

La formation des élus locaux

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19086-R



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° M2019-084R1





INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 19086-R

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° 2019-084R1

La formation des élus locaux

Établi par

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Xavier GIGUET
Inspecteur de l'administration

François SCHECHTER
Inspecteur général
des affaires sociales

Gabriel MORIN
Inspecteur de l'administration

- Janvier 2020 -

SYNTHESE

La France compte environ 509 000 élus locaux, dont près de 99% relèvent du bloc communal. Cette population est investie de lourdes responsabilités politiques et opérationnelles, dont l'étendue et la complexité se sont accrues avec l'approfondissement de la décentralisation, l'évolution des services déconcentrés de l'État et un certain nombre de transformations sociétales. Les élus doivent, pour y faire face, être correctement formés et, de manière plus générale, accompagnés dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de préserver l'attractivité des responsabilités électives, il est également nécessaire que les élus qui le souhaitent puissent, en fin de mandat, s'inscrire dans un processus de réinsertion ou d'évolution professionnelle.

Pour répondre au besoin de formation des élus locaux, la loi a prévu deux dispositifs. Le plus ancien, introduit en 1992, prévoit le financement des formations demandées par les élus par leurs collectivités, qui doivent budgéter annuellement un montant minimum équivalent à 2% des indemnités dues aux élus. Le second, le droit individuel à la formation des élus (DIFE), introduit en 2015, est financé par un fonds national alimenté par les cotisations des élus indemnisés, qui y consacrent 1% de leurs indemnités. Dans le cadre du DIFE, tous les élus, indemnisés ou non, ont droit à 20h de formation par an et adressent directement leurs demandes à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui assure sa gestion. Alors que les collectivités ne prennent en charge que les formations liées au mandat, l'élu peut mobiliser son DIFE pour financer soit des formations liées au mandat, soit des formations répondant à un besoin de réinsertion professionnelle.

Malgré des besoins importants, ces deux dispositifs, plus concurrents que complémentaires, ne permettent qu'à une faible minorité d'élus de se former. Les collectivités consacrent environ 15M€ à la formation des élus alors que la loi les oblige à en budgéter 34M€. Plus de 60% des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation en 2018. De janvier à octobre 2019, seuls 6 500 élus ont obtenu la validation d'une demande de formation dans le cadre du DIFE, pour un coût total de 18,6M€. Tous dispositifs confondus, sans qu'il soit possible d'avancer un chiffre précis pour le dispositif historique, on peut considérer que moins de 3% des élus locaux suivent annuellement au moins une formation.

Ce constat est d'autant plus insatisfaisant que les dépenses sont à la fois fortement concentrées et réparties de manière très inéquitable. La dépense par élu dans le cadre du dispositif historique est ainsi d'autant plus élevée que la collectivité est grande et dotée de services étoffés en capacité d'assister les élus dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, la dépense moyenne par conseiller municipal est 60 fois inférieure à celle d'un conseiller régional. Dans le cadre du DIFE, de janvier à octobre 2019, 14% des bénéficiaires ont consommé 50% des crédits.

En dépit du nombre réduit de bénéficiaires, ces dispositifs ne sont pas parvenus à garantir des formations de qualité facturées au juste prix. Si un agrément du ministre de l'intérieur est obligatoire pour délivrer une formation prise en charge par la dépense publique, cette procédure ne permet pas de contrôler la réalité des pratiques des organismes de formation. Elle a essentiellement conduit à limiter le nombre d'acteurs présents sur le marché, sans garantir ni leur qualité ni leur probité et en nourrissant les soupçons de partialité dans le traitement des dossiers. Le recours généralisé à la sous-traitance par les organismes agréés en réduit considérablement la portée. Il n'existe aucune mesure de la qualité des prestations et de la satisfaction des élus indépendante des prestataires. Avant de s'inscrire, l'élu n'a ainsi aucun moyen d'évaluer la qualité du prestataire qui le sollicite.

Les exemples de dérives de toute nature abondent et menacent de jeter le discrédit sur l'ensemble de la politique de formation des élus : l'absence de régulation des tarifs conduit, sur ce marché protégé, à des prix parfois extrêmement élevés ; des sommes exorbitantes, supérieures à 10 000€ par élu, sont dépensées pour des formations généralistes ; plus de 40% des dépenses du DIFE de janvier à octobre 2019 ont été concentrées par deux organismes dirigés par une même personne ; des organismes agréés assument pleinement de jouer un rôle de paravent pour des sociétés qui n'ont pas obtenu l'agrément ; etc.

Malgré la souplesse apparente du système, l'accès aux droits n'est pas facilité. Nombre d'élus demeurent réservés à l'idée de demander à leur collectivité de financer leur formation. La CDC a été débordée par la gestion du DIFE et la qualité de service reste dégradée (coupure de la ligne téléphonique ; confirmation de la prise en charge deux semaines avant la formation ; allongement des délais de paiement) malgré la mobilisation de ressources croissantes dont le coût représentera en 2019 jusqu'à 16% des recettes de l'année.

Enfin, et c'est sans doute la limite fondamentale de ces deux dispositifs, leur soutenabilité budgétaire ne peut être préservée que par le maintien d'un taux de recours extrêmement faible. Ainsi, avec les dossiers de moins de 6 500 élus, le DIFE a dépassé en 10 mois les recettes de l'année 2019. Il ne pourra pas faire face à la croissance attendue de la demande dans les années à venir.

Une réforme profonde de ce système est nécessaire pour améliorer de manière substantielle l'accès à la formation des élus, et particulièrement ceux des petites collectivités et ceux qui exercent des responsabilités exécutives, tout en garantissant la soutenabilité.

Il paraît tout d'abord indispensable de répondre aux premiers besoins des élus lors de leur prise de fonction par une séquence d'information structurée, gratuite, relativement courte et ouverte à tous, portée principalement par les associations d'élus avec le soutien des services déconcentrés de l'Etat. Un droit à l'information des élus devrait ainsi être instauré afin notamment que les élus puissent mobiliser leur congé de formation pour assister à cette séquence.

Il paraît également nécessaire, au-delà de la prise en charge de formations répondant à un besoin de réinsertion professionnelle, de mieux valoriser les compétences acquises dans le cadre du mandat. Des certificats de compétences professionnelles similaires à ceux mis en place pour les représentants du personnel et des passeports de compétences comme il en existe pour les bénévoles devraient être créés pour les élus locaux.

En ce qui concerne la formation elle-même, les dispositifs doivent être profondément refondus avec quatre objectifs : bâtir un système équitable, avec des droits effectifs pour tous ; former davantage d'élus ; garantir des formations de qualité, au juste prix, par des organismes sérieux ; impliquer fortement les collectivités territoriales dans le pilotage du dispositif.

A cet effet, il est proposé de créer un dispositif nouveau dédié à la formation des élus locaux et de l'articuler fortement avec le système de formation professionnelle de droit commun. L'autonomie souhaitée pour ce dispositif est, en effet, indispensable pour que les ressources publiques soient prioritairement ciblées sur l'accompagnement des élus dans leurs fonctions ; pour préserver la logique de formation entre élus qui peut recouvrir une dimension politique ; pour ne pas inscrire les élus dans un processus de qualification professionnelle pouvant remettre en cause le principe de légitimité issue uniquement du suffrage universel ; pour que des formations prenant en compte les contraintes des élus et notamment leur faible disponibilité et leur besoin de sociabilité puissent continuer d'être prises en charge.

Pour y parvenir, il est tout d'abord proposé de clarifier la vocation des différents dispositifs. L'ensemble des droits à formation acquis en tant qu'élu local seraient ainsi réunis dans un compte de formation de l'élu local (CFEL). Son articulation avec le compte personnel de formation (CPF) de droit commun serait clairement établie :

- Le CFEL financerait uniquement les formations à l'exercice du mandat rattachées à un répertoire de la formation des élus locaux (RFEL). Ce dernier listerait, pour chaque sujet, les compétences à transmettre pour qu'une formation soit éligible.
- Pour financer les formations de réinsertion professionnelle, les élus pourraient transférer, dans la limite d'un plafond, les droits non consommés du CFEL vers leur compte personnel de formation (CPF). Ce bonus pourrait être conservé tout au long de la vie. Réciproquement, un élu pourrait alimenter son CFEL avec les crédits qu'il aurait capitalisés dans son CPF au cours de sa carrière.

Ce dispositif pourrait être mobilisé par les élus, dans le cadre des droits acquis à titre individuel, mais aussi par les collectivités. Une collectivité pourrait ainsi demander le cofinancement d'une action de formation ouverte à l'ensemble de son assemblée délibérante.

Le financement de ce dispositif serait assuré par un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL). Afin de mettre un terme aux inégalités de traitement selon la taille et les moyens de la collectivité, ce fonds réunirait à la fois la cotisation actuelle des élus au DIFE et le budget minimum que les collectivités doivent, aux termes de la loi, consacrer à la formation des élus. Les recettes annuelles s'élèveraient à environ 52 M€.

Sa soutenabilité budgétaire serait garantie par la mise en place d'un plafond de dépense annuelle par élu. En fonction du taux de recours, ce plafond pourrait être révisé à la hausse ou à la baisse afin de préserver l'équilibre budgétaire. Pour répondre aux besoins de formation plus importants des maires et de leurs adjoints, le plafond qui leur serait applicable serait supérieur à celui des élus de droit commun.

L'accès à la formation serait rendu plus simple et plus transparent par la mise en place d'une plateforme numérique de gestion des propositions de formation (par les organismes) et des inscriptions (par les élus). Les élus auraient la faculté de mandater un organisme pour qu'il procède à leur inscription. Tous les élus formés seraient systématiquement invités à remplir sur internet un rapide questionnaire d'évaluation dont les résultats seraient visibles sur la plateforme et guideraient l'élu dans ses choix.

Pour permettre une croissance significative du taux de recours, des mesures de nature à limiter la concentration des dépenses sur un nombre réduit d'élus seraient prises : plafonnement du coût horaire par élu ; nombre minimum et maximum de participants par formation ; fin du cumul des droits annuels en contrepartie de l'ouverture des droits à formation dès la première année de mandat¹.

Le contrôle des organismes eux-mêmes serait profondément refondu. L'agrément serait supprimé et remplacé par la procédure d'enregistrement des organismes de formation prévue par le code du travail. Les sanctions pénales applicables en cas de manquement et les procédures de contrôle administratif et financier par l'Etat constitueraient des leviers pour faire respecter la réglementation. Les organismes de formation d'élus seraient, en outre, soumis au dispositif de certification sur des critères de qualité précis et objectifs qui s'appliquera à tous les organismes de formation de droit commun au 1^{er} janvier 2021. Enfin, la gestion de l'ensemble de l'offre, de la demande et des paiements dans le cadre d'un dispositif unique faciliterait considérablement la détection des dérives.

¹ Et non au bout d'un an comme c'est le cas actuellement pour le DIFE.

La gouvernance de la formation des élus serait renforcée. Une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL), composée majoritairement d'élus, rendrait un avis sur le plafond de dépense annuelle par élu et proposerait les évolutions du répertoire national. Les élus disposeraient ainsi d'un droit de regard sur les deux piliers de la régulation du système, les décisions en la matière étant arrêtées par le ministre chargé des collectivités territoriales. La gestion des cotisations, de la plateforme numérique, des droits et des paiements serait assurée par la CDC.

Ce dispositif se déploierait progressivement. Les mesures de maîtrise des dépenses pourraient s'appliquer au DIFE immédiatement (plafond du coût horaire, plafond annuel, non cumul d'une année sur l'autre, ouverture dès la première année). En revanche, la fusion des deux dispositifs ne s'appliquerait qu'au bout de deux ans, afin que la CDC ait le temps de mettre en place un système adapté à la gestion de masse. L'obligation de certification pourrait également ne s'appliquer qu'après deux ans afin de laisser le temps aux acteurs de s'y préparer, comme c'est le cas dans le droit commun.

Les collectivités territoriales resteront fortement impliquées dans la gouvernance du dispositif au niveau national et dans sa mobilisation au niveau local :

- la création d'un fonds national, nécessaire pour assurer la solidarité entre collectivités, serait accompagnée de la mise en place d'une instance de gouvernance composée majoritairement d'élus qui se prononcerait tant sur la gestion du fonds, que sur le périmètre des formations éligibles ;
- les collectivités territoriales pourront mobiliser le fonds pour cofinancer des actions de formation dont elles prendraient l'initiative et librement abonder les droits individuels d'un élu qui le demanderait.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Dans le cadre d'un accompagnement global de l' élu dans ses fonctions, introduire dans les textes un droit à l'information des élus locaux en début de mandat, qui se traduirait par la mise en place d'une journée d'information mobilisant les associations d'élus et les services de l'Etat quelques semaines après le scrutin... 40
- Recommandation n°2 : Accorder aux maires et à leurs adjoints, compte tenu de leurs responsabilités particulières et de la nécessité de leur proposer un accompagnement renforcé, des droits à formation plus importants que ceux des autres élus locaux. Supprimer les seuils liés au nombre d'habitants de la commune dans la définition de ces droits..... 40
- Recommandation n°3 : Mieux valoriser les compétences acquises en tant qu' élu local, notamment dans la perspective de la poursuite d'une carrière professionnelle, en envisageant la création d'un certificat de compétences professionnelles, en renforçant l'accompagnement dans les processus de validation des acquis de l'expérience et en développant des passeports de compétences..... 42
- Recommandation n°4 : Créer un compte de la formation des élus locaux (CFEL), ouvrant des droits pour tous les élus locaux, mobilisable par les élus et par les collectivités. Il financerait uniquement les formations à l'exercice du mandat rattachées à un répertoire national de la formation des élus locaux (RFEL) mis à jour régulièrement..... 47
- Recommandation n°5 : Permettre, dans le respect d'un plafond, le transfert des montants de CFEL non consommés vers le compte personnel formation (CPF) de l' élu afin qu'ils puissent être capitalisés tout au long de la vie pour financer des projets d'évolution professionnelle. Réciproquement, permettre aux élus de transférer des droits capitalisés dans leur CPF vers le CFEL. 47
- Recommandation n°6 : Créer un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL) abondé par une cotisation des élus égale à leur cotisation actuelle au DIFE et, afin de mettre un terme aux inégalités entre élus selon la taille et les moyens de la collectivité, par une cotisation des collectivités égale au budget minimum de formation des élus qui leur est imposé par la loi. 53
- Recommandation n°7 : Mettre en place un montant plafond annuel de dépense par élu ajustable en fonction du taux de recours au dispositif, afin de garantir sa soutenabilité budgétaire. Comptabiliser les droits en euros. 53
- Recommandation n°8 : Ouvrir les droits à formation dès la première année de mandat mais mettre un terme au cumul des droits d'une année sur l'autre, plafonner le coût horaire par participant à une formation, encadrer le nombre de participants à une formation, afin de limiter la concentration des dépenses sur un faible nombre de bénéficiaires, d'accroître le nombre d'élus formés et la prévisibilité des dépenses. 53
- Recommandation n°9 : Mettre en place une plateforme numérique de gestion du CFEL, permettant aux organismes de formation d'enregistrer leurs offres et aux élus de s'inscrire aux formations. Mettre en place une invitation systématique, par mail, à évaluer en ligne les formations reçues. Faire apparaître les résultats des évaluations sur la plateforme pour guider l' élu dans ses choix. 55

- Recommandation n°10 : Rendre publique, dans le cadre de la politique d’open data, une partie des données de la formation des élus afin d’accroître la transparence dans ce secteur. 55
- Recommandation n°11 : Supprimer l’agrément par le CNFEL au profit des dispositifs de contrôle des organismes de formation de droit commun : enregistrement en préfecture et contrôle par les DIRECCTE, certification qualité renouvelable tous les trois ans par des organismes spécialisés, strict encadrement de la sous-traitance. 57
- Recommandation n°12 : Constituer une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL), chargée de proposer au ministre chargé des collectivités territoriales le contenu du répertoire national de la formation des élus et de rendre un avis public sur le plafond de dépense annuelle par élu permettant d’équilibrer le dispositif de financement. Le CNFEL et la commission consultative du DIFE seraient supprimés. 59
- Recommandation n°13 : Confier la gestion du compte de formation de l’ élu local (CFEL), du fonds national et de la plateforme numérique de gestion de l’ offre et de la demande à la Caisse des dépôts et consignations, dont les moyens humains et techniques devraient être renforcés pour garantir la qualité du service rendu. 59

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	15
1 La formation des élus est demeurée embryonnaire, malgré des dispositions législatives toujours plus incitatives	17
1.1 Le cadre législatif progressivement développé pour encourager la formation des élus a favorisé la structuration d'un véritable marché de la formation dédié à ce public	17
1.1.1 <i>Deux dispositifs de prise en charge de la formation des élus ont été successivement mis en place, le premier financé par la collectivité et le second par les élus indemnisés</i>	17
1.1.2 <i>L'offre de formation se déploie dans le cadre d'un marché restreint et régulé aux prestations relativement homogènes</i>	19
1.2 En pratique et malgré des besoins réels, seule une minorité d'élus suit des formations	23
1.2.1 <i>Les collectivités ne remplissent pas les obligations définies par la loi et le nombre d'élus ayant recours à une formation reste faible</i>	23
1.2.2 <i>Ce système est inéquitable, le niveau de dépense par élu étant d'autant plus faible que la collectivité est petite et dotée de services modestes pour assister les élus.....</i>	23
1.2.3 <i>Certains freins à l'accès à la formation tiennent davantage aux réalités de la vie d'élu local qu'aux dispositifs de formation</i>	24
1.2.4 <i>Pour autant, il existe des besoins et une demande de formation.....</i>	26
2 Les fragilités du système actuel l'exposent à des risques importants	29
2.1 Le dispositif de gestion et de régulation n'est satisfaisant ni pour les autorités publiques, ni pour les bénéficiaires.....	29
2.1.1 <i>La légitimité du CNFEL est fragile</i>	29
2.1.2 <i>La Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du DIFE, a été débordée par l'afflux de demandes et par les nombreuses tentatives d'abus.....</i>	30
2.1.3 <i>La DGCL est largement dépourvue de moyens de contrôle et d'intervention et ne peut s'appuyer sur le réseau des préfetures pour apprécier la réalité de l'activité des organismes</i>	30
2.1.4 <i>Il en résulte une absence de pilotage mais aussi de contrôle</i>	31
2.2 Seul un taux de recours extrêmement faible, qui traduit une forme d'échec, permet de préserver la soutenabilité budgétaire du système actuel.....	32
2.2.1 <i>La maîtrise des dépenses n'a jamais été un objectif de ces dispositifs.....</i>	32
2.2.2 <i>Le coût d'une formation est potentiellement illimité.....</i>	32
2.2.3 <i>Quelles que soient les mesures de régulation des tarifs, toute croissance significative du taux de recours aux dispositifs de formation les conduirait dans une impasse budgétaire</i>	32
2.2.4 <i>Dans la pratique, alors que le dispositif historique demeure sous-employé, le DIFE est menacé par une impasse budgétaire dès sa première année de fonctionnement normal....</i>	33

2.3	Les nombreuses dérives du système actuel menacent de fragiliser l'ensemble de la politique de formation des élus	34
2.3.1	<i>Le système de contrôle n'est pas conçu pour un dispositif fondé dans les faits sur le recours généralisé à la sous-traitance.....</i>	34
2.3.2	<i>Il n'existe aucune mesure de la qualité des prestations et de la satisfaction des élus indépendante des prestataires</i>	34
2.3.3	<i>Des formations ont été financées alors que leur éligibilité aux financements publics est plus qu'incertaine</i>	34
2.3.4	<i>L'absence d'encadrement des tarifs conduit à d'importantes dérives</i>	35
2.3.5	<i>La concentration des dépenses du DIFE, tant en ce qui concerne les élus formés que les organismes de formation, est porteuse de risques importants</i>	35
2.3.6	<i>Le déficit de transparence ne permet pas un fonctionnement satisfaisant du marché.....</i>	36
3	La formation doit s'inscrire dans le cadre d'un accompagnement à la fois global et différencié de l' élu dans l'exercice de ses fonctions	37
3.1	Un accompagnement renforcé à la prise de fonction	37
3.1.1	<i>Un droit à l'information généralisé à l'ensemble des élus locaux.....</i>	37
3.1.2	<i>Des formations complémentaires au bénéfice des maires et élus titulaires d'une délégation</i>	39
3.2	Une meilleure valorisation des compétences, aptitudes et connaissances acquises durant le mandat	40
3.2.1	<i>Mettre en place un certificat de compétences professionnelles.....</i>	40
3.2.2	<i>Renforcer l'accompagnement au processus de validation des acquis de l'expérience.....</i>	41
3.2.3	<i>Diffuser la démarche des passeports de compétences</i>	42
4	Le dispositif de formation des élus doit être clarifié, doté de moyens accrus et gagner en équité comme en qualité	43
4.1	Un droit à la formation des élus unifié et articulé avec les droit acquis tout au long de la vie.....	44
4.1.1	<i>Un compte de formation de l' élu local (CFEL) réunissant l'ensemble des droits à formation acquis au titre de cette fonction</i>	44
4.1.2	<i>Un CFEL finançant exclusivement des formations liées à l'exercice du mandat répondant à des exigences clairement établies.....</i>	45
4.1.3	<i>Un CFEL articulé avec le compte personnel de formation (CPF) afin d'assurer la portabilité des droits acquis tout au long de la vie</i>	46
4.1.4	<i>Une implication possible des collectivités territoriales pour conforter l'exercice de ce droit</i>	47
4.2	Un dispositif plus redistributif et budgétairement soutenable	47
4.2.1	<i>Un fonds national de formation des élus locaux (FNFEL) réunissant simplement les ressources obligatoires déjà prévues par la loi permettrait d'accroître de 55% les moyens effectivement mobilisés</i>	47
4.2.2	<i>Un dispositif redistributif, mettant fin aux inégalités selon la taille et le budget de la collectivité.....</i>	49
4.2.3	<i>Un dispositif financièrement pérenne, grâce à un mécanisme de plafond ajustable de la dépense annuelle maximale par élu</i>	49
4.2.4	<i>Un encadrement garantissant des coûts raisonnables et un nombre plus important d'élus formés.....</i>	51

4.3	Des procédures simplifiées et des évaluations transparentes	53
4.3.1	<i>Des procédures simplifiées</i>	53
4.3.2	<i>Une organisation du marché permettant à l'élu de choisir la meilleure formation, au meilleur prix</i>	54
4.4	Des garanties de rigueur et de qualité.....	55
4.4.1	<i>Une procédure de déclaration d'activité alignée sur le droit commun des organismes de formation</i>	55
4.4.2	<i>Des organismes certifiés sur le fondement des critères qualité de droit commun</i>	56
4.4.3	<i>Une sous-traitance strictement encadrée</i>	57
4.4.4	<i>Des moyens de contrôle renforcés</i>	57
4.5	Une gouvernance renforcée et plus transparente.....	57
4.5.1	<i>Un pilotage global par le ministre chargé des collectivités territoriales</i>	58
4.5.2	<i>Une implication étroite des collectivités territoriales dans la régulation du dispositif</i>	58
4.5.3	<i>Une gestion centralisée par la Caisse des dépôts et consignations</i>	59
4.6	Dispositions transitoires.....	59
Annexes		61
Annexe n° 1	: Lettre de mission	63
Annexe n° 2	: Liste des personnes rencontrées.....	67
Annexe n° 3	: Analyse des formations proposées aux élus locaux	75
Annexe n° 4	: Le cadre juridique de la formation des élus locaux et son application	99
Annexe n° 5	: Les règles régissant la formation professionnelle continue et la formation des élus locaux	127
Annexe n° 6	: Le marché de la formation des élus	133
Annexe n° 7	: Brève histoire de la formation des élus locaux en France (1890 – 2015)	133
Annexe n° 8	: Dossier statistique du CNFEL (1993-2017)	133

INTRODUCTION

Par lettre du 25 juillet 2019, la ministre du travail et le ministre chargé des collectivités territoriales ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) d'examiner les modalités d'accès à la formation des élus locaux, les difficultés éventuelles et les pistes d'évolution souhaitables. Il s'agissait, notamment, de formuler des propositions de nature à rendre ce droit plus effectif, notamment pour les élus des communes petites et moyennes, mieux adapté aux besoins et cohérent avec la réforme d'ensemble de la formation professionnelle.

Cette étude s'inscrit dans le contexte de la discussion au Parlement du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dont un article prévoit d'habiliter le Gouvernement « à prendre par ordonnance des mesures qui permettront de rénover en profondeur la formation de tous les élus locaux afin d'améliorer les conditions d'exercice de leur mandat et de renforcer leurs compétences ». Elle intervient également après le « grand débat national » à l'occasion duquel a été exprimée la volonté d'inciter les citoyens à s'impliquer dans la vie publique. Enfin, elle s'achève à quelques semaines du scrutin municipal, dans le cadre duquel sont désignés près de 99% des élus locaux.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a rencontré les associations d'élus nationales (Régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France, Association des petites villes de France, Association des maires ruraux de France) et départementales. Elle s'est appuyée sur les préfetures et sur l'association nationale des directeurs d'associations des maires (ANDAM) pour organiser six déplacements qui lui ont permis de rencontrer une quinzaine d'associations de maires et l'ensemble des acteurs locaux concernés (organismes de formation, établissements d'enseignement supérieur, délégations régionales du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion, préfetures). Ces échanges ont été complétés par des réunions avec des élus de petites collectivités centrées sur l'adéquation de l'offre de formation existante à leurs besoins, ainsi que sur l'évolution de ces derniers.

Pour comprendre le fonctionnement du marché de la formation des élus locaux, la mission a entendu un nombre important d'organismes de formation (associations des maires, organismes de formation proches de partis politiques, universités et instituts d'études politiques, organismes privés, conseils en architecture, urbanisme et environnement). Elle a aussi analysé leur offre de formation.

Son diagnostic repose également sur une exploitation approfondie des données disponibles, essentiellement issues du système d'information de la Caisse des dépôts et consignations qui gère le droit individuel à la formation des élus (DIFE). L'une des principales limites de cette investigation est l'absence de données précises et fiables sur les formations prises en charge directement par les collectivités.

Enfin, des travaux universitaires relatifs à la sociologie des élus et à la professionnalisation du personnel politique local ont été exploités. La mission a notamment intégré dans les annexes du présent rapport deux contributions réalisées à sa demande par un doctorant en sociologie, Pierre Camus, qui réalise actuellement une thèse sur la formation des élus locaux : la première porte sur l'histoire de la formation des élus locaux ; la seconde sur l'analyse de l'évolution des décisions du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

1 LA FORMATION DES ELUS EST DEMEUREE EMBRYONNAIRE, MALGRE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES TOUJOURS PLUS INCITATIVES

1.1 Le cadre législatif progressivement développé pour encourager la formation des élus a favorisé la structuration d'un véritable marché de la formation dédié à ce public

1.1.1 Deux dispositifs de prise en charge de la formation des élus ont été successivement mis en place, le premier financé par la collectivité et le second par les élus indemnisés

1.1.1.1 La préoccupation de former les élus locaux est le résultat d'une longue maturation historique

La nécessité de former les élus locaux est apparue, au tournant du XX^{ème} siècle, dans un contexte de montée en puissance des partis ouvriers ; elle est conçue, à l'époque, moins comme un outil de démocratie locale que comme un dispositif de contrôle militant. Rapidement, elle vise, aussi, à répondre à un procès en illégitimité qui est dressé contre des élus accusés de ne pas disposer des compétences requises pour gérer une collectivité publique. Puis, en particulier à partir des années 1960, elle est appréhendée également comme une action d'éducation populaire menée par les milieux démocrates-chrétiens au service d'un renouvellement de la vie politique locale. Cependant, jusqu'à la décennie 1970, la formation des élus reste une activité plutôt marginale qui concerne principalement les élus locaux de la périphérie parisienne, membres des partis de gauche.

La décennie 1970 marque un tournant, dans la mesure où la préoccupation de former les élus locaux se diffuse auprès d'un nombre croissant d'acteurs et d'institutions. Elle devient un objet de revendication grandissant chez les élus locaux et leurs associations représentatives, notamment les associations d'élus. Elle se développe progressivement, de manière diffuse, en dehors de tout cadre législatif et de financement. Dès la fin des années 1970 sont esquissés les premiers projets visant à encadrer cette activité. Un premier texte déposé fin 1978 évoque, subrepticement, la question, mais il n'est pas adopté. En 1982, le sénateur Marcel Debarge remet un premier rapport, ambitieux dans son approche et ses objectifs. L'ambition se révèle cependant trop onéreuse : les conclusions ne sont, à ce moment, pas suivies d'effet. Dix ans plus tard, le projet initial est repris et revu, sous un angle jugé plus réaliste : il inspire plusieurs dispositions de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, dans laquelle le principe de la formation des élus locaux est inscrit dans le droit.²

1.1.1.2 La loi n° 92-108 du 3 février 1992 introduit le principe d'un droit à la formation des élus locaux

C'est en effet cette dernière loi qui assoit le principe d'un droit à la formation des élus locaux financé par les collectivités. Le texte définit des garanties visant à permettre aux élus le bon exercice de leur fonction, lesquelles sont constitutives d'un embryon de statut de l' élu. Parmi ses dispositions figure une section consacrée au droit à la formation des élus. Les lois successives, en particulier la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité puis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat renforcent le dispositif initial dans le but d'inciter davantage les élus à se former.

D'après ces textes, les membres d'un conseil municipal, départemental ou régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, les assemblées délibérantes locales doivent délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres. Cette délibération doit permettre de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

² Sur l'histoire de la formation des élus locaux, voir l'annexe 6, rédigée pour la mission par le chercheur-doctorant Pierre Camus ; plusieurs extraits de cette annexe sont repris dans ce rapport.

En outre, chaque année, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la collectivité est annexé au compte administratif. Il doit donner lieu à un débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée. Pour les élus ayant reçu une délégation des régions, des départements et des communes de 3 500 habitants et plus, une formation doit obligatoirement être organisée au cours de la première année de mandat. Cette dernière disposition s'appliquera en 2020 pour les communes et en 2021 pour les départements et les régions.

Afin de financer ce dispositif, la loi prévoit que le montant prévisionnel des dépenses de formation d'une collectivité ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres de son assemblée délibérante. Ce montant constitue donc, au sens de la loi, un minimum auquel les collectivités sont tenues. Dans le même temps, le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % de la même assiette. Dans le cas où les crédits relatifs aux dépenses de formation n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits, ils sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant, jusqu'à l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante. Enfin, les communes peuvent transférer à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres leurs compétences en matière de formation (cf. encadré).

L'encadrement de ce dispositif se traduit également par l'instauration d'un organisme consultatif associant les élus : le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Dans ce cadre, pour prétendre à la prise en charge des formations suivies, les élus doivent solliciter un organisme bénéficiant d'un agrément du ministre de l'intérieur délivré après avis du CNFEL.

Ce dispositif, chronologiquement le premier, repose ainsi sur un financement de la formation par la collectivité. Il est progressivement conforté par la rare mais précise jurisprudence qui se constitue en application de ce droit. De fait, l'exercice du droit à la formation des élus reste un droit individuel dans lequel l' élu dispose d'une grande liberté de choix aussi bien de l'organisme qu'il sollicite (pour autant qu'il soit agréé) que de la thématique sur laquelle il souhaite se former. En pratique, si le détenteur du pouvoir exécutif local doit autoriser la prise en charge d'une dépense de formation en sa double qualité d'exécutif de la collectivité et par là-même de seul ordonnateur des dépenses, il ne peut émettre un refus que dans des cas limités.³

Encadré n° 1 : Le transfert de la compétence de formation des élus locaux aux intercommunalités

Alors qu'elles en ont la possibilité, rares sont les communes qui ont fait le choix de transférer à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) leurs compétences en matière de formation. Il n'existe toutefois pas d'éléments exhaustifs consolidés permettant d'objectiver la situation au niveau national. Au cours de ses déplacements, la mission a cependant relevé le cas d'une intercommunalité exerçant cette compétence qui y voit, au-delà des facilités qu'offre la mutualisation des moyens, l'opportunité de permettre aux élus communaux et communautaires de mieux se connaître et, par la suite, de faciliter la mise en place de projets communs.

On se gardera ici de clore définitivement un débat lié à l'évolution des relations et de la confiance entre communes et intercommunalité. On relèvera, à cet égard, que si la plupart des élus municipaux sont réservés sur le transfert de la formation au niveau intercommunal, plusieurs des élus rencontrés considèrent pourtant que le rassemblement d'élus d'une même intercommunalité autour d'enjeux partagés génère une dynamique positive.

1.1.1.3 Le droit individuel à la formation des élus (DIFE) complète ce dispositif

A côté de ce premier dispositif a été introduit par la loi précitée de 2015 un nouveau mécanisme, le droit individuel à la formation.

³ Trois hypothèses de refus sont prévues : si la demande de formation est sans lien avec l'exercice du mandat ; si l'organisme de formation n'a pas reçu l'agrément du ministre de l'intérieur ; si la commune ne dispose pas des crédits nécessaires et que le plafond des dépenses susceptibles d'être engagées a été atteint.

D'après la loi, chaque membre d'une assemblée délibérante, municipale, départementale ou régionale, bénéficie, chaque année, d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat, sans qu'il soit fait de distinction selon le niveau de collectivité ou selon que l'élu dispose ou non de délégation. Le compte mobilisable n'est crédité qu'à l'issue de la première année de mandat ; il n'est donc pas possible d'utiliser son DIFE pendant cette première année.

Comme le dispositif historique, la mise en œuvre de ce droit relève de l'initiative de chacun des élus. Si elle peut concerner l'acquisition de compétences utiles pour l'exercice du mandat, elle peut aussi porter sur des formations sans lien avec l'exercice du mandat. Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat. C'est, d'ailleurs, dans cette optique que ce dispositif avait été initialement envisagé.

Ce droit est financé par une cotisation obligatoire dont le taux, fixé par la loi, ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction perçues par les membres de l'assemblée délibérante. Sa gestion implique fortement la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui est chargée par la loi d'assurer la gestion administrative, technique et financière du fonds. C'est à elle qu'il revient d'instruire les demandes de formation présentées par les élus.

Il n'y a pas d'articulation entre ces deux dispositifs. Dans la mesure où des crédits sont disponibles, un élu peut indistinctement avoir recours à l'un comme à l'autre pour suivre les formations de son choix. Au cours d'une même session, il arrive que certains élus financent leur participation à une même formation au titre des crédits votés par les collectivités, tandis que d'autres mobiliseront à cet effet le DIFE.

1.1.1.4 Des mesures complémentaires doivent permettre de rendre le droit à la formation effectif

Enfin, intégrées dans ces différents textes, des mesures complémentaires ont été prises pour rendre effectif ce droit. Les élus bénéficient d'autorisations d'absence, de crédits d'heures et d'un congé de formation de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat. De même, les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement. La collectivité contribue également à la compensation des pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation.

La formation des élus constitue donc un dispositif singulier, qui ne s'apparente ni à la formation des agents de la fonction publique territoriale, ni à celle des salariés du secteur privé.

1.1.2 L'offre de formation se déploie dans le cadre d'un marché restreint et régulé aux prestations relativement homogènes

1.1.2.1 La formation des élus est assurée par un nombre limité d'organismes

Très différent du modèle mis en place pour les agents territoriaux confié à un organisme unique, le CNFPT, la formation des élus locaux repose sur une variété d'initiatives nationales et locales, publiques et privées. Au 8 novembre 2019, 197 organismes bénéficient d'un agrément du ministre de l'intérieur les autorisant à dispenser aux élus des formations prises en charge par un financement public. En outre, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) disposent d'un agrément de droit qui leur permet d'intervenir dans 93 départements.

Par leur nombre comme par leur activité, quatre grandes familles structurent ce marché :

- Les organismes privés. Ils représentent 35% du total des organismes agréés. Ils s'appuient en général sur un petit, voire très restreint, groupe de salariés permanents et surtout sur un réseau de formateurs. Ils sont régulièrement animés par des personnalités ayant eu, au cours de leur parcours, des relations fortes avec le personnel politique.

Nombre d'entre eux sont d'anciens élus ou collaborateurs d'élus, certains le sont encore. On notera que ce sont surtout les organismes privés qui ont bénéficié du nouveau financement apporté par le DIFE : ils concentrent 75% du montant des dossiers DIFE validés au cours des trois premiers trimestres 2019. Ces organismes sont fortement positionnés sur les formations « communication » et « préparation des élections », catégorie dans laquelle ils sont quasiment hégémoniques, ainsi que sur les langues étrangères.

- Les associations d'élus. 31% des organismes agréés, soit un total de 59, appartiennent à cette catégorie. Il s'agit très majoritairement d'associations départementales de maires. Le cœur de leur activité est généralement l'information d'une part (publications ou organisation de séances d'informations gratuites) et le conseil d'autre part (réponses individualisées aux questions des élus, notamment juridiques). Beaucoup estiment que la formation est complémentaire de ce soutien. Leur proximité mais aussi leur apolitisme en font un interlocuteur privilégié des élus des petites collectivités. Le nombre d'associations départementales agréées territoire national a plus que doublé entre 2014 et 2019, pour couvrir désormais environ la moitié du territoire national. Bien qu'il révèle généralement un faible investissement dans ce domaine, l'absence d'agrément n'est pas toujours synonyme d'inactivité de l'association départementale dans ce domaine, certaines ayant préféré se positionner comme organisatrices et coordinatrices de la formation des élus sur leur territoire plutôt que comme organismes de formation (Finistère, Bas-Rhin). Comme d'autres organismes de formation appartenant à d'autres catégories, les associations d'élus investissent également le champ du savoir-être et de la communication.

Toutefois, ces associations recouvrent une réalité très variable d'un département à un autre. Si l'on compte des départements dans lesquels existe une association des maires très dynamique et structurée⁴, dans un certain nombre de cas, l'association fonctionne comme une amicale, s'appuyant beaucoup sur la bonne volonté des élus qui s'y investissent et, le cas échéant, sur un nombre très limité de salariés permanents. L'hétérogénéité de la couverture territoriale apportée par les associations des maires est une réelle difficulté pour apporter une réponse adaptée à l'ensemble des collectivités sur le territoire.

- Les structures liées aux partis. La plupart des grands mouvements présents sur la scène politique nationale entretiennent des relations de proximité plus ou moins revendiquées avec des structures dédiées à la formation des élus. Parfois, ce sont même des fédérations départementales ou régionales de partis qui s'appuient sur un organisme de formation spécifique. Les formations dispensées par les organismes de formation dépendant des partis, qui représentent 10% des organismes agréés, présentent plusieurs caractéristiques :
 - selon ces organismes, même si les formations contiennent des aspects techniques ou administratifs, elles se placent généralement dans une perspective politique souvent liés aux réformes gouvernementales en cours ;
 - la clientèle privilégiée de ces organismes est celle des élus du parti même si certains organismes acceptent des élus d'autres sensibilités. L'entre-soi, la solidarité militante sont des éléments fortement revendiqués. L'intervention de ces organismes est souvent perçue comme complémentaire de l'action des partis qui ont permis, via les logiques de soutiens et d'investitures, aux élus d'accéder à leurs fonctions.

Elle permet, en outre, d'homogénéiser les pratiques selon les territoires pour des élus appartenant à une même tendance. Chacun des acteurs rencontrés souligne, en revanche, opérer une distinction entre l'activité d'accompagnement des élus locaux et celle de préparation des candidats.

⁴ En Meurthe-et-Moselle, l'association des maires s'appuie sur un effectif de plus de quinze personnes à temps plein.

- Des structures d'enseignement, universités et écoles de service public notamment. De manière générale, l'appareil de formation public est relativement peu mobilisé en matière de formation des élus et ne regroupe que 9% des acteurs agréés. Cette situation peut surprendre car ces organismes ont d'incontestables atouts : un lien privilégié avec la recherche ; une marque — notamment les IEP — qui pourrait être mobilisée dans le cadre de dispositifs de valorisation des compétences acquises au cours du mandat ; une proximité territoriale. Toutefois, les témoignages recueillis par la mission convergent, pour la plupart, sur le fait que les enseignants de ces différentes structures ont souvent du mal à s'adapter aux spécificités des élus, qu'il s'agisse du contenu délivré, souvent jugé trop théorique, ou des modalités de l'intervention considérées comme trop magistrales. On notera toutefois que dans quelques territoires (Finistère, Bas-Rhin) des liens de confiance ont pu être établis entre les Universités et les associations des maires générateurs de partenariats originaux et prometteurs.

Les autres organismes de formation regroupent des structures associatives de toute nature, des opérateurs publics (notamment des agences techniques départementales) ou encore des chambres consulaires. Ici encore peut être soulignée une hétérogénéité selon les territoires, marquée notamment par le poids de l'histoire et des pratiques. Dans certains départements où l'association des maires n'est pas agréée voire peu active sur l'enjeu de la formation des élus, des opérateurs publics *ad hoc*, ou les agences techniques départementales, peuvent se substituer à elles.

La ventilation par catégories d'organismes décrite ci-dessus est restée relativement stable depuis une dizaine d'années. L'obligation d'être agréé par le ministre de l'intérieur après avis du CNFEL constitue un fort élément de régulation du marché. Le filtre à l'entrée sur le marché réalisé par le CNFEL se révèle fort. Sur la période 2014-2016, le taux d'avis favorables du CNFEL sur les premières demandes d'agrément n'a atteint que 36%. L'accès au marché est de fait restreint par la politique d'agrément qui a veillé à maintenir l'équilibre entre les différents acteurs du marché.

Encadré n° 2 : L'enjeu des relations élus-fonctionnaires et le rôle du CNFPT

L'ouverture du champ de la formation des élus locaux au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public chargé de la formation des fonctionnaires territoriaux, revient régulièrement dans le débat public. Le Sénat a d'ailleurs adopté, en première lecture du projet de loi Engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique un amendement tendant à étendre ses missions en ce sens. Le CNFPT dispose, en effet, d'une ingénierie de formation performante, d'une bonne connaissance des enjeux de l'action publique territoriale et d'un réseau de proximité. Cet élargissement a toujours été écarté au motif que les besoins de formation des élus ne seraient pas de même nature que ceux des fonctionnaires, le CNFPT lui-même, soucieux de ne pas étendre ses missions sans garanties quant à leur financement, y étant, pour l'heure, défavorable. Trois remarques peuvent être formulées à cet égard :

- La question recouvre des enjeux très différents entre petites et grandes collectivités :
 - Dans les petites communes prévaut une relation de grande proximité entre le maire et son secrétaire de mairie. Les contacts quotidiens, la solidarité que peut générer un relatif isolement dans un environnement institutionnel perçu comme lointain et complexe, contribuent à consolider une relation qui peut devenir égalitaire. Plusieurs des maires rencontrés par la mission souhaitent ainsi que leur secrétaire de mairie puisse bénéficier des mêmes formations qu'eux ;
 - Dans les collectivités plus importantes, la difficulté majeure réside souvent dans l'articulation des fonctions confiées aux élus bénéficiant d'une délégation (vice-présidents dans les régions et les départements, adjoints dans les communes) avec celle des cadres dirigeants. Elle implique, en effet, de clarifier ce qui est du ressort de l'arbitrage politique et ce qui relève de la mise en œuvre administrative. La relation de confiance qui prévaut généralement entre les intéressés n'exclut pas toujours les tensions. Dans ce contexte, de nombreux élus refusent de voir confier au CNFPT la formation des élus locaux et estiment que cela brouillerait leur positionnement en technicisant leurs fonctions.
- L'enjeu essentiel est d'intégrer dans la formation des élus comme dans celle des fonctionnaires des modules sur la gouvernance territoriale qui renvoie à la spécificité de leurs positionnements respectifs et notamment aux modalités de la relation complexe entre l'exécutif et les hauts fonctionnaires territoriaux (la relation Maire-Secrétaire de mairie ou Président-DGS par exemple) ;
- Dans plusieurs départements, les instances constituées pour identifier les besoins de formation des élus locaux d'élus associent le CNFPT. Par ailleurs, ce sont souvent des fonctionnaires territoriaux qui assurent la formation des élus locaux dans des domaines techniques (finances locales, ressources humaines, marchés publics etc.).

1.1.2.2 Les prestations assurées par les différents organismes de formation sont relativement homogènes

Au-delà des spécificités évoquées ci-dessus, les organismes de formation partagent de nombreux traits communs en matière de public, de thèmes et de modalités de formation. L'examen des modules des formations proposés montre que d'un organisme à un autre, les thématiques abordées sont généralement très proches. De fait, on constate une homogénéité des prestations proposées dans les intitulés dessinant un catalogue type. Les modalités de formation elles-mêmes sont généralement similaires d'un organisme à un autre, d'une catégorie à une autre : la formation type est organisée en groupe de 5 à 12 personnes, dans une salle retenue pour l'occasion, avec un intervenant unique. Un certain nombre d'organismes proposent également des formations individuelles.

Au-delà de la nature des organismes agréés, ceux-ci ont largement recours à des prestataires qui sont sollicités selon les thématiques sur lesquelles se déroulent les formations. Si certains prestataires sont fidèles à un seul organisme, d'autres interviennent pour plusieurs d'entre eux, fussent-ils concurrents.

Ainsi, si chacune des catégories de formateurs fait valoir les particularités qui lui sont propres, le marché se révèle concurrentiel et propose des prestations similaires dispensées par les mêmes types d'intervenants – voire, dans certains cas extrêmes, par les mêmes intervenants tout court.

1.2 En pratique et malgré des besoins réels, seule une minorité d'élus suit des formations

1.2.1 Les collectivités ne remplissent pas les obligations définies par la loi et le nombre d'élus ayant recours à une formation reste faible

L'article L 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose de manière explicite (cf. supra) que « dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre ». En outre, « un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. »

Ni les préfetures ni a fortiori l'administration centrale n'ont de statistiques exhaustives sur le nombre de communes qui adoptent des délibérations relatives à l'exercice du droit à la formation des élus locaux. Les constats opérés à l'occasion des déplacements dédiés à cet enjeu montrent toutefois que seule une minorité de collectivités remplit cette obligation posée par la loi. Alors que la loi prévoit que les communes devraient consacrer au moins 2% du montant des indemnités de fonction de leurs élus à la formation, l'analyse de leurs budgets met en évidence le fait que 62% d'entre elles n'ont inscrit aucune dépense de formation des élus dans leurs comptes en 2018. Ainsi, une majorité de communes ne vote, ni n'exécute de budget dédié à la formation. Même lorsque les communes consacrent des budgets à la formation, le seuil plancher de 2% des indemnités des élus n'est pas toujours atteint. A l'échelle des près de 35 000 communes, le montant moyen consacré à la formation des élus atteint 0,84% du total des indemnités susceptibles d'être versées.

Concernant les autres niveaux de collectivité, le seuil de 2% n'est qu'imparfaitement atteint. Les départements consacrent un montant moyen de 1,13% des indemnités des élus, ce qui également inférieur au montant prévu par la loi. Seules les régions respectent cette obligation légale, avec un montant moyen de 3,61%. En tenant compte de la participation des EPCI, la somme totale consacrée à la formation des élus au titre des budgets votés par les collectivités s'élève à un peu plus de 15 millions d'euros, légèrement en dessous de 1% du montant des indemnités versées.

De même qu'il n'y a pas de suivi des délibérations des communes, il n'existe pas non plus de suivi du nombre d'élus formés au titre du dispositif financé par les collectivités. Cependant, on peut déduire de la faiblesse des montants qu'un nombre limité d'élus ont accès à la formation.

L'introduction du DIFE et ses modalités de gestion permettent d'avoir des données précises sur les élus qui y ont recours. Ces données mettent en évidence la montée en puissance de ce dispositif. Si seuls 209 élus ont validé un dossier en 2017, ils étaient 2 658 en 2018, puis 6 492 sur les dix premiers mois de 2019. La progression est rapide ; elle ne concerne cependant ici encore qu'une minorité d'élus au regard des 500 000 personnes qui sont susceptibles de bénéficier de ce droit.

1.2.2 Ce système est inéquitable, le niveau de dépense par élu étant d'autant plus faible que la collectivité est petite et dotée de services modestes pour assister les élus

Comme indiqué, les régions investissent davantage dans la formation de chaque élu que les départements, et ces derniers que les communes. La dépense moyenne de formation pour un conseiller municipal est de 19 euros par an. Elle est de 370 euros pour un conseiller départemental, et de 1 140 euros pour un conseiller régional, soit 60 fois plus que pour un conseiller municipal.

Au sein des blocs municipaux et départementaux, les écarts de population reflètent également des écarts importants des dépenses de formation.

Ainsi, dans une commune de plus de 100 000 habitants, la dépense moyenne par élu dépasse 376 euros. En revanche, dans une commune de moins de 2 000 habitants, elle n'atteint pas 9 euros. Il existe donc une inégalité dans l'accès à la formation entre les communes importantes, souvent plus riches et dotées de services techniques qui peuvent appuyer les élus dans la prise de décision puis dans leur mise en œuvre, et les communes les plus petites, dont les budgets sont plus modestes et où les élus sont moins entourés. Il en résulte un paradoxe : les élus des petites communes ont certainement davantage besoin d'être formés pour compenser le moindre appui dont ils bénéficient dans leur collectivité et faire face aux multiples sollicitations dont ils sont l'objet ; or, ce sont eux qui ont, de loin, le moins recours aux crédits de formation. Le système se révèle donc inéquitable et anti-redistributif au détriment des élus des petites communes.

Si l'amplitude des écarts est moindre dans les départements selon leur population, le constat est cependant le même. Dans les départements de moins de 300 000 habitants, la dépense moyenne de formation par élu s'élève à 143 euros par an. Elle est de 502 euros pour les départements de plus de 600 000 habitants.

L'instauration du DIFE a facilité l'accès à la formation pour les élus des communes. Même en l'absence de délibération du conseil municipal, même si le montant voté au titre de la formation est limité, chaque élu peut y avoir recours. Ce sont toutefois davantage les élus des communes moyennes et grandes qui y ont fait appel que ceux des petites communes. Sur près de 9 000 élus communaux ayant mobilisé leur DIFE, pratiquement la moitié siège dans des communes dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, et 42% encore appartiennent à l'assemblée délibérante de communes comptant entre 2 000 et 10 000 habitants. Malgré un frémissement observé depuis le début de 2019, le nombre d'élus issus des communes les plus petites à se former à leur fonction reste très faible.

1.2.3 Certains freins à l'accès à la formation tiennent davantage aux réalités de la vie d' élu local qu'aux dispositifs de formation

1.2.3.1 Plusieurs freins expliquent le faible recours à la formation des élus

Qu'il s'agisse du droit à la formation s'appuyant sur des crédits votés par les collectivités ou du droit individuel à la formation, les deux dispositifs restent peu connus des élus. Lors de ses déplacements et ses échanges avec ces derniers, la mission a pu constater à quel point l'information sur le droit à l'accès à la formation ou sur les formalités à remplir pour en bénéficier est ignorée. A cette occasion, elle a rencontré certains organismes assurant de longue date des formations qui s'interrogeaient encore sur les modalités de recours au DIFE. Ceci explique également certainement pourquoi une majorité de communes ne délibère pas sur la question en début de mandat.

Même quand ces dispositifs sont connus, plusieurs freins existent et expliquent leur faible mobilisation :

- la conviction que leur réussite politique ou professionnelle antérieure laisse bien augurer de leur capacité à s'occuper des affaires de la cité et que la légitimité du suffrage universel est une garantie suffisante de compétence.
- pour nombre d'élus issus en particulier de communes rurales, la dépense de formation est vue comme une dépense inutile, comme une forme de gaspillage des deniers publics dont les électeurs pourraient leur faire grief.
- se former c'est aussi préparer l'avenir et risquer de donner à voir des intentions réelles ou fantasmées : si un élu se forme sur la prise de la parole en public ou sur une compétence technique, ne serait-ce pas parce qu'il ambitionne d'exercer des responsabilités plus importantes ? Peut-il être un rival potentiel au sein de l'assemblée, ou en vue de la prochaine élection ?

- enfin, les organismes de formation suscitent souvent une forme de méfiance de la part des élus. Si certains acteurs peuvent rassurer, notamment les associations de maires, beaucoup préfèrent garder des distances avec les structures liées à un parti, tout particulièrement les élus sans affiliation partisane, dans un contexte marqué par la faible confiance dans la classe politique. Les pratiques commerciales agressives de certains organismes privés peuvent également susciter la méfiance.

1.2.3.2 Il n'est pas toujours aisé, pour un élu local, de s'organiser pour suivre une formation

Même lorsque tous ces freins sont dépassés, et même lorsque la volonté de former est manifeste, il existe une dernière forme d'obstacle : les élus doivent pouvoir libérer du temps pour assister aux formations auxquelles ils veulent s'inscrire, et accéder aisément au lieu où elles se déroulent.

Cette contrainte est d'autant plus forte que la majorité des élus sont des conseillers municipaux qui exercent à titre bénévole et ne touchent aucune indemnité. Le temps de la formation est pris sur leur vie personnelle ou sur la vie professionnelle ce qui implique d'engager des discussions avec leur employeur ou leur hiérarchie professionnelle. En juillet 2018, une enquête a été réalisée dans le cadre d'un rapport sénatorial réalisé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'exercice des mandats locaux, la formation et la reconversion. Cette enquête a fait ressortir que près de 97 % des personnes ayant répondu n'ont jamais bénéficié d'un congé pour suivre une formation.

De fait, la plupart des élus locaux sont souvent réticents à faire des déplacements importants pour suivre une formation. De nombreux organismes de formation ont intégré cette contrainte en organisant leurs prestations sur place ou à proximité immédiate des bénéficiaires, sur des plages d'horaires décalées (le samedi ou en fin de journée).

Encadré n° 3 : La formation à distance : un outil qui peut être utile mais qui n'est pas une réponse suffisante pour répondre aux besoins des territoires ruraux

Les formations à distance sont présentées aujourd'hui comme une solution pratique et peu coûteuse pour les élus des territoires dépourvus d'organismes de formation qui doivent se déplacer loin pour se former. Des organismes de formation entendent par ailleurs se positionner sur ce créneau encore mal pris en compte par la législation.

Si les formations à distance peuvent être utiles pour apporter des éléments d'information sur des questions générales ou techniques, elles ne sauraient cependant suffire à répondre aux besoins des élus locaux qui recherchent avant tout la proximité et un contact direct avec le formateur.

Les entretiens réalisés par la mission confirment que, pour beaucoup d'élus, la formation est un moment privilégié pour partager une expérience et un problème dans un dialogue personnalisé et direct avec un expert-formateur. Elle permet également de nouer des relations cordiales avec des collègues.

La dimension personnelle et collective est fondamentale, qu'elle se manifeste par l'organisation d'une formation réunissant l'ensemble des élus d'une même collectivité autour d'une problématique donnée ou d'un stage rassemblant des élus de différentes collectivités pour partager les problèmes auxquels ils sont confrontés et les solutions déployées pour les résoudre.

L'enjeu de la formation des élus locaux ne se limite pas aux connaissances qu'elle permet d'acquérir. Il tient aussi au fait qu'elle constitue une occasion privilégiée de créer des solidarités entre élus, de débattre, ou de découvrir des points de convergence.

1.2.4 Pour autant, il existe des besoins et une demande de formation

1.2.4.1 L'élu local est confronté à la complexification de l'action publique locale, aux exigences accrues des citoyens et à l'émergence de problématiques nouvelles

L'ensemble des élus locaux ressentent un besoin de professionnalisation croissant directement lié aux évolutions de l'action publique locale : l'approfondissement de la décentralisation, la contrainte budgétaire, le sentiment accru de vulnérabilité vis-à-vis du risque pénal sollicitent des compétences de plus en plus diversifiées pour lesquelles une mise à niveau régulière est nécessaire.

Les citoyens de plus en plus exigeants attendent des réponses rapides à des problèmes de vie quotidienne ressortant ou pas des compétences communales ce qui place les élus devant des situations humaines difficiles auxquelles ils ne sont pas toujours préparés. Le maire est de plus perçu comme un médiateur, susceptible d'entendre comme de modérer le courroux de ses concitoyens.

Enfin des problématiques ont acquis une importance accrue qu'il convient de prendre en compte : la transition écologique, la revitalisation des centre-bourgs, le besoin des citoyens de se sentir acteur de la démocratie locale, la laïcité et la lutte contre la radicalisation...⁵

1.2.4.2 Les attentes en matière de formation relèvent de registres d'apprentissage très différents

Quel que soit le mandat, certaines thématiques font l'objet de demandes récurrentes et systématiques :

- Certaines formations portent de manière spécifique sur la fonction d'élu. Il peut s'agir de formations générales sur le mandat (la fonction du maire, les enjeux de responsabilité civile et pénale, l'environnement institutionnel) comme de formations techniques liées aux responsabilités exercées (finances et commande publique, maîtrise du budget local, urbanisme, sécurité, intercommunalité, transition énergétique, voirie, éducation, gestion des cimetières...).
- D'autres formations portent davantage sur le savoir-être (animer et motiver une équipe, animer une réunion, gérer les conflits, gérer le stress, savoir se positionner, prendre la parole en public), faire face aux situations de conflit (mieux gérer son stress, se préserver en situation difficile) ou se familiariser avec les nouveaux outils de communication (media-training, gestion des réseaux sociaux).

Les organismes de formation, quel que soit leur statut, se sont positionnés sur ces différents thèmes.

1.2.4.3 Certains publics expriment plus que d'autres une demande de formation

L'âge et l'ancienneté dans le mandat sont des paramètres importants pour expliquer l'appétence à se former. Les maires qui ont exercé plusieurs mandats sont souvent aussi ceux qui ne ressentent pas le besoin de se former à des fonctions avec lesquelles l'expérience acquise leur a permis de se familiariser.

Deux catégories d'élus apparaissent, en revanche, particulièrement motivées pour suivre des formations.

Il s'agit tout d'abord des femmes élues, qui représentent 46% des élus ayant eu recours au DIFE depuis sa création⁶. Alors qu'elles ont longtemps été minoritaires dans les assemblées délibérantes, le développement d'une législation sur la parité leur a permis d'y accéder bien plus largement au cours des dernières années contribuant au rajeunissement et au renouvellement de celles-ci.

⁵ On trouvera en annexe une présentation détaillée des besoins de formation des élus telle qu'elle ressort d'une analyse des catalogues des organismes de formation.

⁶ Si les conseils départementaux et régionaux sont quasi-paritaires, les femmes ne représentent en 2019 qu'à peine 40% des membres des conseils municipaux.

Ces nouvelles élues doivent trouver leur place alors même qu'elles ont parfois acquis très rapidement des responsabilités sans passer par l'ensemble du cursus classique d'apprentissage de la vie politique locale. Elles ont, de fait, à la fois une aspiration plus forte à la formation (77 % d'entre elles déclarent qu'elles auraient aimé suivre davantage de stages, tandis que ce n'est le cas que de 62 % des hommes). La nécessité de mieux prendre en compte les besoins des nouvelles élues a d'ailleurs été identifiée par plusieurs organismes de formation qui ont fait du public féminin leur clientèle privilégiée.

Il s'agit également des élus d'opposition. La maîtrise des procédures leur permettant d'accéder aux informations nécessaires pour se prononcer sur les dossiers qui leur sont soumis en commission ou séance plénière, savoir s'exprimer en public ou dans les outils de communication mis en place par la collectivité est, pour eux, essentiel.

1.2.4.4 Les besoins sont différenciés dans l'espace et le temps

Selon le type de collectivité, les responsabilités exercées et le moment où l'on se situe dans l'exercice du mandat, les besoins de formation sont différents.

