrait également être mise en œuvre pour les élus, en fonction de leur durée de mandat.

**M. Éric Krezel, représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).** - L'obligation de formation concerne les communes de plus de 3 500 habitants, c'est-à-dire la taille où les services sont en capacité de les informer et les conseiller. Or, les élus des communes de taille inférieure devraient bénéficier en priorité de ces formations, car ils ne disposent pas de ces ressources.

Le nombre de pages de l'édition papier du budget de ma commune a considérablement augmenté entre 2016 et 2017. Cette complexité croissante m'a interpellé, ainsi que mes adjoints. Serait-il possible de simplifier ces questions matérielles ?

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation, co-président du groupe de travail.** - Je vous remercie pour ces échanges particulièrement riches. Je suis reconnaissant envers nos partenaires de l'administration (DGCL, CNFPT, Caisse des Dépôts). Je tiens également à remercier les associations et les élus présents. Notre ambition est d'aboutir à un travail utile afin de faire progresser cette question.