Les besoins des élus sont fortement liés à l'importance de la collectivité dans laquelle ils exercent leur mandat. De ce point de vue, le clivage essentiel est moins lié au type de collectivités qu'à la taille de celles-ci et aux responsabilités exercées. Les grandes collectivités ont les moyens de mettre à la disposition de leurs élus les ressources dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions à l'inverse des petites collectivités. Les besoins ne sont évidemment pas identiques selon que les élus sont ou non membre de l'exécutif, appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

La formation des élus s'inscrit également dans le cycle du mandat. Les principales demandes sont concentrées en début de mandat pour diminuer au cours de celui-ci et légèrement reprendre à la veille des échéances électorales. Lorsque l'assemblée et l'exécutif local vient d'être renouvelé, le besoin d'accompagnement des élus est maximal, notamment dans le cas d'une alternance ou d'un profond renouvellement du personnel électoral. La prise de fonctions constitue un moment clé pour la mise en place de formations qui doivent permettre aux élus de maîtriser les connaissances requises pour l'exercice de leur mandat. Un second pic, moindre mais réel, coïncide avec la fin du mandat. A l'approche des élections locales, les élus peuvent ressentir le besoin de préparer le bilan du mandat et de se familiariser avec les règles régissant les campagnes électorales.

A titre individuel, certains élus locaux sont confrontés à une problématique de reconversion professionnelle. Le DIFE a été créé pour répondre à ce besoin. Or, force est de constater qu'il est fort peu mobilisé à cet effet (les formations à la reconversion représentent 3 % du total).

Le caractère cyclique de formation est, en tout état de cause, une contrainte forte notamment pour les organismes qui ont la formation des élus pour seule activité.

2 LES FRAGILITES DU SYSTEME ACTUEL L'EXPOSENT A DES RISQUES IMPORTANTS

2.1 Le dispositif de gestion et de régulation n'est satisfaisant ni pour les autorités publiques, ni pour les bénéficiaires

2.1.1 La légitimité du CNFEL est fragile

Tout organisme souhaitant délivrer une formation à des élus locaux dans le cadre de l'un des deux dispositifs de financement prévu par la loi doit être préalablement agréé par le ministre de l'intérieur, pour une durée de 2 ans lors du premier agrément puis de 4 ans à partir du premier renouvellement. La décision du ministre est prise après avis d'un organe consultatif, le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL ; cf. partie 1). Ce dernier compte 24 membres nommés par le ministre de l'intérieur pour trois ans, dont douze élus locaux représentant les différentes catégories de collectivités et douze personnalités qualifiées. Son secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le CNFEL joue un rôle central dans la structuration de l'offre de formation. Ses avis ne sont certes que consultatifs mais ils sont suivis dans la quasi-totalité des cas. Dans le milieu de la formation des élus, on se dit d'ailleurs plus fréquemment « agréé par le CNFEL » « qu'agréé par le ministre de l'intérieur ».

Or, sa composition peut susciter des interrogations parmi les acteurs du marché. Le CNFEL a souvent été soupçonné d'être plus sévère avec les organismes privés ou les établissements d'enseignement supérieur qu'avec les associations de maires, ce que certains attribuent au poids des élus locaux en son sein. Le conseil n'échappe pas non plus au soupçon de conflit d'intérêt : tel membre du CNFEL a ainsi pour associé un formateur d'élus à l'activité significative.

Ces enjeux sont d'autant plus sensibles que le CNFEL est la seule instance de contrôle de l'activité des organismes de formation prévue par la loi. Il ne s'appuie pourtant que sur des bases juridiques très fragiles pour fonder ses avis. Outre l'obligation de fournir un certain nombre de pièces administratives, la réglementation se limite, en effet, à indiquer que l'organisme doit justifier qu'il offre des formations « adaptées aux besoins des élus ». Elle précise aussi que l'organisme doit « présenter de manière détaillée et explicite la nature des actions qu'il est en mesure d'assurer en précisant leur objet, leur durée, leur contenu et leur effectif ». Il s'agit d'une obligation assez théorique, les formations se décidant généralement au fil de l'eau, les formateurs étant employés au cas par cas, dans des lieux généralement loués pour l'occasion et les contenus proposés s'ajustant en permanence à la demande, aux propositions des formateurs....

Pour pallier cette situation, le CNFEL a tenté d'élaborer ce qu'il appelle une « doctrine », qui est guidée essentiellement par le souci de ne pas traiter différemment des situations identiques. L'examen détaillé de ses avis met cependant en évidence de fortes variations : à titre d'illustration, le taux d'avis favorables du CNFEL sur les premières demandes d'agrément des organismes privés a varié de 52% pour la période 2007-2010 à 29% pour la période 2014-2016⁷. Par ailleurs, les évolutions de cette doctrine semblent parfois liées moins à des considérations juridiques qu'à des rapports de force : certains organismes se sont ainsi vu ouvrir le marché de la formation des élus après de nombreux refus lorsque certains ont menacé de contester les refus d'agrément devant le juge administratif.

⁷ Cf. Annexe 7 rédigée par Pierre Camus, chercheur doctorant à l'université de Nantes.

2.1.2 La Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du DIFE, a été débordée par l'afflux de demandes et par les nombreuses tentatives d'abus

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est responsable de la gestion du DIFE. Elle collecte les cotisations des élus directement auprès des collectivités, reçoit les demandes de formation, en contrôle l'éligibilité et déclenche les paiements une fois le service fait.

L'équipe chargée de la gestion du DIFE a dû faire face à la croissance rapide des demandes mais aussi à la nécessité de consacrer des moyens importants au contrôle de leur éligibilité face à des tentatives d'abus récurrentes. Elle recevait environ 200 demandes par mois fin 2017, 600 mi 2018 et 1500 à partir du mi-2019. Elle anticipe un pic d'activité d'environ 10 000 demandes mensuelles en septembre 2020.

Pour faire face à cette charge croissante, l'équipe, qui comptait 6 personnes en 2018, a été constamment renforcée pour atteindre, en septembre 2019, un effectif de 29 agents, dont 17 intérimaires. Elle devait encore être renforcée de 9 intérimaires avant fin 2019. Elle s'est, en outre, dotée d'un outil informatique de gestion, qui demeure cependant relativement rudimentaire. Le coût de gestion pour l'année 2019 s'élèvera à 2,7M€, soit environ 16% des recettes de l'année.

Malgré cet effort, la CDC est a été largement débordée par la charge de travail :

- alors que les élus doivent soumettre leurs demandes au moins deux mois avant la formation, la CDC ne parvenait pas, en septembre 2019, à répondre plus d'une semaine avant la formation, ce qui posait des problèmes pratiques tant pour les élus que pour les organismes ;
- les frais des élus ne sont remboursés qu'en cas de relance depuis décembre 2018 ;
- l'activité de recouvrement a été suspendue temporairement pour reprendre partiellement durant l'été 2019 ;
- la ligne téléphonique a été suspendue, le service n'étant joignable par les élus comme par les organismes qu'à des adresses mails fonctionnelles ; elle devait être rétablie fin novembre 2019 ;
- les délais de paiement des organismes se sont allongés jusqu'à 60 jours avant de revenir à 30 jours en septembre 2019.

Dans ce contexte, la gestion du dispositif par la CDC fait l'objet de critiques convergentes. On lui reproche des délais trop longs, des réponses tardives et parfois incohérentes, une absence d'interlocuteur joignable, des appréciations de l'éligibilité différentes pour des formations identiques etc.

2.1.3 La DGCL est largement dépourvue de moyens de contrôle et d'intervention et ne peut s'appuyer sur le réseau des préfetures pour apprécier la réalité de l'activité des organismes

La logique des institutions aurait voulu que la direction générale des collectivités locales (DGCL) assure le pilotage de l'ensemble du système de formation des élus. En pratique, elle ne joue cependant qu'un rôle modeste, faute de prérogatives clairement fixées par les textes.

Elle assure le secrétariat du CNFEL et soumet les propositions de décision d'agrément au ministre de l'intérieur. Son rôle est largement cantonné à celui du secrétariat, le ministre entérinant quasiment toujours les décisions du CNFEL.

Elle n'est pas chargée de contrôler ou d'évaluer les organismes et ne dispose d'aucun des moyens nécessaires pour analyser leur activité et apprécier la qualité de leurs prestations. Les informations qualitatives fournies par les organismes lors de leur demande de renouvellement sont en effet purement déclaratives.

Il n'existe pas de procédure de retrait de l'agrément. La DGCL ne dispose donc pas non plus de pouvoir de sanction autre que le refus de renouvellement, compétence exercée d'ailleurs par le ministre de l'intérieur.

Elle ne peut enfin s'appuyer sur le réseau territorial que constituent les services des préfectures chargés des collectivités territoriales. Si le préfet est invité à se prononcer sur les dossiers de demande d'agrément déposés en préfecture, il ne dispose, à cet effet, d'aucune autre information que celles jointes au dossier. Ces avis présentent donc un intérêt limité et nombreuses sont les préfectures qui n'en émettent pas. Lors de ses déplacements, la mission a constaté que les préfectures, comme les services des finances publiques, découvraient généralement le sujet à l'occasion de cette étude.

Au-delà de la procédure d'agrément, les préfectures n'assurent pas non plus de suivi de la dépense obligatoire des collectivités en matière de formation, ni de la délibération que les collectivités doivent prendre en début de mandat à ce sujet, ni du tableau recensant les actions de formation qui doit être annexé au compte administratif de la collectivité.

De fait, les services préfectoraux ne sont pas bien positionnés pour contribuer utilement à la régulation de la formation des élus, qui n'est pas une priorité des collectivités et qui est mise en œuvre par des organismes qui pour beaucoup interviennent dans l'ensemble du pays.

2.1.4 Il en résulte une absence de pilotage mais aussi de contrôle

Il n'existe pas de véritable gouvernance de la formation des élus. La DGCL et le CNFEL n'ont aucune information fiable sur les formations financées par les collectivités, qu'il s'agisse de données permettant de quantifier l'activité (organisme de formation ; intitulé de la formation ; élu formé ; coût de la formation etc.) ou d'en apprécier la qualité (évaluation par les élus ; contrôles sur place).

La CDC dispose d'informations quantitatives précises en ce qui concerne le DIFE mais elle n'est pas chargée d'assurer un pilotage stratégique de la formation des élus. Elle se cantonne, ce qui est une mission déjà fort lourde, à collecter les fonds et à valider ou non les demandes.

Des échanges réguliers ont lieu entre la DGCL et la CDC mais généralement de manière informelle, sans que l'on puisse parler de véritable dispositif de pilotage. La CDC n'agit pas pour cette activité sous la tutelle de la DGCL.

Cette dernière n'a d'ailleurs pas de connaissance précise des informations recueillies par la CDC, y compris sur les organismes dont elle instruit les dossiers de renouvellement. Ainsi, une fois l'agrément obtenu, l'organisme de formation agit librement pendant deux ou quatre ans, sans que son activité soit contrôlée. Même au moment du renouvellement, l'examen du dossier est davantage formel que qualitatif.

Enfin, deux commissions consultatives coexistent sans être articulées : le CNFEL et la commission consultative du DIFE, à laquelle la CDC soumet certains de ses critères d'appréciation de l'éligibilité des dossiers.

2.2 Seul un taux de recours extrêmement faible, qui traduit une forme d'échec, permet de préserver la soutenabilité budgétaire du système actuel

2.2.1 La maîtrise des dépenses n'a jamais été un objectif de ces dispositifs

Jusqu'au début de l'année 2019, deuxième année de fonctionnement effectif du DIFE, la préoccupation principale en matière de budget de formation des élus était de parvenir à accroître des dépenses trop modestes pour que cette politique ait un véritable effet sur le niveau de formation général des élus. La priorité était que les élus expriment une demande de formation, non de la maîtriser ou d'en réguler le coût.

L'introduction en 2015 d'une dépense prévisionnelle « plancher » égale à 2% des indemnités pour les collectivités en témoigne. Le soin que le législateur avait pris en 1992 de plafonner ces dépenses à 20% des indemnités apparaissait alors totalement superflu tant la dépense de formation était atone.

C'est dans ce contexte que la création du DIFE a introduit des droits importants et cumulables pour chaque élu, sans qu'aucun mécanisme de régulation ne soit prévu dans l'éventualité où les dépenses excèderaient les recettes.

2.2.2 Le coût d'une formation est potentiellement illimité

L'absence d'encadrement de la tarification témoigne de l'absence de préoccupation budgétaire dans l'esprit des concepteurs de ces dispositifs :

- le tarif horaire par élu est libre, même si le CNFEL prend en compte la tarification lors de l'examen des demandes de renouvellement d'agrément ;
- le nombre d'élus par formation n'est pas limité.

Certes, dans le cadre du dispositif historique, la nécessité d'obtenir l'accord de la collectivité peut conduire les organismes à maîtriser leurs tarifs. Beaucoup indiquent d'ailleurs pratiquer des prix différenciés en fonction de la taille de la collectivité, pour une formation pourtant identique. Cette pratique consistant à surfacturer certains clients et à en sous-facturer d'autres, souvent considérée comme une forme de « péréquation » vertueuse, ne laisse pas d'interroger sur le juste prix d'une formation d' élu local et sur le fonctionnement de ce marché en termes de transparence des prix (cf. aussi la partie 2.3.6).

Dans le cadre du DIFE, en revanche, aucun acteur n'est incité à limiter les prix. Ni l' élu, ni la collectivité ne sont affectés par le coût de la formation qui est intégralement pris en charge par un fonds national (il est à cet égard révélateur de constater que la tarification différenciée en fonction de la taille de la collectivité n'a pas cours lorsque la formation est financée par le DIFE). De ce fait, il n'existe pas de mise en concurrence sur les prix ce qui pousse les tarifs à la hausse. La CDC gère le fonds mais ne dispose d'aucune base légale pour réguler les prix.

2.2.3 Quelles que soient les mesures de régulation des tarifs, toute croissance significative du taux de recours aux dispositifs de formation les conduirait dans une impasse budgétaire

Le modèle de financement de la formation des élus repose sur l'hypothèse d'un taux de recours extrêmement faible.

Les indemnités des élus locaux s'élevant à environ 1,7 Md €, les recettes du DIFE (1% du total) sont évaluées à environ 17M€ et la dépense obligatoire des collectivités (2% du total) à 34 M€.

Or la France compte environ 509 000 élus locaux. Par conséquent, si 2% seulement des élus consommaient leurs droits individuels à formation de 20h au coût moyen aujourd'hui constaté d'environ 150€ de l'heure, la dépense annuelle (30 M€) atteindrait quasiment le double des recettes du DIFE de l'année. En plafonnant le coût horaire à 80€ de l'heure, les recettes annuelles ne pourraient couvrir que la consommation de 2,13% des élus.

Si dans le cadre du dispositif financé par les collectivités la gestion des dépenses par chaque collectivité permet une maîtrise budgétaire, il n'en demeure pas moins que le total des dépenses obligatoires théoriques ne peut financer qu'une proportion très faible du nombre d'élus (inférieur à 2,5% des élus pour un coût horaire moyen de 150€ de l'heure et 4,26% des élus pour un coût horaire moyen de 80€ de l'heure).

2.2.4 Dans la pratique, alors que le dispositif historique demeure sous-employé, le DIFE est menacé par une impasse budgétaire dès sa première année de fonctionnement normal

Les dépenses de formation des collectivités demeurent relativement stables et se sont situées en 2018 autour 15M€, soit un peu moins de 50% de la dépense légale obligatoire. En un sens, c'est l'incapacité du dispositif à développer la formation des élus locaux qui a jusqu'à présent garanti sa soutenabilité budgétaire.

Le DIFE, en revanche, connaît une progression des dépenses rapides, portée par deux facteurs :

- la progression du nombre d'élus formés qui a été multiplié par près de 2,5 de 2018 à 2019 : près de 6 500 élus ont eu au moins un dossier de formation validé⁸ entre janvier et octobre 2019 contre 2 658 en 2018. Ces 6 500 bénéficiaires ne représentent que 1,3% des élus locaux ;
- l'évolution très forte de la dépense moyenne par élu formé dans le cadre du DIFE, qui été multipliée par deux : elle est passée de 1 432€ en 2018 à 2 863€.

Le montant total des dossiers DIFE validés entre janvier et octobre 2019 s'élève ainsi à 18,6M€, pour une recette escomptée sur l'année de 17M€. Tout porte à penser que la croissance de la demande va se poursuivre au lendemain du scrutin municipal de 2020. Dans ces conditions, toute croissance du taux de recours au DIFE dans les années à venir en épuiserait rapidement les ressources financières.

Conçu à l'origine pour financer les formations de réinsertion professionnelle et étendu au financement des formations à l'exercice du mandat par le législateur, le DIFE finance quasiment exclusivement ces dernières. Il permet en effet de contourner les nombreux freins dont est porteur le dispositif financé par les collectivités.

C'est précisément parce qu'il est attractif pour les élus, et par conséquent qu'il répond probablement mieux à leurs attentes que le système historique, que le DIFE sous sa forme actuelle n'est budgétairement pas viable. Même si la dérive des coûts était enrayée par le plafonnement du coût horaire, le DIFE ne pourrait financer la formation que d'une très faible proportion des élus locaux.

⁸ Formation payée, à payer ou instruite et en attente de facturation.

2.3 Les nombreuses dérives du système actuel menacent de fragiliser l'ensemble de la politique de formation des élus

2.3.1 Le système de contrôle n'est pas conçu pour un dispositif fondé dans les faits sur le recours généralisé à la sous-traitance

La régulation de la formation des élus est fondée sur l'agrément individuel des organismes : « tout organisme public ou privé, de quelque nature qu'il soit, désirant dispenser une formation destinée à des élus locaux [...] est tenu d'obtenir un agrément préalable du ministre de l'intérieur »⁹. L'esprit de la réglementation est clair : c'est l'organisme agréé qui doit assumer l'intégralité de la prestation de la formation. Or, dans la pratique, ce marché repose quasiment exclusivement sur le recours à la sous-traitance dans un cadre parfois très lâche.

Alors que chacun s'accorde à dire que c'est la qualité du formateur qui détermine en grande partie la qualité de la formation, l'agrément ne porte ni sur celui-ci ni même, dans la majorité des cas, sur son principal employeur.

Le recours non-contrôlé à la sous-traitance conduit des sociétés qui se sont vues refuser l'agrément à demander à des sociétés agréées de « porter » leurs actions de formation, ce qui met en cause l'utilité même de l'agrément. C'est le principe du « porte-avion » considéré comme une pratique parfaitement logique par certains acteurs du marché.

Il permet aussi à des sociétés ou à des formateurs de « vendre » à l'organisme agréé le plus offrant des actions de formation pour lesquelles ils ont trouvé des élus intéressés, ce qui ne pousse pas à maîtriser les dépenses.

Le CNFEL et le ministre de l'intérieur ne disposent d'aucune visibilité sur la sous-traitance pourtant au cœur du modèle économique des organismes de formation. Devant l'ampleur du phénomène, la CDC exige désormais qu'une déclaration de sous-traitance soit jointe aux demandes de financement par le DIFE. L'obligation demeure toutefois beaucoup moins contraignante que pour les organismes de formation des salariés.

2.3.2 Il n'existe aucune mesure de la qualité des prestations et de la satisfaction des élus indépendante des prestataires

L'évaluation des formations par les élus bénéficiaires est entièrement gérée par les organismes de formation. Ces derniers joignent à leur dossier de renouvellement d'agrément les échantillons d'évaluation qu'ils souhaitent. De fait, la DGCL et le CNFEL instruisent les demandes de renouvellement d'agrément sans avoir aucune visibilité sur la qualité des prestations délivrées. En l'absence d'éléments objectifs, même dans le cas où la réputation d'un organisme serait particulièrement dégradée, il n'est pas certain qu'un refus d'agrément sur ce fondement serait juridiquement solide.

2.3.3 Des formations ont été financées alors que leur éligibilité aux financements publics est plus qu'incertaine

Il est possible de s'interroger sur l'éligibilité même de certaines prestations qui n'ont qu'un lien distant voire inexistant avec la capacité à exercer un mandat d'élu, voire même avec la notion de formation.

⁹ Article R1221-12 du CGCT

Des sessions, souvent parmi les plus coûteuses, portent ainsi sur la préparation d'un élu à une nouvelle candidature. Que des formations existent sur ce sujet se comprend. En revanche, qu'elles soient financées par des crédits publics ne se justifie pas.

De même, il est arrivé que les crédits votés par les collectivités servent à financer des déplacements pour des manifestations qui relèvent davantage d'une dimension partisane, ou qui lui sont corrélées. Si une session de formation est adossée à l'université d'été d'un mouvement, alors il arrive que les frais de formation servent à financer le déplacement. S'il n'est pas possible d'évaluer l'ampleur des crédits mobilisés à cette fin, le fait qu'ils existent est de nature à affaiblir la légitimité de l'ensemble du dispositif.

2.3.4 L'absence d'encadrement des tarifs conduit à d'importantes dérives

L'examen précis des tarifs pratiqués n'est possible que pour le DIFE. Il met en évidence des écarts considérables : alors que le coût horaire moyen est de 154€ de janvier à octobre 2019, un organisme particulier pratique un coût moyen de 371€ de l'heure. Le coût horaire maximum constaté pour une formation s'élève à 480 € de l'heure. Ces tarifs sont d'autant plus troublants que 86 des 148 organismes qui ont eu recours au DIFE sur cette période ont pratiqué des tarifs inférieurs à 100€ de l'heure.

De janvier à octobre 2019, plus de 200 élus ont reçu une formation dont le coût total s'est élevé à plus de 9 000€. La totalité de ces formations porte sur des sujets très généraux (« créer et gérer un blog » ; « préparation aux élections » ; « prise de parole en public » ; « pack office + internet » ; etc.). Une facture de 18 720€ a ainsi été payée pour une formation généraliste de 60 heures dispensée à un conseiller municipal d'une commune de moins de 7 500 habitants.

Ces tarifs ont régulièrement été justifiés auprès de la mission par le fait que le DIFE autorisait la prise en charge de formations individuelles, nécessairement plus coûteuses par élu que les formations en groupe.

Il a parfois aussi été indiqué à la mission que les organismes n'avaient d'autre choix que de s'adapter aux pratiques du secteur. « Ça devrait être interdit mais si je ne l'avais pas prise un concurrent l'aurait prise à ma place » a-t-il ainsi été indiqué au sujet de la formation d'un élu dont le coût dépassait 8 000€.

Ces explications ne sont guère satisfaisantes dans de nombreux cas qui ne correspondent pas à des formations véritablement individualisées et qui sont commercialisées de manière particulièrement volontariste : à titre d'illustration, deux organismes de formation dirigés par la même personne ont facturé 10 000€ l'unité pas moins de 68 formations portant exactement le même intitulé, dans le même département ultra-marin, de janvier à octobre 2019. Cette formation, « Cycle de préparation aux élections municipales », intitulé qui ne laisse pas d'interroger quand les formations de candidats sont théoriquement exclues du financement par le DIFE, peut difficilement être considérée comme une « formation individuelle ».

Outre l'absence de contrôle des prix, ces dérives sont facilitées par la possibilité de cumuler les droits à formation sur plusieurs années. Dans de nombreux cas, les formations les plus coûteuses ont mobilisé en une seule fois les 60h accumulées par l'élu pendant trois ans.

2.3.5 La concentration des dépenses du DIFE, tant en ce qui concerne les élus formés que les organismes de formation, est porteuse de risques importants

Les pratiques de tarification excessive contribuent à une concentration élevée des dépenses au profit d'un nombre très limité d'élus. 14% des élus bénéficiaires du DIFE concentrent ainsi 50% de la dépense. Ce constat n'est pas satisfaisant alors que, compte tenu des taux de recours, la priorité est de former davantage d'élus et non de concentrer les dépenses sur une minorité.

Surtout, la dépense est extrêmement concentrée par quelques organismes de formation. Deux sociétés distinctes mais dirigées par la même personne, concentrent ainsi 43% des coûts des dossiers DIFE validés de janvier à octobre 2019. 15 sociétés concentrent 90% des dépenses sur la même période.

En tout état de cause, compte tenu des limites des moyens de contrôle, le dispositif ne permet pas de se prémunir contre des pratiques peu vertueuses (surfacturation...).

2.3.6 Le déficit de transparence ne permet pas un fonctionnement satisfaisant du marché

Les élus ne disposent d'aucune source fiable pour comparer les prix pratiqués par les organismes de formation ou pour connaître les évaluations rendues par les personnes formées. Ils sont ainsi plus vulnérables face à des démarches commerciales parfois agressives.

En l'absence de transparence sur l'emploi des moyens du DIFE, l'incitation à la modération dans les dépenses est limitée, tant pour les élus que pour les organismes de formation.

3 LA FORMATION DOIT S'INSCRIRE DANS LE CADRE D'UN ACCOMPAGNEMENT A LA FOIS GLOBAL ET DIFFERENCIE DE L'ELU DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

Deux objectifs, aujourd'hui insuffisamment pris en compte, doivent faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre d'un accompagnement à la fois global et différencié de l'élus local à l'exercice de ses responsabilités : la préparation à la prise de fonctions en début de mandat et la valorisation des compétences acquises au cours de celui-ci.

3.1 Un accompagnement renforcé à la prise de fonction

Les frontières ténues entre information (réalisation de dossiers, veille sur l'actualité des collectivités), formation et conseil rendent complexes l'appréhension de la formation comme une problématique autonome. La formation doit être positionnée comme un des éléments d'un continuum qui évolue entre information, formation et conseil. Cette porosité plaide pour la mise à disposition de l'ensemble des élus locaux, quelle que soit l'importance de la collectivité, d'un accompagnement global à la prise de fonction.

Les réponses doivent toutefois être différenciées suivant les responsabilités exercées. Le schéma proposé s'inscrit dans un processus organisé en deux temps : une information destinée à l'ensemble des élus ; des formations complémentaires au bénéfice des élus bénéficiant d'une délégation.

3.1.1 Un droit à l'information généralisé à l'ensemble des élus locaux

Si à l'occasion du renouvellement du mandat, une information des élus locaux est assurée dans de nombreux départements, cette démarche n'est ni généralisée ni appréhendée comme une étape essentielle du processus de prise de fonction. Il est proposé de consacrer, dans le code général des collectivités territoriales, un véritable droit à l'information des élus locaux en début de mandat et d'en préciser les contours (calendrier, droit de mobiliser une journée de congé de formation, responsabilités respectives de l'État et des collectivités).

3.1.1.1 Un socle commun et souple identifiant les bases nécessaires pour bien débiter son mandat

Il ressort des propositions de l'AMF et des associations nationales d'élus mais aussi des échanges avec les associations départementales des maires rencontrés par la mission un consensus sur les informations de base dont ont besoin les élus pour débiter au mieux leurs fonctions. Parmi celles-ci sont considérées comme essentielles celles qui visent à :

- situer la collectivité dans son environnement institutionnel (rôles de l'État, de la région, du département, de l'intercommunalité) ;
- comprendre le mode de fonctionnement des instances de la collectivité (assemblée, commissions bureau) et trouver toute sa place dans la gouvernance de la collectivité (relation avec les services, positionnement dans la majorité ou dans l'opposition) ;
- maîtriser le périmètre et les conditions d'exercice des principales compétences de la collectivité (par exemple, urbanisme pour la commune, action sociale pour le département...) ;
- comprendre le budget de la collectivité ;
- disposer des informations sur le statut de l'élus (responsabilité, rémunération, voire questions de protocole...).

L'ensemble des élus devraient pouvoir revendiquer un droit à bénéficier de ce socle commun. Il appartiendra à chaque association départementale des maires pour les communes et aux autres collectivités (départements, régions) de préciser le contenu détaillé de ces connaissances.

3.1.1.2 Un temps d'information pleinement intégré dans le processus d'installation de la nouvelle collectivité

Le temps dédié à la préparation à la prise de fonction sera pleinement intégré dans le processus d'installation de la collectivité.

La difficulté de la structuration de ce temps d'information est moins d'ordre pédagogique ou financier qu'organisationnel.

D'ores et déjà l'association des maires de France (AMF) et les associations des maires ont élaboré en lien parfois avec les universités et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) des outils pédagogiques adaptés à la prise de fonction dans le cadre, notamment, des universités des maires, dont la mission a pu constater la qualité. La mission d'information est, d'ailleurs, financée dans le cadre des cotisations versées par les collectivités à leurs associations ou sur le budget propre des grandes collectivités. C'est dans les quelques départements où l'initiative locale fera défaut qu'il conviendra d'imaginer des solutions alternatives (cf. ci-dessous).

En revanche, les modalités d'organisation du dispositif devront contribuer à rendre ce moment incontournable :

- Un délai de mise en place rapide : le temps d'information devra être organisé dans les trois mois suivant l'élection de façon à apporter une réponse immédiate au besoin ressenti par les élus d'appréhender enjeux, cadre et moyens de leur action dès leur prise de fonction.
- Un moment court, intense et sanctuarisé : la phase généralisée d'information pourrait être organisée sur une journée. A l'inverse de la formation dont l'organisation gagne parfois à être lissée et organisée en modules courts sur plusieurs mois, un trop grand éclatement de l'information risquerait de faire perdre à cette réunion son caractère rituel et symbolique et d'en diluer l'efficacité.
- Une occasion de présenter la cohérence de l'action publique : il conviendra d'associer à l'organisation et au déroulement de cette journée l'ensemble des acteurs locaux (services déconcentrés de l'État, conseil départemental...) et de limiter ainsi les initiatives propres de chacun d'entre eux de façon à garantir une présentation globale et coordonnée de l'action publique territoriale et à rationaliser le temps mobilisé par les élus dans ce cadre.

3.1.1.3 Un droit dont l'exercice sera entouré de garanties

Le temps dédié à l'information préalable ouvrira droit au congé de formation. On rappellera que les élus locaux, qu'ils soient salariés ou agents publics (fonctionnaires ou contractuels), bénéficient depuis 1992 d'un congé de formation dont la durée est actuellement fixée à 18 jours par élu pour toute la durée du mandat, quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent. Ce congé n'est toutefois mobilisable que pour suivre des actions de formation. La journée d'information à la prise de fonction devrait pouvoir s'intégrer dans ce cadre.

3.1.1.4 L'État, garant de la généralisation de ce droit à l'ensemble du territoire

La question de l'homogénéisation de la couverture territoriale est essentielle alors que les associations départementales des maires ne sont pas aujourd'hui en mesure d'apporter partout une réponse satisfaisante au besoin d'information.

La mission propose que là où l'initiative locale fera défaut, le préfet de département, en lien étroit avec l'association des maires réunisse l'ensemble des acteurs concernés pour proposer un dispositif adapté s'appuyant sur les ressources locales (CNFPT, Université, services de l'État...) et nationales (AMF, fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement...) existantes. Il s'agira à cette occasion de définir le périmètre pertinent pour organiser cette information et de mettre en place un dispositif permettant de répondre au socle commun attendu.

Les dépenses éligibles à la dotation aux élus locaux prévue à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales, destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints seraient élargies à l'information de début de mandat. Cette dotation serait abondée de façon à permettre aux préfets d'accompagner la mise en œuvre de ce droit et d'en garantir l'effectivité sur l'ensemble du territoire. Cette dotation s'élève en 2019 à 65 millions d'euros et bénéficie à 21 452 communes (communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur de 1,25 au potentiel financier moyen). Elle correspond à 3 030 euros par élu des communes bénéficiaires

3.1.1.5 La première étape d'un parcours de compétences

La journée d'information devra s'inscrire dans un parcours des compétences dont elle constituera la première étape mais aussi la porte d'entrée.

Il s'agira, en effet, à cette occasion de présenter aux élus locaux les possibilités d'approfondissement du socle commun défini ci-dessus en leur expliquant comment mobiliser leurs droits à formation pour mieux s'adapter à leurs aux fonctions mais aussi valoriser leurs compétences professionnelles. L'équilibre du dispositif voulu par le législateur en 2015 avec la création du DIFE sera ainsi mieux compris et valorisé.

3.1.2 Des formations complémentaires au bénéfice des maires et élus titulaires d'une délégation

Il existe un très large consensus pour considérer que les élus exerçant des responsabilités exécutives au sein de leur collectivité devraient pouvoir bénéficier d'une formation en début de mandat. La loi a, d'ores et déjà, prévu l'obligation d'organiser une formation dans la première année de mandat pour les élus bénéficiant d'une délégation des communes de plus de 3 500 habitants, soit environ 26 329 élus. Les multiples interrogations sur les bénéficiaires, la nature et le contenu des formations concernées conduisent à proposer d'en faire évoluer l'économie générale.

3.1.2.1 Ouvrir le bénéfice de la formation en début de mandat à l'ensemble des maires et élus titulaires d'une délégation quelle que soit l'importance de la collectivité

Les grandes collectivités ont les moyens de mettre à la disposition de leurs élus les ressources dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions alors que les petites communes sont confrontées à des enjeux complexes sans pouvoir s'appuyer sur des services de étoffés. Il n'existe donc aucune raison objective de ne pas ouvrir un droit à la formation spécifique aux adjoints des communes de moins de 3 500 habitants qui sont précisément ceux qui en ont le plus besoin.

3.1.2.2 Renoncer à l'idée d'imposer aux élus une obligation de formation

Nombreux sont les interlocuteurs de la mission qui ont plaidé pour la mise en place d'une véritable obligation de formation en début de mandat sur la base d'arguments non dénués de pertinence : l'obligation mettrait à égalité tous les élus sans distinction de diplôme ou d'expérience ; elle lèverait les inhibitions d'un certain nombre d'élus à solliciter une formation ; elle garantirait l'exercice du droit, la collectivité ne pouvant refuser l'exercice de celui-ci.

Cette obligation ne paraît cependant pas conforme aux traditions démocratiques françaises (ce n'est pas la compétence qui donne une légitimité électorale) mais surtout serait, très probablement, peu efficace : elle conduirait à rajouter une contrainte nouvelle dans un système perçu comme déjà lourd et complexe ; elle risquerait de rester purement théorique faute d'un mécanisme de sanction adapté.

Il apparaît plus important de sensibiliser les maires et élus titulaires d'une délégation à la nécessité de se former aux responsabilités qui leur ont été confiées que de mettre en place une obligation qui restera très largement virtuelle.

3.1.2.3 Donner des droits supplémentaires de formation aux maires et élus titulaires d'une délégation

L'obligation est faite aujourd'hui aux collectivités d'organiser une formation, non aux élus de la suivre. Mais on peut aujourd'hui fortement interroger la capacité des collectivités à structurer le processus de formation de leurs élus bénéficiant d'une délégation et, plus globalement, la capacité d'un dispositif collectif à prendre en compte des besoins individuels diversifiés.

Il est proposé de laisser chaque élu concerné définir librement le parcours de formation qui lui paraîtra adapté au regard de ses besoins et, compte tenu de leur caractère prioritaire compte tenu de ses responsabilités, de majorer les droits à formation mobilisable dans le cadre du fonds national de formation dont les caractéristiques sont explicitées au 4.

C'est à lui qu'il appartiendra, dans ce cadre, de choisir des formations en relation directe avec l'expertise technique nécessaire à l'exercice de sa délégation (finances, urbanisme, éducation...) ou des formations plus globales lui permettant, par exemple, de mieux comprendre la gouvernance de la collectivité (relations avec les services...) ou de se positionner tant en interne, qu'en externe.

Recommandation n°1 : Dans le cadre d'un accompagnement global de l' élu dans ses fonctions, introduire dans les textes un droit à l'information des élus locaux en début de mandat, qui se traduirait par la mise en place d'une journée d'information mobilisant les associations d'élus et les services de l'État quelques semaines après le scrutin.

Recommandation n°2 : Accorder aux maires et à leurs adjoints, compte tenu de leurs responsabilités particulières et de la nécessité de leur proposer un accompagnement renforcé, des droits à formation plus importants que ceux des autres élus locaux. Supprimer les seuils liés au nombre d'habitants de la commune dans la définition de ces droits.

3.2 Une meilleure valorisation des compétences, aptitudes et connaissances acquises durant le mandat

Peu de passerelles existent aujourd'hui entre le monde politique et le monde professionnel. Or, quelle que soit la taille de leur collectivité, les élus acquièrent et développent des compétences à l'occasion de l'exercice de leur mandat. Plusieurs pistes sont envisageables pour mieux valoriser celles-ci dans un parcours professionnel.

3.2.1 Mettre en place un certificat de compétences professionnelles

Un dispositif similaire à celui mis en place pour les élus syndicaux pourrait être imaginé pour les élus locaux. Il présenterait l'avantage d'avoir un précédent opérationnel, d'être très lisible et ciblé mais il devra s'appuyer sur une méthodologie propre et sur un opérateur territorialement bien implanté.

Avec la fusion des institutions représentatives du personnel¹⁰ issue de la réforme du 22 septembre 2017, de nombreux élus syndicaux ont dû envisager un repositionnement professionnel. Pour les accompagner, le ministère chargé de l'emploi a mis en place un dispositif de certification des compétences des représentants du personnel et des mandats syndicaux qui a pour objectif de leur permettre de valoriser les compétences obtenues dans les fonctions électives durant leurs 5 dernières années d'exercice.

Plusieurs certificats de compétences professionnelles (CCP) ont ainsi été créés et mis en relation avec un titre professionnel du ministère¹¹. Ces titres ont ensuite été enregistrés au répertoire spécifique sous forme de blocs « activité types ». Ils peuvent donc entrer dans un parcours modulaire de reconversion. Pour obtenir un CCP, chaque candidat a été accompagné par l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)¹², choisie en raison de son implantation très déconcentrée qui permettait un accompagnement de proximité, et invité à passer un examen devant un jury *ad hoc*¹³.

Si un tel dispositif devait inspirer l'accompagnement des élus en sortie de mandat ou en anticipation de fin de mandat, plusieurs points demanderaient à être précisés avant de construire un référentiel de certificats de compétences professionnelles (CCP) sur le modèle syndical :

- quelle ancienneté devrait être retenue en fonction de la nature et de la durée du mandat ? la règle d'ancienneté pourrait par exemple être modulée selon l'exercice ou non d'une délégation et sa nature ;
- quel volume de formation retenir ? Le dispositif destiné aux élus syndicaux a montré qu'un dispositif assez léger (moins de trente heures en présentiel collectif, et trente heures de travail individuel) était compatible avec les volumes mobilisables dans les dispositifs existants ;
- le choix de cet opérateur devrait en outre assurer une bonne présence territoriale. En première approche, l'adjonction des compétences de l'AFPA (association) et du CNFPT présente un schéma qui permettrait une intervention par simple voie de convention.

3.2.2 Renforcer l'accompagnement au processus de validation des acquis de l'expérience

La validation des acquis de l'expérience permet de valoriser plus largement ses acquis et d'obtenir tout ou partie d'un diplôme, d'un titre professionnel, d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) ou d'un certificat de qualification professionnelle interbranches (CQPI)¹⁴.

Toutefois, le processus de validation des acquis de l'expérience (VAE) apparaît encore complexe, lourd et chronophage et peu accessible aux élus locaux sans un dispositif d'appui efficace. L'exemple de l'université de Bretagne occidentale montre toutefois qu'il est possible d'accompagner spécifiquement les élus candidats à la VAE.

Concrètement, c'est le service de la formation continue de l'université qui aide l'élu à remplir son dossier de candidature et à préciser sa démarche ainsi que l'objectif qu'il se donne en termes d'acquisition d'un ou plusieurs blocs de compétences constitutifs d'un CQP ou CQPI (ces blocs sont transversaux ce qui permet de mener une démarche modulaire, mais accroît aussi la complexité de montage du dossier).

¹⁰ Au premier janvier 2020, les délégués du personnel, les élus des comités d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) disparaîtront au profit d'une seule instance le comité social et économique.

¹¹ Exemples : CCP assistance dans la prise en charge d'un projet = titre professionnel (TP) assistant de direction ; CCP prospecter et négocier une solution technique = TP négociateur technico- commercial ; CCP encadrement et animation d'équipe = TP responsable de petite et moyenne structure.

¹² L'AFPA assure une mission d'accompagnement de 11 semaines auprès des candidats : choix du CCP, conduite de 5 ateliers collectifs d'une demie journée ; suivi des 30h de travail personnel pour le dossier de 12 pages soumis au jury.

¹³ Le jury est composé d'un praticien du secteur ou de la fonction choisie et d'un représentant d'une organisation syndicale.

¹⁴ La VAE a pour objet l'acquisition d'une certification enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). cf. Art L6411-1 du code du travail.

Puis, après l'acceptation de ce « premier livret », le service aide le candidat tout au long de la validation de ses blocs ou titres assimilés (plusieurs mois) : rédaction du ou des mémoires, soutenance(s) puis validation.

La complétion de ses deux livrets ne peut être obtenue seule et ce dispositif de VAE s'adresse à un nombre limité de candidats très motivés (le processus est long) et fortement appuyés.

3.2.3 Diffuser la démarche des passeports de compétences

Le projet "Valoriser les acquis de l'expérience professionnelle des élus locaux" menée entre 2006 et 2009 dans le cadre du programme européen Leonardo Da Vinci (former et éduquer tout au long de la vie) a jeté les bases d'une approche originale de ce sujet. Il s'agissait d'aider les élus locaux à mieux identifier les missions qu'ils ont rempli à l'occasion de leur mandat et à les traduire en compétences : communiquer avec les autres, négocier et gérer la diversité, motiver une équipe, créer un réseau, gérer les conflits, développer un projet, répondre aux préoccupations de populations hétérogènes... Dans ce cadre, le produit final visé était la mise en place d'un port-folio numérique dans lequel les acquis de formation et de l'expérience de l'élu étaient définis, démontrés et stockés en vue de la reconnaissance par un établissement.

Cette démarche a prospéré dans un autre secteur, celui du bénévolat confronté à des problématiques assez similaires (complexité de l'environnement, clivage entre grandes et petites associations, manque de reconnaissance de l'expérience acquise, compétences sociales et civiques peu valorisées...) et donné lieu à des réalisations concrètes (passeport bénévolat, portefeuille de compétences).

S'agissant des élus locaux, seule l'association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC) en Bretagne s'est appropriée cette démarche en proposant de valoriser l'itinéraire, les savoirs et les apprentissages des élus. Elle s'attache à aider les élus à analyser leurs tâches quotidiennes et à les traduire en compétences. A l'issue d'une démarche individuelle et collective s'étalant sur une période de six mois, est proposé à chaque élu un « passeport de compétences » qu'il pourra utiliser pour valoriser son parcours professionnel au sein de l'entreprise ou de l'administration qui l'emploie (par exemple, inscription aux troisièmes concours de la fonction publique), s'inscrire dans une démarche de valorisation des acquis de l'expérience ou contribuer à transmettre les savoirs acquis à d'autres élus. Ce dispositif est cofinancé par chaque élu, la collectivité concernée et la région au titre de sa compétence en matière de formation professionnelle.

Cette démarche aujourd'hui à l'étude sur d'autres territoires (par exemple par l'IPAG de Strasbourg) permet d'apporter une réponse souple et modulaire au besoin de valorisation des compétences des élus qui mériterait d'être développée.

Recommandation n°3 : Mieux valoriser les compétences acquises en tant qu'élu local, notamment dans la perspective de la poursuite d'une carrière professionnelle, en envisageant la création d'un certificat de compétences professionnelles, en renforçant l'accompagnement dans les processus de validation des acquis de l'expérience et en développant des passeports de compétences.

4 LE DISPOSITIF DE FORMATION DES ELUS DOIT ETRE CLARIFIE, DOTE DE MOYENS ACCRUS ET GAGNER EN EQUITE COMME EN QUALITE

4.1 Les objectifs généraux de la réforme et son articulation avec la formation professionnelle de droit commun

La réforme proposée a pour objet de dépasser les quatre principales limites du dispositif de formation des élus actuel :

- il n'est financièrement équilibré qu'à condition que le taux de recours demeure extrêmement faible. L'objectif de croissance du nombre d'élus formé est ainsi en contradiction directe avec l'objectif de soutenabilité budgétaire ;
- il n'apporte aucune garantie quant à la pertinence des formations au mandat proposées ou quant à la qualité de leur contenu ;
- il ne permet pas de garantir le respect par les organismes de formation de critères de qualité de service et d'organisation objectifs et contrôlables ;
- les élus ne disposent d'aucune information autre que le bouche à oreille pour choisir leur organisme de formation.

Elle a également pour objet de mieux articuler la formation des élus avec les dispositifs de formation professionnelle de droit commun, notamment avec le compte personnel d'activité et, plus particulièrement, avec le compte personnel de formation (CPF).

Ce dernier a été conçu pour réunir, tout au long de la vie et quelles que soient les ruptures dans la carrière, les crédits de formation des actifs. Il aurait donc pu être envisagé que la formation des élus passe simplement par la mobilisation de leur CPF, préalablement doté de crédits supplémentaires au titre du mandat.

Plusieurs éléments conduisent toutefois à créer un dispositif nouveau propre aux élus fortement articulé avec le CPF :

- L'objectif premier de la formation des élus est de leur permettre de faire face à leurs responsabilités électives. Il ne s'agit pas financer des demandes de formation sans rapport avec cette fonction. Il est donc nécessaire de définir ce qui est éligible à la prise en charge par la dépense publique dédiée à cette politique et ce qui ne l'est pas. Le malaise que ressentent de nombreux élus à l'idée de mobiliser les deniers publics pour leur formation professionnelle est l'un des principaux obstacles au déploiement de cette politique. Pour le dépasser, il est essentiel que le périmètre de ce qui est finançable soit clairement défini et légitimé. En d'autres termes, s'il paraît normal qu'un élu local bénéficie, au titre de cette fonction, d'une formation à l'urbanisme, il est beaucoup plus difficile de justifier la prise en charge d'une formation dédiée au passage du permis bateau ou à la profession d'agent immobilier.
- Le CPF et la formation des élus relèvent de logiques d'attributions de droit et de financement différentes. Les élus ne sont pas employés par la collectivité. Ce n'est donc pas en tant que travailleurs qu'ils bénéficient d'un droit à la formation mais en tant que responsables politiques. Il paraît donc nécessaire de sanctuariser les moyens particuliers qui sont mobilisés pour financer leurs droits spécifiques et de ne pas les fondre dans le financement global de la formation professionnelle.

- Le CPF repose en grande partie sur le principe du financement de formations certifiantes, destinées à justifier d'une qualification professionnelle pour accéder à certains emplois ou améliorer ses compétences dans celui qu'on occupe. Des formations éligibles au CPF ne sont d'ailleurs ouvertes que sous condition de diplôme ou d'expérience. Cette logique ne peut être appliquée aux élus dont la légitimité est issue de l'élection et non du niveau de qualification professionnelle. Un conseiller municipal peut ne pas avoir de diplôme en urbanisme et même avoir échoué à obtenir une certification professionnelle dans ce domaine et pourtant se révéler excellent en tant que maire adjoint en charge de cette question. Une partie de la formation des élus locaux a vocation à s'inscrire dans une vision politique de l'action publique. On se forme parfois entre élus du même parti, entre élus de la même majorité, dans le but de porter un projet de mandature. Cette logique d'entre-soi et de militantisme est difficilement compatible avec la place de marché ouverte à tout actif qu'est le CPF.
- La formation des élus locaux se fait dans bien des cas selon des modalités particulières qui ne sont pas celles des formations professionnelles classiques. On se forme souvent pendant seulement quelques heures, parfois le soir, parfois le week-end. L'importance de la formation des élus locaux ne se limite pas aux connaissances qu'elle permet d'acquérir mais tient au fait qu'elle constitue une occasion privilégiée de sortir les élus locaux de leur isolement, de créer des solidarités entre eux voire d'arrêter des positions communes sur un certain nombre de sujets. Il est donc nécessaire que la définition des formations éligibles prenne en compte ces spécificités.

Si ces éléments conduisent la mission à proposer de créer un dispositif propre aux élus, celui-ci doit être étroitement articulé avec le droit commun :

- Des possibilités de transferts réciproques des droits de l'actif vers les droits de l' élu sont proposés ;
- Si la formation au mandat exige des formations spécifiques, certaines formations ouvertes à tout actif peuvent aussi être utiles à l' élu dans l'exercice de ses fonctions et prises en charge à ce titre ;
- Il est indispensable, comme la loi le prévoit déjà, que les élus bénéficient de crédits de formation ouvrant droit à des formations de réinsertion ou d'évolution professionnelles, sans rapport avec le mandat exercé.

4.2 Un droit à la formation des élus unifié et articulé avec les droit acquis tout au long de la vie

4.2.1 Un compte de formation de l' élu local (CFEL) réunissant l'ensemble des droits à formation acquis au titre de cette fonction

La cohabitation du DIFE et d'un droit à la formation financé par les collectivités est source de confusion pour les élus. Nombreux sont ceux qui méconnaissent l'architecture générale du système et beaucoup ne comprennent pas les spécificités de chaque dispositif, tant en ce qui concerne le champ des formations éligibles (formations au mandat ; formations de réinsertion professionnelle) qu'en ce qui concerne les montants effectivement mobilisables ou les procédures à suivre.

Il est donc proposé de fusionner les deux dispositifs pour créer un compte de formation de l' élu local (CFEL) unique, grâce auquel chaque élu aura une connaissance précise et globale de ses droits à formation.

4.2.2 Un CFEL finançant exclusivement des formations liées à l'exercice du mandat répondant à des exigences clairement établies

Le CFEL serait destiné exclusivement au financement des formations liées au mandat. Il s'agit d'éviter que les financements publics mobilisés pour accroître la capacité des élus à exercer leur mandat soient détournés de cette finalité en finançant, notamment, des formations sans rapport avec le mandat.

L'expérience du DIFE montre que le champ des formations éligibles doit être précisé, sous peine de varier dans le temps au gré d'une « jurisprudence » purement administrative source d'incertitude tant pour les organismes de formation que pour les élus. Or, l'analyse des modules de formation proposés aux élus locaux dessine, de fait, un catalogue type varié et complet qui dessine les contours d'un dispositif de formation adapté à l'exercice du mandat.

C'est pourquoi il est proposé de créer un répertoire des formations des élus locaux (RFEL). Il établirait la liste des formations éligibles ainsi que les connaissances et les compétences devant être acquises à l'issue de chacune d'entre elles.

La plupart de ces formations seraient probablement conçues de manière *ad hoc* pour les élus, qu'il s'agisse de leurs modalités (formation pouvant se limiter à 2 ou 3 h) ou de leur contenu (ex. « gérer l'opposition au conseil municipal »), sur le fondement des catalogues actuels des organismes de formation agréés.

Toutefois, des formations éligibles au financement par le compte personnel de formation (CPF – *cf. infra*) pourraient s'avérer pertinentes pour des élus. Certaines seraient susceptibles de les aider à exercer leur mandat tout en s'inscrivant dans un projet d'évolution professionnelle. Un adjoint en charge de l'urbanisme pourrait ainsi souhaiter s'inscrire au Master 2 « Urbanisme et aménagement, Maîtrise d'Ouvrage des Projets Urbains (MOPU) » aujourd'hui éligible au CPF. Un maire intéressé par la transition écologique pourrait souhaiter suivre le diplôme interuniversitaire « construire des projets environnementaux » également éligible au CPF. D'autres exemples existent.

Le répertoire national de la formation des élus locaux pourrait donc comprendre, outre des formations *ad hoc*, des formations également présentes dans les répertoires éligibles au CPF.

Pour être éligible au financement par le CFEL, une formation devrait obligatoirement être rattachée à une ou plusieurs formations du répertoire.

Les organismes de formation conserveraient une entière liberté quant aux modalités d'organisation de leur prestation et aux choix pédagogiques mais seraient tenus de transmettre les connaissances et compétences prévues par le répertoire.

Ce répertoire serait arrêté par le ministre chargé des collectivités sur proposition d'une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL – *cf. infra*). Celle-ci pourrait l'ajuster, en fonction de propositions formulées par les organismes de formation, des associations d'élus, des élus, l'administration mais aussi de travaux permettant de mieux appréhender les caractéristiques sociologiques des élus et leurs besoins¹⁵. Il pourrait ainsi s'adapter à l'actualité. Afin de préserver une certaine stabilité pour les organismes de formation, il pourrait être prévu qu'une formation inscrite au répertoire ne pourrait en être retirée qu'à l'expiration d'un délai de 3 ans.

¹⁵ Cf annexe 3.

4.2.3 Un CFEL articulé avec le compte personnel de formation (CPF) afin d'assurer la portabilité des droits acquis tout au long de la vie

Le compte personnel d'activité (CPA) permet à tous les actifs de cumuler tout au long de la vie des droits à formation, quelle que soit l'évolution de leur situation professionnelle. Les salariés et agents publics acquièrent ainsi des droits dans leur CPF. De même, les bénévoles acquièrent des droits dans un compte engagement citoyen (CEC) tandis qu'un compte professionnel de prévention permet aussi de cumuler des droits liés à la pénibilité du travail exercé. Le CPF peut d'ailleurs être alimenté par des droits issus du CEC ou du compte de prévention.

Il est proposé que le CFEL s'inscrive dans cette approche globale des droits à formation de la personne et constitue une nouvelle composante du CPA, au même titre que le CEC.

4.2.3.1 Pour financer des formations de réinsertion professionnelle, les élus pourraient bonifier leur CPF grâce aux droits non consommés de leur CFEL

La réglementation actuelle s'inscrit d'ores et déjà dans cette logique, mais de manière peu explicite, en prévoyant que les formations de réinsertion professionnelle finançables par le DIFE sont celles éligibles au titre du CPF (Article R2123-22-1-A du CGCT). Bien qu'il ne soit très majoritairement pas mobilisé à cette fin, le DIFE finance donc déjà des formations relevant du CPF.

Il est proposé de clarifier le dispositif en organisant la portabilité des droits d'un compte vers l'autre. Chaque année, tout ou partie des droits acquis au titre de la fonction d'élu et inscrits dans le CFEL seraient transférables dans le CPF afin de financer des formations professionnelles de droit commun et notamment celles permettant de valoriser leurs compétences professionnelles et de préparer une éventuelle reconversion ou réinsertion professionnelle. Les droits transférables annuellement dans le CPF seraient comptabilisés en euros et ne pourraient excéder le plafond de dépense annuelle par élu du CFEL diminué du montant consommé par l'élu dans l'année.

Il paraît nécessaire d'éviter que, par ce mécanisme de transfert, l'accumulation de droits dans le CPF de certains élus devienne disproportionnée par rapport aux droits capitalisables dans le droit commun. Il est donc proposé que le total des droits transférés du CFEL vers le CPF ne puisse excéder 50% du plafond du CPF de droit commun, qui est de 5000€. Ce bonus serait déjà très significatif par rapport à la situation de salariés de droit commun. Sa consommation totale ou partielle permettrait à l'élu de reprendre le transfert de droits du CFEL vers le CPF, jusqu'à ce que le plafond soit de nouveau atteint.

Un dispositif adapté reposant sur la même logique devra être défini pour les élus qui sont également agents publics, dans la mesure où leur CPF est crédité en nombre d'heures mobilisables et non en euros. Il conviendra de définir un nombre d'heures transférables chaque année en fonction des crédits inscrits dans le CFEL qui n'auront pas été consommés, ainsi qu'un plafond total d'heures susceptibles d'être transférées sur plusieurs années.

Les droits transférés dans le CPF seraient stockés tout au long de la vie jusqu'à leur consommation, contrairement aux droits du CFEL qui auraient vocation à être consommés pendant le mandat (*cf. infra*).

4.2.3.2 Réciproquement, un élu pourrait mobiliser son CPF pour abonder son CFEL

Certains élus ayant cumulé des droits dans leur CPF au cours de leur carrière peuvent considérer, compte tenu de leur parcours, que leurs besoins de formation seront désormais exclusivement à leur fonction d'élu. Il devrait donc être possible pour un élu de transférer les crédits de son CPF vers le CFEL.

4.2.4 Une implication possible des collectivités territoriales pour conforter l'exercice de ce droit

Il convient de laisser toute liberté aux collectivités territoriales de s'impliquer pleinement dans ce dispositif :

- Soit en organisant des formations collectives, obligatoirement ouvertes à l'ensemble des élus de l'assemblée délibérante, qui pourraient être partiellement financées par le fonds national de formation. Cette contribution du fonds ne pourrait excéder la cotisation versée par la collectivité dans l'année afin d'éviter une dérive des dépenses. Elle ne pourrait couvrir plus de 50% du coût de l'action de formation afin d'encourager les collectivités à s'impliquer dans la formation des élus au-delà de leurs obligations légales.
- Soit en abondant le compte des élus qui en feraient la demande de crédits supplémentaires pour suivre les formations de leur choix.

L'ensemble des données correspondant aux formations suivies par les élus de la collectivité seraient communiquées chaque année à l'exécutif de celle-ci, qui pourra organiser à l'issue de la première et de la dernière année du mandat un échange sur l'évolution des besoins de formation des élus. Cette question pourrait donner lieu, à l'expiration du mandat, à un débat et avis au sein de la conférence territoriale de l'action publique qui serait transmis à la CCFEL.

Recommandation n°4 : Créer un compte de la formation des élus locaux (CFEL), ouvrant des droits pour tous les élus locaux, mobilisable par les élus et par les collectivités. Il financerait uniquement les formations à l'exercice du mandat rattachées à un répertoire national de la formation des élus locaux (RFEL) mis à jour régulièrement.

Recommandation n°5 : Permettre, dans le respect d'un plafond, le transfert des montants de CFEL non consommés vers le compte personnel formation (CPF) de l'élu afin qu'ils puissent être capitalisés tout au long de la vie pour financer des projets d'évolution professionnelle. Réciproquement, permettre aux élus de transférer des droits capitalisés dans leur CPF vers le CFEL.

4.3 Un dispositif plus redistributif et budgétairement soutenable

4.3.1 Un fonds national de formation des élus locaux (FNFEL) réunissant simplement les ressources obligatoires déjà prévues par la loi permettrait d'accroître de 55% les moyens effectivement mobilisés

La loi prévoit aujourd'hui deux ressources obligatoires pour financer la formation des élus :

- 1% des indemnités versées aux élus sont prélevées à la source par les collectivités et versées au fonds DIFE, soit un peu plus de 17 M€ par an selon la CDC ;
- un budget au moins égal à 2% des indemnités doit être consacré à la formation des élus par chaque collectivité. Dans la pratique, les collectivités dépensent moins de la moitié du montant minimum prévu par loi (14,7M€ en 2018 selon la DGCL contre plus de 34 M€ si l'obligation légale était respectée).

Pour garantir que ces ressources soient effectivement mises au service de la formation des élus, il est proposé qu'elles soient toutes deux versées, par les collectivités, à un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL).

Les crédits disponibles pour la formation des élus seraient ainsi accrus de 50%, et atteindraient 52M€. L'indemnité effectivement perçue par l'élu ne serait pas affectée.

Tableau n°1 : Financement de la formation des élus, montants constatés en 2018 et montants prévus par la loi

	Montants 2018 constatés	Estimation des montants prévus par la loi	Écart du montant 2018 au montant prévu par loi
Cotisation des élus - 1% des indemnités	18 623 068	17 364 000 €	-6,8%
Dépenses des CT - Dépense prévisionnelle au moins égale à 2% des indemnités	14 730 401	34 728 000 €	135,8%
Total	33 353 469	52 092 000 €	56,2%
Nb : Assiette des cotisations	1 736 400 000 €		

Source : CDC (assiette ; cotisation DIFE 2018), DGCL (montant 2018 de dépenses des CT)

Le surcroît de dépenses pour chaque collectivité serait modeste et ne ferait que mettre en conformité la pratique avec le droit. Il serait de l'ordre de 140 euros au total pour les communes de moins de 500 habitants, et de moins de 400€ pour les communes comprises entre 500 et 1000 habitants (cf. tableau infra).

Tableau n°2 : Dépense de formation par strate de communes en 2018 et dépenses de formation estimée si la cotisation de 2% des indemnités était appliquée

	Nombre de communes	Indemnités de fonction des élus 2018	Dépenses de formation des élus 2018	Indemnités de fonction (moyenne de la dépense totale par commune) - 2018	Dépense de formation moyenne par commune en 2018	Dépense de formation moyenne avec l'application d'un taux de 2% des indemnités	Coût supplémentaire par commune du passage à un taux de 2% des indemnités
Plus de 200 000	11	25 313 326	486 143	2 301 211	44 195	46 024	1 829
100 000 à 200 000	31	25 902 791	512 124	835 574	16 520	16 711	191
50 000 à 99 999	88	43 008 946	669 594	488 738	7 609	9 775	2 166
20 000 à 49 999	343	90 531 110	1 518 859	263 939	4 428	5 279	851
10 000 à 19 999	551	91 086 886	960 220	165 312	1 743	3 306	1 564
3 500 à 9 999	2 160	223 373 959	1 722 715	103 414	798	2 068	1 271
1 000 à 3 499	6 883	337 240 786	2 045 171	48 996	297	980	683
500 à 999	6 803	169 208 344	877 201	24 873	129	497	369
Moins de 500	18 444	162 319 837	667 206	8 801	36	176	140
Total général	35 314	1 167 985 986	9 459 234	33 074	268	661	394

Source : Mission, à partir des données 2018 fournies par la DGCL

Ce scénario permettrait d'accroître significativement les ressources disponibles pour la formation des élus et de mettre un terme aux inégalités existantes entre collectivités, en se limitant à mobiliser effectivement les montants minimaux déjà prévus par la loi. D'autres hypothèses peuvent cependant être envisagées, comme une cotisation plus limitée des collectivités, un abondement du fonds par l'État, un montant total de recettes annuelles plus modeste etc.

4.3.2 Un dispositif redistributif, mettant fin aux inégalités selon la taille et le budget de la collectivité

Comme le DIFE actuel, ce fonds national financerait des droits à formation identiques pour tous les élus, indépendamment de la taille de la collectivité. Il mettrait donc un terme aux inégalités massives, et contraires aux objectifs affichés par l'État, en ce qui concerne le volet financé par les collectivités.

4.3.3 Un dispositif financièrement pérenne, grâce à un mécanisme de plafond ajustable de la dépense annuelle maximale par élu

Le système actuel n'est budgétairement soutenable qu'à la condition que le taux de recours demeure extrêmement faible. En l'absence de levier d'ajustement de la dépense par élu ou des recettes, tout succès de la politique de formation des élus, donc de croissance du taux de recours, conduirait rapidement à l'épuisement des fonds disponibles.

Il paraît politiquement délicat de prévoir une croissance de la cotisation des élus ou des collectivités en cas de croissance du taux de recours.

En revanche, il est logique de maîtriser la dépense maximale par élu, afin d'éviter qu'un nombre limité d'entre eux ne capte une part excessive des moyens et afin de permettre au plus grand nombre de se former. Un montant plafond de la dépense annuelle par élu paraît donc indispensable.

Ce plafond devrait pouvoir être ajusté en fonction du taux de recours effectivement constaté, afin de ne pas thésauriser inutilement des moyens en cas de recours trop faible, ni d'être conduit à limiter le recours au dispositif par des contraintes administratives pour éviter que le fonds ne soit déficitaire.

Le plafond de dépense annuel par élu serait fixé annuellement, sur proposition de la CCFEL, par arrêté du ministre chargé des collectivités.

Le tableau ci-dessous met en évidence qu'il est possible d'augmenter de manière très significative le taux de recours (sans doute aujourd'hui de l'ordre de 2% en cumulant les deux dispositifs¹⁶), tout en conservant des montants annuels moyens par élus raisonnables.

¹⁶ Le taux de recours au DIFE est de 1% des élus locaux. Il n'est pas connu pour le dispositif financé par les collectivités mais, le montant de dépense total étant du même ordre de grandeur que celui du DIFE, on peut faire l'hypothèse qu'il se situe au même niveau de 1% des élus locaux.

Tableau n°3 : Taux de recours permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses, en fonction de la dépense moyenne par élu

Dépense annuelle moyenne par élu (€)	Taux de recours équilibrant les recettes et les dépenses	Nombre d'élus locaux	Total des recettes annuelles (€)
6000	1,7%	509 258	52 092 000
5500	1,9%	509 258	52 092 000
5000	2,0%	509 258	52 092 000
4500	2,3%	509 258	52 092 000
4000	2,6%	509 258	52 092 000
3500	2,9%	509 258	52 092 000
3000	3,4%	509 258	52 092 000
2500	4,1%	509 258	52 092 000
2000	5,1%	509 258	52 092 000
1900	5,4%	509 258	52 092 000
1800	5,7%	509 258	52 092 000
1500	6,8%	509 258	52 092 000
1000	10,2%	509 258	52 092 000
500	20,5%	509 258	52 092 000

Source : Mission

La prise en compte des responsabilités particulières assumées par les élus assurant des délégations pourrait se traduire par l'attribution de droits à la formation supplémentaires pour cette catégorie d'élus. Le plafond de dépense annuel les concernant pourrait, ainsi, être supérieur de 20% à celui des élus classiques. Le schéma décrit est parfaitement compatible avec cette hypothèse. Le tableau ci-dessous présente le taux de recours équilibrant les recettes et les dépenses en la prenant en compte.

Tableau n°4 : Taux de recours permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses, en fonction de la dépense moyenne par élu, dans l'hypothèse où la dépense moyenne des maires et de leurs adjoints est 20% supérieure à celle des autres élus

Dépense annuelle moyenne par élu non maire et non adjoint	Dépense annuelle moyenne par maires et adjoints (20% supérieure à la dépense d'un élu de droit commun)	Dépense annuelle moyenne par élu	Taux de recours d'équilibrant les recettes et les dépenses	Nombre d'élus locaux	Nombre de maires et adjoints au maire	Total des recettes annuelles (€)
6000	7200	6359	1,61%	509 258	152 489	52 092 000
5500	6600	5829	1,75%	509 258	152 489	52 092 000
5000	6000	5299	1,93%	509 258	152 489	52 092 000
4500	5400	4769	2,14%	509 258	152 489	52 092 000
4000	4800	4240	2,41%	509 258	152 489	52 092 000
3500	4200	3710	2,76%	509 258	152 489	52 092 000
3000	3600	3180	3,22%	509 258	152 489	52 092 000
2500	3000	2650	3,86%	509 258	152 489	52 092 000
2000	2400	2120	4,83%	509 258	152 489	52 092 000
1900	2280	2014	5,08%	509 258	152 489	52 092 000
1800	2160	1908	5,36%	509 258	152 489	52 092 000
1500	1800	1590	6,43%	509 258	152 489	52 092 000
1000	1200	1060	9,65%	509 258	152 489	52 092 000
500	600	530	19,30%	509 258	152 489	52 092 000

Source : Mission

4.3.4 Un encadrement garantissant des coûts raisonnables et un nombre plus important d'élus formés

4.3.4.1 Des droits ouverts dès la première année du mandat, en contrepartie de la fin du cumul des droits d'une année sur l'autre

Les droits seraient ouverts dès la première année de mandat. En revanche, ils ne seraient plus cumulables d'une année sur l'autre. Les droits non-consommés au 31 décembre seraient ainsi perdus, les droits de l'année suivante étant mobilisables dès le 1^{er} janvier suivant.

Cette disposition permettrait d'éviter le phénomène de liquidation massive et imprévisible de droits cumulés pendant plusieurs années par une minorité d'élus. Elle accroîtrait considérablement la prévisibilité des dépenses. Elle inciterait enfin les organismes de formation à former plus d'élus plutôt qu'à rechercher des élus ayant cumulé des droits importants et prêts à les solder en une formation.

4.3.4.2 Des droits comptabilisés en euros et non en heures

La comptabilisation de droits en heures n'a guère de sens dans un marché de la formation concurrentiel. Ni le prestataire ni le client ne sont incités à faire baisser les prix.

Seuls des droits comptabilisés en euros sont de nature à susciter une saine concurrence sur les prix, l'élu étant incité à trouver les formations au meilleur prix pour maximiser le nombre d'heures prises en charge par son enveloppe.

4.3.4.3 Le plafonnement du coût horaire des formations

Le coût horaire devrait être plafonné pour mettre un terme aux abus aujourd'hui constatés. Dans son principe, une telle disposition ferait consensus parmi les organismes de formation. Ce plafond devrait être fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités, après avis de la CCFEL.

Si le plafond horaire était de 100€, les recettes d'une formation de trois participants seraient plafonnées à 1 800€ par journée de 6h de formation, un montant égal aux recettes d'une formation individuelle d'une durée identique facturée 300€ de l'heure, comme il en existe aujourd'hui. Pour 10 participants, les recettes seraient de 6 000€ par jour de formation.

Ces montants semblent très raisonnables au regard du modèle économique des organismes de formation.

4.3.4.4 L'encadrement du nombre de participants à une formation et des formations en ligne

Dans le système actuel, le nombre de participants à une formation n'est nullement encadré, si bien que certains élus sont formés en cours individuels à des tarifs exorbitants quand d'autres sont réunis dans des assemblées trop nombreuses pour permettre une véritable interaction avec le formateur.

Il est donc proposé que les formations éligibles respectent les conditions suivantes :

- un minimum de participants de 3 élus ;
- un maximum de participants de 25 élus, afin d'éviter que la tendance à accroître le coût horaire ne soit remplacée par la tendance à accroître sans limite le nombre de participants ;
- au moins un formateur dédié au groupe ;
- la réunion du groupe dans une salle dédiée.

Les formations en ligne ne seraient éligibles que si elles proposaient un parcours véritablement interactif, et non simplement la lecture de documents ou le visionnage de vidéos. Elles seraient soumises à un plafonnement du coût horaire spécifique.

4.3.4.5 La responsabilisation des élus locaux quant à leur participation aux formations

Le désistement d'un élu à la dernière minute est aujourd'hui sans aucune conséquence pour lui. En revanche, le coût peut être significatif pour l'organisme de formation (il a parfois loué une salle, réservé des billets de train, loué une chambre d'hôtel pour le formateur etc.).

Il est donc proposé que le compte de formation d'un élu ne s'étant pas désisté au moins quinze jours avant la formation soit diminué d'un montant égal au coût initialement prévu.

En revanche, la perte pour l'organisme de formation ne serait pas compensée, afin de l'inciter à tout mettre en œuvre pour que les élus inscrits soient effectivement présents.

Recommandation n°6 : Créer un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL) abondé par une cotisation des élus égale à leur cotisation actuelle au DIFE et, afin de mettre un terme aux inégalités entre élus selon la taille et les moyens de la collectivité, par une cotisation des collectivités égale au budget minimum de formation des élus qui leur est imposé par la loi.

Recommandation n°7 : Mettre en place un montant plafond annuel de dépense par élu ajustable en fonction du taux de recours au dispositif, afin de garantir sa soutenabilité budgétaire. Comptabiliser les droits en euros.

Recommandation n°8 : Ouvrir les droits à formation dès la première année de mandat mais mettre un terme au cumul des droits d'une année sur l'autre, plafonner le coût horaire par participant à une formation, encadrer le nombre de participants à une formation, afin de limiter la concentration des dépenses sur un faible nombre de bénéficiaires, d'accroître le nombre d'élus formés et la prévisibilité des dépenses.

4.4 Des procédures simplifiées et des évaluations transparentes

4.4.1 Des procédures simplifiées

L'absence de dispositif performant de traitement des demandes a conduit à une embolie du dispositif. Il est indispensable de rationaliser la procédure pour faire face à la probable croissance du taux de recours.

Il est proposé de créer une plateforme numérique de gestion des demandes de formation d'élus, connectée au compteur de droits du compte de formation des élus.

Encadré n° 4 : Illustration d'un mode de fonctionnement envisageable de la plateforme numérique de gestion de la formation des élus

- Tout organisme de formation certifié pour la formation des élus ouvre un compte « organisme de formation », en joignant le cas échéant les pièces justificatives nécessaires, notamment le certificat qualité. Ce compte est validé par le gestionnaire du fonds.
- L'organisme saisit son catalogue de formation, en mentionnant les formations du répertoire national de la formation des élus (RNFEL) dont elles permettent de remplir les objectifs. La validité de chaque formation et du rattachement est validée une seule fois par le gestionnaire. Si la même formation était dupliquée 10 fois dans l'année, elle ne serait donc examinée en tant que telle que lors de son premier dépôt. L'organisme peut à tout moment ajouter ou retrancher des formations de catalogue en ligne.
- Pour chaque formation validée, l'organisme peut à tout moment proposer une « action de formation », en mentionnant la date, le lieu, le nom du formateur et le cas échéant la société sous-traitante à laquelle il est rattaché. Il joint, à cette occasion, les pièces justificatives nécessaires comme le contrat de sous-traitance. La date, l'heure et le lieu d'une action de formation peuvent être modifiées.
- Le nombre d'actions de formation déposées par un même organisme auxquelles moins de trois élus sont inscrits est plafonné, afin d'éviter que des organismes n'inondent la plateforme de propositions d'actions de formation dont la plupart seront annulées.
- Les élus disposent d'un compte « bénéficiaire » qui permet de visualiser l'état de leurs droits, de comparer les offres, les prix, les évaluations, et de sélectionner une « action de formation » parmi celles proposées par les organismes.

- Pour s'inscrire à une formation l'élu dispose de deux options :
 - Il peut sélectionner directement sa formation sur la plateforme dématérialisée depuis son compte « bénéficiaire » ;
 - Il peut remplir et signer un formulaire autorisant l'organisme de formation à procéder à son inscription à une action de formation précise. L'organisme de formation procède alors à la saisie de ces données, notamment des coordonnées de l'élu, depuis son compte « organisme »
- L'élu est informé que l'organisme ne sera pas rémunéré s'il n'est pas présent lors de cette formation et que le montant correspondant sera décompté de son compte de formation, qu'il soit présent ou non, sauf s'il se désinscrit au moins 15 jours avant la formation.
- Dès que l'organisme de formation a confirmé que la formation avait bien eu lieu, joignant les listes d'émargement, l'élu reçoit un mail lui demandant d'évaluer la formation reçue.

4.4.2 Une organisation du marché permettant à l'élu de choisir la meilleure formation, au meilleur prix

4.4.2.1 Une invitation systématique à l'évaluation de la formation par les personnes formées

Tous les élus formés recevraient un mail de demande d'évaluation, ce dont ils ont pris l'habitude dans leurs pratiques de consommation en ligne. Cette évaluation, limitée à 3 ou 4 questions simples, porterait sur :

- La qualité de l'organisation et de la relation avec l'organisme de formation ;
- La qualité du formateur ;
- La qualité du contenu de la formation.

Ces évaluations permettraient d'attribuer une note d'évaluation moyenne à chaque formation, à chaque formateur, à chaque organisme.

4.4.2.2 Un accès aux données nécessaires à l'orientation de l'élu dans le choix de son organisme

Les notes moyennes (formation, formateur, organisme) pourraient être consultées par tout élu depuis son compte personnel. Le coût horaire et global de chaque formation serait également affiché de manière transparente. L'élu disposerait ainsi d'informations claires pour choisir sa formation et son organisme de formation.

De manière plus générale, les données suivantes seraient rendues publiques pour chaque action de formation délivrée à un élu :

- L'organisme de formation ;
- Le cas échéant l'organisme sous-traitant ;
- Le prénom et le nom du formateur ;
- L'intitulé de la formation ;
- Le nombre d'heures de la formation ;
- Le coût de la formation pris en charge par des moyens publics ;

- La date de début et la date de fin de la formation ;
- Le mandat de l'élu formé ;
- La strate de population de sa collectivité ;
- Le département de sa collectivité.

La région Île-de-France est d'ores et déjà allée plus loin en matière de transparence puisqu'elle rend public sur son site data.iledefrance.fr jusqu'au nom de l'élu formé.

Le gestionnaire du fonds devrait, en cas de suspicion de fraude, avoir la faculté de suspendre les paiements jusqu'à ce que l'organisme ait apporté les explications nécessaires.

Il rendrait annuellement à son autorité de tutelle un rapport relatif à la lutte contre la fraude.

Recommandation n°9 : Mettre en place une plateforme numérique de gestion du CFEL, permettant aux organismes de formation d'enregistrer leurs offres et aux élus de s'inscrire aux formations. Mettre en place une invitation systématique, par mail, à évaluer en ligne les formations reçues. Faire apparaître les résultats des évaluations sur la plateforme pour guider l'élu dans ses choix.

Recommandation n°10 : Rendre publique, dans le cadre de la politique d'open data, une partie des données de la formation des élus afin d'accroître la transparence dans ce secteur.

4.5 Des garanties de rigueur et de qualité

4.5.1 Une procédure de déclaration d'activité alignée sur le droit commun des organismes de formation

Les organismes de formation de droit commun sont soumis à des obligations précises, assorties de sanctions pénales en cas de manquement, dont le respect est contrôlé par l'administration.

Encadré n° 5 : Principales dispositions de contrôle par l'administration applicables aux organismes de formation de droit commun

- Toute personne qui réalise des prestations de formation professionnelle continue doit déclarer son activité en préfecture¹⁷. Cette déclaration comprend des informations administratives, des pièces justificatives et des éléments descriptifs de l'activité. L'enregistrement de la déclaration peut être refusé, notamment lorsque l'organisme ne respecte pas les obligations prévues par la loi, ne produit pas l'une des pièces justificatives ou lorsque ses statuts ne comprennent pas l'activité de formation. La liste des organismes déclarés et à jour de leurs obligations est rendue publique.
- L'organisme doit remettre annuellement un bilan pédagogique et financier. La déclaration devient caduque si le bilan n'est pas transmis ou si aucune activité de formation n'a été réalisée dans l'année.
- Des sanctions pénales sont prévues par le code du travail en cas de manquement¹⁸.

¹⁷ Article L6351-1 du code du travail.

¹⁸ Articles L6355-1 et suivant du code du travail.

- L'État exerce un contrôle administratif et financier sur les organismes de formation. Aux termes de la loi, « le contrôle administratif et financier des dépenses et activités porte sur l'ensemble des moyens financiers, techniques et pédagogiques, à l'exclusion des qualités pédagogiques, mis en œuvre pour la formation professionnelle. Ce contrôle peut porter sur tout ou partie de l'activité, des actions de formation ou des dépenses de l'organisme. Les agents de contrôle peuvent solliciter, en tant que de besoin, l'avis ou l'expertise d'autorités publiques ou professionnelles pour les aider à apprécier les moyens financiers, techniques et pédagogiques mis en œuvre pour la formation professionnelle ». Ces contrôles sont assurés par les DIRECCTE¹⁹.

Ces dispositions sont plus précises que celles actuellement applicables aux organismes de formation d'élus. Elles sont associées à un dispositif de contrôle par l'administration et de sanctions pénales qui permettent de mieux assurer leur application.

Il paraît logique qu'elles s'appliquent aux organismes réalisant des formations auprès d'élus en lieu et place de la procédure actuelle d'agrément par le ministre de l'intérieur, dont les fragilités ont été mises en évidence.

4.5.2 Des organismes certifiés sur le fondement des critères qualité de droit commun

L'article L. 6316-1 du code du travail prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 les prestataires d'actions de formation doivent avoir obtenu une certification qualité pour bénéficier de fonds publics ou mutualisés. Cette certification qualité est délivrée par un organisme tiers, autorisé par le comité français d'accréditation (COFRAC). Cette certification est fondée sur un référentiel national de certification qualité détaillé dans le code du travail²⁰. La procédure comprend un audit initial qui permet d'obtenir la certification, un audit de vérification en cours de certification, un audit de renouvellement durant la troisième année.

Les critères de qualité retenus sont simples et objectifs. Ils seraient parfaitement applicables aux organismes de formation des élus. Des critères de qualité propres à l'activité de formation d'élus seraient prévus (par ex. la transparence sur les mandats électoraux passés ou actuels des dirigeants de la structure). L'organisme de formation devrait demander la certification pour cette catégorie particulière d'action de développement des compétences, qui pourrait s'ajouter à d'autres.

Un tel dispositif de contrôle serait plus pertinent et objectif que le contrôle sur pièce aujourd'hui effectué par le CNFEL, sur le fondement d'une doctrine mouvante, à l'occasion des renouvellements d'agrément.

Pour les organismes de formation, la certification aurait l'avantage de leur permettre de se positionner également sur le champ de la formation professionnelle de droit commun, en complément de la formation des élus. Les organismes de formation intervenant déjà dans la formation professionnelle de droit commun ne seraient plus soumis qu'à un seul dispositif de contrôle.

Deux structures entendues par la mission, l'une associative et l'autre privée, ont indiqué s'être engagées dans cette démarche.

Les associations départementales de maires qui souhaiteraient continuer à être reconnues comme organisme de formation devront bénéficier d'un appui de l'AMF pour réaliser les démarches nécessaires.

¹⁹ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

²⁰ Annexe du chapitre « Qualité des actions de formation professionnelle » (art. R6316-1 et suivants).

4.5.3 Une sous-traitance strictement encadrée

L'absence d'encadrement de la sous-traitance a donné lieu à d'importantes dérives, ce qui a conduit à mettre en place, dans le cadre du DIFE, des mécanismes de contrôle qui alourdissent les procédures.

Il est proposé que les organismes de formation d'élus soient autorisés à employer des formateurs extérieurs à leur structure, désignés nominativement dans le dossier de demande de financement de la formation, dans le cadre d'un contrat passé avec une personne physique ou morale et joint au dossier.

Comme pour les organismes de formation de droit commun, le contenu précis des conventions de sous-traitance en matière de formation des élus devrait être prévu par la réglementation (cf. Article D6353-1 du code du travail).

4.5.4 Des moyens de contrôle renforcés

De fortes garanties seraient apportées par ce dispositif :

- L'administration disposerait de moyens de contrôle analogues à ceux existants pour les organismes de formation de droit commun. Le manquement aux obligations pourrait donner lieu à des sanctions pénales ou au retrait de la déclaration d'activité nécessaire pour exercer l'activité.
- Tous les organismes seraient soumis à la certification qualité délivrée par un organisme tiers.
- Toutes les formations seraient rattachées à une formation du répertoire national de la formation des élus.
- Les invitations systématiques à évaluer les formations reçues permettraient de repérer les cas manifestement problématiques.
- Le gestionnaire du fonds disposerait d'une base de données complète et détaillée lui donnant une vision d'ensemble de l'activité des organismes formant des élus (actions effectuées, formateurs employés, élus formés, tarifs pratiqués). Il pourrait ainsi détecter des anomalies.

Recommandation n°11 : Supprimer l'agrément par le CNFEL au profit des dispositifs de contrôle des organismes de formation de droit commun : enregistrement en préfecture et contrôle par les DIRECCTE, certification qualité renouvelable tous les trois ans par des organismes spécialisés, strict encadrement de la sous-traitance.

4.6 Une gouvernance renforcée et plus transparente

Les leviers de régulation et les moyens financiers de la formation des élus ne peuvent être pilotés par des services ou des opérateurs techniques.

Il importe que les arbitrages finaux restent, en dernier ressort, de la responsabilité du gouvernement. Compte tenu de la nécessité de prendre en compte les attentes des élus et de leurs collectivités, il est cependant indispensable que la régulation associe, plus étroitement leurs représentants aux décisions qui conditionneront l'équilibre du nouveau dispositif.

4.6.1 Un pilotage global par le ministre chargé des collectivités territoriales

Il est proposé que le ministre chargé des collectivités territoriales, et non le ministre de l'intérieur comme c'est le cas actuellement, soit compétent pour prendre, par arrêté ministériel, les décisions relatives :

- au plafond de dépenses annuelles par élu, après avis consultatif de la CCFEL ;
- à l'actualisation du répertoire national des formations des élus sur proposition de la CCFEL.

Le ministre serait en outre explicitement chargé d'assurer le pilotage de l'activité de gestion du fonds national de la formation des élus par l'opérateur désigné par la loi.

Ses services assureraient le secrétariat du CCFEL.

L'agrément des organismes de formation par le ministre de l'intérieur après avis du CNFEL serait supprimé au profit de la mise en place du dispositif de certification et de la déclaration de droit commun des organismes de formation en préfecture.

4.6.2 Une implication étroite des collectivités territoriales dans la régulation du dispositif

Les collectivités territoriales et leurs élus doivent être étroitement associés à la régulation du dispositif dont ils sont les financeurs et les bénéficiaires. A cet effet, il est proposé de supprimer le CNFEL et la commission consultative du DIFE au profit d'une instance unique : la commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL).

La majorité des membres de la CCFEL serait composée des représentants des élus locaux, issus des différents types et strates de collectivités. Elle comprendrait également des personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé des collectivités, représentant notamment le monde de la formation professionnelle, le monde universitaire, France compétences, ainsi que les corps d'inspection et de contrôle de l'État.

Le secrétariat de la CCFEL serait assuré par la DGCL.

Les missions de la CCFEL seraient principalement :

- L'appréciation des besoins des élus locaux et la régulation des formations éligibles au financement public :
 - la CCFEL proposerait au ministre l'actualisation du répertoire national des formations des élus en s'appuyant notamment sur des propositions écrites adressées par toute association d'élu, locale ou nationale, tout maire, président de collectivité ou de groupement de collectivités, tout avis d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ;
 - elle pourrait également susciter des travaux permettant de mieux appréhender les caractéristiques sociologiques des élus (âge, sexe, profession, niveau de formation...) et leurs besoins²¹.
- L'équilibre financier du dispositif : la CCFEL se prononcerait annuellement sur le plafond de dépenses annuelles par élu, dans un avis consultatif public, rendu sur la base du rapport du représentant du ministre chargé des collectivités présentant le bilan de l'exécution du fonds, les perspectives d'évolution et, en tant que de besoin, des propositions d'évolution du plafond.

²¹ Cf annexe 3.

4.6.3 Une gestion centralisée par la Caisse des dépôts et consignations

La CDC serait responsable :

- de la gestion du fonds ;
- de la plateforme numérique (présentation des offres de formation par les organismes ; résultats des évaluations ; inscription des élus ; évaluation des formations par les élus) ;
- de l’instruction des dossiers et des décisions de validation et de paiement ;
- de l’articulation avec le CPF.

A cet effet, il conviendra de mettre en place l'ensemble des moyens permettant à la Caisse des dépôts de prendre en charge ces nouvelles missions. Une étude préalable pourrait être réalisée à cet effet pour éviter de reproduire les difficultés rencontrées lors de la mise en place du DIFE. Un dispositif de suivi permettant d’assurer le contrôle de la gestion sera également bienvenu.

4.7 Dispositions transitoires

Afin de ne pas reproduire le phénomène de saturation qu’a connu la CDC, il paraît raisonnable de prévoir au moins deux ans de préparation entre la promulgation de l’ordonnance et l’entrée en vigueur du nouveau dispositif de financement (cotisation obligatoire de 2% pour les collectivités) et de contrôle qualité (certification obligatoire). Les organismes de formation de droit commun ont ainsi disposé de 2 ans pour se préparer à l’obligation de certification prévue par la loi du 5 septembre 2018 et applicable au 1^{er} janvier 2021.

En revanche, les mesures de régulation de la dépense pourraient être appliquées immédiatement au DIFE (droits non cumulables ; plafond du coût horaire ; plafond de la dépense annuelle par élu ; éventuellement droits différenciés pour les maires et adjoints ; instance chargée de proposer le plafond annuel de dépense par élu pour garantir la soutenabilité budgétaire du fonds).

Au cours de ces deux années, le dispositif historique financé par les collectivités continuerait de fonctionner de manière inchangée dans son principe, si ce n’est l’application du plafonnement du coût horaire, afin d’éviter un phénomène de déport du DIFE vers ce canal moins régulé.

Recommandation n°12 : Constituer une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL), chargée de proposer au ministre chargé des collectivités territoriales le contenu du répertoire national de la formation des élus et de rendre un avis public sur le plafond de dépense annuelle par élu permettant d’équilibrer le dispositif de financement. Le CNFEL et la commission consultative du DIFE seraient supprimés.

Recommandation n°13 : Confier la gestion du compte de formation de l’ élu local (CFEL), du fonds national et de la plateforme numérique de gestion de l’ offre et de la demande à la Caisse des dépôts et consignations, dont les moyens humains et techniques devraient être renforcés pour garantir la qualité du service rendu.

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration
Xavier GIGUET
Inspecteur de l'administration

François SCHECHTER
Inspecteur général
des affaires sociales
Gabriel MORIN
Inspecteur de l'administration

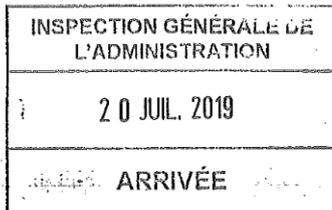
ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



La ministre du travail

Le ministre chargé des collectivités territoriales



Paris, le 25 JUL. 2019

18532

À

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration,

Madame la cheffe de l'inspection générale des affaires sociales,

A mesure qu'a progressé la décentralisation, les compétences exercées par les collectivités territoriales se sont accrues, tout en se diversifiant. Le paysage institutionnel s'est également complexifié. Il en résulte, pour les élus locaux, un besoin de compétences dans de nombreux domaines, en particulier dans les petites collectivités qui ne disposent pas nécessairement de services administratifs pour appuyer les élus.

Condition de démocratisation de l'accès au mandat, la formation doit permettre à chaque élu de compléter son parcours personnel. Elle garantit la diversification des profils et la qualité de la démocratie locale. Elle constitue pour le Gouvernement un enjeu majeur et une priorité forte, à la suite du Grand débat national et dans la perspective du renouvellement des conseils municipaux au printemps 2020.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a remis au Gouvernement un rapport relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux en septembre 2018. Ce rapport a notamment identifié la formation comme l'un des cinq champs d'action prioritaires, auquel la délégation a d'ailleurs consacré un tome. Il ressort des préconisations de la délégation un besoin fort de mieux garantir la qualité des formations et leur financement effectif, et de donner aux élus des outils pour mieux mettre en valeur les compétences acquises au cours de leur mandat dans la perspective d'une éventuelle reconversion professionnelle.

Attaché à répondre à ces préoccupations, le Gouvernement entend donc solliciter du Parlement, dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'autorisation de légiférer par ordonnance afin de réformer le dispositif actuel de formation des élus locaux.

Le droit à la formation des élus locaux s'articule aujourd'hui en deux volets :

- d'une part, des formations financées par la collectivité dont relève l'élu qui doivent être strictement liées à l'exercice du mandat. La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a ajouté de nouveaux droits et obligations s'agissant de la formation. Elle a notamment imposé aux collectivités d'inscrire un budget prévisionnel de formation des élus égal à au moins 2% des indemnités de fonction susceptibles d'être versées à ces élus (et au maximum à 20%). Elle a également rendu obligatoire l'organisation d'une formation durant la première année de mandat pour tous les élus ayant reçu délégation, dans les communes de plus de 3 500 habitants. L'organisme qui dispense la formation doit être titulaire d'un agrément ministériel, délivré par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Une grande partie des organismes de formation agréés à ce jour sont des émanations de partis politiques ou des associations et fédérations d'élus.

Au total, au titre de la formation des élus locaux, les collectivités ont ainsi dépensé 14,7 millions d'euros en 2018 (dont 9,4M€ pour les communes, 1,6M€ pour les EPCI, 1,4M€ pour les départements et 2,1M€ pour les régions).

- d'autre part des formations suivies à l'initiative de chaque élu pour se former à son mandat, ou pour préparer sa reconversion dans le cadre d'un droit individuel à la formation (DIF), institué par la même loi du 31 mars 2015. L'ensemble des 550 000 élus locaux, qu'ils perçoivent ou non une indemnité de fonction, acquièrent ainsi 20 heures de droit à la formation par année de mandat, sur la durée du mandat, les premières vingt heures étant acquises à l'issue et non dès le début de la première année de mandat. Selon un principe assurantiel, ce droit est financé par une cotisation obligatoire, versée par les élus locaux percevant une indemnité (soit environ 190 000 élus), dont le taux ne peut être inférieur à 1% du montant des indemnités.

Ce dispositif n'étant opérationnel que depuis le mois de juillet 2017, les seules données financières annuelles disponibles sont celles de l'exercice 2018, au cours duquel ont été financés 2,2M€ de frais pédagogiques, et 70 130 € de remboursements de frais.

Ces deux dispositifs conçus pour être distincts et complémentaires sont en réalité largement enchevêtrés et la question de leur efficacité est clairement posée. En effet, loin de sa logique initiale de droit individuel, le DIF est largement sollicité par les élus pour financer des formations en lien avec l'exercice de leur mandat, compte tenu de l'insuffisance des moyens de leur collectivité (notamment dans les petites communes) ou du souhait qu'ont ceux-ci de ne pas solliciter le conseil municipal pour financer une formation parfois coûteuse au regard du budget de la collectivité.

Si le DIF appelle sans doute des ajustements afin de mieux répondre aux besoins des élus, il requiert également un ajustement de ses modalités de financement et de gestion afin d'en garantir la pérennité et de favoriser la convergence avec les modalités de mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF).

L'expansion du secteur de la formation des élus qu'a rendue possible la création du DIF révèle enfin le développement d'acteurs économiques spécialisés. Ainsi pour ce qui concerne les formations liées à l'exercice du mandat, pour lesquels les organismes sont agréés par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis du CNFEL, la procédure actuelle s'appuyant sur un simple contrôle administratif sur pièces, exercé a priori, gagnerait à être complétée ou renforcée : elle n'est pas assortie d'un véritable contrôle de ces organismes sur la durée de l'agrément (valable 2 ans après la première demande, puis 4 ans après chaque renouvellement) et les décisions d'agrément ne peuvent être ni suspendues ni abrogées même si des faits justifiant de telles mesures sont constatés.

Les objectifs poursuivis par le Gouvernement afin de réformer la formation des élus locaux sont donc d'en faciliter l'accès pour tous les élus en particulier au début de leur mandat, de clarifier les différents dispositifs selon qu'ils sont liés ou non à l'exercice du mandat ainsi que leur articulation avec les dispositifs généraux de formation professionnelle, et d'en garantir la qualité et le financement, en particulier au profit des petites communes.

Dès lors, nous souhaitons vous confier une mission conjointe visant à réaliser un audit de la situation existante ainsi qu'à proposer des pistes d'amélioration. Vous procéderez notamment à une analyse comparée du financement des formations des élus aussi bien pour le DIF que pour les formations financées par les collectivités et formulerez des propositions d'amélioration du dispositif actuel, le cas échéant, assorties d'une période de transition, afin de permettre l'adaptation de l'écosystème existant.

Sans préjuger des conclusions de votre mission, vous veillerez à permettre, à l'instar du compte engagement citoyen (CEC), la reconnaissance de l'actuel DIF des élus dans le compte personnel d'activité (CPA) et son articulation avec le compte personnel de formation (CPF), tels qu'ils résultent de la loi n° 2008-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, afin notamment de permettre aux anciens élus de mobiliser leurs droits individuels à la formation au-delà des 6 mois actuellement prévus après l'expiration de leurs mandats. La fongibilité entre les différents dispositifs (CPF, CEC, élus), la monétisation de droits à la formation, ainsi que l'accessibilité pour les différents publics selon leur nature (étudiants, salariés, fonctionnaires, professions libérales, chômeurs, retraités, etc.), disposant ou non d'un CPA, devront faire l'objet de propositions de mise en œuvre.

Un tel mécanisme pourrait impliquer de clarifier l'objectif respectif du droit individuel à la formation d'une part, et de la formation financée par les collectivités d'autre part. Vous veillerez à formuler des propositions permettant de garantir l'effectivité et la soutenabilité du financement des formations destinées aux élus, en particulier pour les élus des petites communes. Une attention particulière devra être portée sur l'accès à la formation durant la première année du mandat, ainsi que sur le traitement des frais annexes (transport, hébergement et restauration), qui devront faire l'objet de propositions spécifiques.

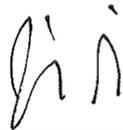
La question de l'intervention de l'appareil public de formation dans la formation des élus (CNFPT, Universités, IRA...) aujourd'hui pas ou peu sollicité, pourra être expertisée, ainsi que la question de la reconnaissance, dans le cadre de la VAE, de la formation acquise par les élus.

Il conviendra également d'interroger le dispositif actuel d'agrément des organismes qui dispensent des formations en lien avec l'exercice du mandat, en particulier s'agissant du contrôle de ces organismes pendant la durée de l'agrément ou à l'issue de celui-ci et du pouvoir de sanction en découlant, en expertisant notamment la soumission de ces organismes au dispositif de certification des organismes de formation professionnelle prévu par le code du travail. Son articulation avec France Compétences devra faire l'objet de propositions.

Alternativement, vous veillerez à examiner tout autre dispositif susceptible de remplir ces objectifs.

La mission bénéficiera du concours de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, de la direction de la modernisation de l'administration territoriale, et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Elle se rapprochera également de la caisse des dépôts et des consignations. Elle pourra interroger les organismes de formation des élus locaux, les membres du conseil national de la formation des élus locaux, les collectivités territoriales ou les associations représentant leurs élus.

Nous souhaitons que vos conclusions puissent faire l'objet d'un rapport que vous nous remettrez au plus tard avant le 31 octobre.



Muriel PENICAUD



Sébastien LECORNU

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

CABINETS MINISTERIELS

MINISTERE DU TRAVAIL

- Marc Ferracci, conseiller spécial
- Alain Druelles, conseiller à la formation professionnelle et à l'apprentissage

MINISTERE CHARGE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Martin Guespereau, directeur adjoint du cabinet
- Gauthier Lherbier, conseiller affaires économiques, politiques publiques territoriales, Europe

ADMINISTRATIONS, ETABLISSEMENTS ET INSTITUTIONS PUBLICS

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales
- Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- Eve Perennec-Segarra, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- Marianne Hequet, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
- Benoît Chapuis, bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux
- Christelle De Rycker, bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- Bénédicte Legrand-Jung, cheffe de service, adjointe au délégué général
- Gabrielle Hoppé, directrice du projet Compte personnel de formation

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Cécile Lombard, sous-directrice des compétences et des parcours professionnels
- Cyrille Pajot, chef du bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie

DIRECTION DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

- Sylvie Hel-Thelier, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative
- Amandine Hubert, adjointe au chef du bureau du développement de la vie associative

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

- Michel Yahiel, directeur des retraites et de la solidarité
- Laurent Durain, directeur du service de la formation professionnelle
- Marion-Anne Macé, directrice adjointe du service de la formation professionnelle
- Nicolas Melnikoff, responsable du service gestion

FRANCE COMPETENCES

- Stéphane Lardy, directeur général
- Mikaël Charbit, directeur de la certification professionnelle
- Michel Ferrera-Maia, directeur de la régulation

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- France Burgy, directrice générale
- Françoise Descamps-Crosnier, cheffe de cabinet du président

CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ELUS LOCAUX

- Thierry Tassez, maire de Verquin, président
- Isabelle Béguin, avocate, personnalité qualifiée

INSTITUT REGIONAL D'ADMINISTRATION DE METZ

- Paul-Emmanuel Grimonprez, directeur

La mission remercie également l'agence française anticorruption pour sa contribution.

ASSOCIATIONS D'ELUS ET ACTEURS TERRITORIAUX

REGIONS DE FRANCE

- Jules Nyssen, directeur général
- Karine Goulet, directrice générale adjointe
- Mégane Perrin, chargée de mission affaires juridiques

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Pierre Monzani, directeur général

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

- Eric Verlhac, directeur général
 - Geneviève Cerf-Casau, cheffe du service administration et gestion locale
 - Nathalie Dotres, responsable du service formation des élus
- Et les invités suivants :*
- Pierrette Daffix-Ray, maire de Youx, vice-présidente du conseil départemental du Puy-de-Dôme, présidente de l'association des maires du Puy-de-Dôme, membre du CNFEL (au titre de la représentation des conseils départementaux)
 - Sandrine Gauthier-Pacoud, maire de Mesnois, membre du bureau de l'association des maires et des présidents d'intercommunalité du Jura
 - Fabrice Castro, directeur de l'association des maires et des présidents d'intercommunalité du Jura
 - Sylvain Lohner, directeur de l'association des maires de Saône-et-Loire

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

- André Robert, délégué général
- Philippe Bluteau, avocat, conseiller juridique de l'APVF

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

- Cédric Szabo, directeur de l'association des maires ruraux de France
- Eric Krezel, maire de Ceffonds, président de l'association des maires ruraux de la Haute-Marne
- Luc Waymel, maire de Drincham, président de l'association des maires ruraux du Nord

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS D'ASSOCIATIONS DE MAIRES (ANDAM)

- Pierre Brajou, directeur de l'association des maires de Corrèze, président de l'association
- Yolande Arts, directrice de l'association des maires de la Marne
- Caroline Soudée, directrice de l'association des maires du Loir-et-Cher.

FEDERATION NATIONALE DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

- Valérie Charollais, directrice de la fédération nationale
- Sabine Guitel, directrice du CAUE de l'Eure

ORGANISMES DE FORMATION

STRUCTURES PRIVEES

ADVOCACI / INSTITUT SUPERIEUR DES ELUS

- Bruno Gosselin, directeur

ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS LOCAUX D'OPPOSITION (AELO)

- Stéphane Laborie, formateur

ASSOCIATION SOLEN

- Anne-Lucie Clause, directrice

ELUES LOCALES

- Julia Mouzon, fondatrice, présidente

INSTITUT EUROPEEN DES POLITIQUES PUBLIQUES

- Emir Deniz, directeur
- Melek Ekim, responsable des formations diplômantes

PLEBISCIT

- Laurent Rossini, fondateur
- Marc Bonnet, consultant

LE TREMLIN DES ELUS

- Antoine Fabry, Président-Fondateur

STRUCTURES PROCHES DE PARTIS POLITIQUES

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA DEMOCRATIE LOCALE

- Arnaud Julien, responsable de la formation

CENTRE D'ECODEVELOPPEMENT ET D'INITIATIVE SOCIALE (CEDIS)

- Dominique Plancke, directeur

CENTRE D'INFORMATIONS, DE DOCUMENTATION, D'ETUDES ET DE FORMATION DES ELUS (CIDEFE)

- Jean-Luc Vienne, directeur

FEDERATION NATIONALE DES ELUS REPUBLICAINS ET RADICAUX

- Christian Debève, secrétaire général
- Samira Herizi, responsable pédagogique

FORMATION CONDORCET

- Hervé Beaumanoir, directeur

INSTITUT DE FORMATION DES DEMOCRATES ET INDEPENDANTS (IFDI)

- Eugénie Koné, gestionnaire

INSTITUT DE FORMATION DES ELUS LOCAUX (IFOREL)

- Thibaut De La Tocnaye, directeur

TOUS POLITIQUES ! / INSTITUT DE FORMATION POUR LE RENOUVELLEMENT DE LA VIE POLITIQUE

- Roman Baudin, directeur général
- Serena Borbotti-Frison, directrice adjointe
- Barbara Gombert, directrice administrative et financière

STRUCTURES PUBLIQUES

SCIENCES-PO PARIS

- Marie-Hélène Weber-Goubin, responsable de programmes au sein de Sciences Po Executive Education
- Louis Delesalle, responsable de programmes au sein de Sciences Po Executive Education

PERSONNALITES QUALIFIEES

- Bénédicte Halba, présidente de l'Institut de Recherche et d'Information sur le Volontariat
- Pierre Camus-Lutz, chercheur doctorant à l'université de Nantes ; projet de thèse sociohistorique/sociopolitique sur le thème : "La formation des élus locaux"
- Didier Demazière, sociologue, chercheur au CNRS et à Sciences Po

DEPLACEMENTS DANS LES DEPARTEMENTS

MEURTHE-ET-MOSELLE

SERVICES DE L'ETAT

- Olivier Becker, directeur de la citoyenneté et de l'action locale de la préfecture
- Marie-Line Boulanger, cheffe du service de la citoyenneté et des collectivités territoriales
- Alexandre Bonardel-Argenty, chef du bureau du contrôle de légalité, de l'intercommunalité et du conseil aux collectivités territoriales

ASSOCIATION DES MAIRES ET DES PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITE DE MEURTHE-ET-MOSELLE (ADM 54)

- Rose-Marie Falque, présidente de l'ADM 54, maire d'Azerailles, présidente de la commission consultative nationale DIFE élus
- Jean-François Guillaume, 1er vice-président de l'ADM 54, maire de Ville en Vermois, conseiller régional Jean-Jacques PIERRET, maire de Montigny sur Chiers, président de la commission formation.
- Dominique Perrin, maire de Villey le Sec, formatrice en développement personnel
- René Bourgeois, maire de Varangéville
- Eric Da Cuhna, conseiller municipal de Laneuveville devant Nancy
- Anne-Mathilde Costantini, directrice
- Laurent Hannezo, adjoint de la directrice

AUTRES SERVICES

- Dominique Pernet Rivoyre, directrice de la délégation de Lorraine du CNFPT

BAS-RHIN

ASSOCIATION DES MAIRES ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITE DU BAS-RHIN

- Vincent Debes, maire de Hohenheim, conseiller départemental du Bas-Rhin, vice-président de l'Euro-métropole de Strasbourg, président de l'association
- Laurence Jost, maire de Bosselshausen, secrétaire générale du bureau de l'association
- Frédéric Lecomte, directeur de l'association

UNIVERSITE DE STRASBOURG

- Jean-Maternelle Staub, professeur des universités, directeur de l'institut directeur de l'institut de préparation à l'administration générale (IPAG)
- Guy Siat, responsable de la formation des élus locaux à l'IPAG

GIRONDE

SERVICES DE L'ETAT

- Thierry Suquet, secrétaire général de la préfecture
- Thierry Jay, directeur des affaires juridiques et de l'administration locale à la préfecture
- Julie Bevort, cheffe du bureau des collectivités locales à la préfecture
- Lionel Rambert, administrateur des finances publiques adjoint à la direction départementale des finances publiques

- Yves Julien, responsable du pôle gestion publique à la direction régionale des finances publiques

ASSOCIATION DES MAIRES DE GIRONDE

- Hélène Ricard, directrice
 - Jean-Claude Morin, maire de Coimères
 - Martine Goutte, maire de Plassac
- Et les invités suivants :*
- Claude Rey, directeur de l'association départementale des maires de la Dordogne
 - Inbar Zinck, chargée de formation à l'association départementale des maires des Pyrénées Atlantiques

ORGANISMES DE FORMATION ET FORMATEURS

- Laetitia Jarty, directrice de Proxima Partenaires
- Franck Valletoux, directeur général de Stratégies Locales
- Angélique Vidal, Stratégies Locales
- Betty Despaigne, directrice de My Com & You - agence de conseil en communication

AUTRES SERVICES

- Philippe Patarin, directeur du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale

FINISTERE

SERVICES DE L'ETAT

- Christophe Marx, secrétaire général de la préfecture

ECHANGES ORGANISES A CHATEAULIN

- Anne Tagand, sous-préfète de Châteaulin
- Annick Barre, maire de Laz
- Henriette LE Brigand, maire de Coray
- Pierrot Belleguic, maire de Kergloff
- Jean-Yves Crenn, maire de Lopérec
- Eric Prigent, maire de Botmeur
- Jacques Quiltu, maire de Cléden-Poher

ECHANGES AVEC L'ASSOCIATION REGIONALE D'INFORMATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (ARIC) ET L'ASSOCIATION DES MAIRES D'ILLE-ET-VILAINE (AMF 35)

- Marie-Christine Morice, maire d'Ételles, vice-présidente de l'AMF 35 et administratrice de l'ARIC
- Isabelle Maillard, directrice de l'AMF 35
- Luc Foucault, maire de Sené, président de l'ARIC
- Valérie Autissier, directrice de l'ARIC
- Nolwenn LE Crann, vice-présidente de Quimperlé Communauté

ÉCHANGES AVEC L'ASSOCIATION DES MAIRES DU FINISTERE (AMF 29), L'UNIVERSITE DE BRETAGNE OCCIDENTALE (UBO), L'ANTENNE DEPARTEMENTALE DU CNFPT, ET LE CENTRE DEPARTEMENTAL DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CDG 29)

- Dominique Cap, maire de Plougastel-Daoulas, président de l'AMF29
- Christine Chevalier, Maire de Landéda
- Isabelle Lannuzel, directrice de l'AMF29
- Laurent Bourles, Ubo, directeur du service formation, service universitaire de formation continue et d'alternance
- Mikaëlle Roudaut-Cadiou, Ubo, conseillère en formation des élus, service universitaire de formation continue et d'alternance
- Nicole Goulaouic, responsable de l'antenne départementale du CNFPT
- Dominique Frédonie, assistante de direction CDG29

NIEVRE

SERVICES DE L'ETAT

- Sylvie Houspic, préfète
- Danielle Piéri, directrice de la réglementation et des collectivités locales
- Alain Creuzet, chef du bureau des collectivités locales, des élections et des activités

UNION AMICALE DES MAIRES DE LA NIEVRE (UAMN)

- Daniel Barbier, maire de la Machine, président de l'UAMN, conseiller départemental d'Imphy
- Jany Siméon, maire de La Chapelle St André, président de la communauté de communes Haut Nivernais-Val d'Yonne, président de l'association des maires ruraux de la Nièvre.
- Pascale De Mauraige, maire d'Arquian, 1^{ère} vice-présidente de l'Union amicale des maires de la Nièvre, conseillère départementale de Pouilly-sur-Loire
- René Marcelot, vice-président, maire de Saint-Père
- Alain Dherbier, vice-président, 1er vice-président de la communauté de communes Cœur de Loire, conseiller municipal de Cosne-Cours sur Loire
- René Duvernoy, vice-président, maire de Préporché
- Constantin Rodriguez, secrétaire général et président du centre de gestion de la fonction, publique, maire de Champvoux
- Elisabeth Gaujour-Hérault, vice-président du centre de gestion, présidente de l'association départementale des communes forestière, maire de Giry

ISERE

SERVICES DE L'ETAT

- Lionel Beffre, préfet
- Chloé Lombard, secrétaire générale adjointe de la préfecture
- Pascal Pichard, directeur des relations avec les collectivités

ASSOCIATION DES MAIRES ET ADJOINTS DE L'ISERE (AMI)

- Daniel Vitte, maire de Montrevel, président de l'AMI
- Claude Nicaise, maire de Pact, vice-présidente
- Christian Coigné, maire de Sassenage, vice-président
- Michel Rival, maire de Nivolas-Vermelle, vice-président
- Jean Picchioni, conseiller municipale des Adrets, vice-président

- Jean-Noël Causse, conseiller municipal d'Herbeys, conseiller métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole
- Patrick Beau, conseiller municipal de Villard-Bonnot
- Geneviève Billet, directrice
- Cécile Anglade, chargée de formations

AUTRES INTERLOCUTEURS

- Karine Faiella, directrice adjointe des relations extérieures au conseil départemental de l'Isère
- Philippe Cuntigh, directeur de la formation continue et de l'insertion professionnelle de l'IEP de Grenoble
- Jean-Baptiste Roch, président de Ad Urbem
- Vincent Guillon, directeur adjoint de l'observatoire des politiques culturelles

Annexe n° 3 : Analyse des formations proposées aux élus locaux

1 L'IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION DES ELUS LOCAUX APPELE LA MOBILISATION DE SOURCES MULTIPLES

La mission s'est appuyée sur différentes sources pour appréhender les besoins de formation des élus locaux qui trouvent leurs limites dans une connaissance insuffisante des caractéristiques de ce public.

1.1 Les données existantes

Un certain nombre de sources permettent de caractériser la figure de l' élu local :

- Les données statistiques INSEE-DGCL qui présentent par âge, par sexe et par catégories socio-professionnelles les élus locaux. Ces éléments ont été longtemps les seuls disponibles pour approcher cette population. L'enquête réalisée en 2018 sur « les maires des communes de moins de 500 habitants » par Sciences Po et le centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) pour l'association des maires de France et les présidents d'intercommunalité a permis de préciser le profil de 2 145 maires de communes de moins de 500 habitants.
- Les travaux réalisés par les sociologues sur la professionnalisation du personnel politique qui se sont multipliés au cours des dernières années. Différents critères sont mobilisés pour identifier ce processus dans un parcours d' élu : la longévité dans le champ politique, la possession d'une position rémunérée, l'existence de savoirs particuliers qui permettent à l'intéressé d'agir efficacement dans le champ politique. Ces recherches présentent, pour nos travaux, deux limites :
 1. elles portent principalement sur les élus des grandes collectivités alors que le bénévolat prévaut, très largement, dans les petites collectivités ;
 2. la formation est une des dimensions les moins étudiées de la professionnalisation des élus comme le souligne le recensement bibliographique des travaux de recherche réalisés sur ce sujet par Pierre Camus qui finalise une thèse sur la formation des élus locaux.

1.2 Les sources complémentaires mobilisées par la mission

La mission a complété l'exploitation des données disponibles par des ses propres investigations :

- Des échanges approfondis avec les associations d'élus tant au niveau national (Régions de France, ADF, AMF, APVF, AMRF) qu'au niveau local ; elle a rencontré une quinzaine d'associations des maires au cours des six déplacements effectués ainsi que l'association nationale des directeurs des associations des maires (ANDAM). On rappellera que les associations des maires, au-delà de la relation de proximité qu'elles entretiennent au quotidien avec les intéressés, disposent de différents moyens pour identifier les besoins des élus locaux : la mise en place de prestations de conseil juridique qui leur permet d'identifier les problèmes les plus fréquents rencontrés par ceux-ci ; des questionnaires (ex: Gers) et enquêtes diffusés auprès de leurs adhérents préalablement à l'élaboration du programme de formation ou de questionnaires de satisfaction à l'issue des formations suivies ; des instances permettant d'analyser les besoins : commission formation, relais locaux, amicales cantonales (Bas Rhin)...
- Des réunions avec des élus de petites collectivités organisées par les associations des maires ou des sous-préfets centrées sur l'évolution de leurs besoins et sur l'adéquation à ceux-ci des ressources de formation disponibles.

- Une analyse approfondie des catalogues proposés par les organismes de formation agréés par le ministre de l'intérieur au cours des dernières années et des priorités pour 2020 ; ces documents font ressortir les problématiques considérées comme essentielles par les associations d'élus et les organismes de formation qui traduisent, en termes de formation, des besoins qui ne sont pas toujours explicités. La récurrence de certains modules et leur évolution, le succès rencontrés par certaines formations qu'il est possible d'analyser grâce au dispositif de suivi mis en place dans le cadre du DIFE et aux bilans d'activité réalisés par un certain nombre d'organismes de formation donnent des informations précieuses sur l'évolution des besoins mais aussi sur le profil des élus formés (collectivité, délégations, sexe).
- Des entretiens avec un certain nombre de structures travaillant sur des problématiques spécifiques : la fédération nationale des CAUE pour l'évolution des besoins en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement ; l'observatoire des politiques culturelles de Grenoble.
- Enfin, les fonctionnaires territoriaux qui travaillent, au quotidien, au côté des élus et suivent l'évolution de l'action publique territoriale peuvent également porter un regard pertinent sur l'évolution des besoins : dans le Finistère, le comité de pilotage « expertise de terrain » constitué pour identifier les besoins de formation des élus locaux d'élus comprend également le CNFPT, le centre de gestion et des DGS de collectivités. Des rencontres avec le CNFPT et ses délégations ainsi que plusieurs centres de gestion ont permis de mieux appréhender les enjeux de l'action publique locale auxquels sont confrontés les responsables de collectivités qu'ils soient élus ou fonctionnaires.

1.3 Les perspectives : mieux connaître les caractéristiques sociologiques des élus locaux

Améliorer la prise en compte des besoins des élus locaux suppose de bien connaître leurs caractéristiques sociologiques. De ce point de vue, deux ressources mériteraient d'être davantage mobilisées :

- Le répertoire national des élus, réalisé à partir des déclarations de candidatures en préfecture et des « tableaux municipaux » obligatoirement transmis par les mairies après les élections qui permet de recueillir des informations précises sur les élus locaux. La principale limite de ce fichier est son caractère déclaratif qui peut fausser les déclarations relatives aux catégories socio-professionnelles en fonction des stratégies politiques des intéressés.
- L'excellente connaissance, par les associations des maires, du tissu des élus locaux. Elles pourraient constituer un relai privilégié pour structurer un dispositif d'observation de la vie locale sur des bases cohérentes et harmonisées au niveau national en lien avec les grandes associations d'élus et la direction générale des collectivités locales. Le département qui est aujourd'hui le territoire sur lequel sont organisées les associations des maires est le niveau pertinent pour assurer le recueil des données.

Celles-ci pourraient être exploitées et analysées au niveau territorial dans le cadre de travaux universitaires. Au niveau national, ces études pourraient bénéficier de l'expertise de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale du CNFPT. Ses missions qui concernent aujourd'hui exclusivement les agents territoriaux pourraient être élargies à l'ensemble des responsables locaux et notamment les élus locaux.

2 LES FORMATIONS PROPOSEES PRENNENT EN COMPTE LES EVOLUTIONS DES ENJEUX DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

2.1 Les enjeux de l'action publique locale

2.1.1 La recomposition des acteurs et des compétences

Nombreuses sont les réformes qui sont venues au cours des dernières années redéfinir les conditions de mise en œuvre de l'action publique locale soit en recomposant le périmètre des collectivités territoriales (création des grandes régions, développement des intercommunalités, création des communes nouvelles), soit en confiant à celles-ci des responsabilités nouvelles (récemment la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, GEMAPI). Aujourd'hui, la conduite de la quasi-totalité des politiques publiques appelle la mobilisation d'une pluralité d'acteurs ce qui implique de maîtriser les grands principes régissant la répartition des compétences. On ne s'étonnera donc pas de trouver dans les formations proposées aux élus locaux des modules leur permettant d'appréhender cette complexité institutionnelle (« Quelles ressources dans l'administration et le territoire pour valoriser son mandat ? ») et de mieux connaître les acteurs publics locaux (« CRC, un partenaire des collectivités » ; « La sous-préfecture, porte d'entrée de l'État », TGI...).

Parmi ces évolutions institutionnelles, le développement de l'intercommunalité est probablement un des sujets qui génère des besoins d'accompagnement au changement les plus complexes et les plus forts.

On notera, tout d'abord, que rares sont les communes ayant transféré la formation à l'intercommunalité comme le permet le code général des collectivités territoriales. Les quelques EPCI qui se sont engagés dans cette voie comme Quimperlé communauté (depuis 2009) y voient, au-delà des facilités pratiques qu'offre la mutualisation des moyens, l'opportunité de permettre aux élus communaux et communautaires de mieux se connaître et par la suite, de faciliter la mise en place de projets communs. Mais, dans la quasi-totalité des cas, les communes considèrent que le niveau intercommunal n'est pas en mesure de prendre en compte leurs besoins propres du fait de la prédominance de la ville centre dont les intérêts peuvent être très différents des autres communes, des compétences spécialisées des EPCI alors que les communes disposent d'une compétence générale et les maires de pouvoirs de police qui leur sont propres mais aussi et surtout du sentiment que les intercommunalités sont encore parfois des instances technocratiques peu en phase avec les impératifs de proximité de la démocratie locale.

Nombreuses sont les formations proposées qui visent à mieux faire connaître les compétences et projets de l'intercommunalité (« Quels projets sont portés par l'intercommunalité ? ») et leur impact sur les responsabilités communales (« Les pouvoirs de police du maire et de ses adjoints dans le cadre du renforcement de l'intercommunalité » ; « Maîtriser le PLU/PLUI »...).

Une question essentielle est celle de la relation entre communes et ces EPCI complexifiée par la montée en charge d'une intercommunalité de projet et l'accroissement de leurs compétences obligatoires. De plus en plus nombreuses sont les formations prenant en compte cette préoccupation : « Comment faire le lien entre niveau communal et intercommunal ? » ; « Organiser les relations financières entre la commune et l'intercommunalité » ; « De quelle façon relayer le projet et l'action de l'intercommunalité au sein des conseils municipaux ? » ; « Comment permettre à l'intercommunalité de se construire en respectant la diversité des communes ? » ; « Comment retrouver une place et un rôle dans la future intercommunalité (formation destinée à certains élus n'ayant pas retrouvé de poste au sein des nouvelles assemblées) ? ».

Si la plupart des élus municipaux sont réservés sur le transfert de la formation au niveau intercommunal, certains considèrent que le mixage des publics d'une même intercommunalité autour d'enjeux partagés génère une dynamique positive.

Réaliser une analyse partagée des besoins sociaux au niveau intercommunal permet ainsi de rassembler l'ensemble des acteurs autour d'une analyse commune et objectivée des problématiques du territoire, de réfléchir aux interactions nécessaires entre centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CIAS et CCAS) pour optimiser le lien avec l'utilisateur.

2.1.2 La gouvernance des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont un lieu de pouvoir traité comme tel par certaines formations (« Rapports de force et relations de pouvoir au sein d'une collectivité territoriale »). Tous les programmes de formation proposent aux élus des formations présentant « L'organisation, le fonctionnement et les compétences de la collectivité » ou « Le rôle, les prérogatives et les obligations du président de la collectivité employeur ». Trois évolutions viennent toutefois redéfinir ces besoins.

2.1.2.1 L'aspiration à un fonctionnement plus participatif

Les modalités de la gouvernance évoluent au sein des collectivités. Une partie de la nouvelle génération d'élus souhaite être pleinement associée à la mise en œuvre du programme de la mandature et aspire à des formes de gouvernance plus participatives.

Il s'agit de « Construire et renforcer une cohésion d'équipe pour plus d'efficacité », de faire du maire un véritable manager. De la présentation du rôle, des prérogatives et outils du président maire de la collectivité, on tend aujourd'hui à élargir les problématiques au management.

De fait, organiser des formations à l'échelle locale rassemblant l'ensemble des élus d'une collectivité permet de conforter la dynamique d'équipe, faciliter les échanges et faciliter l'intégration en début de mandat et la solidarité tout au long de celui-ci.

2.1.2.2 La clarification du rôle des élus et des services

La technicisation croissante de l'action publique, l'extension des compétences confiées aux collectivités ont conduit ces dernières à recruter de plus en plus de personnel qualifié. Les limitations du cumul des mandats mais aussi l'évolution sociologique du profil des élus (augmentation des niveaux de formation) et leur souhait de s'investir pleinement dans les fonctions qui leur sont confiées font du positionnement respectif des élus et des services dans l'action publique locale un enjeu central et sensible.

- La relation entre élus et responsables administratifs apparaît très différente entre petites et grandes collectivités

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, les missions du secrétaire de mairie sont essentielles à la vie communale. Souvent seul employé avec un agent technique, il assure l'ensemble des fonctions administratives et d'accueil du public. « Homme-orchestre » au service de la commune, il doit avoir des connaissances dans tous les domaines : finances, droit public, urbanisme, environnement, etc. Dans les petites collectivités, prévaut une relation de très grande proximité entre le maire et son secrétaire de mairie. Les contacts quotidiens, la solidarité que génère l'isolement dans un environnement perçu comme lointain et complexe, contribuent à consolider une relation qui peut fonctionner sur une base égalitaire. Plusieurs des maires rencontrés par la mission souhaitent que leur secrétaire de mairie puisse bénéficier des mêmes formations qu'eux et voient en eux la garantie de la continuité de l'action municipale.

Dans les collectivités plus importantes, le binôme élu/fonctionnaire apparaît comme tout aussi indispensable à l'action publique et la confiance qui doit prévaloir en eux pas moins cruciale mais les relations sont plus complexes.

Divers travaux réalisés sur la gouvernance des conseils régionaux soulignent ainsi la diversité et l'instabilité des mécanismes de régulation et de pilotage de certaines politiques qui associent une multiplicité d'acteurs : vice-présidents, présidents de commission, cabinets, direction générale des services (DGA)... La difficulté majeure réside souvent dans l'articulation des fonctions confiées aux élus bénéficiant d'une délégation (Vice-présidents dans les régions et les départements, adjoints sectoriels dans les communes) avec celle des cadres dirigeants, car elle implique de clarifier ce qui est du ressort d'un arbitrage politique et ce qui relève d'une logique administrative, distinction qui n'est jamais simple au quotidien. Il faut éviter de positionner l'adjoint comme chef de service (ordres contradictoires, perte de crédibilité de l'encadrement) mais également de donner aux directeurs généraux, de plus en plus impliqués dans la réussite du projet politique de la mandature, une place qui les conduise à prendre seuls des décisions de nature politique au motif qu'ils agissent sous l'autorité exclusive du président de la collectivité. Cette proximité qui n'exclut pas les risques de confusion explique le refus de nombreux élus de voir confier au CNFPT la formation des élus locaux. Ils voient dans ce projet un brouillage des spécificités de leur positionnement et une technocratisation de leurs fonctions.

- La distinction traditionnelle entre la définition des politiques incombant aux élus et la mise en œuvre, aux services est, de fait, à nuancer. La question des moyens à mobiliser (ressources humaines, budget, communication) et le calendrier de mise en œuvre d'une politique ou d'un dispositif ne relèvent pas exclusivement des services et intéressent aussi les élus. Ces éléments ne sont pas seulement techniques mais constituent autant d'indicateurs permettant de garantir l'effectivité de l'action mise en place auprès des usagers. Inversement, les services par leurs suggestions et expertise (risques éventuels) participent à la construction des politiques publiques locales.
- L'important est d'intégrer dans la formation des élus comme dans celle des fonctionnaires un module sur la relation maire-Président/DGS secrétaire de mairie comme le proposent certains organismes : « Quelles modalités de recrutement (règles concernant la fin de détachement sur emploi fonctionnel, nouvelles possibilités ouvertes par la loi sur la réforme de la fonction publique) ? » ; « Quel est le rôle de chacun ? Quel positionnement par rapport aux autres élus membres de l'exécutif de la collectivité (qui pose la question complexe des délégations de signature) ? » ; « Quelle responsabilité pénale, civile...des élus et des fonctionnaires ? » ; « Quelles modalités de travail au quotidien ? ».

La mise en place de témoignages croisés de binômes élus/fonctionnaires permet d'apporter des réponses concrètes à cette problématique essentielle.

2.1.2.3 L'accompagnement au changement

L'élargissement progressif des compétences des collectivités, la recomposition de leurs territoires, les exigences croissantes de la population, la stabilisation voire la réduction des effectifs de certains services publics qu'implique la contrainte financière créent des frustrations et génèrent des risques de démotivation voire de conflit tant parmi les élus privés des moyens de mettre en œuvre les politiques et projets qui leur ont été confiés, que des services confrontés à la nécessité de s'adapter à des mutualisations parfois subies.

La nécessité d'outiller les élus pour faire face à ces défis est devenu un enjeu majeur dont témoignent la multiplication des formations visant à "Donner du sens au changement et à l'accompagner".

2.1.3 La prise en compte de la contrainte budgétaire

L'analyse des plans de formation relatifs aux finances locales souligne clairement l'évolution des préoccupations dans ce domaine. En complément de la compréhension des grands enjeux liés à la fiscalité locale et à la nécessité de maîtriser, a minima, la lecture des comptes (comprendre la M14) qui permet de ne pas être trop dépendant, sur ces sujets complexes de l'expertise des services, on trouve de plus en plus des formations qui visent à aider à faire face à la contrainte budgétaire.

Il s'agit aujourd'hui d'identifier les leviers disponibles pour maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement grâce à la maîtrise des charges de gestion et à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, optimiser les recettes de fonctionnement par une politique fiscale ajustée à la capacité contributive de la population et une politique tarifaire équitable et soutenable au regard du service rendu, définir un rythme d'investissement compatible avec les équilibres financiers en étudiant les perspectives de mutualisation.

Les intitulés problématisés des modules de formation dédiés aux finances locales témoignent de cette évolution : « Budget communal : comment restaurer des marges de manœuvre ? » ; « La commune et les subventions européennes : chercher les fonds, monter les dossiers » ; « Comment faire contribuer les constructeurs et aménageurs au financement des équipements publics ? » ; « Comment fixer les tarifs des services publics communaux ? » ; « Comment optimiser sa recette fiscale sans toucher au taux d'imposition ? » ; « Comment dégager de nouvelles marges de manœuvre grâce à la gestion dynamique du patrimoine ? ».

2.1.4 Un sentiment de vulnérabilité vis-à-vis du risque pénal

La consultation lancée par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat fin de 2017 a fait ressortir le risque pénal comme une cause très importante de la crise des vocations d'élus locaux par 34,45 % des répondants, 45,86% d'entre eux jugeant cette cause importante.

L'objectivation de ce risque est en revanche malaisée. Si les données non exhaustives publiées dans le rapport annuel de l'Observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux font ressortir qu'au cours de la mandature 2014-2020, plus de 1 500 élus locaux ont été poursuivis pénalement pour des faits liés à l'exercice du mandat local ou facilités par celui-ci (+ 24% par rapport à celui de la mandature 2008-2014), le taux des maires et adjoints poursuivis pénalement s'élèverait entre 7,09 et 9,22 pour mille sur la même mandature. Le rapport du Sénat dont sont tirés ces observations conclut au fait que « les raisons d'être inquiet doivent ainsi être fortement relativisées » même si le sentiment de vulnérabilité s'alimente aussi d'affaires pénales fortement médiatisées ou de portée limitées mais perçues comme irritantes.

Acteurs incontournables des politiques publiques, les élus locaux, quel que soit le risque réel, se sentent fragilisés et mal outillés pour mettre en œuvre, dans des domaines variés, des réglementations complexes et techniques, sans nécessairement bénéficier de toute l'expertise nécessaire et de l'appui interne ou externe nécessaire pour y faire face.

Les formations sur les questions de responsabilité juridique se sont donc multipliées (« Responsabilité de la commune et responsabilité des élus (civile, financière et pénale) » ; « Construire et gérer le bâti communal en toute sécurité juridique »).

S'agissant des risques de corruption l'enquête réalisée par l'Agence française anti-corruption (AFA) en 2018 auprès des décideurs locaux relève que si les personnes interrogées ont une connaissance satisfaisante de la notion d'atteinte au devoir de probité (corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt, détournement de fonds et favoritisme), 18,4 % seulement des collectivités disposent d'un plan de sensibilisation des personnes et 3,3% procèdent à des formations dédiées. Dans ce contexte, l'AFA a développé avec le CNFPT une formation en ligne accessible aux élus locaux qui porte sur « La gestion publique locale et la prévention des atteintes à la probité ».

Les règles de la commande publique qui peuvent ouvrir la voie à des mises en cause pour favoritisme font, à cet égard, l'objet d'une attention particulière (« Les marchés publics, notions de base et procédures courantes » ; « L'analyse des candidatures et des offres » ; « les MAPA »).

2.1.5 Les nouvelles exigences de la vie démocratique locale

2.1.5.1 Des citoyens de plus en plus exigeants

Les entretiens menés par la mission avec les maires de petite collectivité confirment les difficultés déjà bien identifiées par les différentes enquêtes : l'augmentation du niveau d'exigence des citoyens que certains élus n'hésitent pas à assimiler à des consommateurs de service public. Près de trois quarts des maires soulignent que les attentes de leurs administrés se sont accrues et diversifiées incluant tous les aspects de la vie locale qu'ils ressortent ou pas des compétences communales.

92% des 3.812 maires ayant répondu à la consultation lancée par le Sénat sur l'insécurité des maires (2019) ont déclaré avoir été victimes d'incivilités, d'injures, de menaces ou d'agressions. 14% d'entre eux ont subi des attaques physiques, pour un total de 543 agressions. 45% des agressions ont été commises dans l'exercice de leurs missions de police (troubles de voisinage, stationnements gênants, dépôts sauvages de déchets, occupations illégales de terrains...).

Il existe ainsi des formations qui visent à permettre aux maires d'apporter des réponses à des problèmes de vie quotidienne (« Faire face aux troubles de voisinage ») mais aussi, plus globalement, de faire face à des situations difficiles auxquelles ils ne sont pas préparés : annonces de nouvelles douloureuses aux familles (suicides, accidents de la route, hospitalisation d'office ...), gestion de conflits, besoin de médiation...

Des formations sollicités et suivies ont aujourd'hui pour objet de « Gérer les conflits » ; « Mieux gérer son stress » ; « Se préserver en situation difficile ? ».

2.1.5.2 Le citoyen, acteur de la vie locale

Les citoyens aspirent à participer à la vie locale et aux projets structurants pour la commune. Les élus sont mal outillés pour faire face à ce besoin de participation ce qu'ont bien compris les organismes de formation qui se positionnent fortement sur ce sujet : « Comment susciter et maintenir l'adhésion des citoyens aux projets communaux ? » ; « Comment associer les citoyens le plus en amont possible aux décisions ? » ; « Quelle organisation adopter pour rester en lien avec les habitants et leurs attentes (les élus ou référents de quartiers) ? » ; « Comment impliquer les habitants dans les projets structurants de ma commune ? » ; « Quelle organisation adopter pour rester en lien avec les habitants et leurs attentes : les élus ou référents de quartiers ? ».

2.1.5.3 L'accompagnement du secteur associatif

Le secteur associatif est une composante majeure de la vie locale et un acteur incontournable des politiques du sport, de la culture, des loisirs et des activités sociales et humanitaires ; c'est aussi un vivier d'avancées démocratiques et d'innovation. De nombreuses collectivités ont revisité leurs relations à la vie associative inquiètes du vieillissement et du renouvellement de leurs équipes dirigeantes, de l'érosion du bénévolat et de la nécessité de prendre en compte le renforcement de l'échelle intercommunale. L'accompagnement et le soutien au monde associatif sont des leviers forts de politique municipale et se manifeste par les subventions, la mobilisation des services techniques, le prêt de matériel pour les manifestations. On voit se développer des chartes de la vie associatives, rappelant les valeurs partagées et définissant des engagements réciproques. Nombreux sont les élus issus du secteur associatif (c'est même le vivier principal des petites communes).

Des formations sont dédiées aux « Relations collectivités et associations » et s'attachent à identifier « Les conditions d'une politique associative réussie ».

2.1.5.4 Rendre compte en évaluant les politiques publiques

Le besoin de rendre compte de la mise en œuvre des politiques publiques progresse lentement mais est loin d'être généralisé. Trop rares sont les modules de formation proposant aux élus locaux de faire un bilan à mi-parcours des politiques mises en œuvre (quelques exemples de « Bilan à mi-parcours des politiques enfance-jeunesse » ou « des politiques liées au vieillissement »).

Les formations dédiées aux principes méthodologiques relatifs à l'évaluation des politiques publiques sont souvent destinées prioritairement aux élus sollicités pour intégrer les comités de pilotage accompagnant la mise en place d'un dispositif dédié à cette démarche au sein de la collectivité.

2.2 Un renouvellement permanent des problématiques

L'ensemble des structures de formation rencontrées par la mission ont insisté sur la nécessité de renouveler en permanence leur plan de formation pour prendre en compte les évolutions de la réglementation et l'émergence de nouveaux enjeux de l'action publique locale (gestion de crise, rapport à la laïcité...).

Parmi les problématiques qui occupent une place croissante dans les catalogues de formation proposés aux élus on relèvera :

- la transition écologique : il s'agira d'aider les élus à « Identifier les acteurs et les démarches à engager pour la préservation de l'environnement à l'échelle communale » ; « Identifier les prérogatives du maire en cas de dépôt illégal de déchets » ; « Maitriser les enjeux énergétiques et environnementaux » ; « Approvisionner la cantine en produits locaux » ; « Découvrir l'importance des arbres en milieu urbain » ; « Réussir la transition du territoire à énergie positive »...
- L'aménagement du territoire : « la revitalisation des centre bourg » est aujourd'hui un classique des plans de formation mais des modules sont aussi proposés sur « l'artificialisation des sols » ;
- Le développement économique est un sujet qui ne concerne pas seulement les régions et les intercommunalités : en témoigne les formations proposées pour « Aider les collectivités à identifier filières et entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire de leur territoire », secteur d'autant plus important qu'il repose sur des entreprises non délocalisées et porteuses d'un développement économique local.
- Les formations relatives à laïcité sont également présentes. Elles proposent d'étudier l'impact de ce principe sur les règles de police administrative (manifestations religieuses, rites et pratiques), l'engagement des dépenses publiques (bâtiment à objet culturel, subventions, rémunération des agents du culte), les règles d'urbanisme (construction d'édifices religieux, changement d'affectation, monuments historiques). Elles ont été complétées, plus récemment, par des formations dédiées à la lutte contre la radicalisation organisées par des organismes de formation spécialement créés à cet effet.
- La maîtrise des nouveaux outils de communication ; le magazine des collectivités reste le premier moyen consulté par les français pour s'informer sur le plan local. Il ressort du baromètre Epiceum-Harris-Interactive de la communication locale (2018) que 78% des personnes interrogées déclarent le lire souvent ou assez souvent. Les autres supports (affichage, tv locale, radio presse gratuite et régionale) sont en recul. Le papier reste le support privilégié de l'information locale.

La place croissante du numérique et les contraintes nouvelles liées au développement des réseaux sociaux ont toutefois créé des besoins nouveaux notamment parmi les élus des petites communes, généralement plus âgés et moins familiers de ces outils. De fait, la communication est désormais une des thématiques les plus couramment proposées aux élus :

- « Appréhender l'environnement des réseaux sociaux : comprendre la révolution numérique, panorama des réseaux sociaux, adapter la prise de parole, gérer un réseau social, animer une communauté » ;
- « Comment utiliser Facebook ? Comprendre son fonctionnement, créer une page pour sa collectivité, parler le langage, publier des contenus, maîtriser sa modération, évaluer sa communication » ;
- « Comment le numérique impacte-t-il les relations entre institutions publiques, organismes privés et usagers ? ».

Émerge la nécessité de structurer une réflexion globale sur ce sujet (« Définir une stratégie éditoriale pour sa collectivité, créer le contenu et déterminer le rythme ») prenant en compte les situations de crise (« Communication de crise en collectivité : êtes-vous prêt ? »).

3 LA FORMATION DOIT S'ADAPTER AUX ENJEUX ET CONTRAINTES PROPRES A L'EXERCICE DU MANDAT LOCAL

3.1 Des contenus relevant de registres d'apprentissage très différents

L'exercice de mandats locaux appelle la mobilisation de compétences relevant de registres de nature très différentes.

3.1.1 Des connaissances générales et techniques permettant à l' élu d'acquérir les bases nécessaires pour exercer son mandat

Il s'agira d'abord de s'approprier les enjeux du territoire et de situer la collectivité dans son environnement institutionnel ; il conviendra ensuite de maîtriser le cadre des politiques de la collectivité qu'elle peut conduire sur son territoire ; il sera enfin important que l' élu maîtrise à la fois le mode de fonctionnement des instances de sa collectivité, puisse lire et comprendre le budget de celle-ci et dispose des informations sur son statut.

Ces éléments sont le socle de base des formations proposées par les associations d'élus et les organismes de formation. Ils constituent très souvent les items incontournables des catalogues de formation. Les intitulés de ces formations sont peu différents de ceux délivrés aux fonctionnaires territoriaux à l'exception des éléments sur le statut de l' élu local. Deux enjeux caractérisent ce socle de formation :

- une actualisation régulière de ces connaissances d'autant plus nécessaire que celles-ci sont rapidement obsolètes du fait des évolutions fréquentes de la réglementation ;
- une approche globale : il est attendu de l' élu qu'il privilégie une approche transversale prenant en compte les intérêts (parfois contradictoires) de son territoire et de ses habitants, qu'il réintroduise de l'humain et de la subjectivité.

3.1.2 Des repères permettant aux élus de trouver leur rôle et leur place au sein de la collectivité et de faire face aux nouveaux enjeux de la démocratie locale

Pour les membres de l'exécutif et les élus de la majorité il s'agira de trouver les moyens de jouer collectif (s'organiser, travailler en équipe, apprendre à déléguer), de préciser le rôle respectif des élus et des services (ex : « Comment construire et renforcer la cohésion d'équipe pour plus d'efficacité ? » ; « Se positionner en tant qu'élus avec différents interlocuteurs »), de maîtriser les méthodes permettant d'associer la société civile (et notamment les associations) et les usagers à l'action publique.

Les élus minoritaires ont, pour leur part, besoin d'informations précises sur leurs droits au sein de la collectivité : droits à l'information (convocation, communication des documents), droit à prise de parole et à l'expression (police des assemblées délibérantes, questions orales, bulletins d'information de la collectivité, presse) droit à la concertation (présence dans les organes consultatifs, commissions, enquêtes), mise à disposition de moyens matériels (local, photocopieuse).

On est là sur les compétences qui sont les plus spécifiques au « métier » d'élus car elles renvoient au mode de gouvernance propre aux collectivités territoriales et à la singularité du positionnement d'élus. Ce sont celles qui impliquent le plus la mobilisation d'une logique de réseau ou des échanges de pratiques.

3.1.3 Une appréhension des enjeux des politiques publiques

La conduite des politiques publiques renvoie à des enjeux qui ne sont pas strictement techniques et appréhendables uniquement par la mobilisation d'une expertise spécialisée. Elle s'appuie aussi sur des choix stratégiques alternatifs qui traduisent une vision de la société, de la démocratie locale et du rapport au territoire et aux citoyens.

Ces choix « politiques » pourront conduire les élus ayant la même expertise technique à prendre des décisions différentes sur des sujets aussi complexes que la gratuité des transports, la lutte contre les déserts médicaux, la prévention de la sécurité, la transition écologique, la démocratisation de l'accès à la culture...

C'est évidemment sur ce créneau des politiques publiques que se sont historiquement positionnés les organismes de formation dépendant des partis politiques.

3.1.4 Des ressources permettant à l'élus de maîtriser les pratiques politiques et les nouveaux outils de la communication

Les élus, et notamment ceux qui ont été récemment élus et qui n'ont pas été préparés par leur parcours à intervenir en public, se faire écouter ou animer des réunions, peuvent être mal à l'aise dans la phase d'appropriation de leurs fonctions. Lors des séances plénières des assemblées, il a pu être relevé que ce sont les élus les plus expérimentés qui parviennent à s'exprimer parce qu'ils disposent de solides connaissances sur les domaines politiques abordés et d'aptitudes oratoires pour réussir cet exercice.

Des formations se sont fortement développées au cours des dernières années dont certaines s'apparentent à du coaching pour acculturer les élus aux spécificités des pratiques politiques (« Prendre la parole en groupe et en public » ; « Savoir s'exprimer en public » ; « Préparer, animer et conduire une réunion avec efficacité et sérénité » ; « S'affirmer au sein de l'équipe municipale » ; « Réussir votre discours »).

La place croissante du numérique et les contraintes nouvelles liées au développement des réseaux sociaux ont, par ailleurs, créé des besoins nouveaux notamment parmi les élus des petites communes, généralement plus âgés et moins familiers de ces outils. De fait, la communication est désormais une des thématiques les plus couramment proposée aux élus.

On notera que ce sont ces formations qui ont le plus profité de la création du DIFE dans la mesure où elles permettent aux élus de ne pas rendre public les formations demandées qui renvoient au savoir être et de bénéficier de prestations individualisées.

Les divers registres de formation évoqués ci-dessous mobilisent des ressources de nature très différentes qui reflètent les multiples aspects du rôle d'un élu local parfois au sein même de la collectivité qu'il représente (citoyen, militant politique ou syndical, responsable associatif, cadre dirigeant, élu local...) : le besoin de connaissances générales et techniques renvoie à l'appréhension des enjeux de l'action publique locale, qui se distinguent de ceux dispensés aux fonctionnaires territoriaux non par leur nature mais par leur niveau d'approfondissement. Les repères permettant aux élus de se positionner au sein de la collectivité et de faire face aux nouveaux défis de la démocratie locale sont très spécifiques à ceux-ci et c'est là que la singularité de leur positionnement apparaît le plus clairement. Les formations dédiées aux enjeux et outils des politiques publiques sont parfois autant liées à un statut qu'à un engagement militant. Les formations à la communication destinées aux élus n'ont rien de spécifique par rapport à celles dont ont besoin les décideurs publics ou privés. Les ressources permettant aux élus de se familiariser à un certain nombre de pratiques (s'exprimer en public, s'imposer en réunion, piloter une réunion) renvoient au savoir être et reposent sur des techniques mobilisables dans les environnements les plus divers.

3.2 Des modalités prenant en compte les conditions d'exercice du mandat local

3.2.1 Une réelle difficulté à faire de la formation une priorité dans un agenda très contraint

Les réticences des élus à s'engager dans un processus de formation s'expliquent par divers facteurs.

Outre des réserves qui sont communes à l'ensemble d'un public d'adulte, les élus locaux ont des réactions spécifiques face à la formation liées à deux éléments psychologiques encore très prégnants :

- la conviction que leur réussite politique ou professionnelle antérieure laisse bien augurer de leur capacité à s'occuper des affaires de la cité ;
- la réticence à reconnaître faiblesses et carences dans un certain nombre de domaines et à avouer, de fait, à leurs électeurs qu'ils ne savent pas tout.

Mais la principale objection que font valoir les élus locaux pour s'inscrire dans un processus de formation réside dans leur manque de disponibilité.

L'équilibre entre les différentes activités exercées est évidemment différent d'une collectivité à une autre mais le constat global est celui d'une intensification du travail notamment pour les maires des petites collectivités qui ne disposent pas de l'appui de collaborateurs et sont souvent confrontés à une activité chronophage et imprévisible.

Cette faible disponibilité des élus a trois conséquences sur la formation :

- elle constitue un obstacle réel pour libérer du temps pour les formations tant au stade de l'inscription aux modules proposés, qu'à celui de la participation, les organismes de formation regrettant unanimement un taux d'absentéisme important qui pèse fortement sur leur activité ;
- elle implique la mise en place de formations dont les modalités prennent en compte cette contrainte temporelle ; nombreux sont les organismes de formation qui organisent leurs formations sur place ou à proximité immédiate des bénéficiaires, sur des créneaux courts et des plages d'horaires décalées (samedi ; fin de journée) ;

- elle a conduit certains organismes de formation à proposer des formations à la gestion du temps (ex : « Gérer son temps et son organisation » ; « Gérer son temps, son agenda et gagner en efficacité »).

De fait, la première démarche d'un organisme de formation sera, avant même toute activité pédagogique, de sensibiliser l'élu local à l'intérêt de se former en essayant de lever inhibitions et réserves. On ne peut, à cet égard, qu'être frappé par les méthodes de démarchages très actives voire agressives développées par les organismes de formation qui souhaitent s'installer et se développer sur ce marché.

3.2.2 Un besoin d'accompagnement global

La formation doit être positionnée comme un des éléments d'un accompagnement plus global : les besoins des élus suivant la nature des responsabilités qu'ils exercent (exécutives ou pas), le moment du mandat, leur disponibilité évoluent entre information, formation et conseil : les frontières ténues entre information, formation et conseil rendent complexes l'appréhension de la formation comme une problématique autonome.

Historiquement, les élus locaux ont d'abord été demandeurs d'information plutôt que de formation, ce qui avait l'intérêt d'éviter d'aborder de front une éventuelle insuffisance ou impréparation des élus locaux à accomplir leur mandat. Pourtant, seule une différence de degré sépare l'information de la formation et les frontières entre les deux apparaissent de plus en plus ténues. Le critère de la durée dû face à face pédagogique, par exemple, n'est pas adapté pour distinguer les deux approches : les temps de formation proposés aux élus sont parfois courts et modulaires et peinent à s'inscrire dans les périodes plus longues (journées voire semaines) habituellement proposés par les organismes de formation. La dimension des groupes qui rend impossible l'interactivité sera fortement variable.

Mais bien souvent, la formation peine également à se distinguer du conseil. Pressés par le temps, confrontés à des questions complexes, les élus attendent de la formation qu'elle leur apporte des réponses concrètes et non que leur soient présentées des approches théoriques ou trop générales. Ils ont besoin qu'on leur parle d'eux et il n'est pas rare que les organismes de formation soient confrontés à de véritables demandes d'assistance technique, des élus arrivant en séance avec le ou les cas qu'il souhaite voir éclaircir. Ces attentes sont mises à profit par certains prestataires qui acceptent de délivrer des formations sur leur cœur de métier à coût réduit ou nul, considérant que la mise en contact que permet la formation avec de futurs clients constitue un bénéfice potentiel à ne pas négliger.

3.2.3 Un moment fort de sociabilité

Les entretiens réalisés par la mission confirment que pour beaucoup des élus, la formation avant même parfois l'acquisition de connaissances formalisées, est un lieu et un moment privilégié pour partager une expérience et un problème dans une relation personnalisée et directe avec un expert-formateur et nouer des relations de convivialité avec des collègues.

La dimension personnelle et collective est fondamentale, qu'elle se manifeste par l'organisation d'une formation réunissant l'ensemble des élus d'une même collectivité autour d'une problématique donnée ou d'une session ou d'un stage permettant de rassembler des élus de différentes collectivités invités à confronter les difficultés auxquelles ils sont confrontés et solutions imaginées pour les résoudre.

L'importance de la formation des élus locaux ne se limite pas aux connaissances qu'elle permet d'acquérir mais tient au fait qu'elle constitue une occasion privilégiée de sortir les élus locaux de leur isolement, de créer des solidarités entre eux voire, d'arrêter des positions communes sur un certain nombre de sujets.

Les commissions créées par les associations nationales d'élus visent à prendre en compte ce besoin collectif de regrouper des élus en charge d'une même politique pour s'informer et partager les analyses de l'évolution du contexte réglementaire, les problèmes rencontrés et les pratiques innovantes développées pour y répondre.

S'ils peuvent constituer des alternatives sur certains territoires confrontés à une pénurie d'offre de formation, les cours en ligne (et notamment les MOOC) proposés par certains organismes ne sauraient en revanche répondre à la demande de proximité et de lien humain recherché par certains élus qui leur préféreront les formations en présentiel.

4 LES BESOINS DES ELUS LOCAUX SONT FORTEMENT DIFFERENCIES ET EVOLUTIFS DANS LE TEMPS

4.1 Des besoins différenciés suivant les collectivités, les territoires et les élus

4.1.1 La taille des collectivités : un élément fortement discriminant dans l'analyse des besoins des collectivités

Les besoins des élus sont fortement corrélés à l'importance de la collectivité dans laquelle ils exercent leur mandat.

De ce point de vue, le clivage essentiel est moins lié au type de collectivité qu'à la taille de celles-ci. Les grandes collectivités ont les moyens de mettre à la disposition de leurs élus les ressources dont ils ont besoin et la collectivité a des disponibilités financières pour mettre en place un programme de formation ambitieux. Force est de constater que si ce n'est que rarement le cas, le problème est lié à une insuffisante prise de conscience de l'importance de la formation tant par les exécutifs locaux, que par les élus concernés.

Il existe, en revanche, une problématique spécifique aux élus des communes les moins peuplées, qui sont aujourd'hui pris dans des tensions contradictoires :

- la multiplicité des enjeux auxquels ils sont confrontés : la commune est aujourd'hui la seule collectivité à avoir conservé la clause générale de compétence. Si un certain nombre de compétences ont été transférées aux intercommunalités, les communes conservent des prérogatives qui leur sont propres dans un certain nombre de domaines clés de la vie locale et les maires disposent notamment de pouvoirs de police importants; on ne peut manquer d'être frappé par la multiplicité et la diversité des problématiques que les élus locaux doivent maîtriser qui se lit clairement dans un certain nombre de modules de formation : « La commune et les manifestations éphémères (fête foraine, brocante, parade fleurie) » ; « La commune et les gens du voyage » ; « Gérer au mieux son cimetière » ; « Créer un lotissement » ; « Le maire et l'état civil » ; « Comment préserver sa commune de l'excès d'affichages publicitaires et lutter contre les pollutions visuelles (enseignes, panneaux publicitaires...)? » ; « La gestion des chemins ruraux » ; « Les débits de boisson »...
- les élus locaux sont, par ailleurs sollicités pour participer aux différentes instances générées par l'intercommunalité et sont associés à la mise en œuvre des politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur leur territoire ; ils exercent ces missions en proximité immédiate des usagers-citoyens et sont de fait confrontés à des sollicitations multiples.

- pour assurer ces missions, les communes ont longtemps bénéficié de l'appui des services déconcentrés de l'État (et notamment les DDE mais aussi le trésor public, les ATESAT). Avec la décentralisation, ils sont devenus moins dépendant des administrations de l'État mais, progressivement, ce sont les élites administratives et techniques des intercommunalités qui se sont imposées comme des interlocuteurs décisifs dans la réorganisation des systèmes locaux. De fait, le sentiment d'isolement des élus des petites communes est fortement ressenti car ils considèrent que l'intercommunalité n'est pas toujours en capacité d'apporter les mêmes services et surtout la même objectivité que les services de l'État.

4.1.2 La nécessité de prendre en compte les différences entre territoires

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission ont insisté sur l'importance d'une réponse contextualisée prenant en compte les spécificités des problématiques locales : les enjeux économiques et sociaux propres à chaque territoire, ou la prise en compte des risques auxquels ils sont confrontés (littoral, montagne risques technologiques). Le besoin d'expertise sur certains sujets n'est pas toujours lié à l'importance de la collectivité : la présence d'une déchetterie, d'un équipement sensible ou de risque d'inondations dans une petite collectivité peuvent générer des besoins de formation spécifiques.

Certaines singularités locales (prégnance des pays dans l'ouest, constitution de la collectivité européenne d'Alsace...) doivent aussi être prises en compte dans les formations.

4.1.3 Des attentes très liées aux parcours, au profil et aux responsabilités exercées

Au 1er janvier 2018, on comptait 509 258 élus ainsi répartis :

- conseillers régionaux et territoriaux : 1 922
- conseillers départementaux : 4 031
- conseillers municipaux : 503 305

On rappellera, par ailleurs qu'on recense 67 159 conseillers communautaires.

L'enquête du CEVIPOF sur les élus des communes de moins de 500 habitants (2018) montre toutefois que les profils de ces élus évoluent y compris dans les petites collectivités.

Les enseignements de l'enquête du CEVIPOF sur les maires des communes de moins de 500 habitants

Un certain nombre de caractéristiques sociales confirment l'image d'une ruralité vieillissante et masculine. Les maires de ces communes constituent une population assez âgée puisque leur moyenne d'âge est de 62,3 ans avec un point médian à 64 ans. Plus significatif est sans doute le fait qu'à peine plus de 2 % de ces maires ont moins de 40 ans. On y trouve que 25 % de femmes.

L'enquête remet en cause trois idées reçues :

- les maires des petites communes rurales ne sont pas principalement des fonctionnaires à la retraite ; l'enquête montre que 32 % seulement d'entre eux étaient fonctionnaires (actifs pour 23,4 % ou à la retraite pour 9 %) avant d'être maire et que 6 % travaillaient dans une entreprise publique. Les salariés du secteur privé étaient 30 %, les chefs d'entreprise 10,5 %, les indépendants 12 %, essentiellement des exploitants agricoles, auxquels il faut associer les salariés des associations (2 %), les collaborateurs familiaux (1 %). Seuls deux maires avaient mené des activités professionnelles de collaborateurs politiques. Il faut y ajouter moins de 1 % qui ne donne aucune précision sur leur vie professionnelle et 5 % de sans emploi (au foyer, au chômage, étudiants).

- Au total, 38 % des maires des communes rurales proviennent du secteur public et 21 % d'entre eux seulement étaient à la retraite avant d'être maire. Les élections municipales dans les communes de moins de 500 habitants n'ont donc pas désigné une majorité de fonctionnaires ou de retraités.
- la population de maires n'est pas peu diplômée : 51 % d'entre eux ont suivi des études après le baccalauréat et que 32 % seulement ont arrêté leur scolarité avant le baccalauréat. Parmi ceux qui ont fait des études supérieures, la moitié atteint le niveau Bac + 2 alors que 34 % ont au moins atteint le niveau Bac + 4. En moyenne, 18 % de ces maires ont été au moins une fois dans leur carrière président ou vice-président d'intercommunalités. Par ailleurs, 28 % de ces maires occupent un autre mandat électif.
- les maires des communes de moins de 500 habitants constituent une population qui a déjà été assez fortement renouvelée, puisque 47 % d'entre eux sont en fonction seulement depuis 2014 alors que 27 % en sont à leur deuxième mandat, 14 % à leur troisième mandat et 12 % à leur quatrième mandat ou plus. La durée moyenne d'exercice des fonctions de maire dans la commune est de 10 ans. Environ 34 % des maires des petites communes disent avoir pris leur décision seuls, ce qu'ils et qu'elles justifient par des raisons tenant surtout à l'intérêt général ou à leur volonté de renouveler la gestion de la commune. Seuls 16 % évoquent l'absence de candidature.

Le renouvellement de génération en cours est donc important et devrait se poursuivre. Il s'inscrit dans un contexte marqué par l'affaiblissement des réseaux de socialisation traditionnels des élus (partis politiques ; syndicats ; associations d'éducation populaire...) qui renouvelle le regard porté sur un certain nombre de politiques publiques. L'observatoire des politiques culturelles de Grenoble note ainsi la banalisation du profil des élus en charge de la culture au sein des collectivités : à une génération très liée au militantisme culturel et à l'éducation populaire tendent à se substituer des profils plus généralistes et moins politiques.

Quatre paramètres pèsent fortement sur les besoins de formation des élus locaux :

4.1.3.1 La forte influence des savoirs professionnels acquis antérieurement au mandat

Le répertoire national des métiers permet d'identifier les principales fonctions et professions déclarées par les élus communaux.

Tableau n°1 : Répertoire national des élus – Nombre d'élus communaux par fonction et par profession déclarée

Étiquettes de lignes	Conseiller municipal	Adjoint	Maire	Maire délégué	Total général
Retraité	67 402	36 871	14 080	928	119 281
Employés et ouvrier	72 609	15 256	2 056	171	90 092
Secteur public	60 013	20 615	5 348	281	86 257
Autre	57 733	14 396	3 172	226	75 527
Cadres secteur privé	37 783	12 450	3 875	216	54 324
Agriculteur	30 132	11 078	4 739	370	46 319
Artisans et professions libérales (médecins, vétérinaires, notaires, avocats)	18 771	4 975	1 621	71	25 438
(vide)	5	4	1		10
Total général	344 448	115 645	34 892	2 263	497 248

Source : Mission, à partir de données du Répertoire national des élus (RNE) – Les familles de métiers présentées ont été définies par la mission, à partir des professions déclarées dans le RNE.

Tableau n°2 : Répertoire national des élus – Part des professions déclarées parmi les élus communaux

	Conseiller municipal	Adjoint	Maire	Maire délégué	Total général
Retraité	20%	32%	40%	41%	24%
Employés et ouvrier	21%	13%	6%	8%	18%
Secteur public	17%	18%	15%	12%	17%
Autre	17%	12%	9%	10%	15%
Cadres secteur privé	11%	11%	11%	10%	11%
Agriculteur	9%	10%	14%	16%	9%
Artisans et professions libérales (médecins, vétérinaires, notaires, avocats)	5%	4%	5%	3%	5%
(vide)	0%	0%	0%	0%	0%
Total général	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Mission, à partir de données du Répertoire national des élus (RNE) – Les familles de métiers présentées ont été définies par la mission, à partir des professions déclarées dans le RNE.

Les cadres et professions supérieures sont surreprésentés parmi les élus par rapport à leur part dans la population totale tandis que les ouvriers et employés sont sous représentés.

Davantage que le niveau de diplôme ou la profession, les analyses sociologiques montrent toutefois que la mobilisation des savoirs professionnels acquis antérieurement au mandat constitue un des atouts essentiels dans l'exercice de ceux-ci. Ils facilitent la compréhension des modes de fonctionnement des institutions voire l'identification des interlocuteurs pertinents (ex : un élu travaillant dans une mission locale délégué aux affaires sociales d'une collectivité pourra s'appuyer sur une bonne connaissance des services de l'État, de la région, du département et de la commune).

La profession peut ensuite garantir des savoir-faire transposables à l'exercice des mandats : un enseignant bénéficiera de capacités d'expression en public. Le militantisme fournit des savoirs tels que la connaissance du fonctionnement des institutions politiques.

Une recherche récente, conduite par l'Institut National de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) avec le laboratoire Printemps de l'Université de Versailles-Saint-Quentin et s'appuyant sur une enquête par questionnaire à laquelle ont répondu de façon complète 4 784 jeunes élus municipaux (maires, adjoints au maire, conseillers municipaux âgés de 18 à 35 ans en 2014) a fait ressortir l'accentuation des inégalités dans l'accès au mandat et l'exercice des fonctions entre des jeunes maires « hyper socialisés politiquement » d'un côté où l'élection n'est qu'une étape dans un projet de carrière politique plus large, et des « néophytes » de l'autre qui découvrent au moment de leur élection les rouages de la politique municipale .

Pour les jeunes élus qui n'avaient pas d'engagement militant (parti syndicat, association) la prise de fonction peut être assez brutale, nécessitant une acquisition des compétences et des connaissances des dossiers sur un temps extrêmement court.

Or, ils ont paradoxalement moins recours aux formations que les élus expérimentés car ils travaillent souvent dans le secteur privé, et ne peuvent interrompre leur carrière professionnelle en raison de la faiblesse des indemnités de maire.

4.1.3.2 L'âge et l'ancienneté dans le mandat, des éléments essentiels pour expliquer l'envie de se former

L'âge et l'ancienneté dans le mandat sont des paramètres importants pour expliquer l'appétence à se former tant au début, qu'à la fin du mandat. Près de 63% des maires ont plus de 60 ans ; si cette proportion est plus faible parmi leurs adjoints (37,3%) et parmi les conseillers régionaux (27,5%), la part des élus de plus de 60 ans est encore plus élevée parmi les conseillers départementaux (41,2%) et communautaires (55,8%). On compte près de 120 000 retraités sur les 500 000 élus locaux soit 24 % du total. Ceux-ci ne se sentent évidemment peu concernés par les problématiques de reconversion professionnelle.

Mais le besoin et l'envie de se former sont aussi directement liés à l'ancienneté dans le mandat. Les maires qui ont exercé plusieurs mandats sont souvent aussi ceux qui ne ressentent pas le besoin de se former à des fonctions avec lesquelles l'expérience acquise leur a permis de se familiariser. Les besoins de formation des nouveaux élus en mars 2020 seront corrélés au degré de renouvellement des assemblées relativement stable d'une élection à une autre estimé à 40 %.

4.1.3.3 Le genre, une variable majeure pour expliquer l'évolution de la nature des besoins de formation

Le dernier rapport du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (2017) qui analyse le partage du pouvoir au niveau local souligne que sous l'effet des lois en faveur de la parité adoptées depuis le début des années 2000, les assemblées locales se sont féminisées même s'il n'en va pas de même pour les postes à responsabilité politique. La part des femmes parmi les élus locaux progresse (40,7%) mais reste loin de la parité pour les fonctions exécutives (16,1 % des femmes sont maires le plus souvent dans de petites communes, 8,2% président de conseil départemental et 18,8% présidente de conseil régional).

En se féminisant, les assemblées locales ne s'en sont pas moins rajeunies et renouvelées. La progression du principe de parité dans assemblées locales génère des besoins spécifiques à certaines nouvelles élues qui doivent trouver leur place dans un univers jusque récemment très masculin et dans lequel elles ont parfois acquis très rapidement des responsabilités sans passer par l'ensemble du cursus classique d'apprentissage de la vie politique locale.

De fait les études sociologiques réalisées montrent que les souhaits de formation des femmes sont plus affirmés que ceux des hommes : 77 % d'entre elles déclarent qu'elles auraient aimé suivre davantage de stages, tandis que ce n'est le cas que de 62 % des hommes.

Or, les difficultés rencontrées par les femmes pour développer leurs compétences dans le domaine politique sont nombreuses :

- des contraintes de temps qui les conduisent à devoir faire des arbitrages complexes entre activité professionnelle et politique et vie personnelle : les créneaux horaires de fin de journée proposés aux élus hommes pour suivre une formation conviennent moins souvent à des élues femmes, les charges de la vie familiale continuant de peser principalement sur elles ;
- une moindre présence des femmes dans les réseaux de sociabilité politique souvent considérés comme vieillissants et par trop masculins qui les conduit à s'appuyer davantage sur leurs ressources personnelles et, de fait, génère des besoins de formation plus forts ;
- une présence moins forte dans les fonctions exécutives considérées comme les plus stratégiques dans les petites collectivités ; une étude réalisée par le sociologue Michel KOEBER sur les délégations confiées aux adjoints dans les municipalités dans le cadre du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a permis de dessiner une hiérarchie implicite dans les attributions confiées à ceux-ci. Le portefeuille des finances est ainsi dominant. En second rang se trouve le plus souvent le domaine de l'urbanisme et des travaux, puis les ressources humaines (souvent articulées ou intégrées aux « affaires générales »). Les affaires sociales et la culture viennent ensuite suivies de l'environnement, le sport et les affaires scolaires, ou encore la communication. On constate que les femmes restent reléguées dans des postes d'adjoint(es) « subalternes », et sont en tout cas bien moins représentées dans les deux premières places. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le taux de féminisation des premier(es) adjoint(es) atteint péniblement 23 %, et 27 à 32 % pour les deuxièmes adjoint(es).
- un besoin de s'approprier des pratiques politiques très marquées par un modèle masculin encore prégnant. D'une étude réalisée sur les interventions des femmes en assemblée délibérante, il ressort que d'un point de vue quantitatif, les interventions des femmes sont minoritaires et que d'un point de vue qualitatif, le type d'intervention et le thème abordé demeurent clivés entre les femmes (affaires scolaires et sociales) et les hommes.

La nécessité de mieux prendre en compte les besoins des nouvelles élues a été entendue par un certain nombre d'organismes de formation qui ont fait du public féminin une de leur cible privilégiée.

4.1.3.4 Des besoins hétérogènes selon les responsabilités exercées

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 » mais les besoins ne sont évidemment pas identiques selon que ceux-ci sont ou non membres de l'exécutif, appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Ils sont aussi liés aux délégations et représentations qui leur ont été confiées et à la possibilité ou pas de s'appuyer sur les services de la collectivité : quoi de commun entre un vice-président de conseil régional entouré par des services techniques et un conseiller municipal d'une petite commune rurale ? Selon les collectivités et selon les élus, l'engagement des conseillers est très variable.

Il apparaît légitime de porter une attention particulière aux élus exerçant des responsabilités plus fortes. De ce point de vue, deux observations méritent attention :

- au-delà des élus bénéficiant d'une délégation, bon nombre de ceux-ci exercent des fonctions représentatives dans des organismes associés ou dans des structures extérieures qui appellent aussi la mobilisation de savoirs spécifiques qui ne sauraient se résumer aux fiches d'informations fournies par les services. C'est à ces élus que s'adressent les formations suivantes : « Élu(es) écoles : compréhension et optimisation des relations » ; « Gérer et animer un CCAS » ; « Commande publique : l'analyse des candidatures et des offres ». Si ces instances impliquent que les élus qui y siègent disposent des bases leur permettant d'en appréhender enjeux et mode de fonctionnement, ce sont des lieux privilégiés de socialisation et d'apprentissage de l'action publique locale.
- La distinction des besoins de formation selon les responsabilités exercées ne renvoie pas à des thématiques spécifiques mais au niveau d'approfondissement et de maîtrise requis.

La loi a d'ores et déjà prévu l'obligation d'organiser une formation dans la première année de mandat pour les élus bénéficiant d'une délégation des communes de plus de 3 500 habitants soit environ 60 000 élus. La mise en œuvre de ce droit pose d'ores et déjà des questions complexes.

Les questions posées par la mise en place d'une formation au bénéfice des élus bénéficiant d'une délégation (loi du 31 mars 2015) :

- Pourquoi limiter ce droit aux communes de plus de 3500 habitants ? Ce seuil peut apparaître artificiel car il ne repose pas sur une analyse différentielle des besoins.
- Dans quel cadre sera financé et organisé cette formation ? C'est tout l'enjeu des délibérations qui seront prises par le conseil municipal dans les trois mois suivant son renouvellement. Jusqu'où entrera-t-il dans les précisions et jusqu'à quel degré indiquera-t-il ce qui sera organisé ?
- Cette obligation s'applique-t-elle aux collectivités ou aux élus ? En fait, l'obligation est faite aux collectivités d'organiser une formation, non aux élus de la suivre ; elle porte sur les moyens et non le résultat. Pour les élus, il s'agit davantage d'un droit que d'une contrainte.
- Quelles formes pourra prendre cette formation ? Cette formation pourrait être organisée en interne par les collectivités disposant des ressources adéquates ; elle pourrait être confiée à des organismes de formation extérieurs pour les autres.
- Quel devra être le contenu de cette formation ? Portera-t-il sur les enjeux juridiques d'une délégation, ou sera-t-il en relation avec le contenu de la délégation (urbanisme, école, culture...) ?

4.2 Des besoins évolutifs dans le temps

Si la formation continue dans l'entreprise s'efforce de concilier les intérêts individuels et collectifs, ceux des salariés et de leur employeur, la formation des candidats puis des élus locaux renvoie d'abord à une exigence de démocratie locale à forte dimension sociale qui se manifeste aux différentes phases du mandat. Il s'agit :

- avant l'élection de démocratiser l'accès aux fonctions politiques en compensant les inégalités de formation initiale et éviter de laisser aux professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs ; si tous les candidats aux élections ne sont pas également préparés à celles-ci, la mise en place de formation à l'exercice d'un mandat ne relève pas du champ de la présente mission.

- pendant le mandat de disposer d'élus locaux compétents et bien formés ;
- à l'issue de celui-ci de favoriser la réinsertion professionnelle des élus locaux.

On peut distinguer deux phases dans la vie de l'élu qui appellent des réponses différentes en termes de formation :

4.2.1 Pendant le mandat : des besoins fortement concentrés sur la prise de fonction

La formation des élus s'inscrit dans un cycle en forte adéquation avec l'évolution de leurs besoins au cours du mandat. Les principales demandes sont concentrées en début de mandat pour diminuer au cours de celui-ci et légèrement reprendre à la veille des échéances électorales (élections municipales, cantonales, régionales).

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission ont confirmé le moment clé que constituait la prise de fonctions dans la mise en place de formations visant à permettre aux élus de maîtriser les connaissances requises pour l'exercice de leur mandat. Ce besoin est considéré comme général et non lié à l'exercice d'une délégation ou à l'importance de la collectivité.

Au cours du mandat, des formations pourront être organisées pour :

- pérenniser la cohésion de l'équipe municipale (« L'équipe municipale s'essouffle comment la redynamiser ; des tensions existent : comment les dépasser ? ») ;
- faire face au renouvellement des élus (démissions, invalidations, élections intermédiaires communes nouvelles) : 8 % en moyenne nationale (20% en Normandie et Pays de la Loire d'après le cahier spécial de l'association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC) sur les agents de la fonction publique et les élus locaux ;
- prendre en compte les évolutions de la réglementation qui peuvent générer des besoins nouveaux.

Le caractère cyclique de formation est, en tout état de cause, une contrainte forte pour les organismes qui n'ont pour seule activité que la formation des élus.

4.2.2 A l'issue du mandat, des préoccupations à la fois collectives et individuelles

A l'approche des élections locales, les élus peuvent ressentir le besoin de préparer le bilan du mandat et de se familiariser avec les règles régissant les campagnes électorales et notamment celles relatives au régime d'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations des collectivités six mois avant le mois du scrutin : au cours de l'année 2019, bon nombre de formations ont été dédiées à ces préoccupations (« Préparer un bilan de fin de mandat » ; « La communication en période électorale »). Elles concernent principalement les élus qui envisagent de se représenter.

Mais à titre individuel, certains élus locaux sont confrontés à une problématique de valorisation de leurs compétences professionnelles et de reconversion professionnelle qui sera d'autant mieux préparée qu'elle aura été anticipée.

De ce point de vue, le rapport complexe des élus locaux aux perspectives de professionnalisation de leurs fonctions a freiné la définition d'un référentiel de compétences.

Encadré n°1 : Un rapport complexe à l'expertise

Alors que les élus ont besoin de se former et acquièrent au cours de leurs mandats d'incontestables compétences, la reconnaissance de celles-ci bute sur le rapport complexe qu'ils entretiennent souvent avec l'expertise et plus globalement l'idée d'une professionnalisation de leurs fonctions.

- Le mandat d'élu local n'est pas un métier mais une fonction : aucune condition de diplôme ou aucun prérequis de compétence n'est exigé pour être éligible à un mandat local, tout citoyen devant pouvoir accéder à la fonction d'élu. La légitimité de l'élu local ne résulte pas de son niveau de qualification mais de l'élection au suffrage universel. Le baromètre de confiance politique du CEVIPOF (2019) montre que divers facteurs paraissent importants aux yeux des enquêtés pour faire confiance à un homme politique : l'honnêteté au sens large du thème, la fiabilité, la proximité sociale et la compétence. L'analyse des résultats de ces enquêtes souligne que la confiance ne se construit pas, principalement, sur la démonstration de compétences techniques.
- La plupart des élus préfèrent parler de fonctions, charges ou mandats que de profession. Le mandat est perçu sur un mode vocationnel voire sacrificiel. Dans ce contexte, solliciter une formation est souvent ressenti comme une demande de privilège tandis que la notion de travail politique demeure suspecte. Le mouvement de professionnalisation du personnel politique analysé par différents travaux sociologiques ne doit pas dissimuler que la plupart des 500 000 élus locaux exercent leurs fonctions à titre quasi-bénévole. De fait, il ressort de la troisième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité (2019) qu'en moyenne les 2/3 des maires déclarent exercer une fonction et non un métier.
- Il n'est pas évident d'identifier les contours de l'expertise nécessaire à un élu local pour exercer ses fonctions : au-delà de la maîtrise technique des enjeux de l'action publique locale, il est attendu de celui-ci une connaissance fine du territoire et de ses besoins mais aussi une capacité à être à l'écoute et au plus proche des citoyens. La richesse du parcours ou la maîtrise technique des sujets sont, souvent, moins important que sa capacité à être à l'écoute, représenter et porter les enjeux de son territoire, travailler en équipe. L'attachement à la figure du maire, seul élu à pouvoir revendiquer la confiance d'une majorité de citoyens s'explique par le fait qu'ils sont les seuls à pouvoir mobiliser, en même temps, ces différents registres.

Le travail politique a un caractère fluide et plastique qui peine à se cristalliser dans des fonctions aux frontières précises qui renverraient à des compétences facilement identifiables.

Le DIFE a donc été créé pour répondre à ce besoin en incitant l'élu à être l'acteur de son propre parcours professionnel. Force est de constater qu'il est fort peu mobilisé à cet effet (les formations à la reconversion représentent 3 % du total). Au-delà du caractère récent de ce dispositif qui reste encore mal connu, différents facteurs liés directement à l'objectivation ou à l'accompagnement de ce besoin peuvent expliquer ce manque d'appétence :

- Le nombre important d'élus retraités notamment dans les petites collectivités réduit naturellement l'importance du public concerné.
- Le processus de validation des acquis de l'expérience (VAE) est perçu comme lourd, long, coûteux et pas toujours en adéquation avec les besoins ressentis. Il réclame du candidat la complétion de deux livrets dont les contenus et la gestion calendaire nécessitent l'assistance d'un opérateur maîtrisant les dispositifs de construction de ce type d'instrument du parcours professionnel. L'adoption de la loi du 5 septembre 2018, qui formalise la notion de « bloc de compétences » comme base de la construction des parcours (cf. annexe n°5) vise à permettre leur plus grande modularité, mais augmente également dans les faits la complexité de conduite d'un dossier de VAE.

- Le dispositif de troisième concours qui vise à élargir l'éventail des profils de la fonction publique à des professionnels issus du privé et de la société civile se développe mais n'est pas encore généralisé. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) n'est pas encore en mesure de vérifier son attractivité pour d'anciens élus locaux et le nombre de ceux qui en ont effectivement bénéficié.
- on peut, en effet, se demander si les élus n'aspirent pas d'abord à une reconnaissance des compétences professionnelles acquises dans le cadre de leur mandat leur permettant de valoriser celles-ci dans le cadre d'une activité professionnelle qu'à changer de métier. Un fonctionnaire de catégorie B de la fonction publique ayant exercé des fonctions de maire comprendra difficilement de se voir opposé l'absence de responsabilités d'encadrement et de direction pour accéder à une promotion en A. Peu de passerelles existent aujourd'hui entre le monde politique et le monde professionnel.

Or, quelle que soit la taille de leur collectivité, les élus acquièrent et développent des compétences à l'occasion de l'exercice de leur mandat.

Celles-ci restent, à ce jour, peu valorisées. Partant de ce constat, deux chercheurs, Bénédicte HALBA, présidente de l'Institut de recherche et d'information sur le volontariat (IRIV) et Jean François PIN de l'Institut national du Développement local (INDL) ont conduit un projet intitulé « Valoriser les acquis de l'expérience professionnelle des élus locaux » dans le cadre du programme européen Leonardo Da Vinci (former et éduquer tout au long de la vie). Ce projet mené entre 2006-2009 qui a associé 7 pays et a été primé en 2006 comme exemple d'excellente pratique pour sa contribution au processus de Copenhague (apprentissage non formels et informels) a jeté les bases d'une approche originale de ce sujet.

Le projet visait à aider les élus locaux à mieux identifier les missions qu'ils ont rempli à l'occasion de leur mandat et à les traduire en compétences : communiquer avec les autres, négocier et gérer la diversité, motiver une équipe, créer un réseau, gérer les conflits, développer un projet, répondre aux préoccupations de populations hétérogènes... Dans ce cadre, le produit final visé était la mise en place d'un portfolio numérique dans lequel les acquis de formation et de l'expérience de l'élu étaient définis, démontrés et stockés en vue de la reconnaissance par un établissement. Les compétences étaient rassemblées suivant cinq grands thèmes : communication ; administration, budget et comptabilité ; gestion et organisation ; gestion de projets ; analyse des besoins de la population. Les élus étaient invités à les classer en fonction de leur degré de complexité (de la plus simple à la plus difficile à utiliser dans un autre contexte) et de maîtrise de celle-ci.

Cette démarche a prospéré dans un autre secteur, celui du bénévolat confronté à des problématiques assez similaires (complexité de l'environnement, clivage entre grandes et petites associations, manque de reconnaissance de l'expérience acquise, compétences sociales et civiques peu valorisées...) et donné lieu à des réalisations concrètes (passeport bénévolat, portefeuille de compétences). Une approche similaire est également en cours avec l'appui de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour identifier compétences et responsabilités transposables acquises au cours de l'exercice d'un mandat syndical.

S'agissant des élus locaux, seule l'ARIC en Bretagne s'est appropriée cette démarche en proposant de valoriser l'itinéraire, les savoirs et les apprentissages des élus. Il s'agit d'aider les élus à analyser leurs tâches quotidiennes et à les traduire en compétences. A l'issue d'une démarche individuelle et collective s'étalant sur une période de six mois, chaque élu disposera d'un « passeport de compétences » qu'il pourra utiliser pour valoriser son parcours professionnel au sein de l'entreprise ou de l'administration qui l'emploie (inscription aux troisième concours de la fonction publique), s'inscrire dans une démarche de valorisation des acquis de l'expérience ou contribuer à transmettre les savoirs acquis à d'autres élus. Ce dispositif est cofinancé par chaque élu, la collectivité concernée et la région au titre de sa compétence en matière de formation professionnelle.

Cette démarche expérimentale aujourd'hui à l'étude sur d'autres territoires (notamment par l'institut de préparation à l'administration générale de Strasbourg) permet d'apporter une réponse souple et modulaire au besoin de valorisation des compétences des élus qui ne se résume pas à la VAE et mériterait d'être développée.

La présente annexe permet d'esquisser des réponses à deux questions qui sont au cœur du présent rapport :

- La formation des élus locaux à leurs fonctions présente-t-elle des spécificités telles qu'elles justifient la mise en place d'un dispositif dérogatoire au droit commun de la formation professionnelle ? La mission considère que si les thématiques qui structurent l'offre de formation proposée aux élus ne présentent pas, à de rares exceptions près (gouvernance territoriale), de réelles singularités, la difficulté de définir les frontières précises du travail politique et les compétences qu'ils appellent mais aussi les modalités de mise en œuvre de cet apprentissage (continuum information-formation-conseil, importance de la sociabilité, regard engagé sur les politiques publiques) plaident pour une approche spécifique de ce public.
- Peut-on considérer que les formations proposées aux élus, au-delà de leur diversité, répondent réellement à leurs attentes et à leurs besoins ? Les conclusions de la mission rejoignent sur ce point la perplexité de la délégation du Sénat qui sur la base des réponses à un questionnaire envoyé aux élus locaux notait que les répondants jugeaient dans leur majorité les formations suivies « plutôt satisfaisantes », mais considéraient à près de 90 % nécessaire de les adapter plus finement aux besoins des élus locaux.

Annexe n° 4 : Le cadre juridique de la formation des élus locaux et son application

1 DES DISPOSITIFS JURIDIQUES THEORIQUEMENT COMPLEMENTAIRES ONT ETE MIS EN PLACE AFIN DE FAVORISER LA FORMATION DES ELUS

1.1 Le cadre juridique régissant la formation des élus locaux s'est progressivement renforcé

1.1.1 L'existence d'un droit à la formation financé par la collectivité a été reconnu par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Avant 1992, la formation des élus relevait d'initiatives individuelles, associatives ou partisans, sans toutefois bénéficier d'un encadrement ou même d'un accompagnement juridique. Elle résultait de l'action d'un mouvement politique qui, pour crédibiliser son action et ses candidats, mettait en place des démarches de formation de ses membres. Elle pouvait aussi découler d'initiatives d'associations d'élus qui diffusaient les informations utiles et nécessaires au bon exercice du mandat. Pour autant, avant le lancement du processus de décentralisation, le besoin et donc la demande des élus en matière de formation n'apparaissaient pas prioritaire et n'ont pas connu de traduction législative ou réglementaire.

Cette situation évolue avec l'adoption de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Soucieux de reconnaître des garanties aux élus pour l'exercice de leurs fonctions, constitutives d'un embryon de statut de l' élu, le législateur introduit dans le code des communes diverses mesures dont une nouvelle section consacrée au droit à la formation.

La loi reconnaît ainsi que les « membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions » et que « les frais de formation de l' élu constituent une dépense obligatoire pour la commune ».

Afin de faciliter l'exercice pratique de ce droit pour les élus, il est prévu que « les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement ». De même, « les pertes de revenu de l' élu sont également supportées par la commune », avec toutefois une modulation dans la mesure où elles ne sont compensées que dans la limite de six jours par élu pour la durée d'un mandat et avec un plafond horaire d'une fois et demie la valeur du salaire minimum de croissance (SMIC).

Dans le même esprit est institué, au bénéfice des élus, un congé de formation de six jours, renouvelable en cas de réélection. Les textes réglementaires pris en application de cette disposition se veulent en outre protecteur des élus qui souhaitent faire usage de ce droit : si un employeur, public ou privé, peut refuser l'accord de ce congé, il doit alors justifier des conséquences préjudiciables que constitueraient l'absence de l' élu, prendre l'avis des instances représentatives du personnel ou des commissions paritaires, et ne peut opposer un nouveau refus dans le cas où une nouvelle demande serait reformulée.

Le financement de ces mesures est prévu par les textes. La loi indique ainsi que « le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20% du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune ».

Afin d'encadrer les conditions d'utilisation de l'argent public ainsi mobilisé, la loi prévoit que l'ensemble de ces dispositions ne s'appliquent qu'à condition que « l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur ». Cet agrément est délivré après avis d'une instance consultative, le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), dont la création est prévue par la loi.

Présidée par un élu local et composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ce conseil a également pour mission « de définir les orientations générales de la formation des élus locaux ».

Enfin, afin de prévenir les risques d'abus, la loi exclut du dispositif les voyages d'études des conseils municipaux.

Des dispositions de même nature sont introduites pour les membres des conseils généraux, des conseils régionaux ainsi que des assemblées de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte.

Elles ont par ailleurs été codifiées dans le code général des collectivités territoriales par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales : à partir de l'article L. 2123-12 pour les élus des conseils municipaux, de l'article L. 3123-10 pour les élus des conseils généraux (puis départementaux), et de l'article L. 4135-10 pour les élus des conseils régionaux.

La loi de 1992 constitue ainsi bien le moment fondateur d'un dispositif de formation des élus prévu, encadré et financé par la puissance publique. Le droit à la formation est affirmé, tandis que sont posées les conditions de son exercice (financement incluant le remboursement des frais occasionnés, opposabilité face à l'autorité hiérarchique professionnelle de l'élu) et que des limites sont fixées (agrément nécessaire des organismes de formation, plafonnement des dépenses et des frais annexes, prévention d'abus éventuels).

Pour autant, ce dispositif sera rapidement jugé incomplet et fera alors l'objet d'approfondissements.

1.1.2 Ce droit a été conforté par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Dans les années qui suivent l'adoption de la loi de 1992, les rapports annuels du CNFEL ont mis en évidence la faible mobilisation des crédits de formation pour les élus locaux²² alors même que les besoins demeuraient – et étaient ressentis comme croissants par les élus concernés.

Il a été procédé à une première modification, d'apparence technique mais révélatrice de la difficulté de rendre ce droit effectif, avec la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Jusqu'alors, selon le texte adopté en 1992, le plafond des dépenses de formation était de 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune. Or, la renonciation par les élus à tout ou partie de leurs indemnités de fonction, fréquente dans les petites communes rurales où l'exercice des fonctions électives est perçu comme une activité bénévole, avait pour conséquence une diminution parallèle des possibilités de formation. La loi de 1999 réforme ce dispositif en portant le plafond à 20 % des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus. Le budget communal de formation est ainsi fixé, au maximum, par rapport à un plafond légal et ne dépend plus d'une décision du conseil municipal sur les indemnités effectivement allouées aux élus.

C'est surtout la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a constitué un second temps d'élargissement des facilités relatives aux dispositifs de formation des élus.

Cette loi introduit l'obligation, pour les assemblées délibérantes, d'une délibération dans les trois mois qui suivent leur renouvellement « sur l'exercice du droit à la formation de [leurs] membres ».

²² Cette faible motivation est d'ailleurs soulignée dans le rapport déposé par M. Bernard Derosier au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2001.

Cette délibération doit déterminer « les orientations et les crédits ouverts à ce titre ». Dans le même esprit, il est prévu qu'un « tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. » Ce tableau doit donner lieu « à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal ».

Dans l'esprit du législateur, il s'agit bien de favoriser la connaissance par les élus de leurs droits en la matière et donc de contribuer à une clarification des conditions d'utilisation des crédits de formation, tout en veillant à préserver le caractère individuel de ces droits.

Les droits individuels des élus sont également renforcés. Ainsi, la durée du congé de formation est portée à 18 jours par mandat. En parallèle, les possibilités de compensation des pertes de revenu liées à la formation passent également de 6 à 18 jours.

Enfin, la loi ouvre la possibilité d'une mutualisation des crédits de formation au niveau intercommunal, et même d'un transfert des compétences exercées par les communes à ce niveau, avec ce qu'elles impliquent en termes de délibérations à adopter et de prise en charge pour les bénéficiaires.

1.1.3 Il a été renouvelé et complété par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat

1.1.3.1 Le dispositif existant fait l'objet d'un nouvel approfondissement

Issue d'une initiative parlementaire bipartisane²³, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat constitue un troisième temps de l'approfondissement des droits à la formation des élus.

Le dispositif instauré par la loi de 1992 et précisé par celle de 2002 fait l'objet de nouveaux compléments sur deux points.

Il est d'abord prévu que « 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 ». Il s'agit bien de spécifier qu'une catégorie d'élus, ceux qui exercent les fonctions exécutives, ont des besoins spécifiques qui leur ouvrent des droits particuliers.

De manière parallèle, une formation doit obligatoirement être organisée pour les élus ayant reçu une délégation au sein des exécutifs départementaux et régionaux.

Ensuite, a été adopté le principe selon lequel le « montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction » susceptibles d'être allouées aux élus de l'assemblée délibérante concernée. Le plafond de 20% de ce même montant, déjà prévu par les textes, est conservé, et se trouve désormais complété par un montant plancher. Cette disposition doit inciter les communes à réellement consacrer une partie du budget des indemnités des élus aux missions de formations, ce qui n'était alors le cas que pour une minorité de collectivités.

Enfin, 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 ». Les modalités de report sont ainsi assouplies, même s'ils ne peuvent « être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante ». La possibilité d'étaler les dépenses dans le temps et de ne pas être prisonnier du cycle annuel est ainsi ouverte, dans la limite de la durée du mandat en cours.

²³ Portée par les sénateurs Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault.

1.1.3.2 Surtout, a été institué un droit individuel à la formation qui renouvèle ce droit en le complétant

La principale innovation de la loi de 2015 réside cependant davantage dans la création d'un nouveau droit, le droit individuel à la formation (DIFE).

Ouvert à l'ensemble des membres des assemblées locales délibérantes (conseillers municipaux, départementaux, régionaux ou territoriaux, de métropole comme d'outre-mer), soit près de 510 000 élus, sans qu'il ne soit fait de distinction selon le niveau de collectivité ou selon que l'élu dispose ou non de délégation, il porte sur un crédit annuel de 20 heures par année complète de mandat cumulable sur toute la durée du mandat. Concrètement, le compte mobilisable n'est crédité qu'à l'issue de la première année de mandat ; en d'autres termes, il n'est pas possible d'utiliser son DIFE pendant la première année de mandat.

Alors que le dispositif alors en vigueur et régulièrement complété depuis découlait de votes et donc du fonctionnement des assemblées délibérantes, la mise en œuvre du DIFE n'est pas subordonnée à une délibération locale et « relève de l'initiative de chacun des élus ». Elle s'inscrit donc dans une logique d'individualisation de ce droit, tant dans sa création que dans son utilisation.

La finalité des formations susceptibles d'être suivies est d'ailleurs large : elles peuvent porter sur l'approfondissement des compétences jugées utiles pour l'exercice du mandat, sans que cela ne constitue cependant un impératif. Le législateur a en effet prévu qu'elles peuvent être « sans lien avec l'exercice du mandat », notamment dans le cas où elles contribuent « à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat ». Il s'agit bien là d'une extension de la portée des mesures concernant la formation des élus, dans la mesure où il est ici explicitement envisagé que le DIF contribue à préparer l'après-mandat.

Le soutien à la reconversion des élus après la fin de leur mandat se retrouve d'ailleurs directement dans la genèse du dispositif. Lors des états généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat les 4 et 5 octobre 2012, a été abordée la question de l'après-mandat. Quelques semaines plus tard, le sénateur Antoine Lefèvre remet un rapport d'information intitulé « La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires ». Il y développe la nécessité de proposer un dispositif d'aide à la reconversion, qu'il appelle « droit individuel à la formation » et par lequel des formations diplômantes seraient proposées aux élus. Et c'est sous la forme d'un amendement déposé par ce même sénateur et adopté par la commission des lois du Sénat que ce dispositif s'est retrouvé, in fine, dans le texte issu de la proposition déposée par Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault.

Pour autant, comme indiqué, le texte voté reste très ouvert sur la manière dont peut être utilisé ce crédit de 20 heures.

Le financement de la mesure est normalement garanti par « une cotisation obligatoire, dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, assise sur leurs indemnités et collectée par un organisme collecteur national ». Ici encore, il s'agit d'une reprise in extenso de la recommandation émise par le sénateur Antoine Lefèvre²⁴.

1.1.4 Les juridictions administratives ébauchent une jurisprudence protectrice du droit des élus

La jurisprudence en matière de droit à la formation des élus est relativement limitée. Le portail d'information juridique LexisNexis parle même d'une jurisprudence « rarissime, sinon inexistante » dans l'un de ses commentaires d'arrêt sur la question.²⁵

²⁴ L'intéressé s'en félicitera d'ailleurs lors des débats aboutissant au vote de la loi.

²⁵ https://lexis360.lexisnexis.fr/droit-document/article/la-semaine-juridique-administrations-collectivites-territoriales/10-2002/E02_PS_SJA_SJA0210TE02.htm#.XeI_S69CfIU.

Pour autant, certaines décisions significatives peuvent être soulignées. Elles s'inscrivent toutes dans une lignée protectrice du droit à l'accès à la formation pour les élus locaux.

Le 18 juin 2002, la cour administrative d'appel (CAA) de Marseille juge que, si les dispositions selon lesquelles « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions » n'ouvrent pas un droit à la formation qui ne serait pas justifié par l'intérêt de cette formation pour le bon fonctionnement du conseil municipal, elles ne limitent pas ce droit aux cas où le conseiller municipal concerné exercerait des fonctions spécifiques au conseil municipal ou ferait partie de telle ou telle commission spécialisée. Aussi, la CAA estime que, en rejetant une demande de prise en charge financière de la participation d'un conseiller municipal à un stage ne portant pas directement sur le thème des commissions dont il est membre, le maire a entaché sa décision d'erreur de droit.²⁶

En décembre 2007, la CAA de Lyon a apporté d'autres précisions intéressantes. Elle a jugé que le maire ne pouvait pas refuser l'inscription d'un élu à une formation au motif que cette dernière serait dispensée par un organisme autre que celui qu'il aurait voulu qu'il choisisse. De fait comme de droit, c'est à l'élu qu'il appartient de choisir l'organisme agréé qui dispense la formation.²⁷ Ce point est d'ailleurs développé dans la réponse à une question écrite posée par un député en 2010 : il est répondu que « le droit à la formation étant un droit individuel, l'élu peut librement choisir l'organisme de formation dans la mesure où celui-ci a reçu un agrément délivré par le ministre de l'intérieur ».²⁸

Dans la continuité de cet esprit, le tribunal administratif (TA) de Toulouse a, en 2009, annulé une délibération qui attribuait l'essentiel du montant voté par le conseil municipal à un organisme spécifique et instaurait « une limitation financière manifestement excessive du droit à la formation des élus ». Dans ce jugement, les causes d'annulation sont cumulatives ; il ressort cependant que le caractère insuffisant du montant voté et attribué à la formation des élus est un des éléments pris en compte par le juge parmi ses motifs d'annulation : dans la mesure où les dépenses de formation sont des dépenses obligatoires à la charge des collectivités locales, un refus ne peut être opposé à une demande de formation en raison de crédits insuffisamment provisionnés.²⁹

La CAA de Bordeaux a approfondi cette jurisprudence en indiquant que l'élu local a la liberté du choix de son organisme de formation, et ce même si d'autres organismes de formation dispensent des stages moins onéreux, dès lors que la formation est adaptée aux besoins des élus, que son coût n'est pas excessif et que le plafond de 20 % consacré aux dépenses de formation n'est pas dépassé.³⁰

En 2012, le TA d'Amiens a précisé que le conseil municipal ne peut, dans ses délibérations, limiter le droit à la formation des élus au-delà de ce que permet le CGCT. C'est ainsi qu'a été annulé un règlement qui prévoyait des conditions supplémentaires et restrictives, en l'occurrence de délais entre le dépôt de la demande de prise en charge et la date de la formation.³¹

Enfin, en 2013, la CAA de Douai s'est prononcée sur le fait qu'une délibération d'un conseil municipal fixant un montant global dédié à la formation pour les membres du conseil n'impliquait pas que le maire soit en droit de refuser la prise en charge d'une formation à un élu au motif qu'il aurait déjà atteint le montant susceptible de lui être alloué individuellement.³²

²⁶ CAA Marseille (2e Ch.), 18 juin 2002, Capallère.

²⁷ CAA Lyon, 18 décembre 2007, Mme D et autres.

²⁸ QE n° 59293, 2 février 2010, J.O. A. N, p. 1164

²⁹ TA Toulouse, 2 octobre 2009, Mme Argentin.

³⁰ CAA Bordeaux, 9 novembre 2010, Commune de Fenouillet.

³¹ TA Amiens, 24 janvier 2012, M. J et Mme B.

³² CAA Douai, 17 janvier 2013, M. Serna.

Il résulte de cette jurisprudence que le maire, en sa double qualité d'exécutif de la collectivité et par là même de seul ordonnateur des dépenses³³, ne peut refuser la prise en charge d'une dépense de formation d'un élu municipal que dans trois hypothèses :

- si cette demande de formation est sans lien avec l'exercice du mandat,
- si l'organisme de formation n'a pas reçu l'agrément du ministre de l'intérieur,
- si la commune ne dispose pas des crédits nécessaires et que le plafond des dépenses susceptibles d'être engagées a été atteint.

1.2 Un système de régulation et de gestion administrative par les pouvoirs publics est prévu par les textes

1.2.1 Le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) joue un rôle central dans la délivrance des agréments aux organismes de formation des élus

Comme évoqué supra, la loi de 1992 a créé une instance consultative, le CNFEL, dont l'avis est requis avant toute délivrance d'agrément pour un organisme de formation souhaitant s'impliquer dans la formation des élus. Ceci ne signifie pas qu'un organisme non agréé ne puisse intervenir dans les dispositifs de formation, en revanche, les frais engendrés par les élus ne pourraient dans ce cas être pris en charge par leur collectivité d'appartenance.

L'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales introduit les règles qui président à la composition et au fonctionnement du CNFEL. C'est cet article qui précise que le conseil est composé « de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux », qu'il est « présidé par un élu local, et qu'il a « pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément. »

C'est également dans cet article qu'il est précisé que « la délivrance de l'agrément à la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de formation est subordonnée à la condition que cette personne n'ait pas fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'activité de formation considérée. » De fait, des critères de moralité conditionnent la capacité à se voir donner un agrément du ministre.

Les textes réglementaires d'application précisent la composition du conseil. Le CNFEL se compose de vingt-quatre membres, nommés par arrêté du ministre de l'intérieur. Sur ces vingt-quatre membres, douze élus locaux représentant les différentes catégories de collectivités locales. Les douze autres membres sont des personnalités qualifiées.³⁴

³³ Qualité qui implique qu'il soit saisi préalablement à toute action de formation afin d'engager les formalités afférentes entre la commune et l'organisme de formation.

³⁴ Leur composition est strictement encadrée. S'agissant des élus : deux élus représentent les communes de moins de cinq cents habitants ; deux élus représentent les communes de cinq cents habitants à neuf cent quatre-vingt-dix-neuf habitants ; deux élus représentent les communes de mille habitants à trois mille quatre cent quatre-vingt-dix-neuf habitants ; un élu représente les communes de trois mille cinq cents habitants à neuf mille neuf cent quatre-vingt-dix-neuf habitants ; un élu représente les communes de dix mille habitants à quatre-vingt-dix-neuf mille neuf cent quatre-vingt-dix-neuf habitants ; un élu représente les communes de cent mille habitants au moins ; deux élus représentent les conseils généraux ; un élu représente les conseils régionaux et l'assemblée de Corse. Ils sont tous désignés après consultation des associations représentatives d'élus locaux. S'agissant des personnalités qualifiées, doivent figurer au moins un membre du Conseil d'Etat, un magistrat de la Cour des comptes, et quatre

Chacun de ces membres est désigné pour un mandat renouvelable de trois ans. En outre, le conseil associe à ses débats un représentant du ministre de l'intérieur qui n'a cependant pas voix délibérative.

Le CNFEL élabore lui-même son règlement intérieur. Son rythme de réunion n'est pas inscrit de manière fixe : il se réunit aussi souvent que de besoin, à la demande du ministre de l'intérieur ou à la demande du président ou de la majorité des membres du conseil national, y compris pour l'examen de questions relatives aux orientations générales de la formation des élus locaux.

Au moins une fois tous les deux ans, le président du CNFEL remet un rapport d'activité au ministre de l'intérieur. Ce rapport « retrace les principaux axes de la politique de formation des élus au cours des années écoulées et énonce les propositions et recommandations émises par le conseil dans les domaines de ses compétences. »

Ces mêmes textes prévoient en outre les conditions que les organismes candidats à l'agrément doivent remplir. Outre la liste des documents à remettre³⁵, l'organisme doit « présenter de manière détaillée et explicite la nature des actions qu'il est en mesure d'assurer en précisant leur objet, leur durée, leur contenu et leur effectif. » De ce fait, il « doit justifier qu'il offre des formations adaptées aux besoins des élus locaux. » Le dossier est déposé à la préfecture de son département de localisation, avant d'être transmis par le préfet au ministre de l'intérieur, généralement accompagné d'un avis sur la nature de la demande.

Lorsque l'agrément est accordé, il l'est d'abord pour une durée de deux ans. Le dossier de renouvellement doit être adressé au préfet deux mois au moins avant l'expiration du premier agrément et six mois au moins avant l'expiration des renouvellements suivants. Après un premier agrément, celui-ci est indéfiniment renouvelable par période de quatre ans, après une procédure identique à celle suivie pour une première demande d'agrément, à ceci près que l'organisme demandeur doit fournir des justificatifs supplémentaires.³⁶

La conjonction de ces dispositions permet au CNFEL d'occuper une place prépondérante dans le dispositif. Tous les organismes candidats à un agrément doivent lui soumettre leur dossier, et il se prononce sur chacun d'eux. Il dispose d'une vue d'ensemble sur le dispositif et peut influencer l'évolution de ses axes comme de ses priorités.

1.2.2 Le rôle de la DGCL

S'il dispose d'un regard complet sur les organismes de formation, le CNFEL n'est en mesure de ne donner qu'un avis consultatif, dont seul le recul permet de dire s'il est ou non suivi. La délivrance de l'agrément ne relève que de la décision du ministre de l'intérieur.

En outre, le secrétariat du conseil est assuré par les services du ministre de l'intérieur.

A la conjonction de la réception des dossiers, de leur instruction, de la préparation des réunions du CNFEL, et de la prise de décision in fine se trouvent les services du ministère, à travers la direction générale des collectivités locales, et plus spécifiquement la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale.

professeurs de l'enseignement supérieur ou directeurs de recherche du Centre national de la recherche scientifique ou d'organismes publics similaires.

³⁵ En l'occurrence, un dossier incluant le statut juridique de l'organisme, l'identité de ses dirigeants ou administrateurs responsables, les moyens financiers, techniques et humains dont il dispose, les diplômes, titres ou références des personnes chargées de définir et d'assurer les actions de formation, ainsi qu'une copie de la pièce d'identité, de l'extrait d'acte de naissance ou du livret de famille de la personne qui exerce à titre individuel l'activité de formation, dirige ou gère l'organisme demandeur ou tout document nécessaire à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire ou de son équivalent à l'étranger.

³⁶ A savoir un document retraçant l'emploi des sommes déjà reçues au titre des dépenses de formation des élus, un bilan pédagogique contenant notamment les évaluations réalisées par les stagiaires, un bilan financier de son activité de formation des élus locaux, et un compte de résultat du dernier exercice clos. Les documents comptables sont certifiés par un commissaire aux comptes.

1.2.3 La gestion du DIFE, très encadrée, est confiée à la Caisse des dépôts et consignations

Afin de permettre l'effectivité du DIFE, la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes crée un fonds spécifiquement dédié au financement du DIFE. Il est indiqué que « la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative, technique et financière de ce fonds et instruit les demandes de formation présentées par les élus. » En outre, « le bilan de la gestion du fonds fait l'objet d'une information annuelle du comité des finances locales. »

Il sera précisé par un texte ultérieur³⁷ que les collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés assurent la liquidation de leur cotisation due au titre du DIFE, et que le produit de cette cotisation est affecté à l'agence de services et de paiements (ASP). Une convention de mandat est conclue entre la Caisse des dépôts et consignations et l'ASP pour préciser les modalités de gestion du fonds et d'instruction des demandes.

Des textes réglementaires complètent ce dispositif.³⁸ Ils précisent que les dépenses de formation au titre du DIFE sont constituées par les frais pédagogiques, auxquels s'ajoutent les frais de déplacement et de séjour. La prise en charge ne peut être assurée qu'après constatation de la réalisation du service fait. C'est au gestionnaire du fonds, donc à la Caisse des dépôts et consignations, d'instruire les demandes présentées par les élus locaux, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, et de tenir à jour le nombre d'heures acquises (et dépensées) par l'élu local. C'est également à elle qu'il incombe de vérifier si la formation demandée s'inscrit dans les listes de formations éligibles.

De fait, aucune formation ne peut être prise en compte au titre du DIFE sans qu'elle n'ait préalablement été instruite par la Caisse, qui peut décider de refuser le financement de certaines formations. Là encore, sa marge de décision est précisée, dans la mesure où les critères d'éligibilité des formations font l'objet d'un encadrement précis. Soit elles sont relatives à l'exercice du mandat : elles doivent alors être dispensées par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur. Soit elles contribuent à la réinsertion professionnelle postérieure à la fin du mandat : elles doivent alors être éligibles au titre du compte personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail.³⁹

Enfin, une commission consultative placée auprès de la Caisse des dépôts et consignations est instituée. Comprenant cinq membres, quatre élus⁴⁰ et le directeur général des collectivités locales, elle « émet un avis sur les questions intéressant la mise en œuvre du droit individuel à la formation des élus locaux, à la demande du ministre en charge des collectivités territoriales ou du gestionnaire du fonds. »

³⁷ En l'occurrence par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

³⁸ En particulier les décrets n° 2016-870 du 29 juin 2016 relatif aux modalités d'application du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux et n° 2017-474 du 3 avril 2017 modifiant certaines dispositions financières relatives au droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux.

³⁹ Cet article est ainsi rédigé :

« I.- Sont éligibles au compte personnel de formation les actions de formation sanctionnées par les certifications professionnelles enregistrées au répertoire national prévu à l'article L. 6113-1, celles sanctionnées par les attestations de validation de blocs de compétences au sens du même article L. 6113-1 et celles sanctionnées par les certifications et habilitations enregistrées dans le répertoire spécifique mentionné à l'article L. 6113-6 comprenant notamment la certification relative au socle de connaissances et de compétences professionnelles.

II.- Sont également éligibles au compte personnel de formation, dans des conditions définies par décret :

1° Les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience mentionnées au 3° de l'article L. 6313-1 ;

2° Les bilans de compétences mentionnés au 2° du même article L. 6313-1 ;

3° La préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger et du groupe lourd ;

4° Les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises ayant pour objet de réaliser leur projet de création ou de reprise d'entreprise et de pérenniser l'activité de celle-ci ;

5° Les actions de formation destinées à permettre aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Seuls les droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen peuvent financer ces actions. »

⁴⁰ L'origine des élus susceptibles d'être désignés est en outre encadrée par le décret, qui prévoit que deux élus représentent les communes dont un représentant les EPCI à fiscalité propre, un élu représente « les départements et le département de Mayotte », un élu représente « les régions et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. »

2 MALGRE SON APPARENTE COMPLETEUDE, CE DISPOSITIF NE REMPLIT PAS SON ROLE

2.1 Le droit à la formation issu de la loi de 1992 n'a pas encore trouvé sa place tandis que le recours au DIF se développe fortement

2.1.1 Le droit à la formation des élus n'est que faiblement utilisé

2.1.1.1 Les données chiffrées mettent en évidence que les collectivités remplissent peu ou mal leurs obligations en matière formation des élus

Au-delà des textes et des dispositifs ouverts par la réglementation en vigueur, la pratique révèle que, malgré ses évolutions successives, le droit à la formation des élus financé par les cotisations des collectivités n'est que faiblement utilisé.

2.1.1.1.1 Toutes les communes sont loin d'adopter des délibérations concernant l'exercice du droit à la formation des élus

Ni les préfetures ni a fortiori la DGCL n'ont de statistiques exhaustives sur le nombre de communes qui prennent des délibérations relatives à l'exercice du droit à la formation des élus locaux.

Toutefois, lors de ses déplacements, la mission a interrogé les préfetures rencontrées sur le sujet dans les départements concernés. Dans chaque cas, il en résulte qu'une minorité de collectivités a délibéré sur la formation de ses élus. Ainsi, en Meurthe-et-Moselle, département où pourtant l'association départementale des maires est présentée comme moteur dans la diffusion de la culture de la formation, seules 34 collectivités ou groupements ont été recensés comme ayant délibéré en début de mandat 2014-2020 sur la question de la formation des élus.

L'analyse de budgets des communes met par ailleurs en évidence le fait que près des deux tiers d'entre elles (62%) n'ont inscrit aucune dépense de formation des élus dans leurs comptes en 2018.

Il est raisonnable d'en déduire que vraisemblablement plus de la moitié des communes n'ont pas délibéré dans les trois mois suivant leur renouvellement sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres, malgré l'obligation qui leur est fixée par la loi en ce sens.

Tableau n°1 : Communes ayant inscrit des dépenses de formation en 2018

	Nombre de communes	%
Communes dont la dépense de formation des élus est égale à 0	21 743	62%
Communes ayant inscrit une dépense de formation des élus	13 164	38%
Total	34 907	100%

Source : Mission, à partir de données Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

L'examen des échantillons de délibérations présentées à la mission révèle une grande hétérogénéité d'actes. Dans certains cas, la délibération se contente de rappeler les dispositions législatives et de ce fait consiste davantage à en prendre acte, sans qu'un montant ne soit systématiquement arrêté. Dans d'autres, un montant est inscrit, sans que davantage de précisions ne soient apportées. Parfois, il est précisé pour quels types de formations les crédits doivent être mobilisés, le cas échéant avec la mention « par exemple », ce qui montre d'ailleurs que la liste en question n'est pas limitative et relativise de fait sa portée. Malgré, ou en dépit, des décisions des juridictions administratives (voir précédemment), des délibérations mentionnent que les montants doivent être utilisés de manière équitable entre les élus. Plus souvent, d'après les constats opérés, aucune mention ne précise les conditions d'utilisation.

Enfin, alors que la loi précise qu'un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est réalisé et qu'il doit donner lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal, aucun des nombreux élus rencontrés par la mission n'a évoqué les échanges tenus lors de ces débats, ni même l'organisation de ce débat.

2.1.1.1.2 Le seuil de 2% des indemnités d'élus à consacrer à la formation n'est pas atteint tandis qu'une majorité de communes n'a dédié aucun crédit à cet objectif

Bien que les collectivités doivent d'après la loi consacrer à la formation un montant supérieur ou égal correspondant à 2% des indemnités susceptibles d'être perçues par leurs élus, l'analyse des comptes de gestion pour l'année 2018⁴¹ montre que cette obligation n'est, en règle générale, pas respectée, comme l'illustre le tableau 2.

Tableau n°2 : Dépenses consacrées à la formation par chaque niveau de collectivité (montants en €)

	Indemnités de fonction des élus	Seuil plancher de 2% des indemnités	Seuil plafond de 20% des indemnités	Dépenses de formation des élus	% des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités	% du total par niveau de collectivité
Communes	1 167 985 986	23 359 720	233 597 197	9 824 994	0,84%	64,75%
Départements	131 885 066	2 637 701	26 377 013	1 491 365	1,13%	14,66%
Régions et CTU	61 662 302	1 233 246	12 332 460	2 224 901	3,61%	10,75%
EPCI	217 729 504	4 354 590	43 545 901	1 631 391	0,75%	9,83%
Total	1 579 262 858	31 585 257	315 852 572	15 172 651	0,96%	100%

Source : Mission à partir des données DGCL et DGFIP, à partir des comptes de gestion 2018

Dans l'ensemble, alors qu'un montant minimum de 31,5 M€ devrait d'après la loi être consacré aux dépenses de formations, moins de la moitié de ce montant est effectivement dépensé à cet effet. Par rapport au montant maximal susceptible d'être mobilisé, qui pourrait atteindre jusqu'à 315 M€, on reste donc très loin de ce qui pourrait être réalisé.

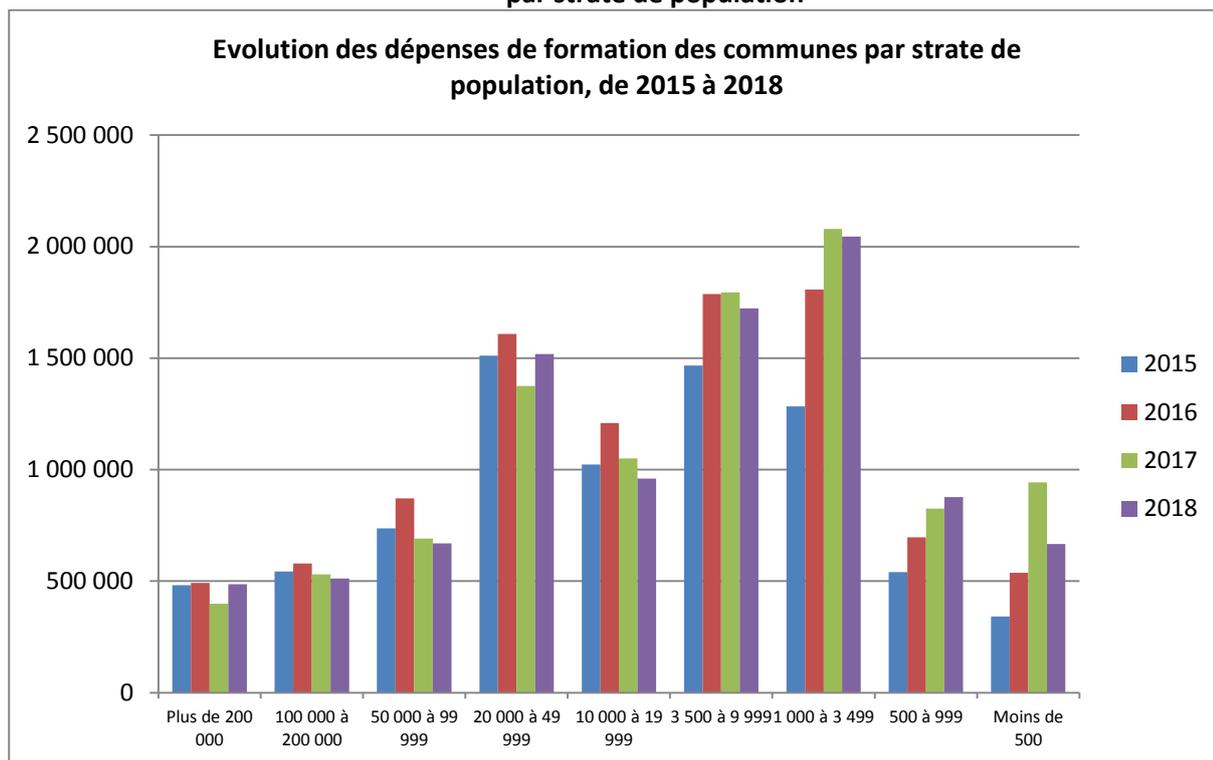
Dans le détail, il s'avère que seules les régions et les collectivités territoriales uniques (CTU) présentent un montant de dépenses de formation des élus conforme à l'obligation légale. Les communes versent moins de la moitié du montant qu'elles devraient consacrer à cette mission, et les départements à peine plus de la moitié.

Compte tenu du nombre prédominant de conseillers municipaux dans le total des élus, c'est dans le budget des communes que l'on trouve les dépenses les plus importantes. A elles seules, elles représentent 64,75% des dépenses de formation des élus. Si l'on rajoute les dépenses assumées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce sont près des trois quarts des dépenses qui concernent des élus exerçant un mandat de niveau infradépartemental.

Un bref recul historique montre que les dépenses de formation des communes ont progressé de près 20% entre 2015 et 2018. Elles étaient inférieures à 8M€ en 2015 ; elles se rapprochent désormais de 10 M€. Cette progression s'explique essentiellement par l'évolution des dépenses de formation des petites communes. L'augmentation des dépenses des communes de moins de 3 500 habitants explique, en effet, 93% de la hausse constatée.

⁴¹ Les montants consacrés à la formation sont inscrits sur une ligne spécifique dans le budget des collectivités. La comptabilisation de chacune de ces lignes permet de connaître les montants exécutés par chaque niveau de collectivité.

Graphique n°1 : Évolution récente des dépenses de formation des communes par strate de population



Source : Mission, à partir de données DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

2.1.1.1.3 Une analyse fine montre que la dépense par élu est d'autant plus élevée que la collectivité est importante.

La dépense par élu varie d'abord fortement selon le niveau de collectivité observé. Les régions dépensent ainsi trois fois plus pour chacun de leurs élus en moyenne que les départements. Elles dépensent même en moyenne 60 fois plus que les communes pour les enjeux de formation.

Tableau n°3 : Dépense de formation moyenne par strate de collectivité

	Dépense moyenne par élu (€)
Communes	19
Départements	370
Régions et CTU	1 140

Source : Mission, à partir de données Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

Un premier paradoxe peut à ce stade être mis en évidence. Les collectivités les plus importantes sont en effet dotées de services techniques, lesquels comptent des professionnels souvent expérimentés et à même de répondre aux enjeux rencontrés au quotidien par les élus, de même qu'à promouvoir une vision stratégique vers l'avenir. Les communes les plus petites, en revanche, sont souvent plus pauvres et s'appuient davantage sur les compétences propres de leurs élus. Ce sont donc eux qui, régulièrement, expriment le plus des besoins en matière de formation. Or, ce sont eux qui ont, de loin, le moins recours aux crédits de formation.

Au sein des collectivités de même niveau, l'observation précédemment émise est confirmée. Ainsi, la dépense par élu est 42 fois plus élevée dans les 40 communes les plus grandes que dans les 29 500 communes de moins de 2 000 habitants.

Tableau n°4 : Dépenses de formation par élu selon la population des communes

	Nombre de communes	Dépenses de formation totales	Nombre d'élus	Dépense moyenne par élu
Plus de 100 000 hab	40	977 860	2 600	376,10
10 000 à 100 000 hab	888	2 869 273	33 384	85,95
2 000 à 10 000 hab	4 261	2 512 728	107 925	23,28
Moins 2 000 hab	29 508	2 988 971	345 445	8,65
<i>nd</i>	210	0	5 629	0
Total général	34 907	9 348 832	494 983	19

Source : Mission, à partir de données Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

Pour les communes les plus petites, qui comptent moins de 2 000 habitants, la dépense moyenne par élu est ainsi inférieure à 10€. Si les communes les plus peuplées affichent des statistiques plus élevées, il est intéressant de relever que leurs dépenses de formation par élu se situent pratiquement au même montant que le niveau moyen des départements.

Au niveau des départements, justement, les observations vont dans le même sens : plus le département est peuplé, plus il consacre des moyens pour la formation de ses élus. En effet, la dépense par élu est 3,5 fois plus élevée dans les départements de plus de 600 000 habitants que dans les départements de moins de 300 000 habitants.

Tableau n°5 : Dépenses de formation des élus par département selon leur population

Collectivité	Nombre de départements	Dépenses de formation	Nombre d'élus	Dépense moyenne par élu
plus de 600 000 hab	41	1 012 529	2 015	502
300 000 à 600 000 hab	32	373 429	1 275	293
moins de 300 000 hab	23	105 408	738	143
Total général	96	1 491 365	4 028	370

Source : Mission, à partir de données Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

Les variations ne sont pas aussi importantes qu'entre les communes. Elles sont toutefois significatives.

Au niveau des régions, en revanche, les constats sont moins évidents. Certes, les régions les plus peuplées consacrent davantage de moyens à la formation, à l'inverse des celles comptant moins de deux millions d'habitants (la Corse et les régions ultramarines). Toutefois, cette dernière catégorie mise à part, les différences ne sont pas flagrantes, et les « petites » régions métropolitaines ne sont pas nécessairement celles où les élus se forment le moins. Les différences sont essentiellement propres aux habitudes locales. Hors la Corse et l'outre-mer, la dépense moyenne par élu variera de 1 à 4 (438 €/élu en Nouvelle Aquitaine contre 1771 €/élu en Auvergne-Rhône-Alpes).

Tableau n°6 : Dépenses de formation des élus par région selon leur population

Collectivité	Nombre d'élus	Frais de formation	Dépense moyenne par élu
Plus de 7 M hab	413	656 885	1 590,52
Entre 5 et 7 M hab	798	827 965	1 037,55
Entre 2 et 5 M hab	453	601 065	1 326,85
Moins de 2 M hab	247	93 391	378,10
Total général	1 911	2 179 306	1 140,40

Source : Mission, à partir de données Insee, Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

2.1.1.1.4 Des tendances géographiques apparaissent dans la répartition de la dépense de formation des élus des communes et des départements

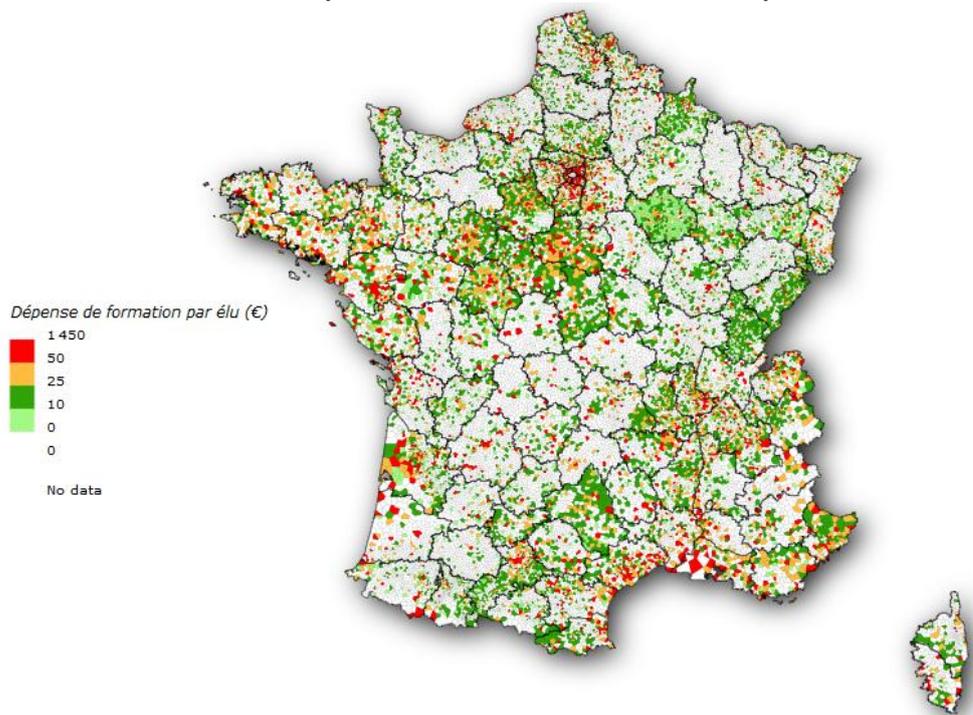
L'examen de la carte des dépenses de formation des élus déclarées par les communes, réalisée par la mission, fait apparaître de manière nette la structuration départementale de cette politique. Les différences de pratique sont par exemple très nettes entre le nord de l'Aveyron et le sud du Cantal, aux frontières de l'Aube, du Jura, de la Haute-Garonne ou des Ardennes.

Certains territoires connaissent une activité de formation des élus par les communes particulièrement élevée. Il s'agit notamment :

- des grands centres urbains ;
- de l'Île-de-France ;
- de l'axe Centre-Val-de-Loire, Pays-de-la-Loire, Bretagne ;
- de la façade atlantique ;
- du littoral méditerranéen.

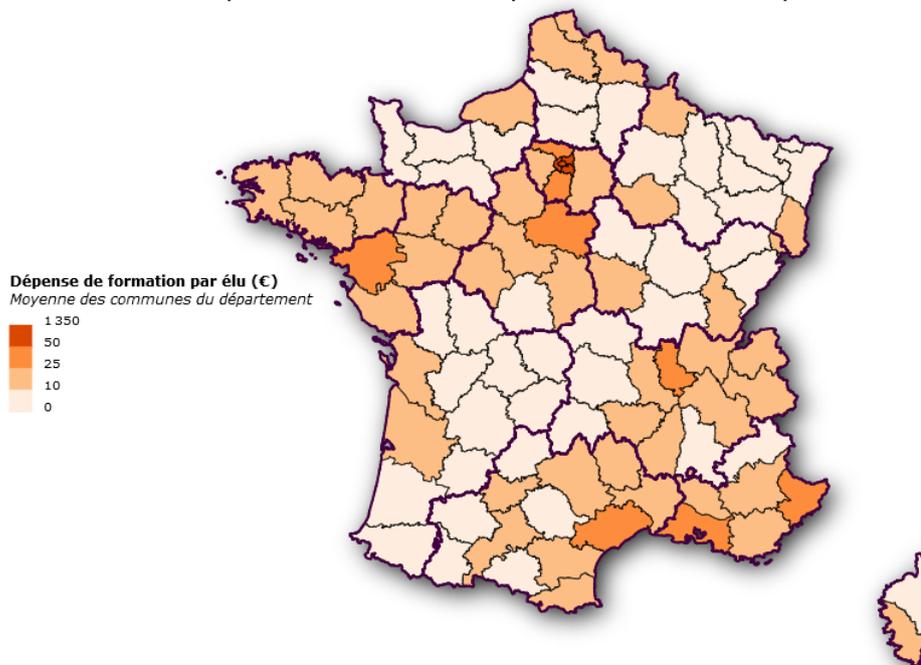
A l'inverse, une « diagonale du vide » en matière de formation des élus se dessine des Pyrénées-Atlantiques à la Haute-Saône.

Carte n°1 : Dépense de formation des communes par élu - 2018



Source : Mission, à partir de données Insee, Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

Carte n°2 : Dépense de formation moyenne des communes par élu - 2018



Source : Mission, à partir de données Insee, Bureau des élections, DGCL et DGFIP issues des comptes de gestion 2018

La lecture de ces cartes est à la fois enrichissante et paradoxale. En particulier, il est très difficile d'expliquer pourquoi un grand nombre de communes de certains départements ont des dépenses de formation, et pourquoi leurs voisines du département voisin n'en ont aucune, sans que cela ne soit lié de manière évidente à l'action des associations départementales des maires.

2.1.1.2 Un dispositif encore très largement méconnu et suscitant des réserves des élus

Au final, le bilan qui peut être tiré est que le dispositif de formation issu de la loi de 1992 reste mal connu des élus. Beaucoup ne connaissent pas cette possibilité qui leur est offerte. Certains sont informés par l'association des maires de leur département, encore faut-il noter que l'activité de ces dernières peut fortement varier d'un territoire à un autre.

Même lorsque ce droit est connu, il demeure peu utilisé de la majorité des élus, en particulier des élus communaux qui sont pourtant ceux qui ont a priori le plus besoin d'avoir recours à une formation.

Dans les collectivités n'ayant pas voté de crédits dédiés à la formation, malgré l'obligation légale, il n'est par construction guère possible d'y avoir recours. Dans beaucoup de cas, le vote de tels crédits n'est pas recherché car perçu par les édiles comme une dépense qui ne serait pas justifiée ou utile.

Même lorsque des crédits sont votés, le moyen d'y avoir accès n'est pas toujours aisé.

En effet, d'après la loi, les assemblées locales doivent délibérer sur l'exercice du droit à la formation dans les trois mois qui suivent leur renouvellement. Le texte laisse une grande liberté aux collectivités sur la manière dont sont gérés les crédits. Comme indiqué précédemment, les exemples que la mission a constatés illustrent cette diversité. Dans certains cas, un fonds est voté et réparti entre les groupes de l'assemblée délibérante. Dans d'autres, le montant fait l'objet d'une proratisation par élu. Dans la majorité des cas observés, un montant est voté, sans qu'il n'y ait plus de précisions sur la manière dont il sera utilisé. De fait, dans ce cas, les élus qui veulent en bénéficier sollicitent le maire (ou le président de l'exécutif) qui donne son aval. Les élus d'opposition déplorent ainsi régulièrement une forme d'exclusion dans le recours à ces crédits et donc à ce droit ; il arrive que des recours contentieux soient déposés en conséquence.

Si aucun chiffre n'est disponible concernant le nombre de contentieux, il a été précisé que la jurisprudence est « rarissime, sinon inexistante ». Les recours, s'ils existent, ne doivent pas être fréquents. Ceux qui ont été portés à la connaissance de la mission, peu nombreux, portent sur diverses mesures visant à restreindre l'accès à la formation : absence de crédits disponibles (que le plafond à consacrer à la formation ait ou non été atteint), formalités à respecter, adéquation entre le contenu des formations et leur intérêt pour un élu.

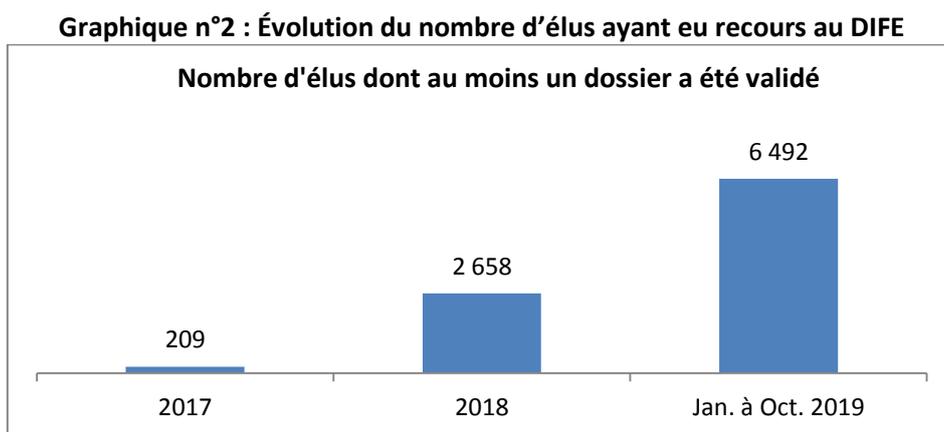
Enfin, même lorsque les élus peuvent accéder aux crédits et que ceux-ci existent, encore faut-il qu'ils puissent avoir le temps de se former, que les frais afférents soient effectivement (et non pas que théoriquement au regard du droit) indemnisés, que le cas échéant leurs employeurs leur aient accordé le congé auquel ils ont juridiquement droit. D'après le rapport sénatorial d'information déposé en juillet 2018 au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'exercice des mandats locaux, la formation et la reconversion, près de 97 % des répondants (à une enquête réalisée dans le cadre de cette étude) 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.

2.1.2 Le recours au DIFE se développe rapidement

2.1.2.1 Un recours de plus en plus important, qui génère un coût à prendre en charge de plus en plus élevé

2.1.2.1.1 *Le nombre d'élus bénéficiant du DIFE, bien qu'encore minoritaire, est en forte hausse*

Voté en 2015, le DIFE a dû attendre quelques mois avant de devenir effectif, le temps que soient adoptés les textes complémentaires (et réglementaires) assurant sa mise en œuvre. Peu d'élus ont bénéficié des droits ouverts au cours des premiers mois qui ont suivi l'adoption du dispositif. Cependant, au fur et à mesure que ce droit est connu, le nombre d'élus ayant suivi une formation a connu une très forte hausse, illustrée par le graphique 1.



Source : Mission, à partir de données CDC

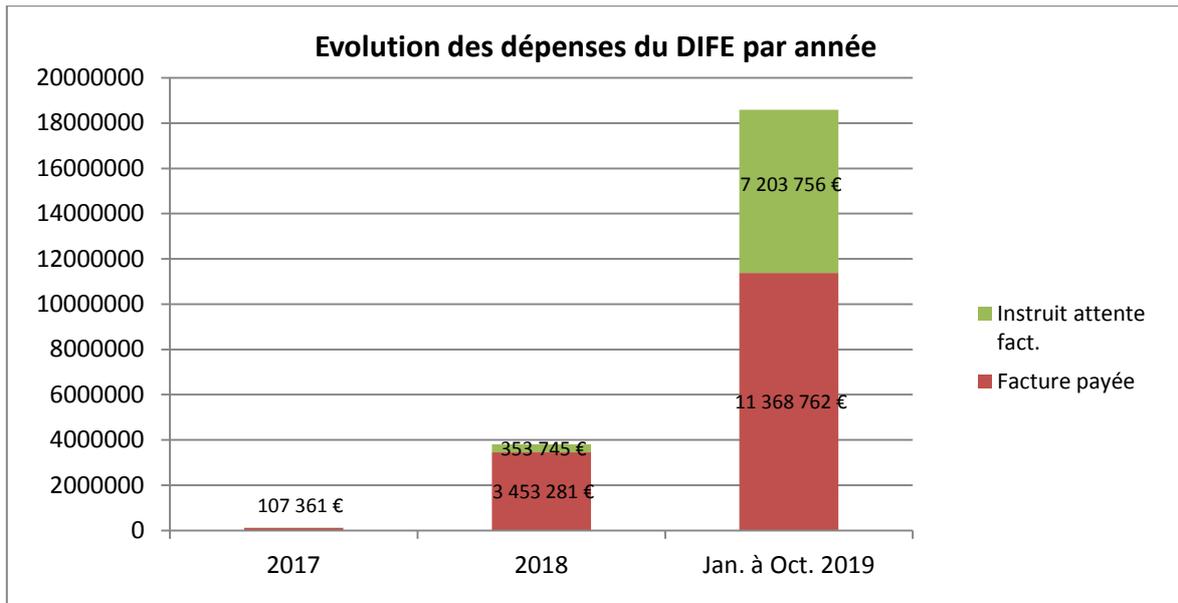
Il convient de rester prudent sur l'évolution statistique et d'éviter d'en tirer des conclusions hâtives. Au regard des 510 000 élus susceptibles de mobiliser le DIFE, le nombre d'élus qui y ont recours reste très faible. Toutefois, la croissance forte et rapide ne saurait être niée. Avec le renouvellement attendu des équipes municipales en mars 2020, il est légitime d'anticiper une nouvelle progression potentiellement forte du recours au DIFE.

2.1.2.1.2 *Les dépenses liées au DIFE progressent très fortement*

Conséquence directe de cette croissance du nombre de bénéficiaires, les factures liées à la prise en charge du DIFE connaissent également une forte croissance, comme l'illustrent le tableau 2 et le graphique 2.

Tableau n°7 et graphique n°3 : Évolution des dépenses du DIFE par année

	2017	2018	Jan. à Oct. 2019	Total général
Facture à payer		500 €	14 693 €	15 193 €
Facture payée	107 361 €	3 453 281 €	11 368 762 €	14 929 404 €
Instruit attente fact.	20 501 €	353 745 €	7 203 756 €	7 578 002 €
Total général	127 862 €	3 807 526 €	18 587 211 €	22 522 599 €



Source : Mission, à partir de données CDC

Outre le constat factuel, ces données mettent en évidence l'accumulation progressive de dossiers instruits et en attente de facturation, qui révèlent d'ores et déjà un engorgement du système de gestion.

Par ailleurs, le financement du DIFE est assis sur une cotisation de 1% des indemnités perçues par les élus en raison de l'exercice de leurs fonctions. Ce montant représente un total d'environ 18,6 millions € pour 2018. On constate également dès maintenant que, sur les dix premiers mois de l'année 2019, ce montant est atteint en fonctionnement, alors même que seulement un peu plus de 1% des élus a bénéficié réellement du dispositif.

2.1.2.1.3 La dépense moyenne par élu dans le cadre du DIFE connaît également une forte hausse

Si l'on rapporte les dépenses liées au DIFE au nombre de bénéficiaires, on constate également une hausse conséquente du coût moyen engendré. Entre 2017 et 2019, le coût par élu bénéficiaire a plus que quadruplé.

Tableau n°8 : Dépense moyenne par élu ayant recours au DIFE par année

	2017	2018	Jan. à Oct. 2019
Total des dépenses (factures payées ou à payer ; dossiers validés en attente de facturation)	127 862 €	3 807 526 €	18 587 211 €
Nombre d'élus dont au moins un dossier a été validé	209	2 658	6 492
Dépense moyenne par élu	612 €	1 432 €	2 863 €

Source : Mission, à partir de données CDC

Cette multiplication par quatre s'explique par deux phénomènes qui se complètent. D'abord, les élus qui ont bénéficié d'une formation se disent fréquemment satisfaits et continuent d'utiliser leurs droits, d'autant que ceux qui n'auront pas été mobilisés en fin d'année peuvent être transférés à l'exercice suivant. Surtout, le coût horaire moyen connaît depuis le lancement du DIFE une forte progression. D'après des éléments obtenus de la Caisse des dépôts et consignations, en juillet 2017, le coût horaire moyen des formations prises en charge au titre du DIFE était légèrement supérieur à 50€. En février 2018, le même montant tutoyait 100€. En mars 2019, il est proche de 150€.

Si la progression linéaire observée devait se poursuivre, le seuil des 200€ de l'heure serait atteint au début de 2020, et celui des 250€ approché en fin d'année 2020.

Plus d'élus qui se forment, pour des durées plus longues, à des coûts horaires moyens de plus en plus élevés : les dépenses liées au DIFE s'inscrivent sur une pente ascendante qui interroge sur la soutenabilité financière du dispositif alors même que seule une minorité d'élus utilise ce droit.

2.1.2.2 Le DIFE bénéficie essentiellement aux élus communaux, mais peu de communes y ont recours

Sans surprise, les principaux bénéficiaires du DIFE sont les élus communaux. Nettement plus nombreux que les autres élus, ils créent un effet masse qui ont pour conséquence que 91% des dépenses du DIFE ont été consacrées à la formation d'élus communaux. Plus encore, près de la moitié du total général a été destiné à des élus exerçant en qualité de conseillers municipaux, sans que ceux-ci n'aient de délégation ou n'exerce un pouvoir exécutif.

Tableau n°9 : Dépenses de formation du DIFE par niveau de collectivité et type de mandat

Type de mandat du bénéficiaire	Coût de formation	Coût de formation en % du total	Nombre d'actions de formation
Municipal	19 888 021	91,20%	12 145
<i>Conseiller Municipal</i>	<i>10 531 425</i>	<i>48,30%</i>	<i>5 367</i>
<i>Adjoint au Maire</i>	<i>6 351 197</i>	<i>29,10%</i>	<i>3 915</i>
<i>Maire</i>	<i>3 005 399</i>	<i>13,80%</i>	<i>2 863</i>
Régional	877 382	4,00%	270
<i>Conseiller Régional</i>	<i>764 155</i>	<i>3,50%</i>	<i>240</i>
<i>Vice-Président Conseil Régional</i>	<i>113 227</i>	<i>0,50%</i>	<i>30</i>
Départemental	801 982	3,70%	290
<i>Conseiller Départemental</i>	<i>655 625</i>	<i>3,00%</i>	<i>228</i>
<i>Vice-Président Conseil Départemental</i>	<i>118 517</i>	<i>0,50%</i>	<i>55</i>
<i>Président Conseil Départemental</i>	<i>27 840</i>	<i>0,10%</i>	<i>7</i>
Intercommunal	230 509	1,10%	115
<i>Vice-Président Communauté Urbaine</i>	<i>76 959</i>	<i>0,40%</i>	<i>52</i>
<i>Conseiller Communautaire</i>	<i>68 481</i>	<i>0,30%</i>	<i>27</i>
<i>Vice-Président E.P.C.I.</i>	<i>32 201</i>	<i>0,10%</i>	<i>13</i>
<i>Président E.P.C.I.</i>	<i>29 292</i>	<i>0,10%</i>	<i>8</i>
<i>Président Communauté Urbaine</i>	<i>23 576</i>	<i>0,10%</i>	<i>15</i>
Inconnu	16 074	0,10%	5
(vide)	16 074	0,10%	5
Total général	21 813 968	100,00%	12 825

Source : Mission, à partir de données CDC, dépenses relatives aux dossiers Dossier Payés, à Payer, Instruits en attente de facturation, au 4/10/2019

Pour autant, au niveau communal, le recours au DIFE reste principalement le fait des élus des communes les plus peuplées. Moins de 0,1% des élus des communes de moins de 2 000 habitants y ont eu recours ; ces élus ne représentent qu'un peu plus de 3% des élus municipaux qui ont utilisé leur droit. Ce sont majoritairement les élus des communes moyennes, notamment entre 10 000 et 100 000 habitants, qui mobilisent leur droit.

Tableau n°10 : Mobilisation du DIFE par les élus par strate de communes, hors outre-mer

	Nombre de communes	Nombre d'élus communaux	Nombre d'élus communaux ayant mobilisé le DIFE	% d'élus ayant mobilisé le DIFE élus	Part dans le % d'élus communaux ayant mobilisé le DIFE élus
Plus de 100 000 hab	40	2 600	325	12,50%	3,63%
10 000 à 100 000 hab	888	33 384	4 458	13,35%	49,85%
2 000 à 10 000 hab	4 261	107 925	3 789	3,51%	42,37%
Moins 2 000 hab	29 508	345 445	294	0,09%	3,29%
<i>non renseigné</i>	210	5 629	76		
Total général	34 907	494 983	8 942	1,80%	

Source : Mission, à partir de données CDC au 4/10/2019

Les statistiques portant sur les premiers mois de 2019 (janvier à octobre) indiquent cependant qu'un nombre substantiel de communes de moins de 3 500 habitants comptent au moins un élu ayant déposé un dossier. Sur 2 952 communes concernées, 1 961 comptent en effet moins de 3 500 habitants. Ce qui ne représente que 6% des communes de cette strate. A contrario, près de la moitié des communes plus de 10 000 habitants a au moins un élu dont un dossier DIFE au moins a été validé.

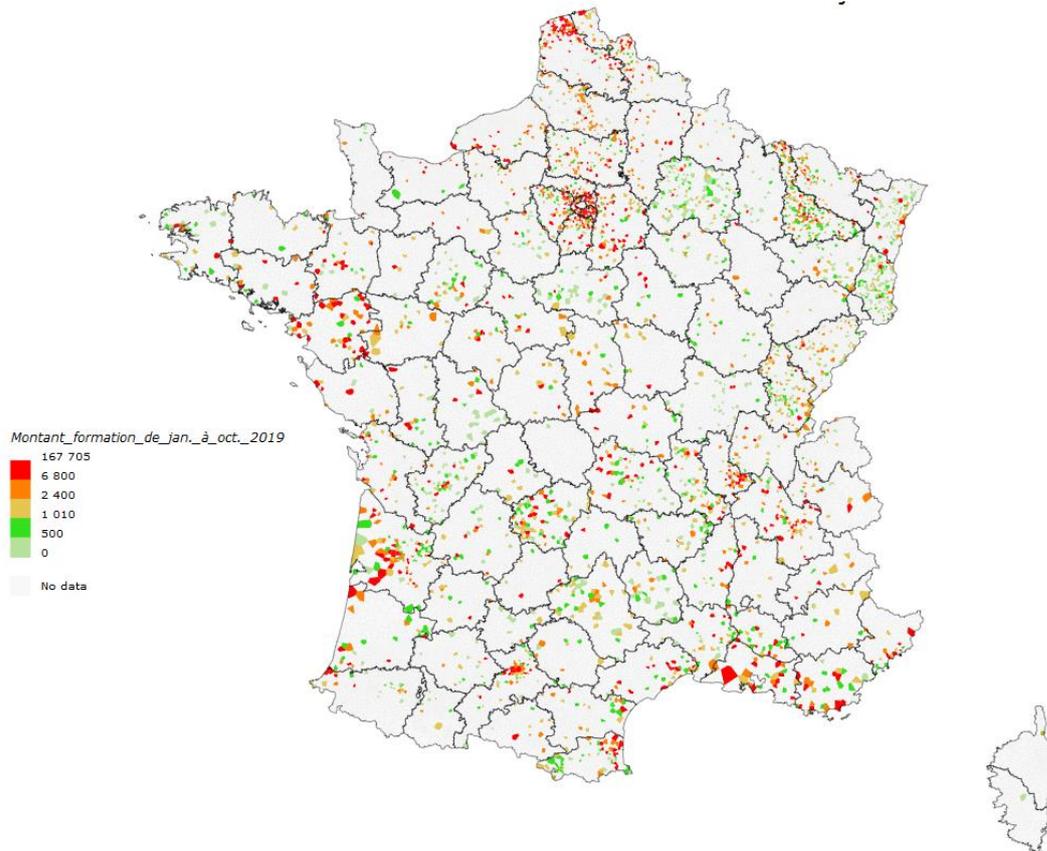
Tableau n°11 : Dossiers de DIFE déposés par commune entre janvier et octobre 2019

	Communes de la strate	Communes dont au moins un dossier d'élus a été validé	% des communes dans lesquels au moins un dossier a été validé	Nombre de formations	Montant total des formations (€)	En % du total	Dépense moyenne par formation
Moins de 3 500	32 304	1 961	6%	4054	5 422 170	42%	1 337,49
3 500 à 10 000 hab	2 067	474	23%	1652	2 788 945	22%	1 688,22
Plus de 10 000 hab	916	423	46%	1920	4 688 325	36%	2 441,84
Strate non disponible		94					
Total	35 287	2 952	8%	7626	12 899 440	100	1 691,51

Source : Mission, à partir de données CDC

Au final, sur les dix premiers mois de 2019, seulement 8% des communes de France métropolitaine comptent au moins un élu ayant eu recours au DIFE. Une cartographie des communes concernées montre que, si certains départements ont davantage recours à ce dispositif que d'autres, il est difficile à ce stade de tirer des conclusions généralisables.

Carte n°3 : Montant total des dossiers DIFE d'élus du bloc communal validés de janvier à octobre 2019



Source : Mission, à partir de données CDC

2.1.2.3 Le DIFE apparaît comme une alternative au dispositif voté par les collectivités pour financer les formations des élus

Depuis 2017, le recours au DIFE n'a cessé de progresser. Tous les élus n'ont pas encore connaissance du dispositif et tous n'y ont pas recours. Néanmoins, la très grande majorité des élus rencontrés par la mission a souligné que son introduction représente un grand progrès par rapport à la situation antérieure. Nombre d'interlocuteurs ont reconnu que, s'ils n'utilisaient pas les crédits de formation votés par les collectivités, ils avaient recours au DIFE.

Le caractère plus impersonnel du DIFE, mobilisable directement sans avoir à solliciter l'aval du maire, sans que les autres élus de la collectivité n'aient connaissance de qui s'est formé à quoi, permet de lever les réticences et les résistances. Pour les élus qui s'affirment et se présentent comme des élus d'opposition, le DIFE est perçu comme la garantie de la liberté de se former, alors que les crédits votés sur les budgets de certaines municipalités sont considérés comme inaccessibles. Le retour quasi unanime des personnes rencontrées est que le DIFE constitue un progrès qui renforce, garantit et dynamise la capacité à se former. Très rares sont ceux qui se disent critiques face à ce nouveau droit ; aucun n'a souhaité un retour en arrière.

Toutefois, la mission a constaté que l'on était loin, dans le recours au DIFE, des ambitions qui figuraient dans le rapport du sénateur Lefèvre d'octobre 2012. Si le DIFE était dans ce document présenté comme un moyen de favoriser les reconversions post-mandats, l'expérience montre qu'il est de fait utilisé comme un complément voire un substitut aux dispositifs de formations qui pourraient ou devraient être construits dans le cadre du budget voté par les collectivités.

Aucun des élus rencontrés n'a indiqué utiliser ou ne serait-ce qu'avoir envisagé solliciter le DIFE à cette fin. Toujours, le DIFE a été mobilisé comme un moyen pour se former à l'exercice du mandat, ou pour essayer de préparer un futur mandat.

De ce fait, la mission a constaté une forme de détournement du dispositif par rapport à la philosophie initiale qui a précédé sa création. Puisque les crédits votés par les collectivités ne sont pas utilisés par tous, ni même votés par l'ensemble des collectivités, alors le DIFE apparaît régulièrement comme le canal naturel de financement de la formation des élus. Mieux, pour certains d'entre eux, il garantit la possibilité de se former sans avoir à ressentir une culpabilité liée à l'utilisation des deniers communaux. Il y a dans les esprits comme une substitution entre les deux canaux de financement de la formation prévue par la loi.

Par une conséquence presque logique, les organismes de formation, quelle que soit leur nature, communiquent largement sur la possibilité de se former par le biais du DIFE. Certains d'entre eux ne fonctionnent pratiquement plus que par ce moyen, tandis que certains ont connu une croissance très soutenue depuis et du fait de son instauration.

2.1.3 Les deux dispositifs ne sont pas articulés

Si le DIFE peut apparaître comme une substitution du dispositif de droit commun, sans toutefois, à ce stade, le remettre en cause ni même entraîner une diminution des crédits qui lui sont consacrés, cette évolution est possible surtout car il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme d'articulation entre les deux dispositifs.

Régulièrement, pour une même formation, l'organisme est payé par certains élus via les crédits votés par les collectivités, et pour d'autres via le DIFE. Régulièrement également, les élus envisagent de financer leur formation via l'un des moyens, ou via l'autre, selon qu'il leur reste des droits, des crédits, ou que la lourdeur administrative de l'un des deux mécanismes ne les conduise à privilégier l'autre.

Alors que les deux dispositifs ont été conçus et pensés selon des logiques différentes, ils apparaissent aujourd'hui largement interchangeable sans que pour autant il n'existe d'articulation entre les deux. Il n'y a pas d'unité de gestion de ces dispositifs. Les canaux de financements diffèrent. La traçabilité n'est pas assurée de la manière. Il est donc très complexe de se doter d'une vue d'ensemble alors même que les deux mécanismes concourent à la même finalité et même souvent aux mêmes formations.

2.2 La régulation elle-même est défaillante

2.2.1 Au niveau territorial

La mission a constaté que les services de l'Etat dans les territoires n'ont pas les moyens et ne sont pas en mesure de contrôler et réguler l'activité des organismes de formation localisés dans leur département.

Lorsqu'un organisme sollicite l'agrément du ministère de l'intérieur, il dépose son dossier en préfecture, laquelle le transmet ensuite pour instruction. La préfecture est sollicitée pour donner un avis sur la demande. Dans un grand nombre de dossiers examinés par la mission, l'avis de la préfecture est absent ; quand il figure, il n'est que rarement justifié ou accompagné d'une argumentation qui étaye la conclusion du préfet.

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a d'ailleurs constaté que les services de la préfecture comme des finances publiques n'avaient jamais réellement approfondi le sujet avant d'être sollicités pour préparer lesdits déplacements.

Il ne s'agit pas d'une surprise ni même d'un problème compte tenu du caractère non prioritaire, pour ces services, de l'exercice d'un regard sur cette activité, notamment compte tenu des autres missions qu'ils doivent accomplir. En revanche, la mission s'interroge sur le fait de les solliciter ou même de fixer des normes les impliquant, ne serait-ce que pour constater que les normes sont suivies ou non, alors même qu'ils ne sont pas en mesure de suivre ces missions.

Ainsi, la loi prévoit que les assemblées délibérantes statuent sur les crédits dédiés à la formation peu après leur renouvellement. Or, il a été constaté qu'une majorité de communes ne respecte pas ce droit. Pour autant, aucune mesure n'est prise pour signifier ce non-respect du droit et pour y remédier, et les préfetures ne sont pas en mesure d'exercer une activité de contrôle de légalité (ou dans ce cas de constat de carence) à l'encontre des collectivités ne remplissant pas leurs obligations.

La mission a enfin relevé des difficultés méthodologiques dans la manière de comptabiliser les dépenses de formation. En effet, elle a appuyé ses constats sur l'extraction des articles 6535 du chapitre 65 des budgets municipaux. Cette ligne est spécifiquement dédiée à la comptabilisation des dépenses de formation votées dans le cadre des obligations fixées par la loi. Or, il est apparu que dans beaucoup de départements, les actions de formation sont réalisées par les associations départementales de maires, et que la participation aux sessions découle de droit de l'adhésion à l'association. L'absence d'un vote spécifique pour un budget dédié ne signifie pas, dans ce cas, qu'aucune formation n'a été financée ou réalisée. En revanche, la traçabilité des crédits dédiés n'est pas retracée dans les articles 6535 du chapitre 65 : ceux-ci sont compris dans le montant de la cotisation acquittée par la commune à l'association départementale.

2.2.2 A l'échelon national

2.2.2.1 Les lourdeurs du dispositif de gestion mis en place par la Caisse des dépôts et consignations sont largement mises en cause

2.2.2.1.1 *Un surcroît d'activité non anticipé qui a entraîné une qualité de service insatisfaisante*

Lorsque la Caisse des dépôts et consignations s'est vue confier la gestion administrative du DIFE, elle n'était pas prête à assumer l'exhaustivité des missions qui allaient en résulter. De fait, elle s'est trouvée surchargée et dans l'incapacité d'assurer une qualité de service qui satisfasse la pluralité des interlocuteurs qui s'adressent à elles.

Malgré un numéro de téléphone ou une adresse électronique dédiés, les organismes de formation constatent, dans leur très grande majorité, que leurs questions ponctuelles ne reçoivent pas de réponse. La ligne de téléphone sonne, pourtant nul ne répond. Le message électronique a bien été envoyé, mais rien n'indique qu'il a été réceptionné. Il en résulte, d'emblée, un sentiment et un climat d'insatisfaction qui nuisent à la qualité du service.

Les usagers regrettent également une procédure qu'ils jugent trop longue ainsi qu'une réactivité insuffisante et donc insatisfaisante. Les dossiers de demande de prise en charge d'une formation au titre du DIFE doivent être envoyés au moins deux mois à l'avance. Or, rares sont les élus qui sont certains de pouvoir s'engager sur ce délai. Lorsque l' élu n'est pas présent, l'organisme de formation (qui s'est organisé pour l'accueillir) n'est pas rémunéré et le compte horaire de l' élu n'est pas décompté – ce qui a d'ailleurs pour effet de le déresponsabiliser dans l'assiduité qu'il devrait respecter une fois inscrit.⁴² La mise en paiement des formations au profit des organismes de formation n'est effectuée qu'avec plusieurs mois de décalage.

⁴² Il en résulte une autre conséquence indirecte et négative : anticipant un pourcentage d'absents pour lesquels ils ne toucheront pas de rémunération, les organismes de formation ont pu augmenter les coûts horaires, renforçant encore les dysfonctionnements du dispositif.

Enfin, le remboursement des frais dépensés par les élus pour assister à la formation (frais de déplacements et le cas échéant d'hébergements) ne sont assurés qu'après plusieurs mois, ce qui constitue un frein à la mobilisation du dispositif – et a pu convaincre les élus ayant déjà connu une expérience désagréable de ne plus y avoir recours.

2.2.2.1.2 L'absence d'outils modernes de suivi des dossiers

Un examen plus approfondi montre que la Caisse des dépôts ne s'est pas dotée d'outils informatiques développés pour assurer le suivi des droits des bénéficiaires. De ce fait, elle souffre en la matière d'un fonctionnement archaïque qui la prive de la réactivité nécessaire pour bien exercer sa mission. Sans application dédiée mais avec l'obligation de vérifier que, élu par élu, les demandeurs n'ont pas épuisé leurs droits avant de valider chaque demande, les personnels de la CDC sont soumis à un travail de vérification fastidieux, sans valeur ajoutée, et qu'ils pourraient s'épargner avec des moyens plus modernes – gagnant ainsi du temps qui pourrait être utilisé sur d'autres missions. Les effectifs ont certes été renforcés, mais la qualité de service demeure un sujet de préoccupation et d'irritation pour les organismes de formation.

De fait, la Caisse se trouve en situation de devoir assurer une gestion de demandes qui sont de plus en plus nombreuses sans réellement pouvoir en expertiser l'évolution. Elle constate la progression des montants engagés, renforcés par l'augmentation des coûts horaires, mais elle n'est pas en situation de pouvoir limiter ce phénomène. Tout juste, peut-elle alerter sur la non soutenabilité financière du dispositif à brève échéance, ce qu'elle a d'ailleurs fait, sans qu'à ce stade, les conséquences aient été tirées des évolutions constatées.

2.2.2.1.3 Au-delà de la gestion administrative des dossiers, les décisions relatives à leur éligibilité au DIFE donnent lieu à des débats

Un autre reproche régulièrement adressé à la Caisse tient dans la faiblesse de la base juridique avec laquelle elle décide de refuser la prise en compte de certains dossiers. Des organismes de formation ont ainsi indiqué que des formations identiques, portant essentiellement dans le domaine du savoir-être, sont tantôt prises en compte, tantôt considérées comme non éligibles. L'absence de réponse face aux questions adressées au gestionnaire du DIFE ne leur permet pas d'en comprendre les raisons, ni donc d'en tirer les enseignements pour l'avenir. En outre, ils soulignent que ces décisions pourraient, de leur point de vue, être régulièrement contestées devant les juridictions compétentes.

Des organismes ont présenté à la mission des situations kafkaïennes : pour une même formation, concernant plusieurs élus, l'addition d'un traitement des demandes par individu (et non pour l'ensemble de la formation) conjugué à l'absence de base ou référentiel juridique harmonisé a pu conduire à des réponses différentes concernant la prise en charge des demandeurs. Pour certains, toute la formation est déclarée éligible. Pour d'autres, elle est entièrement rejetée. Pour les derniers, une partie est éligible.

Cette dernière situation révèle une autre faille du dispositif. En donnant des informations nombreuses sur les formations qu'ils délivrent, les organismes qui se présentent comme vertueux prennent le risque de fragiliser l'éligibilité de l'ensemble de leurs offres – et donc de voir leur dossier refusé. Au contraire, les organismes moins scrupuleux qui fournissent moins d'informations pour un même contenu ne prennent pas ce risque... et ont davantage de chances de voir leurs offres validées. Il en résulte une incitation à ne pas être vertueux difficilement compatible avec les objectifs recherchés.

La mission a d'ailleurs constaté que la proportion des dossiers refusés est en croissance, en corrélation avec l'augmentation du nombre des dossiers déposés.

Tableau n°12 : Dossiers de DIFE dont la demande de prise en charge a été refusée

	Montant total des formations refusées	En% des dossiers validés	Montant des formations refusées
2018	250 544 €	6,6%	243
Jan. à Oct. 2019	3 700 463 €	19,9%	1141
Total général	4 131 553 €	18%	1653

Source : Mission, à partir de données CDC

A elle seule, cette progression devrait attirer l'attention du gestionnaire. Insuffisance de la communication ou de la compréhension des attentes ? Interrogations sur la jurisprudence à adopter ? L'absence d'expertise sur l'évolution des dossiers et de pilotage du dispositif ne permettent pas d'en connaître les raisons.

2.2.2.2 La formation des élus locaux ne fait pas l'objet d'un véritable pilotage au niveau national

2.2.2.2.1 Les ambiguïtés du CNFEL

Lors de sa création en 1992, le CNFEL était perçu comme la structure qui devait garantir la qualité des agréments délivrés aux organismes de formation et donc la qualité même du système.

Or, la mission a constaté plusieurs ambiguïtés dans la composition, la nature de l'intervention et la jurisprudence de cette instance.

Un regard sur sa composition, d'abord, n'est pas sans susciter des interrogations. Les élus comptent, pour une part importante, des membres du CNFEL. C'est en leur sein qu'est désigné le président du conseil. Parmi eux, les élus municipaux occupent une place centrale. On pourrait s'attendre à ce qu'ils soient issus de communes reconnues pour être particulièrement sensibilisés aux questions de formation. Or, on constate après examen que plus de la moitié sont issus de communes qui n'ont eu aucune dépense de formation au cours du dernier exercice.⁴³ Alors que la formation est présentée comme appelant un engagement et une conviction forte dans un environnement encore peu sensibilisé à cette problématique, plusieurs de ceux qui sont désignés pour siéger dans l'instance qui propose des orientations en la matière n'ont pas vu l'intérêt d'y recourir dans leur propre collectivité. Il y a là un étonnant paradoxe.

Des interrogations comparables portent sur les personnalités qualifiées qui siègent au conseil. La mission a constaté que l'une d'elles, avocate de profession spécialisée en droit public, est associée dans son cabinet avec un autre avocat qui exerce par ailleurs en qualité d'intervenant régulier pour des organismes agréés.

Le CNFEL est, dans sa nature, un organisme consultatif. Le ministre de l'intérieur est libre de suivre, ou non, ses recommandations. En pratique, toutefois, les avis du conseil sont très largement suivis. A l'exception des mois qui ont suivis son installation, il a été suivi dans 95% des cas lorsqu'il a émis un avis défavorable dans le cas d'une première demande. S'agissant des demandes de renouvellement, l'évolution sur le temps long que le ministre s'aligne sur l'avis du CNFEL. D'instance consultative, le CNFEL s'apparente de plus en plus à une instance décisionnelle, dans la mesure où elle n'est que rarement déjugée par le ministre.

Sur ce point, d'ailleurs, la mission s'est étonnée que l'agrément soit délivré d'après les textes par le ministre de l'intérieur et non par celui en charge des collectivités territoriales.

Surtout, un regard sur les décisions du CNFEL dans la durée ne manque pas d'interpeller un observateur attentif.

⁴³ Sur les neuf élus représentants des communes au CNFEL, cinq sont issus de communes qui n'ont pas voté de crédits dédiés à la formation en 2018.

Le CNFEL regarde d'abord les statuts de la structure qui dépose un dossier. Si la formation des élus n'y figure pas explicitement, elle risque un refus. Dans le cas où cet item figure, le conseil examine l'offre de formation, son adéquation avec ce qu'il considère comme les attentes des élus, et le sérieux de l'offre. Une proposition de refus est toujours susceptible de recours de la part de l'organisme visé.

A première lecture, ce dispositif paraît pertinent s'agissant de la préparation à la décision et donc de la capacité à agréer ou non un organisme. Or, à l'expérience, il a des conséquences surprenantes. Après examen de dossiers déposés, la mission a constaté que des instituts d'études politiques qui avaient déposé une demande d'agrément se sont vu opposer initialement un avis négatif car leur statut ne précise pas explicitement qu'ils peuvent former des élus. C'est souvent exact, pourtant, la réputation et la rigueur de ces établissements n'est heureusement plus à prouver, notamment pour ce qui concerne la formation aux institutions publiques et leur environnement. En revanche, des structures qui peuvent davantage interpellier obtiennent un agrément, le cas échéant après menace du dépôt d'un recours. La mission a relevé le cas d'une société qui a bénéficié d'un agrément (après, certes, un premier avis défavorable du CNFEL) alors qu'elle se spécialise, d'après son site internet, dans la formation en matière d'hygiène alimentaire ou de tenue de débits de boisson ouverts la nuit. Cependant, elle a fourni des garanties concernant les profils de ses formateurs et elle propose quatre types de formations différentes présentées comme spécifiquement dédiés aux élus. En cas de recours, la société avait toutes les chances d'obtenir gain de cause : c'est pourquoi il a été décidé de lui attribuer l'agrément.

L'attribution de l'agrément repose, en fait, sur des bases juridiques somme toute fragiles, facilement contestables en droit et ne constitue pas nécessairement une garantie de qualité.

Pour pallier cette fragilité, le CNFEL a esquissé une « doctrine » qui s'appuie essentiellement sur la volonté de ne pas traiter différemment des situations identiques. Par ailleurs, doctrine du CNFEL a pu varier avec le temps, connaissant un assouplissement au début des années 2000 avant de revenir à une approche plus restrictive une dizaine d'année plus tard.⁴⁴

Cette situation est d'autant plus problématique que la réalité du marché consiste, de fait, à donner l'agrément à des organismes qui, pour réaliser leurs formations, auront largement recours à la sous-traitance de leurs sessions auprès d'organismes ou d'acteurs tiers. Or, ces mêmes organismes ou acteurs ne sont généralement pas contrôlés, et rien n'indique qu'ils présentent toujours les qualités attendues pour dispenser des formations aux élus. La mission a pu constater des cas problématiques dans lesquels les formations étaient sous-traitées à des organismes ou des acteurs qui se sont vu refuser un agrément qui avait pourtant été demandé. Pourtant, les formes sont respectées dans la mesure où l'organisme chef de file, lui, est agréé.

2.2.2.2 La DGCL notaire plutôt que pilote de la formation des élus locaux

La DGCL assure le secrétariat du CNFEL. Théoriquement, les informations convergent vers elle. En pratique toutefois, elle si elle rassemble la documentation juridique et prépare les décisions formelles, elle n'est pas chargée d'une fonction d'évaluation du dispositif ou de contrôle des organismes. De plus, la gestion du DIF – et même la connaissance du marché de la formation des élus en général – lui échappent largement.

De fait, elle n'est guère en mesure de garantir un réel contrôle du dispositif, de même qu'à en assurer un pilotage.

A l'exception des dossiers transmis par les organismes de formation qui souhaitent bénéficier d'un agrément, au titre d'une première demande comme d'un renouvellement, les données factuelles sur lesquelles elle s'appuie se révèlent minces.

⁴⁴ Sur ce point, voir les annexes 7 et 8 réalisées pour la mission par Pierre Camus.

Sa connaissance des montants consacrés à la formation des élus repose essentiellement sur l'agglomération des lignes budgétaires dédiées dans le budget des collectivités, sans qu'elle ait d'ailleurs le temps de réaliser une étude exhaustive sur la typologie et la nature de ces dépenses. Elle n'a pas non plus les moyens d'avoir une connaissance qualitative des formations qui sont assurées et suivies.

Enfin, une fois l'agrément délivré, de manière formelle par le ministre, la DGCL ne dispose ni de pouvoirs de contrôle ni de pouvoirs de sanction à l'encontre des organismes qui ne respecteraient plus les conditions dont dépend la délivrance de l'agrément.

De fait, plus qu'un pilote qui oriente ou conseille les actions en la matière, la DGCL a plus régulièrement la posture du notaire qui constate et suit les dossiers en instance. Si elle peut avoir, et n'hésite pas à exercer, un rôle de lanceur d'alerte vis-à-vis de son autorité de tutelle lorsqu'elle constate des situations ou des évolutions préoccupantes, elle n'a en revanche pas les moyens d'y mettre un terme. Certains interlocuteurs ont proposé qu'elle bénéficie de pouvoirs accrus, notamment en matière de contrôle de l'activité des organismes agréés. Ceci signifierait une modification conséquente de ses modalités d'action et d'intervention.

2.2.2.3 Une conséquence directe : l'absence de contrôle comme de pilotage objectif et partagé de l'enjeu de la formation des élus

Les différentes parties prenantes au pilotage du dispositif de formation des élus se trouvent dans l'incapacité d'agir de manière satisfaisante dans leurs champs de compétence alors même que ces périmètres eux-mêmes sont éclatés. En l'état actuel du droit comme de la pratique, il n'existe pas de réel mécanisme de contrôle du secteur, en dehors du traitement des demandes de renouvellement d'agrément par les organismes de formation. En l'absence de saisine du juge pénal, un organisme défaillant ou peu consciencieux peut continuer à exercer sans être interrompu. Pour autant, plusieurs des acteurs de la formation ont réclamé à la mission la mise en place d'un réel dispositif de contrôle, qui serait de nature à conforter les organismes sérieux.

La DGCL n'assure pas non plus de pilotage global et articulé des deux dispositifs. La mission a constaté que la Caisse des dépôts et la DGCL communiquent peu, mal, voire pas du tout entre elles. Il n'existe pas d'échanges organisés et institutionnalisés afin de partager sur les failles connues par chacun et dénoncées par les élus. Dans le cas d'un dispositif rodé et ne suscitant pas d'inquiétude, ces échanges ne s'imposent pas. Or, alors que chacun constate des dysfonctionnements dans son périmètre, on peut s'étonner de la difficulté des acteurs à définir les moyens d'une résolution concertée de ces difficultés. Surtout, il en résulte une incapacité à maîtriser l'ensemble de la problématique, et donc d'en tirer toutes les conclusions qui s'imposent.

Parmi les points les plus significatifs figure à ce titre l'absence de dispositif permettant de veiller sur la soutenabilité financière du DIFE. Avec des droits comptabilisés en heures et en l'absence de plafonnement du coût horaire, toutes les dérives sont possibles, dès lors qu'aucun mécanisme de régulation, touchant les organismes de formation comme les publics formés, n'a été mis en place. Une concertation minimale entre DGCL et Caisse des dépôts aurait pu être initiée rapidement pour prévenir les effets négatifs potentiels. À ce jour, cette concertation se fait attendre.

Annexe n° 5 : Les règles régissant la formation professionnelle continue et la formation des élus locaux

1 LES REGLES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ONT RECEMMENT EVOLUE

1.1 La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 se fixe pour objectif l'organisation et l'accès à une offre transparente

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a posé les bases d'une meilleure transparence et organisation de l'offre de formation pour les salariés⁴⁵.

Ce texte a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le DIF des salariés⁴⁶ et transféré les droits constitués dans une première version du compte personnel de formation (CPF).

Par ailleurs, la création de la plateforme d'information DATADOCK, le 1^{er} janvier 2017, à l'initiative des organismes paritaire collectif agréé (OPCA) et du fonds de gestion des congés individuels formation (Fongecif), a permis le référencement de 40 750 organismes de formation (OF) et la certification de 6 000 d'entre eux sur la base du décret n° 2015-790 du 30 juin 2015. Ce dernier précise les six critères que les financeurs (entreprises, régions, État⁴⁷) doivent prendre en compte quand ils référencent une action de formation⁴⁸ :

- condition d'information du public sur les prestations proposées ;
- identification des objectifs des prestations proposées ;
- adaptation aux publics bénéficiaires ;
- adéquation des moyens pédagogiques ;
- qualification (formation continue) des intervenants ;
- recueil des appréciations des participants.

On notera, toutefois que le dispositif a laissé coexister plusieurs référentiels (interprétant différemment les critères du décret précité) et 53 procédures de certifications différentes⁴⁹. Il était, de plus, déclaratif et dépourvu d'un système unique et sans base juridique de déréférencement.

⁴⁵ Les demandeurs d'emploi accédant, via Pôle emploi, aux programmes régionaux de formation.

⁴⁶ Pour les agents des fonctions publiques, l'évolution a été plus tardive ; cf. ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au CPF dans la fonction publique.

⁴⁷ Auxquels s'ajoutent notamment, depuis la loi de septembre 2018, la Caisse des dépôts et les opérateurs de compétences (OPCO) agissant pour le compte des 321 branches professionnelles.

⁴⁸ Et ceci jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

⁴⁹ Les OPCA, le Fongecif, les régions, Pôle emploi et l'association pour la gestion du fonds pour les personnes handicapées (Agefiph).

L'adoption de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel entend corriger ces points. Cette loi modifie les modalités d'accès, l'organisation des contenus et la régulation financière du CPF rénové ainsi que du compte personnel d'activité (CPA) qui intègre, à ce jour, les droits nés avec le compte d'engagement citoyen⁵⁰.

L'objectif général de la loi est de clarifier le contenu et les objectifs des formations proposées, de renforcer leur contrôle et, action d'une portée très structurante, de systématiquement les modulariser en « blocs de compétences » : « La loi a pour objectif de clarifier l'expression de l'offre de formation en lui donnant un contenu homogène. »⁵¹

Les débats parlementaires ont précisé ces objectifs et fait apparaître la nécessité d'établir un dispositif apte à évaluer l'impact socioéconomique⁵² des certifications, de garantir la lisibilité de l'offre de formation par les bénéficiaires⁵³, les entreprises et les autres financeurs ; enfin de lutter contre l'obsolescence des compétences certifiées.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2021, tout prestataire de formation souhaitant bénéficier de fonds publics et mutualisés (provenant de l'Etat, des régions et des entreprises) devra disposer d'une certification selon un cadre défini par trois référentiels :

- un référentiel d'activité décrivant les situations de travail et les activités visées par la formation proposée, les métiers ou les emplois visés ;
- un référentiel de compétences identifiant les compétences et connaissances (y compris transversales entre branches) qui en découlent ;
- un référentiel qui définit les critères et modalités d'évaluation des organismes de formation.

Ces trois contenus constituent le référentiel qualité national⁵⁴.

Parallèlement, la loi opère un renforcement du contrôle sur les organismes de formation. Il repose sur un dispositif obligatoire et unique de certification délivré par des organismes accrédités par le comité français d'accréditation (Cofrac)⁵⁵. Ces organismes certificateurs seront, à terme, une quarantaine⁵⁶ pour environ 45 000 prestataires qui devront se soumettre à leurs procédures.

De plus, le nouveau dispositif intègre certains diplômes et titres délivrés par l'Etat et certains organismes privé qui font l'objet d'une procédure propre⁵⁷ (dite de « labellisation ») mais qui doivent respecter, sous une forme adaptée, le référentiel national et l'obligation d'adaptation à l'évolution des besoins.⁵⁸

⁵⁰ Créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

⁵¹ Stéphane Lardy, Directeur général de l'agence nationale France compétences.

⁵² Notamment en termes d'employabilité, cf. infra.

⁵³ Les salariés, les demandeurs d'emploi, les travailleurs indépendants, les professions libérales, les conjoints collaborateur ; cf. art L6323-2 du code du travail.

⁵⁴ Cf. décret n°2019-565 du 6 juin 2019.

⁵⁵ Le Cofrac accrédite selon la norme NFEN ISO/IEC 17065 relative à la certification des produits services et processus. Le Cofrac peut aussi faire appel à des organismes européens de certifications au titre de la coordination européenne (cf. Art L6316-2 du code du travail).

⁵⁶ Ils feront de plus l'objet d'un contrôle d'honorabilité et leurs auditeurs opéreront dans un cadre fixé par un arrêté du 6 juin 2019.

⁵⁷ On dénombre 2 000 titres et diplômes inscrits au registre spécifique.

⁵⁸ Les branches pourront proposer de référentiels aux ministères pour certaines formations métiers.

Le nouveau dispositif repose sur une certification à la fois « professionnelle métier »⁵⁹ comme auparavant (et à l'évolution de laquelle pratiqueront activement les nouveaux OPCO et les branches professionnelles⁶⁰), mais aussi par « blocs de compétences »⁶¹ qui s'inscrivent dans une logique de parcours professionnel⁶². Cet apport doit faciliter la mobilisation du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) en facilitant le repérage desdites compétences⁶³. Ces blocs étant acquis une fois pour toute et les contenus de formation étant appelés à évoluer⁶⁴, un système de traçabilité des contenus et un passeport compétences doivent être généralisés⁶⁵.

1.2 La certification-labellisation des formations constitue un aspect central de la réforme

Avec la réforme de septembre 2018, toute offre pédagogique accessible par mobilisation des droits du CPF doit être inscrite au répertoire national des certifications professionnelles⁶⁶ (RNCP). Ce dernier, qui élargit, unifie et structure les principes de fonctionnement de DATADOCK, est doublé d'un répertoire spécifique (RS) dans lequel sont enregistrées les certifications et habilitations qui ne correspondent pas intégralement à l'exercice d'un métier mais peuvent en être une composante quand elles sont rendues obligatoires par un texte juridique. C'est notamment le cas des diplômes et titres professionnels ouvrant l'accès à des professions.

Même si, pour l'inscription au registre spécifique, la démarche est un peu allégée⁶⁷, la procédure d'enregistrement est très proche dans sa portée. Elle prévoit une autorisation d'inscription au RNCP par la commission de certification professionnelle quadripartite⁶⁸ de France Compétences⁶⁹, après instruction par sa direction de la certification professionnelle. La commission se prononce sur la base de neuf critères d'évaluation dont sept principaux⁷⁰. Pour les diplômes et titres d'Etat et/ou à finalité professionnelle, France compétence enregistre dans le RS les décisions ministérielles prises après avis des commissions paritaires consultatives compétentes.

Par ailleurs, France compétences va reconnaître des instances de labellisation⁷¹ qui pourront délivrer des certifications professionnelles dès lors que :

- le processus de labellisation impliquera une autorité administrative ;
- le label, délivré selon des procédures garantissant l'indépendance et la transparence de sa délivrance, couvrira l'ensemble des critères du référentiel national.

⁵⁹ Il peut s'agir des certificats de qualification professionnelle de branche ou interbranches (CQP ou CQPI).

⁶⁰ Via les recommandations de nouveaux certificats émanant des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE).

⁶¹ Un bloc de compétence est un ensemble homogène et cohérent de compétences, contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évalués et validés. Cf. Art L6113-1 du code du travail, loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, art 31.

⁶² L'objectif est de permettre à une personne de ne faire reconnaître que les seuls éléments de compétence qu'elle souhaite acquérir. Ces derniers peuvent être communs à plusieurs CQP ou CQPI (cf. Art L6113-1 du code du travail).

⁶³ En principe la VAE a pour objet l'acquisition d'une certification enregistrée au RNCP cf. Art L6411-1 du code du travail.

⁶⁴ La durée des certifications est de trois ans ; cf. art r 66316-3 du code du travail.

⁶⁵ Sur le passeport de formation ; cf. Art L6323-8 du code du travail.

⁶⁶ Les certifications professionnelles enregistrées au RNCP permettent une validation des compétences et des connaissances acquises nécessaires à l'exercice d'activité professionnelles.

⁶⁷ Il en va de même pour les métiers en émergence ; Cf. Art L 6113-5 du code du travail.

⁶⁸ Etat, régions, organisations syndicales, organisations patronales.

⁶⁹ Etablissement à gouvernance quadripartite (cf. supra) créée par l'article de la loi du 5 septembre 2018.

⁷⁰ Les critères étudiés : l'adéquation des emplois occupés par rapport au métier visé par le projet de certification professionnelle mesurée pour deux promotions des titulaires du projet de certification ; l'impact du projet de certification en matière d'accès ou retour à l'emploi également mesuré pour deux promotions ; la qualité des trois référentiels d'activité, de compétences et d'évaluation ; la mise en œuvre des procédures de contrôle des épreuves d'évaluation ; la prise en compte de cadre légal et réglementaire du métier visé ; les modalités d'accès au projet de certification via la VAE ; la cohérence des blocs de compétences constitutifs du projet.

⁷¹ La définition par France compétences du Label est une « norme développée pour promouvoir un niveau de qualité en formation professionnelle à l'appui d'un cahier des charges Cf. art 6316-2 du code du travail.

Ce qui rapproche ces différentes procédures, c'est l'obligation qui s'impose aux organismes de formation comme aux autorités délivrant des diplômes ou des titres d'appliquer les référentiels pour les réorganiser :

- Le RNCP s'appuie sur des blocs de compétences⁷². En l'absence de structuration en blocs, la certification ne peut être enregistrée au RNCP⁷³. Dans ce cadre, chaque bloc pris isolément doit réunir les compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité et leur identification au sein du RNCP doit permettre un accès modulaire à la certification dans la cadre d'un parcours de formation ou d'une procédure de VAE.
- Le répertoire spécifique ne prévoit pas d'inscription par bloc de compétences directement, mais il suppose des correspondances entre certifications enregistrées au registre spécifique et certification RNCP⁷⁴ et donc une modularité des contenus pour pouvoir l'assurer.

1.3 Un souci de soutenabilité budgétaire qui s'étend au compte personnel d'activité

Plusieurs dispositions visent explicitement à assurer la soutenabilité financière du CPF/CPA. Ainsi :

- Les organismes financeurs veillent à l'adéquation financière des prestations achetées aux besoins de formation ainsi qu'aux tarifs pratiqués dans des conditions d'exploitation comparables pour de prestations analogues (cf. article R6316-6 du code du travail). Ces organismes ont pouvoir de signalement auprès du ministère chargé de l'emploi⁷⁵ s'ils détectent des anomalies.
- Les formations sont explicitement appréciées en termes d'efficacité : outre leur coût, le taux de l'accès à l'emploi au bout de six mois est également examiné. Ce taux est accessible pour les utilisateurs.
- Le décret n°2018-1153 du 14 décembre 2018 monétise les heures acquises au 31 décembre 2018 au titre du CPF et du DIF à un taux de conversion horaire de 15 euros.

2 LE DISPOSITIF DE FORMATION DES ELUS LOCAUX ET NOTAMMENT LE DIFE SE SONT DEVELOPPES DANS UN CADRE DISTINCT

2.1 Le fonctionnement du cadre de la formation des élus repose sur une conception et des procédures distinctes de celles dans lesquelles ont évolué les règles de la formation professionnelle continue

2.1.1 Les organismes de formation sont agréés dans des conditions particulières

Les organismes de formation intervenant dans le champ de la formation des élus évoluent aujourd'hui dans un cadre d'autorisation distinct de ceux intervenant dans les champs de droit commun décrit précédemment.

Ce dispositif présente d'évidentes fragilités en propre et en regard des dispositions issues de la loi du 5 septembre 2018.

⁷² Sont éligibles au CPF les actions de formation sanctionnées par les attestations de validation des blocs de compétences ; cf. Art L63-23 du code du travail.

⁷³ Art R 6113-9 du code du travail.

⁷⁴ Art R6113-11 du code du travail.

⁷⁵ C'est le ministre qui informe l'organisme de formation du retrait de sa certification (R6316-7) sur proposition de France Compétences.

2.1.2 L'examen et l'agrément des contenus de formation ne sont pas homogènes

Pour la conduite de ses travaux, le CNFEL ne s'appuie pas sur un règlement intérieur comme celui de la commission de certification professionnelle quadripartite de France Compétences qui prévoit en particulier une publicité sur les conflits d'intérêt⁷⁶. Enfin, une fois l'agrément délivré⁷⁷ il ne peut être ni suspendu ni abrogé même si des faits justifiant de telles mesures sont constatés⁷⁸.

A ces fragilités propres s'ajoute le fait que si le DIFE se fixe bien comme objectif d'aider à l'évolution professionnelle des élus, le contenu actuel de ses formations ne prévoit pas de les structurer en blocs de compétences qui, dans l'esprit de la loi du 5 septembre 2018, sont les éléments permettant de construire un parcours professionnel. A dispositif constant, un élu voulant faire reconnaître des compétences identifiables et transférables, devra soit passer par le dispositif de VAE ou se voir proposer un dispositif ad hoc sur le modèle de celui mis en place pour les élus syndicaux.

2.1.3 Le dispositif n'est pas construit autour de sa soutenabilité financière

Les évolutions récentes du droit de la formation des élus ont porté non pas sur une volonté accrue de réguler les dépenses mais bien d'inciter les élus à se former davantage.

En particulier, à la différence du CPF, le DIFE élu n'a pas été conçu à partir d'un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts. La concurrence entre les organismes est très imparfaite et l'impact des prix des formations est faible en raison de la non monétisation des heures du DIFE et du paiement par la Caisse des dépôts⁷⁹. Cette enveloppe en heures est par nature inflationniste et par ailleurs sans rapport avec l'assiette de financement.

2.2 La récente intégration du compte engagement citoyen dans le CPA ne constitue pas un précédent applicable au dispositif de formation des élus locaux

Le compte engagement citoyen (CEC), créé par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, offre un exemple de dispositif permettant d'apporter un complément d'heures pour suivre des formations éligibles au CPF dans le cadre du CPA.

Ce dispositif, qui n'est pas encore finalisé, se distingue sur deux points essentiels du DIFE :

- il repose sur un abaque qui met en regard onze types d'engagement citoyens différents⁸⁰ avec des durées d'engagement différents pour l'ouverture de droits (de 30 jours à 5 ans) et pour des abattements en heures variables. Les droits sont acquis en fin de période.
- Le total de ces heures est doublement plafonné par années civile et par bénéficiaire.

Ces deux aspects ont été conçus comme répondant à la grande variété des engagements citoyens, pour traduire leur réalité, mais aussi avec une préoccupation de soutenabilité financière puisqu'ils ne permettent de mobiliser les droits qu'après une période d'engagement de référence et avec des plafonds en dépenses. En l'état du dispositif concernant le DIFE, la transposition par analogie de ces principes

⁷⁶ Cf. Art R 6113-1 du code du travail.

⁷⁷ Valable 2 ans après la première demande, puis 4 ans après chaque renouvellement.

⁷⁸ *A contrario cf. supra*, si un financeur du CPF détecte une infraction ou manquement aux engagements nés du dispositif, ce dernier prévoit jusqu'au retrait de la certification et une interdiction de déposer un dossier pendant un an.

⁷⁹ Seul le remboursement des frais annexes engagés par les élus et remboursés par l'agence de service et de paiements (ASP) fait l'objet d'une perception monétaire par ces derniers.

⁸⁰ Servie civique, bénévolat, volontariat sapeurs-pompiers ; volontariat police nationale ; réserve communale de la sécurité civile, réserve de l'éducation nationale, maîtrise d'apprentissage.

apparaît délicate tant les modalités diffèrent : accès aux droits en fin de période d'engagement, ou plafonnement maximal des droits à un faible montant (720 €).

Annexe n° 6 : Le marché de la formation des élus

1 LE MARCHÉ DE LA FORMATION DES ELUS, COMPOSE D'UNE PLURALITE DE STRUCTURES, SE RESTRUCTURE A LA SUITE DE LA CREATION DU DIFE

La formation des élus locaux repose sur une variété d'initiatives nationales et locales, publiques et privées, à la différence de la formation des agents publics territoriaux, dont la formation est assurée par un organisme unique (le CNFPT). Ce marché connaît une profonde évolution à la suite de la création du DIFE.

1.1 Un marché en recomposition à la suite de la création du DIFE

1.1.1 Au sein de la liste des organismes agréés, chaque catégorie occupe une place relativement stable depuis une dizaine d'années

La formation des élus s'est développée jusque dans les années 1990 sans recours au financement public et hors de tout cadre juridique spécifique, à l'initiative essentiellement d'associations liées à des tendances politiques (*cf.* Annexe historique). Le dispositif mis en place 1992 (*cf.* Annexe 2) est venu réguler ce secteur en introduisant, notamment, une obligation, d'agrément pour les formations à l'exercice du mandat, en contrepartie de la mise en place d'un mécanisme de financement public.

La formation des élus est cependant demeurée régie par les principes du libre marché, bien qu'il s'agisse d'un marché protégé par le dispositif d'agrément : liberté pour l' élu de choisir son organisme de formation ; liberté tarifaire et liberté de délivrer ou non une formation pour les organismes de formation.

L'autorisation de dispenser des formations aux élus peut désormais être obtenue par deux voies :

- L'agrément par le ministre de l'intérieur après avis du CNFEL, accordé à 197 organismes au 8 novembre 2019. Ces organismes concentrent la quasi-totalité de l'activité ;
- L'agrément de droit octroyé aux conseils en architecture et en urbanisme (CAUE), structures associatives départementales présentent dans 93 départements, dont l'activité en matière de formation des élus est limitée (*cf. infra*).

L'analyse de la liste des organismes agréés fait apparaître sept catégories d'organismes. Elle met en évidence la prépondérance des organismes privés à but lucratif (35% des organismes agréés hors CAUE) et des associations d'élus (31%). Les organismes liés à un parti politique représentent quant à eux 10% des organismes agréés (hors CAUE) ; les universités et écoles de service public moins de 9%.

Tableau n°1 : Typologie des organismes agréés pour la formation des élus par le ministre de l'intérieur

	Organismes agréés	%
Organismes privés	67	35%
Associations d'élus	59	31%
Organismes liés à un parti	19	10%
Universités et écoles de service public	17	9%
Associations	14	7%
Opérateurs publics	13	7%
Chambres consulaires	2	1%
Total général	191	100%

Source : Mission, à partir de la liste des organismes agréés de septembre 2019

Cette structuration de l'offre de formation est le résultat de deux facteurs :

- d'une part de la politique d'agrément du ministère de l'intérieur, largement fondée sur les avis du CNFEL qui a manifestement souhaité maintenir certaines proportions entre les différentes catégories d'acteurs du marché (à titre d'illustration, le taux d'avis favorables du CNFEL sur les premières demandes d'agrément des organismes privés a varié de 52% pour la période 2007-2010 à 29% pour la période 2014-2016)⁸¹;
- d'autre part de l'évolution de l'attractivité du secteur pour les différentes catégories d'acteurs (71 sociétés privées ont ainsi déposé une première demande sur la période 2010-2013 contre 139 sur la période 2014-2016).

Jusqu'au début des années 2000, les associations de toute nature⁸² constituaient plus de 60% du vivier. Dès la période 2007-2010, bien avant la création du DIFE, elles ne représentaient plus que la moitié des organismes (environ 51%). Ce taux n'a que légèrement diminué depuis, pour atteindre 48%, essentiellement en raison du développement de la part des organismes publics.

La part des sociétés privées dans le vivier des organismes agréés est restée quasiment stable depuis la période 2007-2010. Elle était alors de 34% des organismes contre 35% aujourd'hui.

La place des structures publiques est, quant à elle, demeurée limitée alors même qu'elles disposent de réels atouts pour se positionner sur ce marché. Les quelques universités qui ont réussi à proposer une offre attractive (Brest, Strasbourg) se sont appuyées sur un partenariat fort avec les associations des maires du territoire.

1.1.2 En revanche, ce sont surtout les organismes privés qui ont bénéficié du nouveau financement apporté par le DIFE

S'il n'est pas possible de connaître avec précision les parts de marché respectives des différents organismes en matière de formations financées par les collectivités, cet exercice est possible pour les formations financées par le DIFE.

Cette analyse met en évidence que les organismes privés concentrent 75% du montant des dossiers DIFE validés au cours des trois premiers trimestres 2019⁸³.

⁸¹ Cf. Analyses établies par le doctorant en sociologie Pierre Camus, en annexe 8.

⁸² Cette catégorie comprend les associations d'élus, les organismes liés à un parti, les associations simples.

⁸³ Dossiers payés, à payer ou instruits en attente de facturation

Les associations d'élus et les organismes liés à des partis concentrent respectivement environ 10% du montant total. La part des structures publiques est, quant à elle, extrêmement limitée, inférieure à 1% du montant total. Les trois premières catégories structurent donc fortement le marché.

Une politique de démarchage plus active auprès des élus peut expliquer cette évolution. On note également que le coût horaire moyen des formations varie considérablement d'une catégorie à l'autre, de 174€ pour les organismes privés à 49€ pour les opérateurs publics. Le coût horaire moyen des associations (hors associations d'élus) et des organismes liés aux partis est cependant relativement proche de celui des organismes privés.

Tableau n°2 : DIFE – Dossiers validés de janvier à octobre 2019

Organisme	Montant des formations	Montant des formations en % du total	Nombre d'heures	Cout horaire
Organismes privés	13 168 021	70,84%	75 666	174
Associations d'élus	2 022 814	10,88%	21 502	94
Organismes liés à un parti	1 952 375	10,50%	11 782	166
Associations	932 230	5,02%	5 826	160
Non agréés (formations non liés à l'exercice du mandat)	427 066	2,30%	4 433	96
Universités et écoles de service public	69 339	0,37%	1 330	52
Opérateurs publics	15 366	0,08%	313	49
Total général	18 587 211	100,00%	120 851	154

Source : Mission à partir de données CDC

1.2 Les associations d'élus, les organismes liés aux partis et les organismes privés structurent le marché de la formation des élus

1.2.1 Les associations d'élus nationales et territoriales

Les associations d'élus occupent une place relativement importante sur le marché de la formation. L'intensité et la nature de leur intervention est toutefois différente selon les territoires et selon le type de collectivité :

- s'agissant des communes et intercommunalités la formation est assurée principalement par les associations des maires départementales ; l'association des maires de France (AMF) se positionne en appui et complémentarité de celles-ci ;
- en ce qui concerne les départements et les régions, il n'existe pas de relai territorial et l'implication des associations nationales d'élus est moins affirmée. L'assemblée des départements de France (ADF) a mis en place un organisme dédié à la formation des conseillers départementaux. L'association des régions de France (ARF), en revanche, n'a pas investi ce domaine.

1.2.1.1 Une catégorie d'acteurs essentiellement constituée des associations départementales de maires

Les associations de maires rencontrées par la mission s'estiment idéalement positionnées pour organiser la formation des élus de leur territoire. Le cœur de leur activité est généralement l'information des élus d'une part, sous la forme de publications ou de séances d'informations gratuites, et le conseil aux élus d'autre part, sous la forme de réponses individualisées à leurs questions, notamment juridiques.

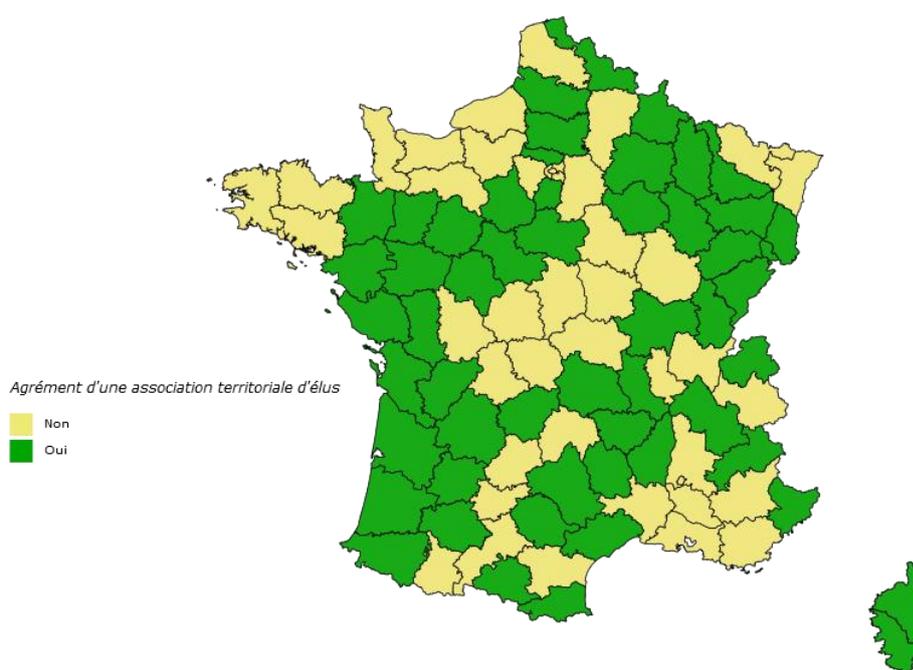
La formation apparaît donc comme un complément naturel du soutien qu’elles leur apportent. Leur proximité mais aussi leur apolitisme en font des interlocuteurs privilégiés des élus des petites collectivités.

1.2.1.1.1 *Un volume d’associations départementales agréées en forte croissance*

Les associations de maires sont historiquement structurées au niveau départemental. Elles se positionnent de plus en plus activement sur le marché de la formation et ont bénéficié de la bienveillance de l’autorité d’agrément (cf *infra*).

De fait, le volume des associations départementales agréées est en forte croissance. 59 associations d’élus sont agréées par le ministre de l’intérieur. Il s’agit pour l’essentiel de 55 associations territoriales (54 associations départementales de maires (ADM)⁸⁴ et une association régionale, l’association régionale d’information des collectivités territoriales (ARIC) qui intervient en Bretagne).

Carte n°1 : Associations d’élus territoriales agréées



Source : Mission, sur le fondement des agréments en vigueur en septembre 2019

Note : L'ARIC intervient dans l'ensemble de la Bretagne mais seul son département siège, l'Ille-et-Vilaine, apparaît en vert sur la carte ; le syndicat mixte dédié à la formation des élus créé dans le département de l'Hérault est assimilé à une association d'élus.

Cette couverture d'environ 50% des départements par des associations agréées est un phénomène relativement récent. Selon l'association nationale des directeurs d'ADM (ANDAM), le nombre d'associations départementales agréées a ainsi plus que doublé entre 2014 et 2019.

L'absence d'agrément n'est, en outre, pas toujours synonyme d'inactivité de l'association départementale dans ce domaine. A titre d'illustration, l'association départementale des maires du Finistère n'est pas agréée pour la formation des élus mais travaille en étroit partenariat avec l'Université de Bretagne occidentale (UBO) qui a obtenu l'agrément.

⁸⁴ Le syndicat mixte dédié à la formation des élus créé dans le département de l'Hérault est ici assimilé à une association d'élus.

De même, l'association des maires de l'Hérault n'est pas agréée mais la mission de formation est assurée sur le territoire par un syndicat mixte, le centre de formation des maires et élus locaux (CMFEL), créé conjointement par le département et des communes et EPCI du territoire. L'association des maires du Bas-Rhin se positionne également comme organisatrice et coordinatrice de la formation des élus sur son territoire et mobilise, à cet effet, plusieurs leviers (conventions de partenariat, participation au coût des formations, labellisation).

1.2.1.1.2 Des situations qui demeurent très hétérogènes

L'analyse des sites internet de 37 associations départementales de maires non-agrées révèle que l'absence d'agrément est, toutefois, dans la majorité des cas, associée à une absence d'investissement dans le domaine de la formation des élus. 30 de ces sites ne présentent ainsi aucun contenu relatif à la formation des élus ; cinq renvoient vers un autre acteur local ; deux présentent un contenu riche et de qualité sur la formation.

Certaines associations ne souhaitent pas s'engager dans cette activité en tant qu'organisme de formation, soit que leur bureau soit réservé à l'idée de facturer des services aux membres, soit que la mission soit déjà remplie de manière jugée satisfaisante par un acteur local.

Cette diversité s'explique par l'autonomie des associations départementales des maires les unes par rapport aux autres mais aussi par rapport à l'association nationale des maires de France. Si cette dernière joue un rôle d'impulsion et s'appuie sur les associations départementales pour relayer ses messages et ses initiatives, comme les journées d'information organisées en début de mandat et dénommées « universités des maires », elle n'a sur elles aucune autorité hiérarchique.

Les capacités des associations départementales de maires (ADM) sont, en outre, très hétérogènes. Certaines ne disposent que d'un agent et se positionnent comme de simples amicales de maires alors que d'autres ont mis en place un véritable service de formation. C'est le cas de l'ADM de Meurthe-et-Moselle qui compte plus d'une quinzaine de salariés (la moyenne des ADM se situe autour de deux à trois salariés). En fonction du nombre de communes du département et de leur démographie, ces associations se trouvent dans des situations budgétaires variées et précaires car elles sont dépendantes des cotisations de leurs membres et parfois de celles de deux ou trois communes centres.

La facturation de formations est donc, pour ces associations, une source de recettes propres qui peut être précieuse. Mais, paradoxalement, les plus à même de s'investir dans ce domaine sont celles qui sont déjà les plus structurées et les moins fragiles financièrement.

L'hétérogénéité de la couverture territoriale apportée par les associations des maires limite leur capacité à apporter une réponse adaptée à l'ensemble des collectivités et les marges de progrès sont à ce jour limitées :

- La coopération entre associations départementales qui pourrait permettre à celles qui bénéficient de l'agrément et en ont les moyens d'apporter leur appui aux structures voisines bute sur les réticences de ces dernières à solliciter un soutien en dehors du cadre départemental.
- Si la recomposition de la carte des régions et notamment la création des grandes régions a fait émerger un besoin de coopération entre associations départementales pour structurer le dialogue avec ces nouvelles collectivités, cette dynamique ne concerne pas l'ensemble du territoire et ne semble pas de nature à permettre la construction de réponses concertées en matière de formation. Seule la Bretagne peut s'appuyer sur une association d'élus d'envergure régionale, l'ARIC, qui s'est spécialisée sur la formation des élus locaux.

- Toutefois, si celle-ci couvre l'ensemble du territoire breton, elle doit composer avec les associations départementales. Très bien implantée à l'est de la région, elle est moins présente dans le Finistère où une offre de formation a été structurée par l'association départementale et l'Université de Bretagne occidentale (UBO).
- L'association des maires de France (AMF) au-delà des formations qu'elle a vocation à organiser elle-même, ambitionne de jouer un rôle dans la structuration nationale de l'offre de formation aux élus communaux et intercommunaux en mettant à leur disposition des outils et en proposant d'intervenir là où les initiatives locales feront défaut. Mais il n'est pas possible pour elle d'aller au-delà de la présentation et de l'accompagnement d'une offre de service qui ne sera mobilisée que si les acteurs locaux le souhaitent.

1.2.1.1.3 Un positionnement parfois critiqué

Dans la pratique, les associations de maires agréées ne se distinguent guère des autres acteurs en ce qui concerne les modalités d'organisation de leur offre de formation. Cette dernière est généralement sous-traitée à des intervenants extérieurs qui peuvent être des élus, des fonctionnaires, des avocats, des sociétés de conseil etc.

Certains acteurs du secteur privé se montrent critiques à l'égard de leur rôle en matière de formation. Il s'agit, de leur point de vue, d'une forme de concurrence déloyale. Elles pourraient, en effet, jouer de leurs services gratuits pour orienter les élus vers leurs prestations de formation rémunérées. Il n'est guère contestable que ces phénomènes se produisent, et sont même souvent pleinement assumés, les séances d'information gratuites étant l'occasion de présenter l'offre de formation, qui est aussi généralement valorisée dans les publications gratuites des associations. Certaines d'entre elles indiquent d'ailleurs prendre en charge une partie du coût des formations sur leur budget propre qui est alimenté par les cotisations des communes membres.

De façon à éviter ces confusions, un certain nombre d'associations de maires ont refusé de solliciter l'agrément pour se positionner en appui de la structuration d'une offre de formation coordonnée sur leur territoire.

1.2.1.2 Des associations d'élus nationales se sont également positionnées sur le marché de la formation des élus

Quelques associations d'élus nationales sont agréées :

- L'association des maires de France (*cf. supra*) ;
- L'institut pour la formation des élus territoriaux (IFET), association rattachée à l'association des départements de France (ADF) ;
- L'association nationale des élus de l'opposition (AELO), créée en 2010 par une élue de l'opposition de Perpignan ;
- L'association nationale des élus de montagne (ANEM).

Encadré n°1 : Les associations d'élus et le recours au DIFE

42 associations d'élus ont dispensé des formations financées par le DIFE de janvier à octobre 2019, pour des montants très inégaux. Quatre associations représentent ainsi 55% des crédits du DIFE accordés à cette catégorie d'organismes de formation. Le coût horaire moyen s'élève à 94€.

1.2.2 Les organismes liés à des partis ou des mouvements politiques

Un certain nombre d'organismes de formation sont liés à des partis ou mouvements politiques. 19 des organismes agréés par le ministre de l'intérieur peuvent être rattachés à cette catégorie.

Treize de ces organismes ont eu au moins un dossier DIFE validé entre janvier et octobre 2019. Comme pour les autres catégories d'acteurs, les dépenses sont fortement concentrées par quelques structures. Un organisme concentre ainsi plus de 45% des dépenses de cette catégorie et quatre concentrent 90% des dépenses.

1.2.2.1 Des liens avec le parti parfois difficiles à caractériser

La plupart des organismes concernés relèvent d'un statut associatif. La nature des liens entre l'organisme et le parti est plus ou moins étroite. Il peut s'agir :

- D'une simple proximité politique, l'organisme ayant été créé par le parti ou des élus du parti et les élus membres l'identifiant clairement comme sa structure de formation ;
- De la présence d'une majorité de contrôle constituée de membres du parti dans le conseil d'administration de l'organisme ;
- De conventions de partenariat et de financement entre le parti et l'organe de formation qu'il a créé.

Quels que soient les liens juridiques avec les partis, la plupart des dirigeants des structures rencontrées par la mission ont insisté sur la relative autonomie pédagogique dont ils disposent dans la définition du contenu des modules de formation proposés.

1.2.2.2 Une approche politique de la formation des élus

La clientèle privilégiée de ces organismes est celle des élus du parti, bien que certains organismes acceptent, voire revendiquent, d'accueillir des élus d'autres sensibilités. En revanche, l'accès aux formations n'est, dans la plupart des cas, pas limité aux élus locaux mais ouvert aux collaborateurs voire aux militants du parti.

Même si les formations contiennent des aspects techniques ou administratifs, elles se placent généralement dans une perspective politique. Des sujets comme la gratuité des transports, la lutte contre les déserts médicaux, la prévention de la sécurité, la transition écologique ou la démocratisation de l'accès à la culture se prêtent particulièrement à cette approche.

Dans l'organisation des formations, une place importante est souvent faite aux élus, animateurs ou témoins et aux échanges de pratiques. L'entre-soi et la solidarité militante sont des éléments fortement revendiqués.

1.2.2.3 Une activité qui dépend très largement des pratiques du parti et des résultats électoraux dans les différents échelons de collectivité

Certains partis accordent, pour des raisons politiques, historiques, ou en raison des besoins de leurs membres, une importance beaucoup plus importante que d'autres à la formation des élus.

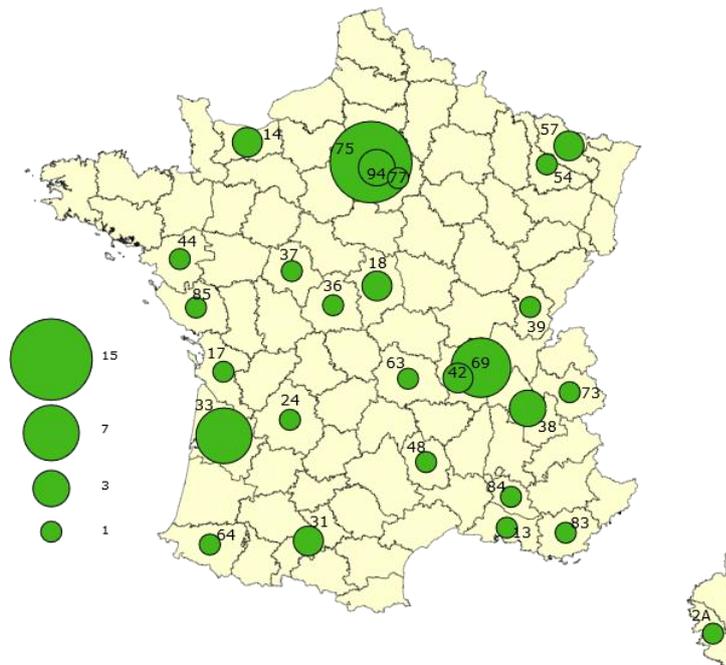
Mais le volume d'activité de ces organismes est avant tout lié aux résultats électoraux. C'est le nombre d'élus du parti à chaque échelon de collectivité qui définit la clientèle potentielle. Des réductions de chiffres d'affaires, et parfois d'effectifs, sont ainsi inévitables en cas de faibles performances électorales. Le type de collectivités conquises importe également : il est plus facile de mobiliser sur une ligne partisane des élus de grandes collectivités (régions, départements, métropoles) que de petites communes où l'approche partisane est moins pérnante.

La capacité de l'organisme de formation à attirer les élus de son parti dépend enfin de la qualité des relations nouées avec les responsables locaux (responsables de groupe au sein des assemblées, correspondants départementaux) et à la culture du parti (degré d'autonomie laissée aux membres).

1.2.3 Les sociétés privées

67 sociétés privées sont agréées par le ministre de l'intérieur pour délivrer des formations. Si la carte de leurs départements de domiciliation donne une indication de l'importance de l'offre privée potentiellement ancrée localement, ces sociétés peuvent intervenir en tout point du territoire. 27 départements de France métropolitaine comptent au moins un organisme privé agréé. La prépondérance des domiciliations en Ile-de-France, en Gironde et dans le Rhône est nette.

Carte n°2 : Nombre d'organismes privés agréés par département de domiciliation



Source : Mission

1.2.3.1 Des structures légères, dont le modèle économique repose sur la sous-traitance

La plupart de ces organismes fonctionnent avec une équipe réduite de quelques salariés. Au moins une structure fonctionne sans aucun agent dédié, même à temps partiel. Les formations sont quasiment toujours sous-traitées à des intervenants ou à des sociétés rémunérées à la prestation.

Poussé jusqu'au bout de sa logique, ce modèle peut conduire, comme l'a constaté la mission dans un des cas rencontrés, à transformer l'organisme de formation en une plateforme de mise en relation de dizaines de formateurs individuels avec des élus libres de choisir directement, dans un moteur de recherche, leur formateur et leur formation. « L'organisme de formation » est ici conçu comme un intermédiaire garantissant des critères de sélection et d'évaluation mais qui n'a pas vocation à intervenir dans le contenu proposé par chaque formateur. Cette approche est présentée comme une manière d'assumer pleinement le modèle économique et organisationnel d'ores et déjà adopté par de nombreux organismes de formation des élus.

1.2.3.2 Des modalités de constitution de la clientèle qui peuvent être problématiques

La mise en relation de ces sociétés et des élus se fait principalement selon quatre modalités :

- **Le démarchage.** Tous les élus rencontrés par la mission ont indiqué recevoir régulièrement, souvent plusieurs fois par semaines, des publicités pour des formations organisées par des organismes privés ;
- **L'apport de clientèle par un formateur.** Le formateur se fait connaître auprès des élus à l'occasion d'une première formation ou dans le cadre de sa vie professionnelle ou politique. Il constitue ainsi un réseau de clientèle avec lequel il peut entretenir des relations directes. Il peut être en mesure « d'apporter » ensuite sa clientèle à une ou plusieurs sociétés agréées, les mettant éventuellement en concurrence pour négocier la meilleure rémunération. Interrogé sur la pertinence d'une formation individuelle fort coûteuse, un organisme agréé a ainsi indiqué à la mission qu'il s'agissait de « prendre » une action de formation « proposée » par un formateur qui avait trouvé un élu intéressé et que cette formation aurait probablement, si elle avait été refusée par l'organisme, été prise par un autre ;
- **L'apport de clientèle par une société partenaire.** Des sociétés non agréées ont recours à une structure agréée pour qu'elle porte, en contrepartie d'une commission, leur action de formation.
- **La saisine spontanée.** Certains élus prennent contact directement avec l'organisme, après en avoir entendu parler ou à la suite d'une recherche sur internet.

1.2.3.3 Un volontarisme économique fort, sur un marché protégé qui déroge largement aux règles de la concurrence

Les dirigeants d'organismes privés entendus par la mission ont fait valoir que leurs structures étaient complémentaires des associations d'élus et des organismes liés à des partis, voire même plus légitimes. En effet :

- Leur viabilité dépendrait entièrement de leur réputation et donc de la qualité de leurs prestations, à la différence des organismes liés à des partis et des associations d'élus qui disposeraient d'une clientèle davantage captive ;
- En tant qu'entreprises privées dépourvues de subventions ou de cotisations de leurs membres, elles ne peuvent se livrer à une forme de *dumping* en pratiquant des prix inférieurs au coût réel de la formation, comme le feraient certaines associations.

Mais aucun de ces dirigeants n'a songé à faire valoir le fait qu'en tant que chefs d'entreprises agissant sur un marché concurrentiel ils étaient contraints de réduire les coûts au maximum pour conquérir des parts de marché. En effet, l'absence de plafonnement du coût horaire des formations financées par le DIFE engendre une quasi-absence de concurrence sur les prix.

Encadré n°2 : Les entreprises privées et le DIFE : une concentration préoccupante

Sur les quelques 67 organismes privés agréés par le CNFEL en 2019 (le nombre varie en cours d'année par le jeu des nouveaux agréments, des renouvellements, de la caducité de certains agréments), 41 ont eu au moins un dossier de formation financé par le DIFE validé entre janvier et octobre 2019.

L'activité du secteur privé est fortement concentrée :

- Deux structures concentrent 60% du montant total des dossiers d'organismes privés validés sur la période. Le phénomène de concentration en leur faveur est d'autant plus marquant qu'elles sont toutes les deux dirigées par la même personne ;
- Six structures concentrent 80% du montant total des dossiers d'organismes privés.

1.2.4 Les établissements d'enseignement supérieur et les écoles de service public

De manière générale, l'appareil de formation public est relativement peu mobilisé en matière de formation des élus alors même qu'il dispose d'incontestables atouts : le lien avec la recherche, une expertise de la gestion publique locale, des partenariats avec les collectivités publiques, une habilitation à délivrer des diplômes..., une marque, notamment les IEP, qui pourrait être mobilisée dans le cadre de dispositifs de valorisation des compétences acquises au cours du mandat, une proximité territoriale.

17 écoles de service publics, organismes universitaires et les instituts d'études publics sont toutefois agréés. Il s'agit de :

- 5 instituts d'études politiques (Paris, Lyon, Rennes, Grenoble, Lille), sur les 10 existants ;
- 7 organismes universitaires ;
- 3 écoles de service public ;
- 2 instituts d'étude nationaux, l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Tableau n°2 : Établissements d'enseignement supérieur et écoles de service public agréés pour la formation des élus

Nom	Catégorie
Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs Pompiers	Ecole de service public
École normale supérieure de Lyon	Ecole de service public
Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique - IGPDE	Ecole de service public
Institut d'Etudes Politiques de Lille	IEP
Institut d'Etudes Politiques de Rennes	IEP
Institut d'Etudes Politiques de Paris	IEP
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble	IEP
Institut d'Etudes Politiques de Lyon	IEP
IHEDN - Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale	Institut d'études
Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice – INHESJ	Institut d'études
Ecole Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg	Organisme universitaire
Ecole Nationale Supérieure de la Police	Organisme universitaire
I.P.A.G. de l'Université de Strasbourg	Organisme universitaire
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale (IMPGT)	Organisme universitaire
Université de Bretagne Occidentale – UBO	Organisme universitaire
Université de Bretagne Sud - UBS -	Organisme universitaire
Université du Littoral Côte Opale – FCU	Organisme universitaire

Source : Mission, à partir de la liste des organismes agréés de septembre 2019

Les entretiens conduits par la mission avec quatre de ces structures (IEP de Paris, IEP de Grenoble, IPAG de Strasbourg et UBO) révèlent des situations extrêmement contrastées. L'UBO et l'IPAG de Strasbourg ont acquis une certaine légitimité dans ce domaine tandis que les deux IEP sont bien moins avancés.

Les témoignages recueillis par la mission convergent pour la plupart sur le fait que les enseignants de ces différentes structures ont souvent du mal à s'adapter aux spécificités des élus, qu'il s'agisse du contenu délivré, souvent jugé trop théorique, ou des modalités de l'intervention considérées comme trop magistrales.

Il est, à cet égard, révélateur de noter qu'une université particulièrement active en matière de formation des élus comme l'UBO ne s'appuie que marginalement sur ses enseignants-chercheurs. Son service de formation continue travaille en réalité, comme la plupart des autres organismes de formation d'élus, en mobilisant des intervenants extérieurs rémunérés à la prestation.

Par ailleurs, les formes classiques de la formation universitaire (formation sanctionnée par un diplôme, délivrée sur une longue période) ne sont pas adaptées aux contraintes de la plupart des élus.

Sept des 17 structures relevant de cette catégorie ont bénéficié de financements par le DIFE de janvier à octobre 2019, quatre structures concentrant 95% des dépenses. Les coûts horaires apparaissent modestes.

1.2.5 Les associations

Quatorze structures agréées entrent dans cette catégorie, qui exclut les associations d'élus et les associations liées à un parti politique

Tableau n°3 : Structures agréées pour la formation des élus – Catégorie « associations »

Associations
AFIGESE
Association française du conseil des communes-ET-régions d'Europe (AFCCRE)
Association Laïcité-ET-République
Association Notre Village
Centre d'information-ET-de formation des élus locaux de la Martinique - CIFELM
Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
Institut de Formation Forestière Communale
Institut de la Gouvernance territoriale et de la décentralisation
LICRA
Mission ECOTER
Réseau Francophone des Villes Amies des Aînés
SOLEN (Association)
Union Nationale des Centres Communaux-ET-Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS)
Union Régionale des associations des communes forestières Provence

Source : Mission, à partir de la liste des organismes agréés de septembre 2019

En ce qui concerne le DIFE, la dépense de la catégorie « associations », est principalement constituée des facturations émises par une seule structure.

1.2.6 Les opérateurs publics

13 opérateurs publics sont agréés pour la formation des élus, dont 8 agences techniques territoriales (agences techniques départementales, instituts d'urbanisme, agence régionale pour l'environnement) et deux GRETA. L'agence technique départementale de la Haute-Garonne a ainsi fait de la formation des élus l'une de ses missions principales. Elle indique avoir formé 575 élus en 2018⁸⁵.

Cette catégorie d'opérateurs, bien que certains soient structurants dans leur territoire, reste relativement marginale sur le marché global de la formation des élus.

⁸⁵ <https://www.atd31.fr/> consulté le 19/11/2019

Tableau n°4 : Structures agréées pour la formation des élus – Catégorie « opérateurs publics »

Opérateurs publics
A URBA Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine
Agence des territoires de la Vienne (AT86)
Agence Régionale pour l'environnement – ARPE
Agence Territoriale d'Ingénierie Publique – ATIP
ATD Allier
ATD Haute Garonne
Greta
Greta Poitou-Charentes – EPLE
Institut d'Auvergne du Développement des Territoires
Institut de formation à l'administration publique – IFAP
Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France
Observatoire des Politiques Culturelles – OPC
Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie Française

Source : Mission, à partir de la liste des organismes agréés de septembre 2019

1.2.7 Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) sont des structures associatives départementales, prévues par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, qui assurent une mission d'information du public et de formation des maîtres d'ouvrage en matière d'architecture, d'environnement et d'urbanisme. Il en existe 93 qui, selon la fédération nationale des CAUE (FNCAUE), comptent en moyenne 8 agents.

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine prévoit qu'ils disposent de droit de l'agrément obligatoire en matière de formation des élus (art. 84). Cette dérogation au dispositif de droit commun soulève un problème de cohérence du dispositif (cf. Annexe II).

Elle est d'autant plus étonnante que les CAUE ont une activité modeste dans ce domaine. Aucune formation dispensée par un CAUE n'a été financée par le DIFE entre janvier et octobre 2019. Selon la FNCAUE, les 93 CAUE auraient, en 2018, formé quelques 1000 élus, soit une dizaine d'élus formés en moyenne par structure. La FNCAUE n'est cependant pas en mesure de donner davantage de détails sur cette activité.

Elle indique toutefois que les CAUE seraient particulièrement adaptés pour couvrir une partie des besoins en raison de leur ancrage local et de leur capacité à former les élus en partant de leurs projets concrets et à les accompagner après la formation sous la forme de conseils.

2 LES ACTEURS DE CE MARCHÉ PARTAGENT DE NOMBREUX TRAITS COMMUNS EN MATIÈRE DE PUBLIC, DE THÈMES ET DE MODALITÉS DE FORMATION

2.1 Un public relativement similaire d'un organisme à l'autre

Quelques organismes se sont spécialisés sur des profils particuliers d'élus. Les catégories respectivement ciblées par ces structures sont :

- Les femmes élues ;
- Les élus de l'opposition ;
- Les conseillers départementaux.

En dehors de ces quelques exceptions, les organismes de formation interviennent de manière indifférenciée auprès de tous les profils d'élus. Compte tenu des volumes en jeu, l'immense majorité de l'activité est concentrée sur les élus municipaux, qui représentent 94% des quelques 6500 élus dont au moins un dossier DIFE a été validé entre janvier et octobre 2019. Sur ces quelques 6 130 élus municipaux bénéficiaires du DIFE on comptait :

- 22% de maires ;
- 34% d'adjoints aux maires ;
- 44% de conseillers municipaux.

Tableau n°5 : DIFE – Dossiers validés de Jan. à oct. 2019 – Nombre d'élus par échelon de collectivité

Echelon de l'élus formé	Nombre d'élus formés de jan. À oct. 2019	%
Commune	6133	94,3%
Département	158	2,4%
Région	149	2,3%
Intercommunalité	58	0,9%
Total	6506	100%

Source : mission, à partir de données CDC

2.2 Des modalités d'intervention généralement proches d'un organisme à l'autre

La grande majorité des organismes de formation entendus par la mission propose des modalités de formation identiques : un groupe de 8 à 12 personnes, dans une salle retenue pour l'occasion, avec un intervenant unique.

Tous mettent en avant la nécessité d'organiser la formation au plus près de la circonscription de l'élus. Ceux qui rayonnent à l'échelle nationale reconnaissent toutefois qu'ils interviennent souvent dans les grands centres urbains pour minimiser leurs frais de déplacement et maximiser le nombre de participants.

Certaines associations d'élus se distinguent des autres organismes par la continuité plus grande qui existe entre leur mission gratuite d'information et de conseil et leurs actions de formation.

2.3 Des thèmes de formation qui dessinent un catalogue type

L'examen de l'offre des différents organismes fait généralement apparaître les mêmes thématiques :

Tableau n°6 : Principales catégories de formation proposées aux élus

Catégorie de la formation	Sous-catégorie	Exemples
Formations spécifiques à la fonction d' élu	Les formations généralistes sur le mandat	La fonction de maire, la posture de l' élu, le bilan de l' action de l' élu etc.
	Les formations techniques liées au mandat	Intercommunalité, finances et commande publique, urbanisme, gestion des cimetières, mécanismes de concertation et de participation citoyenne
	Les formations liées aux élections	L' organisation du scrutin mais aussi, de manière parfois ambiguë, la préparation de sa propre campagne
Formations généralistes de savoir-faire et de savoir-être	La communication	Réseaux sociaux, media-training, prise de parole en public etc.
	Le management	Motiver une équipe, gérer les conflits, gérer le stress
Des formations techniques généralistes	Langues	Anglais, Allemand, Italien, Russe etc.
	Outils informatiques	Word, Powerpoint etc.

Source : Mission

2.3.1 Dans le cadre du DIFE, une prépondérance des formations généralistes, notamment liées à la communication

Il n' existe pas de données précises sur les formations financées par les collectivités. L' analyse présentée ci-dessous porte donc uniquement sur celles financées par le DIFE. Elle doit être considérée avec prudence, rien ne permettant d' indiquer que les formations ciblées dans le cadre des formations financées par les collectivités sont réparties dans les mêmes proportions.

Pour quantifier la part de ces thématiques dans la dépense de formation, la mission a classé dans ces différentes catégories 80% des 3 436 intitulés de demandes de formation approuvées dans le cadre du DIFE de janvier à octobre 2019, représentant 90% de la dépense validée sur cette période.

Cet exercice fait apparaître le poids très important des formations relatives à la communication ainsi que celles relatives à la préparation des élections, étant entendu que, dans la grande majorité des cas, cette dernière catégorie n'est pas relative aux responsabilités du maire en matière d'organisation des élections mais aux stratégies de campagne.

Les formations strictement liées aux matières que doit traiter élu (« compétences techniques ») et à la fonction de l'élu (« formations générales liées au mandat ») représentent moins de 30% de la dépense totale.

Tableau n°7 : DIFE – Dossiers validés de jan. à oct. 2019, par catégorie de formation

Étiquettes de lignes	Montant	Montant %	Nombre d'heures	Cout horaire
Communication, prise de parole, discours	6 235 247	34%	36 717	170
Compétences techniques liées au mandat	4 094 911	22%	28 389	144
Préparation des élections	2 478 035	13%	15 500	160
Non classé	1 982 153	11%	15 976	124
Langues	1 370 216	7%	9 472	145
Formation générale au mandat	1 197 354	6%	6 658	180
Management	804 979	4%	5 194	155
Informatique	424 316	2%	2 947	144
Total général	18 587 211	100%	120 851	154

Source : mission, à partir de données CDC

2.3.2 Certaines catégories d'acteurs se démarquent par leur positionnement thématique

L'analyse de la dépense totale par catégories d'acteurs met en évidence les différences de positionnement sectoriel. Elle est présentée ci-dessous en proportion du montant total des dossiers DIFE validés de janvier à octobre 2019 par catégorie d'organisme de formation. Il apparaît que :

- Les organismes privés sont fortement positionnés sur les formations « communication » et « préparation des élections », catégorie sur laquelle ils sont quasiment hégémoniques, ainsi que sur les langues étrangères ;
- Les associations d'élus concentrent environ 31% de leur activité sur des formations « communication », catégorie dans laquelle elles sont relativement proche des organismes privés, et un tiers sur des formations techniques liées au mandat ;
- La répartition de l'activité des universités et écoles de service public est très proche de celle des associations d'élus, si l'on excepte le poids des formations linguistiques ;
- Les organismes liés aux partis concentrent près de 60% de leur activité sur les compétences techniques et sur les formations générales liées au mandat.

Tableau n°8 : DIFE – Montant des dossiers validés de jan. à oct. 2019, par catégorie d’organisme de formation et par catégorie de sujet de formation

Étiquettes de lignes	Associations	Associations d'élus	Opérateurs publics	Organismes liés à un parti	Organismes privés	Universités et écoles de service public	Total général
Communication, prise de parole, discours	20%	31%	16%	23%	36%	31%	33%
Compétences techniques liées au mandat	64%	34%	32%	38%	15%	34%	22%
Préparation des élections	1%	2%	3%	2%	18%	2%	14%
Non classé	5%	16%	9%	14%	9%	14%	10%
Langues	0%	4%	0%	2%	9%	10%	7%
Formation générale au mandat	8%	4%	25%	19%	5%	0%	7%
Management	2%	5%	9%	2%	5%	3%	4%
Informatique	0%	4%	5%	0%	3%	5%	2%
Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Mission

3 CERTAINES PRATIQUES DU SECTEUR SONT GÉNÉRATRICES DE RISQUES

3.1 Le recours généralisé à la sous-traitance génère des risques importants

L'agrément est accordé à l'organisme de formation et non aux formateurs, bien que les organismes sous-traitent la quasi-totalité des formations. Si des critères de recrutement des intervenants extérieurs sont mentionnés dans le dossier de renouvellement de l'agrément, voire des listes de formateurs, ces éléments sont purement déclaratifs et non-contraignants. Chacun s'accorde pourtant à dire que c'est la qualité de l'intervenant qui est le facteur déterminant de la qualité de la formation.

La capacité des organismes de formation à effectuer un contrôle effectif de la qualité des formations délivrées est souvent limitée. La distance géographique, le faible nombre de salariés et les coûts de déplacement limitent leur capacité à contrôler sur place le bon déroulement des formations.

Des structures agréées peuvent faire bénéficier de leur agrément des structures qui ne l'ont pas obtenu. L'organisme agréé permet ainsi à son sous-traitant, qui a parfois démarché le client, défini le sujet de la formation et identifié le formateur, de bénéficier des financements publics. Il reçoit, en contrepartie, une commission correspondant, de manière toute théorique, à son action d'ingénierie de formation. Une structure qui n'a pas été jugée apte à former des élus par le CNFEL se trouve ainsi en situation d'exercer cette activité.

Ce modèle permet aussi à des formateurs de monnayer la clientèle qu'ils se sont constitués à l'organisme de formation le plus offrant. En l'absence de plafonnement des coûts horaires, ce mécanisme d'enchères n'a pas de limite et les organismes de formation ne sont nullement poussés à maîtriser les coûts.

3.2 Il n'existe aucune forme de contrôle de la qualité des prestations et de mesure de la satisfaction des élus indépendante des prestataires

L'évaluation des formations par les élus bénéficiaires est entièrement gérée par les organismes de formation. Il n'existe pas de site internet national d'évaluation.

Les formulaires d'évaluation rédigés par les élus sont renseignés sur le lieu même de la formation. Ils le sont, au moins dans certains cas, en présence du formateur lui-même, ce qui peut influencer sur les résultats.

Quel que soit le sérieux de ces évaluations, elles ne sont remises qu'à l'organisme de formation, qui est libre de sélectionner les échantillons d'évaluation qu'il joint à son dossier de demande de renouvellement de l'agrément.

3.3 Les écarts de tarifs pratiqués pour les formations collectives sont considérables

Le coût horaire des formations est fixé librement par l'organisme de formation. La plupart des organismes indiquent pratiquer une tarification progressive en fonction de la taille et des moyens financiers de la collectivité.

Le coût horaire des formations n'est disponible de manière fiabilisée que pour celles qui sont prises en charge par le DIFE. Il est, en moyenne, pour les dossiers validés de janvier à octobre 2019, de 154€.

Le coût horaire moyen varie considérablement selon l'organisme de formation, de 371€ en moyenne sur la période à moins de 50€ en moyenne. Le coût horaire maximum constaté pour une formation validée est de 480€.

75% des organismes ayant eu un dossier DIFE validé sur la période, soit 110 organismes sur 148, ont pratiqué un taux horaire inférieur à 150€. **Les 38 organismes pratiquant une dépense moyenne supérieure à 150€ ont concentré 83% de la dépense totale.**

Tableau n°9 : DIFE – Dossiers validés de jan. à oct. 2019 – Nombre d'organismes et dépense totale de formation par strate de coût horaire

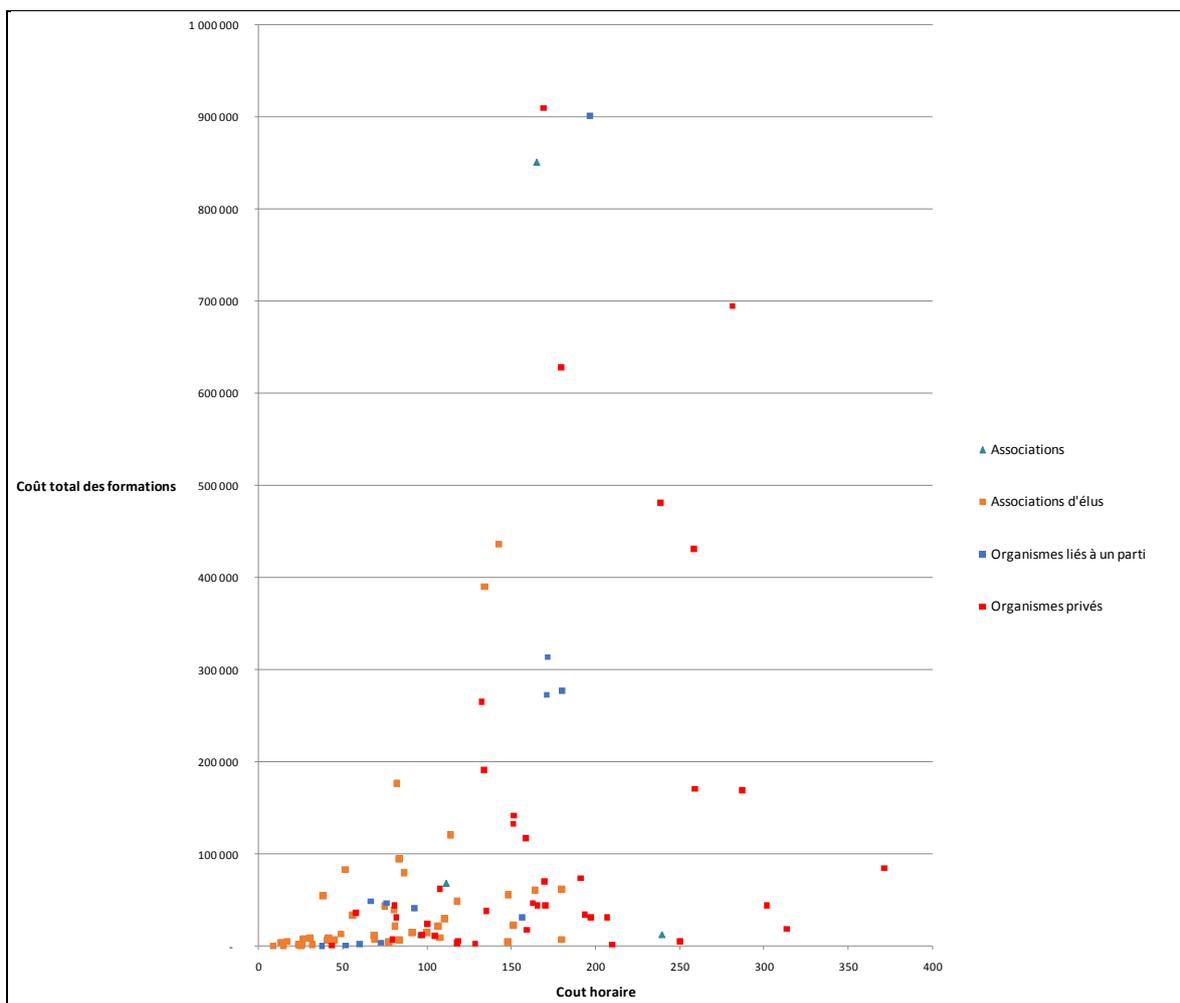
Coût horaire de la formation	Nombre d'organismes	Montant des dossiers des organismes de la strate
Supérieur à 300	3	147 552
Entre 250 et 300	5	1 471 661
Entre 200 et 250	5	657 819
Entre 150 et 200	25	13 098 112
Entre 100 et 150	24	1 912 562
Entre 50 et 100	54	1 141 603
Entre 0 et 50	32	157 902
Total	148	18 587 211

Source : Mission

Le graphique ci-dessous représente le coût horaire moyen de l'organisme et le coût total des formations validées de janvier à octobre 2019. Les valeurs des deux sociétés aux chiffres d'affaires les plus importants ne sont pas représentées compte tenu de leur volume d'activité trop élevé pour être intégré dans le graphique (*cf. infra*). Ce dernier met en évidence :

- la concentration des coûts horaires élevés chez les organismes privés ;
- la présence d'une association, d'un organisme lié à un parti et d'un organisme privé parmi les chiffres d'affaires les plus élevés, auxquels il convient d'ajouter les deux sociétés dont les valeurs ont été retranchées.

Graphique n°1 : DIFE – Dossiers validés de janvier à octobre 2019 – coût horaire moyen et dépense totale de formation (hors IEPP et CMV)



Source : Mission à partir de données CDC

3.4 La possibilité de proposer des prestations individualisées conduit à concentrer des dépenses très élevées sur un faible nombre d'élus

L'examen des dossiers DIFE 2019 payés ou à payer en octobre permet de détecter de nombreuses formations dont le coût par élu est supérieur à 10 000€. La conjugaison du non-plafonnement du coût horaire et de droits à formation cumulés s'élevant jusqu'à 60 heures permet en effet d'atteindre des montants très élevés.

De janvier à octobre 2019, en prenant en compte uniquement les factures payées, 217 élus ont ainsi bénéficié d'une formation dont le coût s'est élevé à plus de 9 000€.

La totalité de ces formations porte sur des sujets très généraux (« créer et gérer un blog » ; « préparation aux élections » ; « prise de parole en public » ; « pack office + internet » ; etc.). Une facture de 18 720€ a été payée pour une formation généraliste de 60 heures dispensée à un conseiller municipal d'une commune de moins de 7 500 habitants.

Ces pratiques de tarification excessive conduisent à une concentration élevée des dépenses au profit d'un nombre très limité d'élus. 14% des élus bénéficiaires du DIFE concentrent ainsi 50% de la dépense (sur les 4 609 élus dont au moins un dossier de 2019 a été payé ou doit être payé en octobre 2019, 633 concentrent 50% des coûts).

3.5 Dans ce contexte, la concentration des dépenses du DIFE par un nombre limité de prestataires est préoccupante

Les risques évoqués ci-dessus sont d'autant plus préoccupants que la dépense publique tend à se concentrer au profit de quelques organismes.

Deux sociétés distinctes mais dirigées par la même personne, concentrent ainsi 43% de la dépense. 15 sociétés concentrent 90% des dépenses.

Cette concentration soulève d'importantes questions de maîtrise des risques compte tenu de ce qui a été exposé plus tôt. Elle peut être le fruit de pratiques peu vertueuses de la part de certains organismes telles que :

- La surfacturation ;
- La déclaration d'un nombre d'heures supérieur à celui réellement délivré ;
- Le démarchage agressif ;
- L'incitation à suivre des formations individuelles coûteuses ;
- Le recours massif à la sous-traitance sans contrôle suffisant de la qualité pour pouvoir démultiplier le nombre de formations effectuées ;
- Le recours massif à des formations standardisées de faible qualité, pour atteindre le même objectif de démultiplication des formations délivrées.

La mission n'est pas en mesure de démontrer l'existence de ces dérives ni de les quantifier. Elle se limite à constater que les mécanismes de contrôle existants ne permettent nullement d'en garantir la maîtrise.

La CDC est parfaitement consciente des risques de dérive et souhaite que des mécanismes de régulation et de contrôle plus efficaces soient mis en place. Elle a accru de manière notable le nombre de rejets de dossiers dans le courant de 2019. 1653 dossiers, représentant environ 20% du montant des dossiers validés, ont ainsi été refusés de janvier à octobre 2019, contre 1 141 dossiers représentant 6,6% du montant total des dossiers validés en 2018.

Tableau n°10 : Dossiers DIFE – Dossiers validés et rejetés par la CDC

	Montant total des formations refusées	En% des dossiers validés	Montant des formations refusées
2018	250 544 €	6,6%	243
Jan. à Oct. 2019	3 700 463 €	19,9%	1141
Total général	4 131 553 €	18%	1653

Source : Mission, à partir de données CDC

Annexe n° 7 : Brève histoire de la formation des élus locaux en France (1890 – 2015)

Réalisé pour la mission par Pierre Camus, doctorant – ATER à l'université de Nantes – CENS
pierre.camus@univ-nantes.fr

1 LES PREMIERES FORMES DE FORMATION POUR LES ELUS LOCAUX (1890-1960)

L'idée de former les élus locaux en France n'a pas toujours existé. Jusqu'à la seconde moitié du 19^{ème} siècle, l'usage du suffrage universel masculin n'est pas stabilisé et les communes sont administrées par une classe notabiliaire qui exerce ses charges de manière occupationnelle et honorifique⁸⁶ après désignation préfectorale⁸⁷. La commune n'est pas encore, à cette époque, une institution compétente dans la formulation et la conduction d'une action publique autonome ; elle se place bien plus comme un relais territorialisé du pouvoir central.

C'est avec la promulgation et la stabilisation de la III^{ème} République que les conditions sociales propices à l'émergence d'une formation des élus se construisent peu à peu. En mettant fin au principe de désignation préfectorale des maires en 1882 et en unifiant le régime juridique des communes en 1884, le système républicain ouvre la conquête des hôtels-de-villes à un ensemble d'acteurs traditionnellement écartés des responsabilités locales. C'est le cas du Parti Ouvrier Français (POF) qui entreprend, dès le début des années 1890, de faire de l'administration des villes un nouveau terrain de lutte contre les élites traditionnelles et patronales.

De conception guesdiste⁸⁸, le socialisme municipal qui se déploie dans les premières communes conquises par le POF à la suite des élections municipales de 1892 ne reconnaît aucune personnification du mandat. L'élu ouvrier, désigné comme membre d'une classe, ne doit être que le relais fonctionnel du Parti et des décisions qu'il adopte. C'est dans cette volonté de supervision qu'une « Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français » est créée en 1896. Son objectif consiste à encadrer les élus locaux au sein d'une instance commune pour assurer la bonne application des dispositions du « Programme de Lyon » adopté en 1891. En plus de la création d'un « centre de ressources », le programme ouvrier se décline également au sein de la Fédération en séries de formations dispensées aux militants élus par les cadres du parti sur les sujets phares du mouvement socialiste tels que l'assistance sociale, la politique culturelle ou encore la gestion socialiste du budget des communes⁸⁹.

Ainsi, et contrairement à l'idée que l'on s'en fait aujourd'hui, la formation des élus locaux naît moins comme un outil d'apprentissage au service des élus que comme un dispositif de contrôle. Mais cet usage va vite connaître des évolutions. Le tournant du 20^{ème} siècle marque en effet le début d'une déroute électorale du POF qui perd la majorité des villes précédemment conquises. En cause, les critiques adressées par les élites traditionnelles aux manières d'être et de faire des élus d'origines populaires qui se révéleraient incapables d'assurer la gestion des affaires courantes et d'incarner une figure acceptable de l'édile⁹⁰.

C'est à un procès en illégitimité de ses élus que le mouvement socialiste doit répondre.

⁸⁶ Briquet Jean-Louis, « Notable et processus de notabilisation aux XIX^e et XX^e siècles ». 2012. <hal-00918922>

⁸⁷ Worm Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables » In: *Sociologie du travail*, 8^e année n°3, Juillet-septembre 1966. L'administration face aux problèmes du changement, sous la direction de Michel Crozier. pp. 249-275.

⁸⁸ Doctrine du socialisme français nommé d'après Jules Guesde qui théorise une préparation méthodique de la révolution par la lutte des classes.

⁸⁹ Bulletins mensuels de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°1-12, 1899-1900. Archives Nationales.

⁹⁰ Lefebvre Remy, « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel », *Politix*, vol.14, n°53 2001, pp. 87-115.

Recomposé depuis 1905 au sein de la jeune Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), le socialisme municipal se reconfigure autour d'une nouvelle génération d'élus qui tire des échecs passés le constat que « l'éducation municipale » doit avoir un rôle majeur pour combattre l'illégitimité ouvrière des militants envoyés en mandat. C'est le cas d'Albert Thomas ou d'Henri Sellier qui créent successivement au sein de la SFIO un « bureau d'information permanent »⁹¹ puis une « société d'études et de documentation municipale des villes » dont l'action consiste à « aider dans leur tâche les camarades administrateurs »⁹².

Malgré le fait que ces deux organes ne survivront pas à l'exclusion de leur créateur, la formation des élus va trouver un terrain plus propice pour se développer à partir des années 1925-30 au sein du Parti Communiste Français. Après avoir vu la majorité de ses cadres préférer la seconde à la troisième internationale, le Parti Communiste Français se « bolchevise » en adoptant une stratégie de recrutement et de promotion privilégiant les militants conformes à une norme sociale « prolétaire »⁹³.

En reprenant à son compte les initiatives mises en place par H. Sellier durant sa courte adhésion, le PCF se dote en complément de son réseau d'écoles pour militant, d'un organe de formation pour ses élus ; la « société de recherches documentaires et d'informations municipales »⁹⁴. La volonté est de doter les élus communistes d'un capital culturel « contrôlé », leur permettant conjointement de contrecarrer les processus d'illégitimation culturelle et sociale dont ils font l'objet tout en créant chez eux un fort sentiment de loyauté pour décourager les tentatives de notabilisation⁹⁵ ou les dérives de « crétinisme municipal »⁹⁶.

La forme partisane de la formation reste ainsi l'apanage des partis de la gauche révolutionnaire jusque dans les années 1960, moment de l'entrée discrète de nouveaux élus municipaux provenant de patronages catholiques qui vont participer à en redéfinir les fonctions et finalités. Réunis au sein de « l'Union de la Gauche Socialiste » (UGS), ces militants chrétiens déconfectionnalisés entrent en fonction lors des élections municipales de 1959 par le biais de la politique « de la main tendue »⁹⁷ du PCF. Eparpillés et en faible nombre, leur éloignement et leur méconnaissance de l'institution communale les incitent à créer une association d'entraide nommée « Association Démocratique des Elus Locaux et Sociaux » (ADELS).

Pensée au départ pour être une plate-forme de liaison pour répondre aux demandes et d'information et de formation des élus de l'UGS, l'ADELS va rapidement devenir une association d'association⁹⁸, un lieu de rencontre entre divers mouvements de pensées et d'actions citoyennes⁹⁹. Finalement, sa vocation d'instance formatrice va se confondre pendant un temps avec sa place d'organisation satellite de la « nouvelle gauche » en participant activement à l'émergence du Parti Socialiste Unifié (PSU) et en devenant son organe de formation officieux.

⁹¹ Bellanger Emmanuel, « Un siècle de vie municipale en terre socialiste », Histoire du Pré-Saint-Gervais, Paris, Créaphis, 2004, pp. 166-189, p. 182

⁹² Bellanger Emmanuel, « Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20^e Siècle », Paris, Créaphis, 2017, pp. 127-128.

⁹³ Siblot Yasmine, « Ouvriérisme et posture scolaire au PCF. La constitution des écoles élémentaires (1925-1936) », In Politix, Vol 15, n°58, 2002 pp. 167-188.

⁹⁴ Société visible au travers de la biographie de l'un de ses directeurs : d'A. Havez, in dictionnaire du mouvement ouvrier. URL : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24330>

⁹⁵ Pudal Bernard, « Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF », Paris, Presses de sciences Po, 1989.

⁹⁶ Bellanger Emmanuel, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in Girault Jacques (dir), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) », Paris, publication de la Sorbonne, 2002, pp. 306-310

⁹⁷ Position prise par Maurice Thorez, secrétaire du PCF, en Avril 1936. La « politique de la main tendue » rompt avec la logique de « lutte de classes » prônée depuis le congrès de tour de 1920 et sera retenue comme le début de l'ouverture du PCF vers les forces politiques non communistes progressistes telles les mouvements de chrétiens de gauche.

⁹⁸ Prévot Maryvonne, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », L'information géographique, 2012/1, Vol. 76, p. 11-27.

⁹⁹ Telles que « Vie Nouvelle », « Citoyen 60 » ou « Peuple et Culture », des syndicats et chercheurs, ainsi que des journalistes, avocats ou urbanistes etc.

Cependant, ces liens vont se distendre en 1963 lorsque le PSU entend passer d'une entreprise « d'unification des courants socialistes » à celle d'une « refondation idéologique du socialisme »¹⁰⁰. Sans renoncer à sa vision démocratique de la vie locale, l'ADELS renonce à son statut d'organisme para-politique pour se tourner vers des missions d'éducatrices populaires. Le changement n'est pas fortuit. Perdant la plupart de ses financements issus de l'univers politique, la requalification de ses activités lui permet de prétendre à l'agrément des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports.

Indépendante politiquement, l'ADELS ne renonce pas à former les élus locaux qu'elle continue d'impliquer dans les différents temps de formation qu'elle organise. Néanmoins, elle renonce définitivement à les considérer comme une population privilégiée de son action ainsi qu'à l'idée d'une formation partisane de ces derniers. La figure mise en avant est dès lors celle de « l'animateur local », « cadre naturel »¹⁰¹ des territoires qui, par la formation, peut devenir une force militante capable d'incarner un idéal de renouvellement démocratique et faire advenir les conditions d'une décentralisation effective des pouvoirs.

Ainsi, si elle naît dans une logique de contrôle partisan et de légitimation des élus de catégories populaires au tournant du 20^{ème} siècle, la formation des élus se décline parallèlement à partir des années 1960 comme une action d'éducation populaire menée par les milieux démocrates-chrétiens au service d'un renouvellement de la vie politique locale. Malgré quelques autres actions au niveau local, comme celle entreprise dans la petite commune de Crolles¹⁰², la formation des élus reste une activité plutôt marginale qui concerne principalement les élus locaux de la périphérie parisienne, membres des partis de gauche.

2 ESSOR ET STRUCTURATION DE LA FORMATION DES ELUS (1970-1990)

Les années 1970 représentent une période charnière pour la structuration de la formation des élus locaux. De pratique marginale et localisée, elle se popularise auprès d'un nombre croissant d'acteurs et d'institutions.

Dans un contexte de démocratisation de la formation tout au long de la vie pour les salariés¹⁰³ et les agents territoriaux¹⁰⁴, plusieurs périodiques éditaires¹⁰⁵ relaient le sentiment de certaines associations d'élus locaux d'être les grandes oubliées des réformes. Elles problématisent le sujet en invoquant le décrochage supposé des élus locaux face à une administration toujours plus professionnalisée et une complexification de l'action publique. Surtout que les élections municipales de 1971 et 1977 participent à renouveler 25% de la classe politique locale¹⁰⁶, faisant entrer en fonction de nouveaux élus en demande d'assistance et de conseils.

De plus, face au ralentissement de l'économie mondiale et d'une remise en cause de l'échelon étatique dans la production des politiques publiques¹⁰⁷, les collectivités sont perçues comme une solution permettant à l'Etat de déléguer certaines de ses responsabilités d'ordre microéconomiques et de se recentrer sur des missions plus régaliennes.

¹⁰⁰ Kernalegenn Tudi, Prigent François, Richard Gilles, Sainclivier Jacqueline, « Le PSU vu d'en bas », Réseaux sociaux, mouvement politique, laboratoire d'idée (années 1950-années 1980), Rennes, PUR, 2009.

¹⁰¹ Archives internes de l'ADELS. BNF.

¹⁰² Muller Claude, « Paul Jargot, Le Précurseur du Grésivaudan » repéré à l'url : <http://claudemuller.blog.lemonde.fr/2014/11/18/paul-jargot-le-precurseur-du-gresivaudan> et Muller Claude (2012) repéré à l'url : <http://www.lecrollois.fr/archive/2012/04/05/paul-jargot-le-precurseur.html>.

¹⁰³ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, dite loi Delors, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972.

¹⁰⁴ Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal et applications.

¹⁰⁵ Journaux éditaires tels que « Vie Publique, le journal des élus », « Le Quotidien du Maire », « Pouvoirs Locaux » etc.

¹⁰⁶ Chaussebourg Anne, Rollat Alain. Chapitre III. — Les Associations d'élus. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 91-116.

¹⁰⁷ Rosanvallon Pierre, « La crise de l'État providence », Paris, Seuil, 1981

Ces réflexions, qui se formalisent au niveau gouvernemental autour de projets de réformes comme celui du rapport d'Olivier Guichard « Vivre Ensemble »¹⁰⁸, laissent présager chez les acteurs locaux d'une évolution probable des responsabilités locales et les incitent à militer pour le développement des outils leur permettant d'assurer activement leurs futures compétences.

En devenant un objet de revendication grandissant chez les élus locaux et leurs associations représentatives, l'intérêt pour la formation va grandir pour trois types de structures distinctes ; les associations d'élus, les associations d'éducation permanente et les universités, qui vont chacune proposer des visions singulières de formation.

Structures les plus importantes numériquement à s'emparer de la question, les associations d'élus vont se diviser en trois sous-ensembles ; d'un côté les associations d'élus « généralistes »¹⁰⁹ proposent une formation en direction de l'ensemble des élus locaux sur des sujets d'ordre généraux et plutôt techniques. Les associations d'élus « thématiques »¹¹⁰ organisent plus des sessions pour un type donné d'élus sur des thèmes précis ; la ruralité, les femmes élues, le littoral, la montagne etc. Enfin, les associations d'élus « partisans »¹¹¹, émanation des partis, proposent des formations politiquement marquées aux élus proches des courants représentés.

Relativement moins présentes que les premières, les associations d'éducation permanente vont se distinguer des associations d'élus par une ouverture plus large de leurs stages qui ne se limitent pas aux seuls acteurs politiques. Ces associations se divisent en deux sous-ensembles ; les associations d'éducation « populaires »¹¹² qui entretiennent par la pratique de la formation des élus des objectifs militants de démocratisation de la vie locale, et les associations de formation « professionnelles »¹¹³ qui ne considèrent les élus que comme une catégorie singulière de professionnels qui exprime des besoins de formation. Dans les deux cas, les élus sont formés en même temps que d'autres publics (militants, membres d'associations, fonctionnaires, salariés etc).

Enfin, et de manière plus sporadique, les universités¹¹⁴ imaginent des sessions de formation pour les élus en prenant appui sur leurs capacités et expériences pédagogiques. Cependant, en répétant les modèles qu'elles proposent à leurs étudiants, la formation est souvent théorique et tournée vers des finalités qualifiantes que recherchent peu les élus.

Le début des années 1970 est donc une période où la pratique de la formation se développe de manière éparpillée, en dehors de tout cadre législatif et de financement. Cet émiettement du marché va toutefois connaître un ralentissement au tournant des années 1980.

¹⁰⁸ Guichard Olivier, « *Vivre ensemble* », rapport de la Commission Guichard, La Documentation française, Paris, 1976

¹⁰⁹ Comme l'association régionale d'information des collectivités territoriale (ARIC) ou l'association départementale d'information des communes de Loire-Atlantique (ADICLA) ou plus largement, l'ensemble des associations départementales de maire reliées à l'AMF.

¹¹⁰ Comme l'association nationale des maires du Littoral (ANEL), l'association des conseillères municipales de l'Isère (ACMI), le centre d'information des communes rurales (CICOR) etc.

¹¹¹ L'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR) pour les élus communistes, l'association nationale des élus locaux radicaux et socialistes (ANERS) pour les élus de centre-gauche, le centre de formation des élus locaux (CEFEL) pour les élus de la droite et du RPR etc.

¹¹² Telles « La Fédération Léo-Lagrange », « l'ADELS » ou les « groupes d'actions municipales » (GAM).

¹¹³ L'office régional d'information et de coordination de formation permanente (ORICEP), le comité d'action pour l'éducation permanente (CAPEP de Valencienne-sud), L'institut d'éducation permanente (IEP d'Auchel-Bruay), L'institut lillois d'éducation permanente (ILEP), l'institut roubaisien d'éducation permanente (IREP) ou encore le groupement d'éducation permanente et d'animation de Grande-Synthe (GEPAG).

¹¹⁴ Comme l'Université Paris I Sorbonne, Grenoble II, Lyon III, Dijon, ou encore Strasbourg III etc.

En 1978, poussés par la nature des débats parlementaires¹¹⁵, le Ministère de l'Intérieur¹¹⁶ et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) prennent conscience du retard qu'ils ont pris sur le sujet comparativement à d'autres administrations d'Etat¹¹⁷ et décident de reprendre la main sur une question en évolution et qu'ils estiment être de leur ressort exclusif.

Premièrement, à l'aide du Centre de Recherche en Urbanisme (CRU)¹¹⁸, la DGCL convoque le 16 février 1979 les principaux acteurs de formation qu'elle a réussi à identifier pour instaurer les prémices d'une coordination nationale. Deuxièmement, le 14 mars de la même année, le Ministère de l'Intérieur organise et prend la présidence d'un groupe de travail interministériel pour recenser les moyens de formation des différentes administrations d'Etat en direction des élus¹¹⁹. Dans les deux cas, Ministère de l'Intérieur et DGCL essaient de faire prévaloir une vision plus « informative » que formatrice. L'objectif défendu étant qu'il serait préférable que les élus « sachent appliquer » plutôt qu'ils puissent « faire par eux-mêmes ».

Si cette vision est adoptée par les ministères de l'éducation nationale, des universités, et de l'équipement, les organismes de formation, qui souhaitent dispenser de véritables enseignements aux élus, la refusent et rompent les relations.

Face à cet échec, le CRU se dissout et les structures de formation s'émancipent de la tutelle ministérielle en organisant par eux-mêmes deux rencontres de « coordinations nationales »¹²⁰. Ces dernières débouchent en 1981 sur la création de l'Association pour l'information et la formation des élus locaux (AIFEL) qui changera de nom en 1990 pour devenir la Fédération Nationale pour la formation des élus locaux (FNFEL). L'objectif de ces structures qui se succèdent n'est pas d'organiser par elles-mêmes des stages de formation, mais de promouvoir et de diffuser la formation pour les élus en tant que structure d'appui technique aux organismes et associations qui la composent. En soit, elles deviennent des groupes d'entraides et de lobby pour faire reconnaître non pas « le droit » de formation pour les élus mais bien plus « un droit » singulier de formation qui serait tourné vers l'ensemble des élus locaux dans une logique d'apprentissage des compétences techniques nécessaires à l'exercice des mandats locaux. Scellant l'alliance d'une vision générale et professionnelle¹²¹ de la formation, ces deux structures prétendent successivement harmoniser une offre de formation au niveau national en délaissant les visions plus militantes des organismes partisans ou d'éducation populaire.

De leur côté, même si elles essaient de copier l'idée d'une fédération nationale en créant en Mars 1982 l'éphémère « Centre Interuniversitaire de formation des élus locaux » (CIFDEL)¹²², les universités françaises ne semblent pas réussir à rendre leurs formations spécialement attractives, critiquées par les élus pour leur aspect trop théorique et éloigné des besoins concrets des apprenants¹²³.

¹¹⁵ Projet de loi n°187 « pour le développement des responsabilités des collectivités locales ». 20 Décembre 2018.

¹¹⁶ Tels que Pierre Richard, alors directeur de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

¹¹⁷ Certains ministères organisent en effet des sessions de formation pour les élus au travers d'organismes à qui ils délèguent certaines actions comme, par exemple, le ministère de l'éducation nationale avec l'association pour la formation, l'information et la documentation des élus locaux (AFIDEL).

¹¹⁸ Créé en 1962 par le ministère de la construction et le ministère de l'éducation nationale, le centre de recherche en urbanisme (C.R.U) passe rapidement sous la tutelle du ministère de l'environnement et du cadre de Vie qui en fait un outil de recherche au service de l'administration centrale de l'équipement. Il sera mandaté par le ministère de l'intérieur à partir des années 1978-79 pour assurer par défaut une structuration nationale de la formation des élus jusqu'en 1980.

¹¹⁹ Note à l'intention de monsieur le directeur générale des collectivités locales, réunion du groupe de travail pour effectuer le recensement des moyens de formation existants pouvant assurer les formations des élus locaux. Archives Nationales.

¹²⁰ Extrait du calendrier des actions de l'ORICEP visible dans : Beghin Jean-Luc, Filippi Antoine, « Action expérimentale de sensibilisation des élus à l'information et à la formation », Office régional d'information et de coordination d'éducation permanente, Octobre 1980, Lille. Annexes.

¹²¹ Dans la mesure où elles sont composées d'associations d'élus généralistes et d'associations de formation professionnelle.

¹²² Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux », in Annuaire des collectivités locales, Tome 4, 1984, pp. 503-513.

¹²³ Cette difficulté des universités avec la formation des élus locaux est visible dans le document : « Formation et perfectionnement des personnels communaux et des élus locaux / Réunion des responsables universitaires de formation et perfectionnement des agents des collectivités locales et des élus locaux », Aix-en-Provence, 27 Avril 1974, Aix-en-Provence, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille III, 1974.

3 LA MISE EN LEGISLATION DE LA FORMATION DES ELUS (1970-1992)

Parallèlement à l'essor et la structuration du marché, se forme au sein du champ politique un consensus entre les principaux partis politiques pour reconnaître la formation des élus comme un droit. Unanimes sur le constat, les appareils politiques se retrouvent également pour en circonscrire le périmètre. Il ne s'agit en aucun cas pour eux d'encourager une professionnalisation, c'est à dire de participer à la consécration d'une « classe politique » éloignée des citoyens et administrativement omnipotente, ou encore d'appeler à une « fonctionnarisation » de ces derniers les faisant agents d'Etat. Il s'agit plus modestement d'aider les élus à s'ajuster aux évolutions des charges locales et jouer leur rôle de « décideurs éclairés ». Dans cet esprit, la formation ne peut ni être similaire à celles que suivent les agents au sein du CFPC, ni relever de la compétence exclusive de l'Etat.

Ces différentes réflexions trouvent un écho chez un nombre de plus en plus important d'hommes politiques et de hauts-fonctionnaires convertis à la critique de l'hypertrophie de l'Etat central et qui imaginent, bien avant les lois de 1982-83, des scénarios de décentralisation et de réformes des conditions d'exercice des mandats. Dans ce contexte, la question des indemnités, du droit d'absence et de congé, de la responsabilité pénale ou de la formation deviennent des sujets réguliers de discussions et de débats parlementaires.

Cependant, face aux diverses problématiques avec lesquelles elle est associée, la formation des élus apparaît comme une préoccupation secondaire. Le rapport Boileau¹²⁴ de 1978, synthétisant les différents débats et projets de lois sur le sujet, objective cette relégation en ne la faisant apparaître que dans les « dispositions complémentaires ». Les débats et polémiques portant bien d'avantage sur la question des indemnités et de la gratuité, réelle ou supposée, des fonctions locales.

Egalement, le projet de loi n°187 relatif au « développement des responsabilités des collectivités locales », qui voit le jour à la fin de l'année 1978, prévoit de ne statuer qu'à minima sur la question ; seul un article relatif à la formation est mis aux voix¹²⁵.

Si ce projet de loi ne survit pas à l'alternance politique de 1981, certains principes structurants le droit actuel de la formation des élus sont pourtant déjà énoncés ; l'idée d'un financement public assuré par les collectivités locales, la présence d'un agrément délivré par une « autorité compétente », ou encore l'existence d'une diversité d'acteurs dans l'offre de formation. Autant d'éléments qui seront temporairement délaissés par les lois de décentralisation des années 1982-83 qui renvoient à la promulgation de lois futures l'élaboration d'un statut de l'élu local adapté à la hausse des responsabilités concédées aux collectivités.

Abandon assez paradoxal puisque la réforme des conditions d'exercice des mandats locaux faisait partie des priorités du nouveau gouvernement socialiste. En effet, dès la fin de l'année 1981, le sénateur Marcel Debarge est chargé de la présidence d'une commission dont la mission est de formuler des propositions pour les faire évoluer.

Rendues le 22 Janvier 1982, les conclusions du rapport donnent pour la première fois à la formation un caractère primordial, avant même la question des indemnités. Premier dispositif précisé, la commission imagine un droit équivalent à 35 heures par élu et par année, soit un total possible de 210 heures tout au long d'un mandat. Ces heures sont conçues comme facultatives et totalement gratuites pour les élus qui pourraient profiter d'un système faisant contribuer à la fois les employeurs et les collectivités.

¹²⁴ Rapport N°391, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, par Roger Boileau, 1^{er} Juin 1978, Sénat.

¹²⁵ Article L.123-21 modifié du projet de loi n°187 du 20 Décembre 1978 pour le développement des responsabilités des collectivités locales, adopté le 22 Avril 1980. Ce dernier autorise « les communes à allouer sur leur budget, aux membres du conseil municipal, des indemnités pour rembourser les frais qu'ils ont exposés, le cas échéant, pour suivre des stages dans des centres de formation agréés par l'autorité compétente et créés soit par des organismes publics de formation, soit par des associations d'élus locaux ayant au moins le département pour cadre de leur recrutement ».

D'un côté, les employeurs se verraient obligés de maintenir le salaire de leurs employés élus désirant s'absenter pour se former et de l'autre, les collectivités seraient en charge de rembourser intégralement les frais inhérents à toutes formations (déplacement, hébergement, restauration, formation) par le truchement d'une cotisation obligatoire à une caisse nationale de redistribution placée sous le contrôle de la Cour des Comptes.

En relayant objectivement les intérêts de l'AIFEL-FNFEL, le rapport donne une place explicitement centrale aux associations d'élus comme organismes de références pour animer la formation. Dans cette logique, le rapport suggère la création d'une « institution référente » chargée d'agréer les structures de formation selon un double système ; un réservé aux associations d'élus, pensées comme les acteurs « naturels » de la formation, et un autre pour tous les autres organismes (association d'éducation populaire, entreprises, universités etc).

Ainsi, et contrairement aux rapports et projets de lois qui lui sont antérieurs, l'une des principales caractéristiques du rapport Debarge est son aspect ambitieux. C'est également ce qui préside à son abandon car jugé trop onéreux¹²⁶. C'est seulement à la réélection de F. Mitterrand en 1988, soit 6 ans plus tard, que la commission est exhumée pour reprendre son projet initial et en présenter une version « plus réaliste ».

Sans déclencher de véritables débats chez les parlementaires, le droit à la formation qui s'institutionnalise par la loi n°92-108 du 3 Février 1992 ne représente alors plus que 6 jours¹²⁷ par élus et par mandat, soit un jour de formation par année. Outre le renoncement horaire, les principales dispositions sont sauvegardées ; la formation devient un droit attaché au mandat local, financée par les collectivités à hauteur de 20% du total des indemnités de fonction des élus et mobilisable librement par ces derniers. Aussi, l'idée d'une instance de régulation se concrétise au travers de la création du Conseil National de la Formation des élus locaux (CNFEL) qui prend ses fonctions le 22 Décembre 1993 autour de deux missions ; celle de conseiller le ministre de l'intérieur concernant les demandes d'agrément des organismes se prédestinant ou renouvelant leur activité de formation et celle de définir les orientations générales de la formation des élus en France.

4 LA FORMATION DES ELUS COMME DROIT REGULE (1992-2015)

A partir de 1992, la formation des élus se construit comme un marché régulé par l'Etat. Pour prétendre aux financements publics consacrés par la loi, les élus doivent s'adresser à des organismes agréés par le ministère de l'intérieur¹²⁸. Chargé de cette régulation, le CNFEL devient l'instance par laquelle transite l'ensemble des dossiers de demande puis de renouvellement des agréments sur lesquels ses membres doivent prononcer un avis motivé pour conseiller le ministre de l'intérieur dans sa décision.

Cependant, et contrairement à ce qui était imaginé par les législateurs, la promulgation du droit ne provoque pas un engouement immense. Outre l'année 1994 où 154 dossiers de première demande sont examinés par le conseil, le nombre de dossier traité diminue de moitié l'année suivante pour finalement tomber à 39 en 1996, dernière année d'exercice du premier mandat. S'il éclaire sur un faible intérêt pour l'agrément, le faible nombre de dossiers traités traduit également la faible assiduité des membres du CNFEL dont le taux de présence ne dépasse pas les 50% pour la première mandature.

¹²⁶ Le Ministère estime notamment que la seule formation des élus coûterait plus de 700 millions de francs par année. Archives Nationales.

¹²⁷ 6 jours qui correspondent au droit d'absence mobilisable par les élus salariés. Il est à noter que la notion de « jour » ne recouvre pas la durée horaire de « 24h » mais plus le concept « d'heure ouvrée » soit 5 à 6 heures par jour.

¹²⁸ Rien ne les empêche cependant de continuer à former les élus sans cette reconnaissance. Seulement, les frais engendrés par les élus ne pourront être pris en charge par leur collectivité d'appartenance.

Plus largement, le CNFEL est une institution qui a du mal à se stabiliser ; 30% des avis négatifs qu'il prononce entre 1994 et 1996 ne sont pas suivis par le ministre et son premier renouvellement s'effectue difficilement, à tel point qu'il reste inactif pendant plus d'un an¹²⁹ avant de pouvoir siéger à nouveau.

Même en commençant avec un stock conséquent de dossiers en attente, la seconde mandature du CNFEL se révèle aussi peu dynamique sur la participation des membres que pour le traitement des dossiers ; en 1998, 76 dossiers de première demande sont examinés, 51 en 1999 et seulement 14 en 2000. Le traitement des premières demandes de renouvellement qui arrivent sur le bureau du CNFEL s'avère identique ; en 1998 le conseil analyse 90 dossiers, puis 16 en 1999 et un seul en 2000.

Les deux premiers mandats du CNFEL ne sont donc pas à la hauteur des attentes. Au tournant des années 2000, à peine 100 organismes sont agréés pour former les élus locaux en France¹³⁰ et de nombreux départements restent des zones blanches. De plus, des critiques se font entendre sur l'état de la loi ; la difficulté des petites communes limitées par le plafonnement des dépenses, surtout celles qui ne distribuent pas d'indemnités, le faible nombre d'heure qui n'est pas au niveau des besoins réels, le désintérêt des préfets concernant l'instruction des dossiers, un mécanisme trop complexe à mobiliser par les élus et trop peu visible etc.

Sur ces constats, plusieurs modifications législatives sont apportées. Tout d'abord en 1999, la loi dite « Chevènement », portant sur la simplification intercommunale, élargie le droit à la formation aux élus des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale. Surtout, elle modifie l'assiette de calcul des dépenses pouvant être affectées à la formation qui se base désormais sur un maximum de 20% du total des indemnités « susceptibles d'être allouées » et non plus sur celles réellement distribuées¹³¹.

Trois ans plus tard, la loi n°2002-276 du 27 Février 2002¹³² poursuit l'aménagement du droit. Les conseils municipaux, généraux, régionaux ainsi que les EPCI sont à présent tenus de délibérer, en début de mandat, sur la formation de leurs membres pour fixer les orientations de la formation et déterminer l'utilisation des crédits ouverts à ce titre. De plus, un tableau, annexé au compte administratif, récapitulant les actions de formation financées par la collectivité, doit donner lieu à un débat annuel et permettre de retracer les actions de formation engagées. Egalement, les élus disposent désormais d'un total de 18 jours de formation par mandat, au lieu des 6 précédemment.

Ces différentes évolutions législatives sont imaginées pour pallier le manque d'attractivité de la formation et encourager les élus à recourir plus massivement à leur droit. Cependant, elles ne semblent pas modifier significativement les dynamiques en jeu. Le nombre annuel moyen de premières demandes traitées par le CNFEL jusqu'en 2013 reste autour des 40 unités¹³³ avant de connaître une évolution significative durant le 7^{ème} mandat. De même, outre le 5^{ème} mandat où elles augmentent temporairement, les demandes de renouvellement se caractérisant par leur régularité.

Même si le CNFEL se révèle moins actif que prévu, il va toutefois développer une véritable politique de régulation entre les années 1990 et 2015, politique qui va connaître des évolutions notamment pour ses avis liés aux dossiers de premières demandes¹³⁴.

¹²⁹ Entre septembre 1996, dernière réunion de la première mandature et Janvier 1998 date d'installation du nouveau conseil.

¹³⁰ Comptes rendus d'activité du CNFEL (1994-2001).

¹³¹ Article 65 de la Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il permet aux petites communes qui ne distribuent pas d'indemnité à leurs élus de tout de même inscrire des dépenses de formation à leur budget.

¹³² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹³³ Surtout que tous les dossiers de première demande ne proviennent pas de nouveaux organismes. Certains organismes refusés ou qui n'ont pas renouvelé leur agrément dans les temps peuvent repostuler.

¹³⁴ Au regard des travaux réalisés sur les archives du CNFEL, il s'avère que les avis relatifs aux demandes de renouvellement restent très majoritairement positives durant toute la période 1994-2015. Il ne sera donc question ici que des premières demandes d'agrément.

Tantôt mentionnées sous le terme de « doctrines », de « jurisprudences » ou même de « traditions », les règles de cohérence adoptées entre le 1^{er} et le 3^{ème} mandat se révèlent premièrement « restrictives ». En rejetant la majorité des demandes d'agrément, les membres du CNFEL se donnent pour rôle de « protéger » les élus et la qualité du marché. Certains dossiers que l'on trouve suspects ou inadaptés sont refusés par principe, comme ceux des GRETA en 1994, des professions libérales ou encore des organismes de conseil, d'apprentissage des langues ou de communication.

Le 3^{ème} mandat du CNFEL ouvre une période de transition. De nouveaux membres entrent en fonction au début de l'année 2001 et renouvellent la posture du conseil. Le dogme d'une régulation stricte se dilue pour laisser progressivement place à la croyance en « l'autorégulation » du marché. La logique qui prévaut alors est de considérer qu'une offre désajustée aux besoins réels des élus ne fera pas recette et ne pourra prétendre au renouvellement. Le CNFEL assouplit ses doctrines de premières demandes pour laisser aux organismes une chance de « faire leurs preuves ». La nature des avis prononcés change entre le 4^{ème} et 5^{ème} mandat, en devenant majoritairement favorable.

Cette parenthèse prend fin à partir du 6^{ème} mandat avec le retour à une posture plus restrictive de l'agrément qui ne recoupe toutefois pas totalement les principes initiaux. Sans renoncer à sa doctrine de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, le CNFEL adopte une série de nouvelles doctrines qui l'obligent, par principe de cohérence, à refuser un nombre important de dossiers. C'est particulièrement vrai pour le 7^{ème} mandat qui voit une augmentation significative du nombre de demandes provenant d'organismes privés qui ne remplissent pas les attentes formulées par le conseil¹³⁵.

C'est dans ce contexte que la loi du 31 mars 2015¹³⁶ est promulguée. En plus de faire de la formation une dépense obligatoire pour les collectivités en établissant un seuil minimal 2% du total des indemnités de fonction, la loi élargit au bénéfice des élus locaux le système du « Droit Individuel à la Formation » (DIF).

Sans remplacer le droit à la formation des élus, le DIF s'agence néanmoins en partie avec ce dernier. S'il est principalement imaginé pour permettre aux élus locaux de se « reconverter » à la fin de leur(s) mandat(s) et que son financement repose sur une cotisation obligatoire perçue et gérée par la Caisse des dépôts, il peut aussi être mobilisé par les élus pour se former en cours de mandat.

Un double système semble donc s'être installé, éveillant les doutes et les craintes d'une partie des organismes agréés mais également d'une partie des membres de la DGCL ; Le DIF va-t-il progressivement remplacer le droit à la formation et au final le CNFEL ? Scelle-t-il un lien de réciprocité entre organismes agréés pour la formation des élus et organismes agréés pour la formation professionnelle ?

Pour l'instant, même si rien ne permet de trancher la question, il est toutefois intéressant de mesurer le rapprochement qui semble s'opérer, sans totalement se faire, entre ces deux univers. Comme si, finalement, il était de plus en plus facile de concevoir la formation des élus au même titre qu'une formation professionnelle mais que l'amalgame entre les deux resterait de l'ordre du tabou.

En tout cas, les quelques données publiques sur le DIF des élus indiquent qu'il ne semble pas plus attractif que le droit à la formation. Sur les 42 millions prélevés en 2018 par la Caisse des dépôts, seuls 2 millions ont été utilisés par les élus, soit moins de 5%¹³⁷. En l'état, le DIF semble souffrir du même paradoxe que la formation des élus locaux ; se construire comme un droit essentiel pour les élus et le bon fonctionnement démocratique mais rester une pratique relativement marginale.

¹³⁵ De nombreux organismes de conseil ou de communication sont en effet refusés pour les motifs du risque de confusion entre les activités commerciales et la formation ou pour inadaptation des offres aux besoins des élus.

¹³⁶ Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

¹³⁷ Question écrite n°10601 du sénateur François Bonhomme, publiée dans le Journal Officiel du 30 Mai 2019, p. 2824.

Annexe n° 8 : Dossier statistique du CNFEL (1993-2017)

Réalisé pour la mission par Pierre Camus, doctorant – ATER à l'université de Nantes – CENS
pierre.camus@univ-nantes.fr

Préambule de cadrage

Dans le cadre de mon travail de thèse concernant la formation des élus locaux, j'ai été amené à entrer au sein du Conseil National de la Formation des élus locaux (CNFEL) pour conduire une enquête ethnographique de quatre mois (mars-juin 2017). C'est durant cette période qu'un recueil d'archives a été entrepris ; notamment des procès-verbaux de séances du CNFEL entre son installation en décembre 1993 et la fin de son septième mandat en novembre 2016.

Dans l'objectif de mettre à jour l'ensemble de la régulation exercée par le CNFEL sur cette période, un dépouillement systématique de chaque décision a été effectué. Ce travail prend appui sur 124 procès-verbaux représentant plus de 1740 pages, 76 heures d'enregistrement (entre 2012 et 2016) pour un total de 2006 décisions rendues.

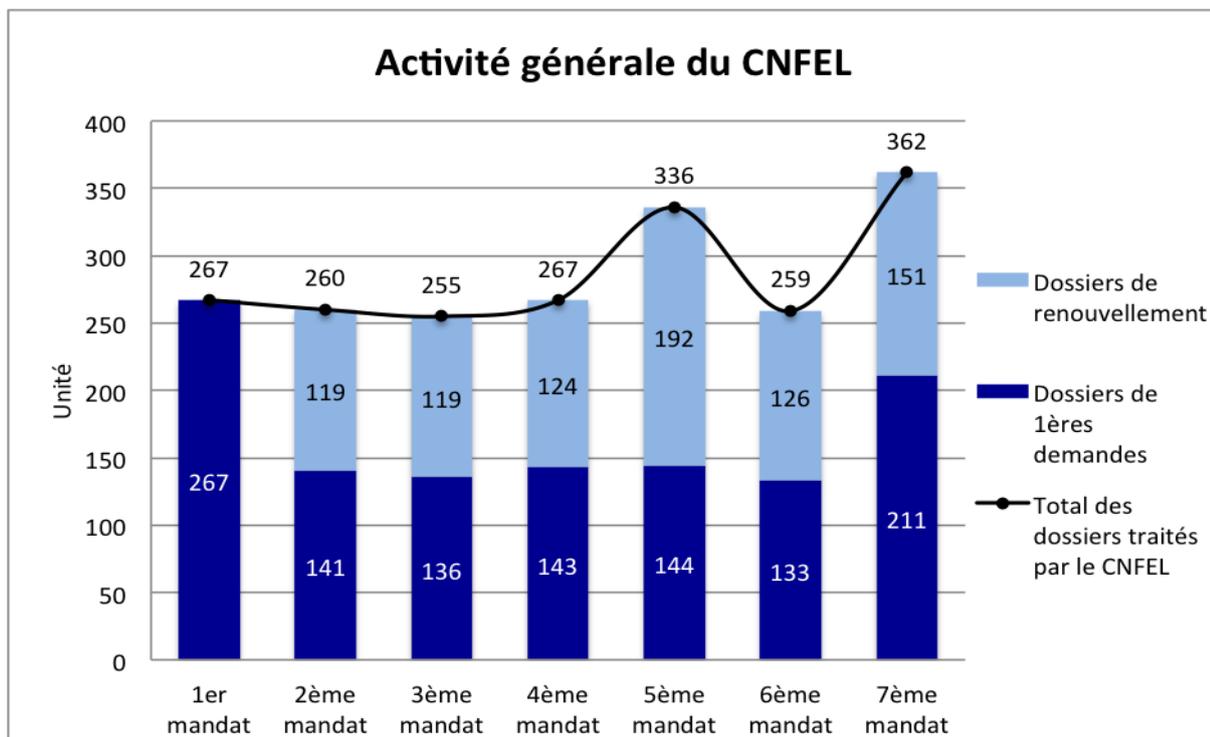
Cependant, même si une première partie s'intéresse à l'activité générale du CNFEL, toutes les décisions ne peuvent pas être analysées conjointement. En effet, les demandes de premier agrément, et celles de renouvellement, en relevant de logiques de traitements différenciées de la part des membres du conseil (*rapports des dossiers, attendus des bilans de formation, études des pédagogies adoptées, usages des motifs de refus etc*), doivent être étudiées séparément.

Pour rendre cohérent les différentes données extraites des archives, les résultats ont été rassemblés non par année mais par mandat qui correspond aux renouvellements des membres du CNFEL de telle sorte que :

- 1er mandat : 1993 – 1996
- 2ème mandat : 1998-2000
- 3ème mandat : 2001-2003
- 4ème mandat : 2004-2007
- 5ème mandat : 2007-2010
- 6ème mandat : 2010-2013
- 7ème mandat : 2014-2016

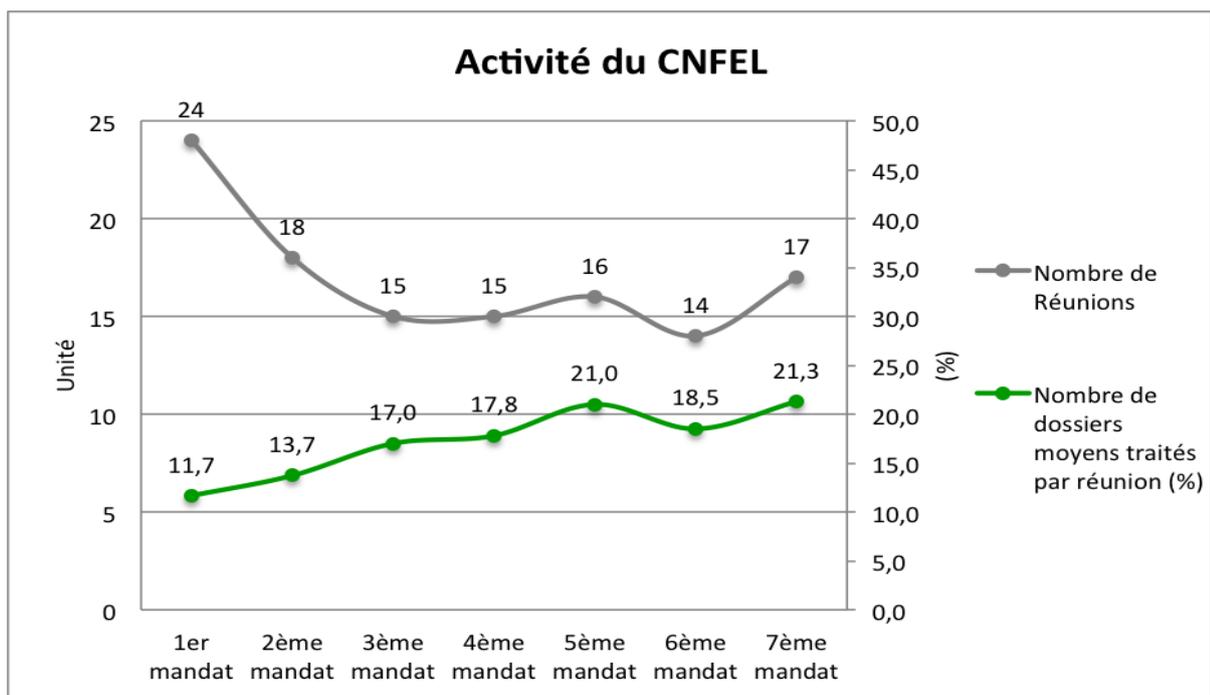
1. ACTIVITE GENERALE DU CNFEL

Graphique n°1



Clef de lecture : Au cours du second mandat, le CNFEL a examiné un total de 260 dossiers composés à 54,2% de dossiers de premières demandes et à 45,8% de dossiers de renouvellement.

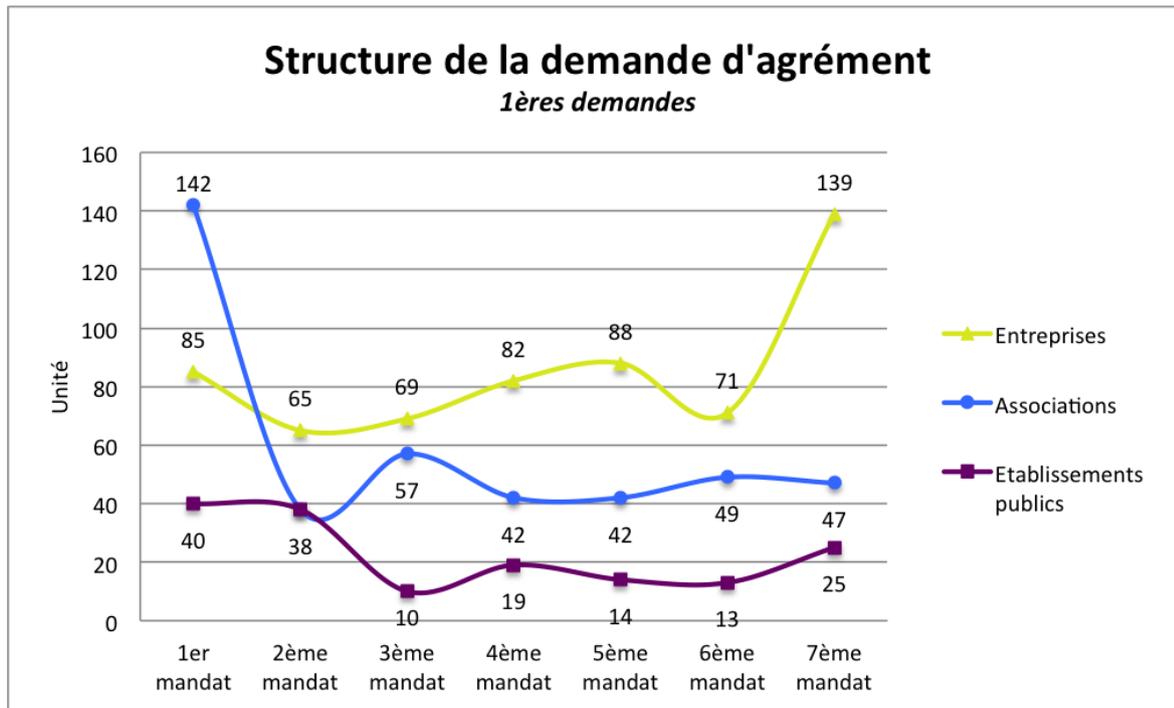
Graphique n°2



Clef de lecture : Au cours du premier mandat du CNFEL, ce dernier s'est réuni 24 fois pour traiter 11,7 dossiers en moyenne par séance.

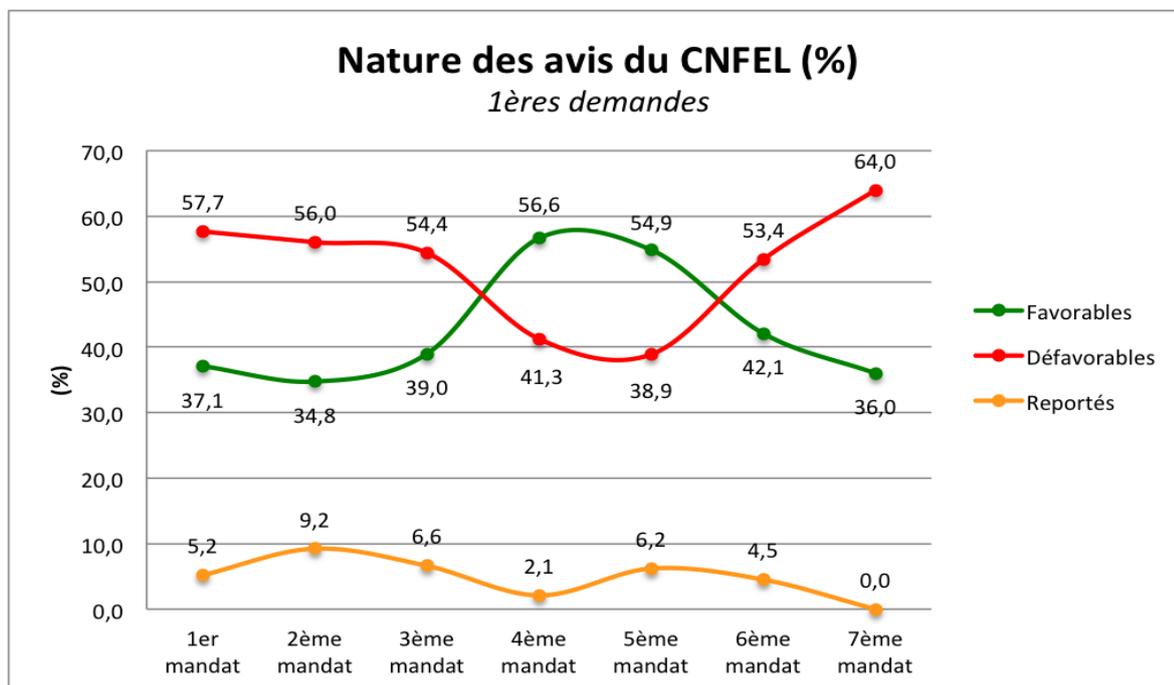
2. PREMIERES DEMANDES D'AGREMENT

Graphique n°3



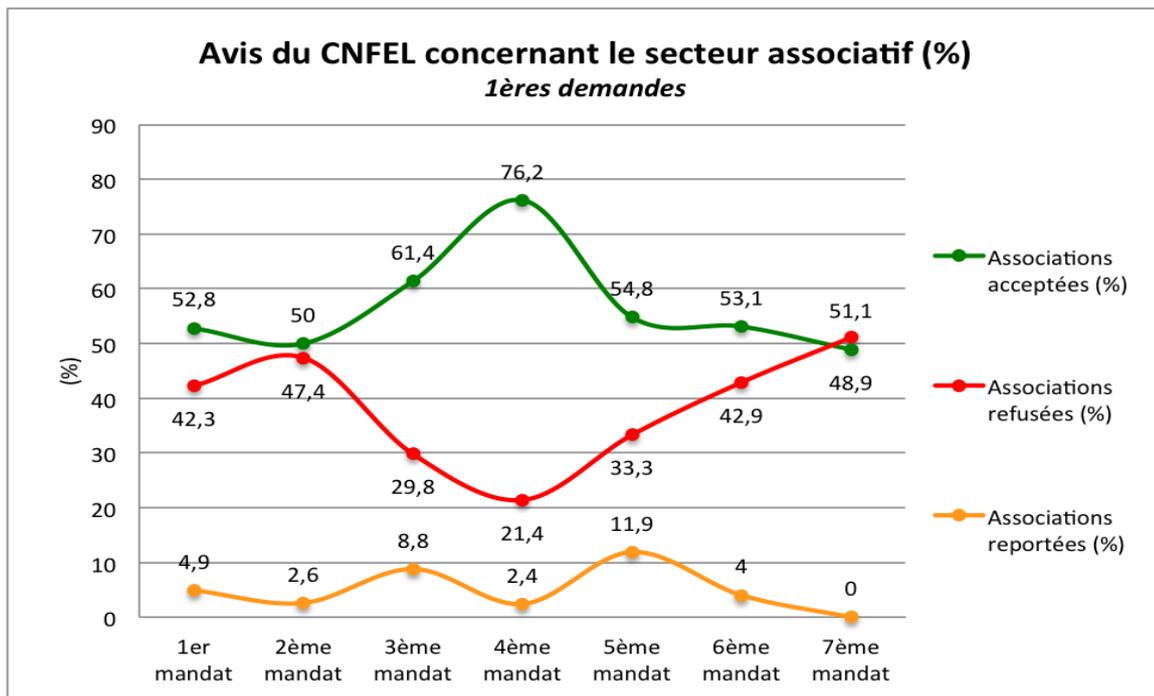
Clef de lecture : Entre le premier et le septième mandat, le nombre de dossiers traités par le CNFEL provenant d'entreprises est passé de 85 à 139 tandis le nombre de dossiers déposés par les associations passait de 142 à 47.

Graphique N°4



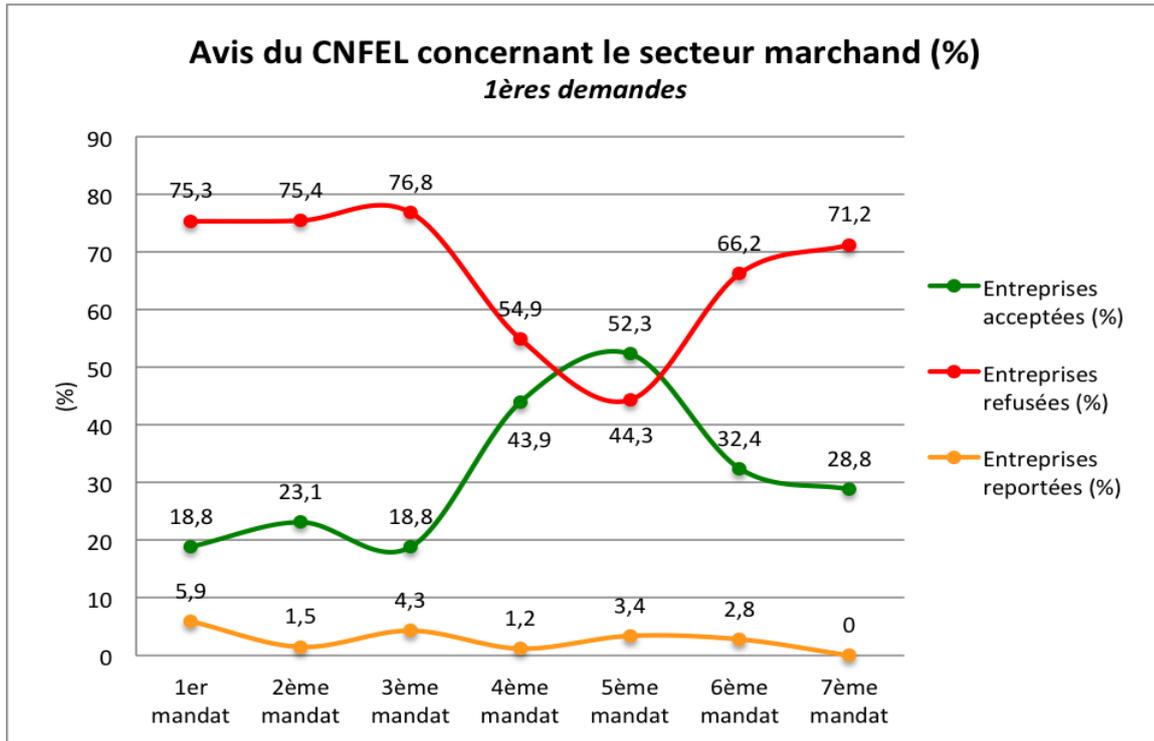
Clef de lecture : Sur 100 décisions prises par le CNFEL au cours du second mandat, 56 étaient défavorables, 34,8 favorables et 9,2 reportées.

Graphique n°5



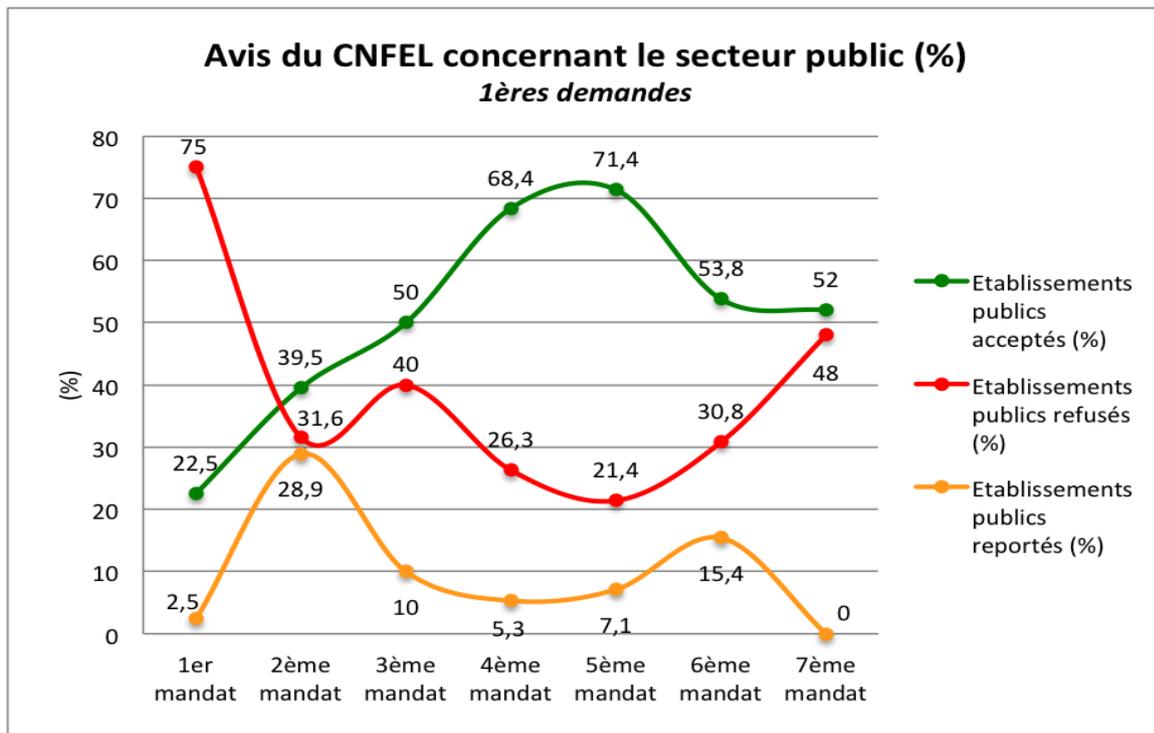
Clef de lecture : Durant le quatrième mandat du CNFEL, les dossiers déposés par les associations sont acceptés dans 76,2% des cas, tandis que les avis de refus s'élèvent à 21,4%. Le reste des dossiers, c'est à dire les 2,4% restant, étant reportés.

Graphique n°6



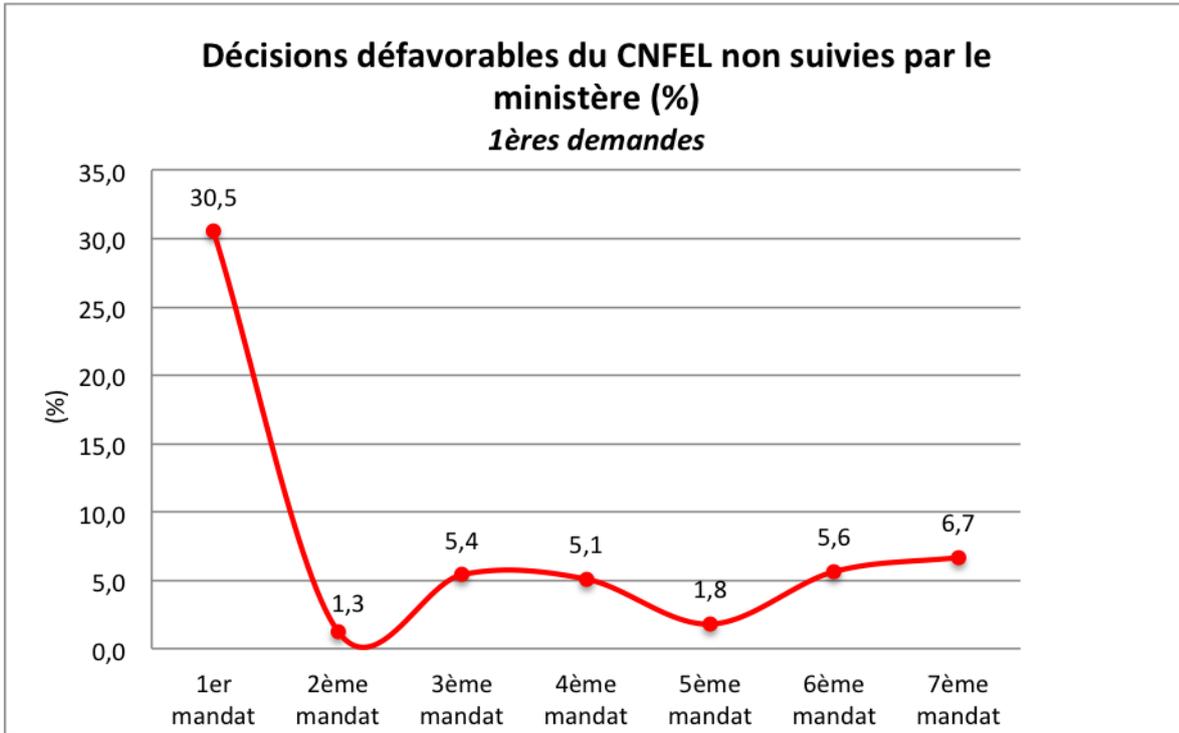
Clef de lecture : Sur 100 dossiers examinés par le CNFEL au cours du troisième mandat provenant d'entreprises privées, 76,8% étaient refusés, 18,8% acceptés et 4,3% reportés.

Graphique n°7



Clef de lecture : Au cours du premier mandat, les avis défavorables prononcés par le CNFEL envers les dossiers déposés par les établissements publics s'élèvent à 75%.

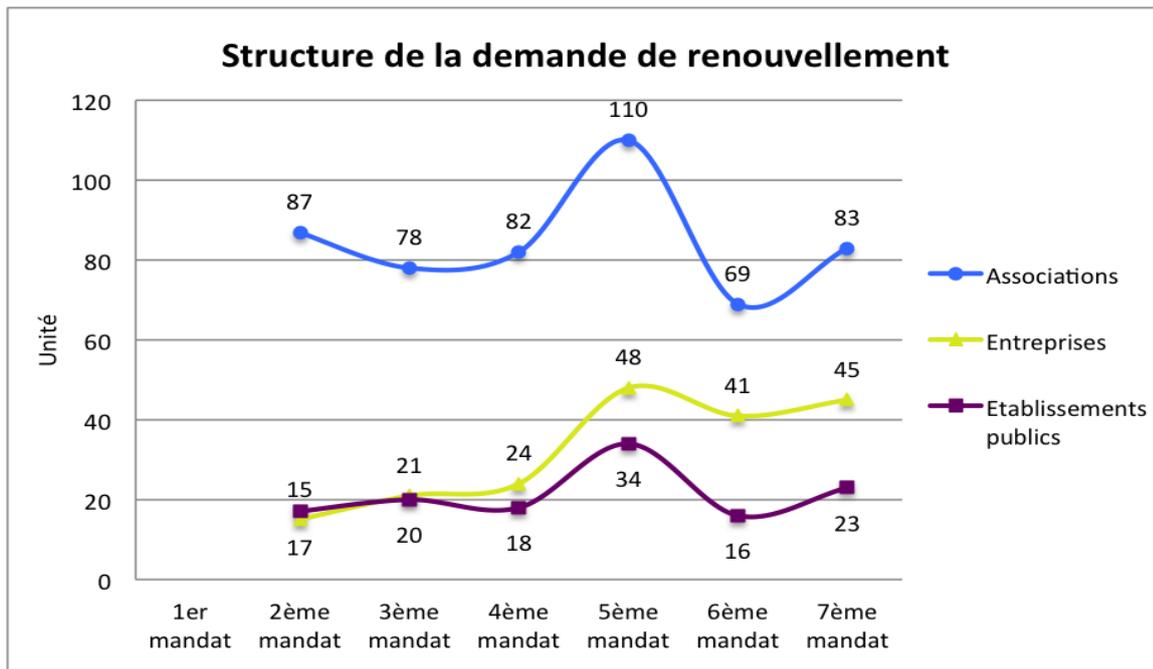
Graphique n°8



Clef de lecture : Durant le premier mandat du CNFEL, le ministère de l'intérieur ne suit pas 30,5% des avis défavorables prononcés par le conseil en choisissant d'agréer des organismes préalablement refusés.

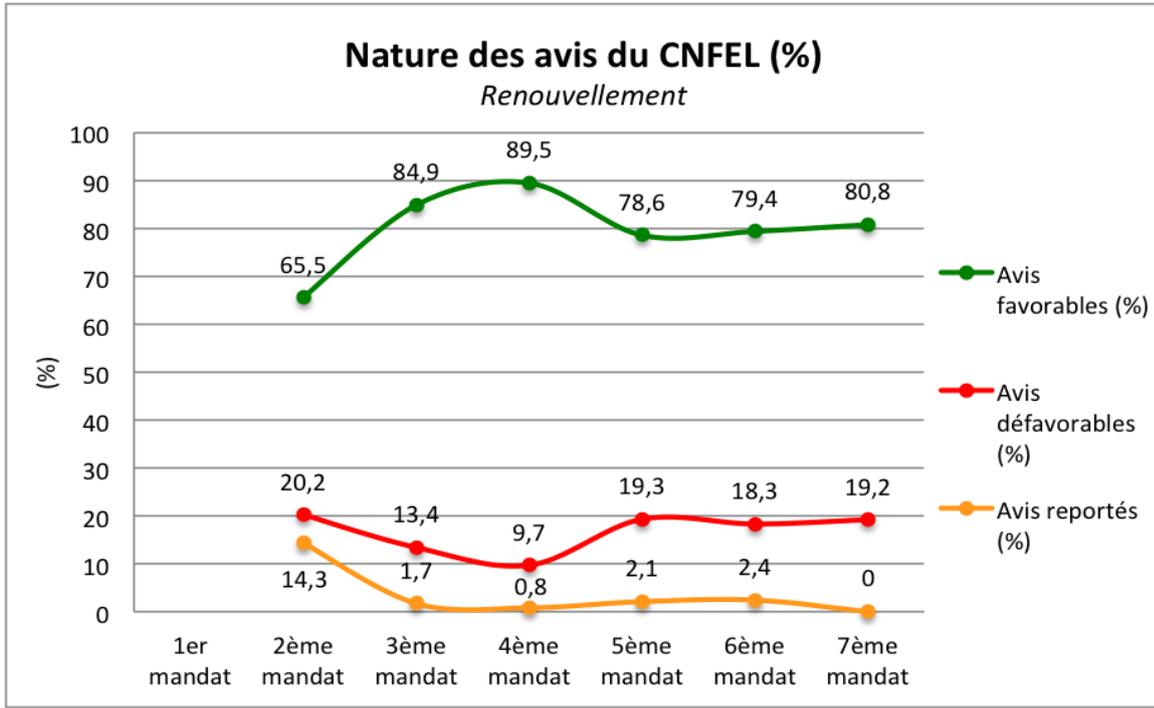
3. RENOUVELLEMENT DES AGREMENTS

Graphique n°9



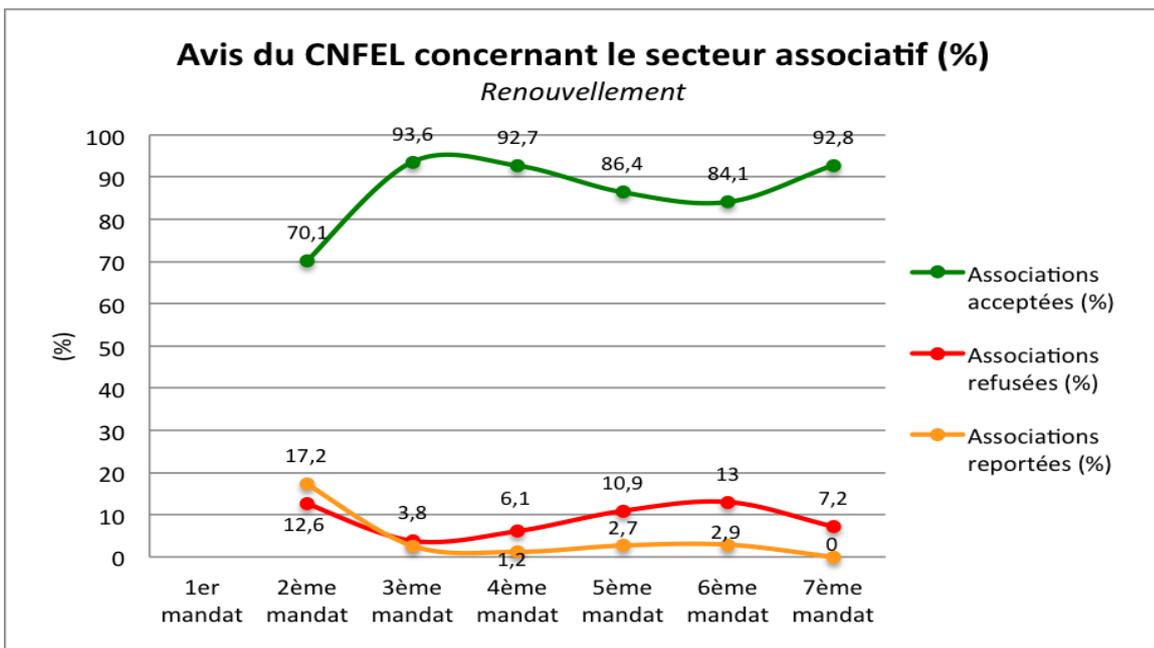
Clef d lecture : Au cours du cinquième mandat, le CNFEL a traité 110 dossiers provenant d'associations, 48 provenant d'entreprises et 34 issus d'établissements publics.

Graphique n°10



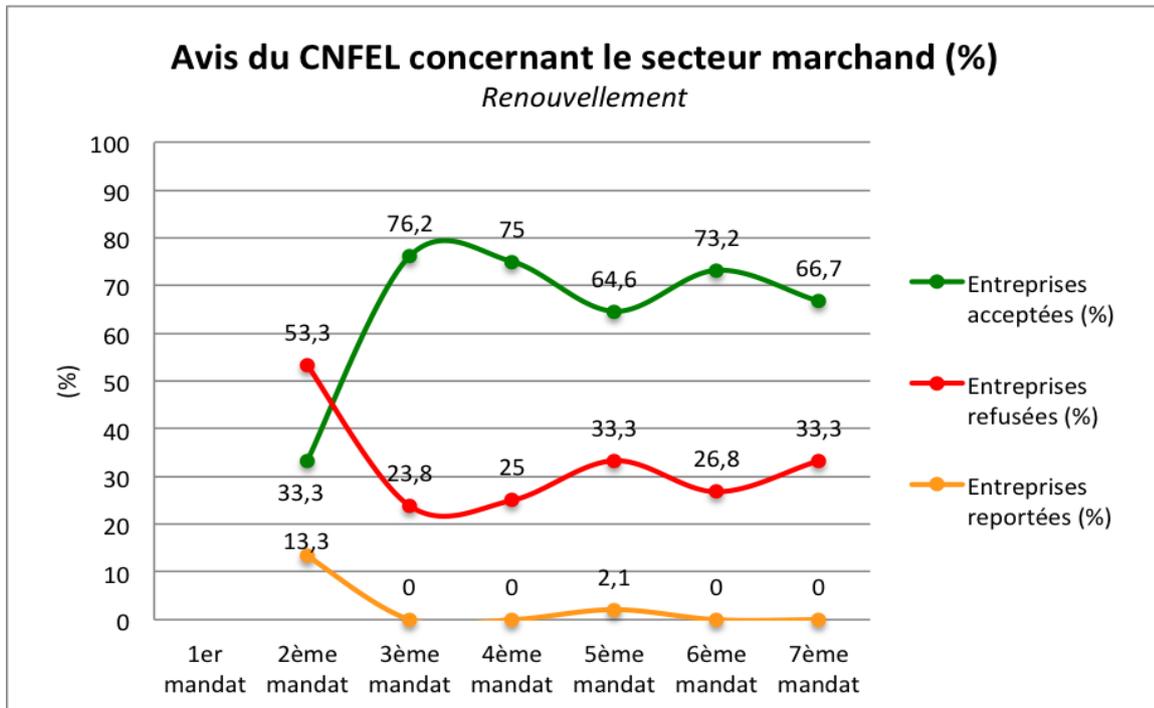
Clef de lecture : Sur 100 décisions prises par le CNFEL au cours du quatrième mandat, 89,5 étaient favorables, 9,7 défavorables et 0,8 reportées.

Graphique n°11



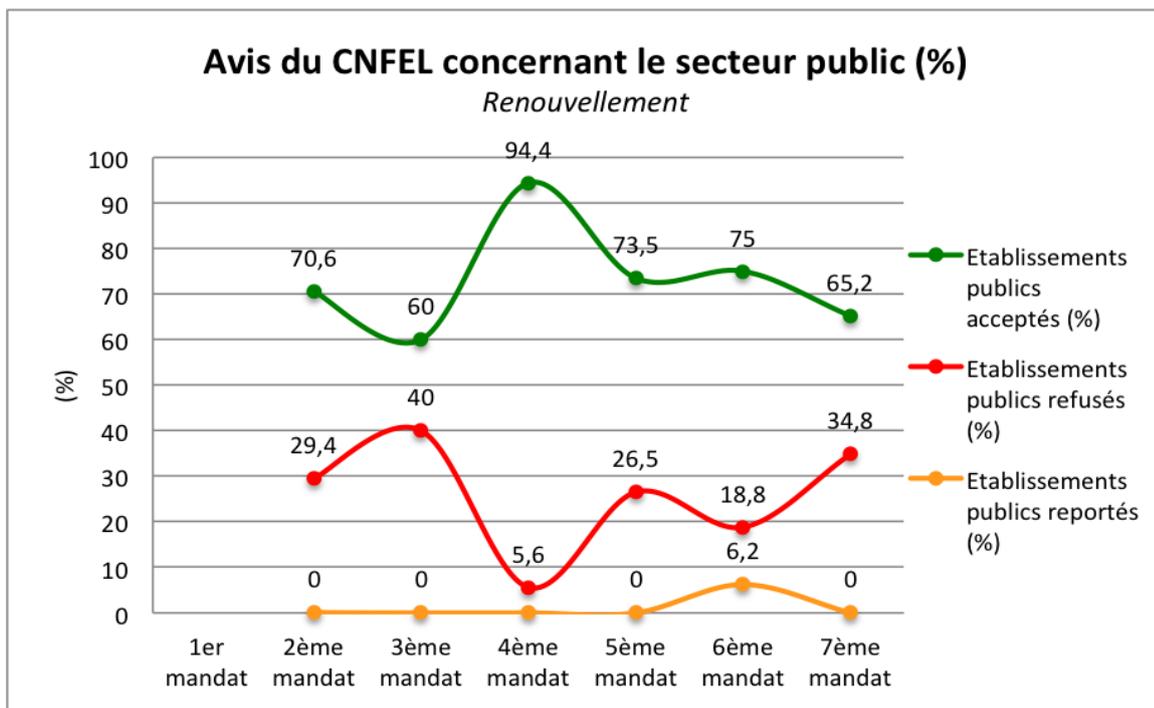
Clef de lecture : Durant le troisième mandat du CNFEL, les dossiers déposés par les associations sont acceptés dans 93,6% des cas, tandis que les avis de refus s'élèvent à 3,8%. Le reste des dossiers, c'est à dire les 2,6% restant, étant reportés.

Graphique n°12



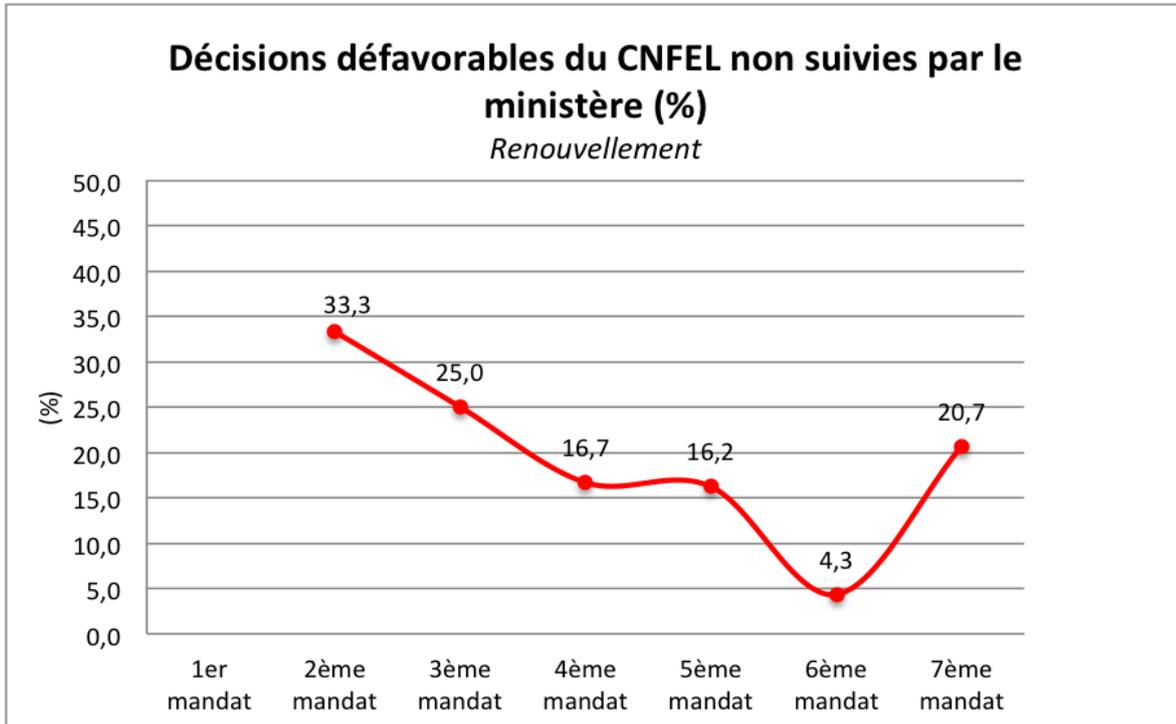
Clef d lecture : Sur 100 dossiers de renouvellement examinés par le CNFEL au cours du deuxième mandat, 53,3% étaient refusés, 33,3% acceptés et 13,3% reportés.

Graphique n°13



Clef de lecture : Au cours du septième mandat, les avis défavorables prononcés par le CNFEL envers les dossiers déposés par les établissements publics s'élèvent à 34,8% et les avis favorables à 65,2%.

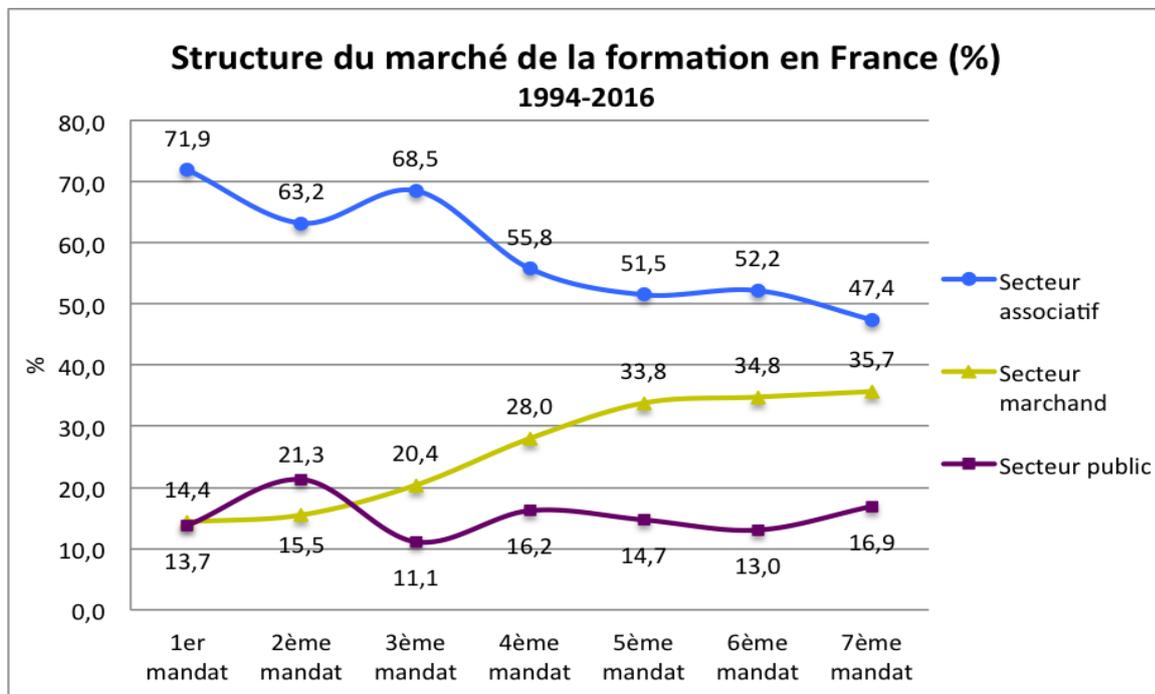
Graphique n°14



Clef de lecture : Durant le deuxième mandat du CNFEL, le ministère de l'intérieur ne suit pas 33,3% des avis défavorables prononcés par le conseil en choisissant de renouveler l'agrément des organismes préalablement refusés.

4. EVOLUTION GLOBALE DU MARCHÉ DE LA FORMATION DES ELUS

Graphique n°15



Clef de lecture : Au cours du septième mandat (2014-2016), le marché de la formation des élus en France était composé à 47,4% d'associations, à 35,7% d'entreprises et à 16,9% d'établissements publics.