



N° 4214

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

ratifiant les ordonnances
n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux (n° 4073)

PAR M. BRUNO QUESTEL
Député

Voir les numéros :

Sénat : 377, 505, 506 et T.A. 93 (2020-2021).

Assemblée nationale : 4073.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er}</i> (ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux	7
<i>Article 1^{er} bis</i> (ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Modification rédactionnelle	13
<i>Article 1^{er} ter</i> (art. L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales) : Cumul du droit individuel à la formation sur toute la durée du mandat	14
<i>Article 1^{er} quater</i> (art. 6 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Cofinancement par les collectivités territoriales des formations éligibles au titre du droit individuel à la formation	15
<i>Article 1^{er} quinquies</i> (art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds	17
<i>Article 1^{er} sexies A</i> (art. L. 1621-3, L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Fixation du montant annuel du droit individuel à la formation pour une période de trois ans	18
<i>Article 1^{er} sexies</i> (art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Modalités de retour à l'équilibre du fonds pour le financement du droit individuel à la formation.....	19
<i>Article 1^{er} septies</i> (art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Élaboration du projet de rétablissement de l'équilibre financier	20
<i>Article 1^{er} octies</i> (art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Renforcement de l'information des élus.....	21
<i>Article 1^{er} nonies</i> (art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Formations élémentaires nécessaires à l'exercice du mandat	22

<i>Article 1^{er}</i> decies (art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Participation de la Caisse des dépôts et consignations aux réunions du conseil national de la formation des élus locaux	22
<i>Article 1^{er}</i> undecies (art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Publicité du rapport annuel du conseil national de la formation des élus locaux	23
<i>Article 1^{er}</i> duodecies (art. L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés.....	23
<i>Article 1^{er}</i> terdecies (art. L. 1221-4 du code général des collectivités territoriales) : Clarifications rédactionnelles	26
<i>Article 1^{er}</i> quaterdecies (art. 18 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et art. 5 de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Modalités de transition vers le nouveau droit à la formation	26
<i>Article 1^{er}</i> quindecies (art. 14, 15 et 16 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : Coordinations pour la Polynésie Française.....	27
<i>Article 2</i> (Ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie	27
<i>Article 3</i> (art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie.....	28
<i>Article 4</i> (art L. 121-37-1, L. 121-37-2 et L. 121-37-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie	29
COMPTE RENDU DES DÉBATS	31
PERSONNES ENTENDUES	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Le caractère exemplaire et vertueux du processus initié par la loi du 27 décembre 2019, dite « Engagement et proximité », et qui s’achève avec la discussion du présent projet de loi mérite d’être souligné.

L’habilitation à légiférer par ordonnance, sollicitée par le Gouvernement, s’est avérée justifiée pour traiter le sujet technique de la formation des élus locaux, qui nécessitait une large consultation des acteurs concernés. Cette dernière, qui ne s’est pas limitée à une concertation de façade, a permis de dessiner un large consensus autour d’une réforme indispensable, alimentée par un rapport éclairant des inspections générales. Elle a trouvé son aboutissement avec la publication des ordonnances du 20 janvier 2021 et du 27 janvier 2021 qui font aujourd’hui l’objet d’une ratification expresse du Parlement. Le Sénat, saisi du texte en premier lieu, a enrichi son dispositif de manière constructive et pertinente.

La réforme de la formation des élus locaux était impérative afin de garantir la soutenabilité financière du système et de mettre fin à certaines dérives qui pénalisaient tous les acteurs d’un secteur, au premier rang desquels les élus locaux. Cette réforme doit donc essentiellement être appréhendée comme une réforme de sauvetage et de renforcement du système ; elle n’a pas pour ambition d’introduire de nouveaux droits en faveur des élus ou de provoquer une mobilisation générale en faveur de l’engagement local.

Si votre rapporteur ne conteste pas le bien-fondé et la portée de cette réforme, il estime néanmoins que la discussion de ce projet de loi de ratification doit être l’occasion de prendre rendez-vous pour l’après. Il est en effet nécessaire que notre pays prenne enfin la mesure de la richesse que constituent ses 509 000 élus locaux, dont la quasi-totalité sont des élus municipaux de petites communes, alors que le contexte que nous connaissons rend de plus en plus difficile et admirable leur dévouement.

Près de quarante ans après l'adoption de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui a posé, pour la première fois, la notion de statut de l' élu, du chemin a été parcouru, incontestablement. Sous la présente législature, la loi du 27 décembre 2019 a permis la généralisation du congé électif, la prise en charge des frais de garde d'enfant ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées pour tous les conseillers municipaux ou encore la refonte et la sauvegarde des dispositifs de formation des élus locaux. Nous savons néanmoins qu'il faudra aller plus loin pour parvenir, un jour, à la définition vivement souhaitée mais toujours repoussée d'un véritable statut de l' élu.

Face à cette situation, qui rappelle les mots du regretté Guy Carcassonne – lorsque sur dix pas, on en a fait neuf, il reste encore la moitié du chemin à parcourir –, votre rapporteur n'aura de cesse de poursuivre cette conquête de longue haleine.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux)

Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ratifie l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

a. Les dispositifs de formation des élus locaux

Deux dispositifs de formation des élus locaux coexistent et se distinguent selon qu'ils sont proposés aux élus par les collectivités territoriales, dans le cadre du droit à la formation, ou qu'ils relèvent de leur droit individuel à la formation.

● La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a introduit le dispositif traditionnel et historique de formation des élus locaux. Dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, les assemblées compétentes sont tenues de délibérer sur **l'exercice du droit à la formation** de leurs membres et de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Les dépenses du droit à la formation mis en œuvre par les collectivités doivent être comprises **entre 2 % et 20 % du montant total des indemnités de fonction**. Ce taux de 2 % représente un investissement potentiel de 34 millions d'euros en faveur de la formation des élus.

● Pour aller plus loin, notamment au regard des dispositifs de formation qui existent pour les salariés et les fonctionnaires, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, a instauré un **droit individuel à la formation des élus** (DIFE). Contrairement au droit à la formation, le DIFE permet de financer des formations qui ne sont pas nécessairement en lien avec l'exercice du mandat. Il prend la forme d'un crédit personnel annuel de vingt heures qui est cumulable sur la durée du mandat. Il est financé par une **cotisation obligatoire sur les indemnités de fonctions qui ne peut être inférieure à 1 % de leur montant**, ce qui représente un budget de 17 millions d'euros. La gestion du fonds pour le financement du DIFE est assuré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

L'offre de formation est assurée par des organismes, qu'il s'agisse d'organismes privés, d'associations d'élus ou de structures liées aux partis politiques, qui doivent nécessairement être agréés par le ministère de l'intérieur. Celui-ci se prononce après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, le CNFEL a pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément.

b. Une réforme impérative

Les inspections générales de l'administration et des affaires sociales ont été saisies, le 25 juillet 2019, par les ministres chargés du travail et des collectivités territoriales. Leur rapport ⁽¹⁾, remis en janvier 2020 dans la foulée de l'adoption de la loi du 27 décembre 2019, a mis en évidence les importantes insuffisances de l'organisation de la formation des élus locaux.

● Malgré son caractère historique et établi, **le droit à la formation mis en œuvre par les collectivités territoriales souffre d'un manque d'ambition** qui s'explique par une trop faible implication, notamment de la part des petites communes, dans le dispositif. Alors que l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit bien que la délibération du conseil municipal sur l'exercice du droit à la formation de ses membres a un caractère obligatoire, il apparaît que 62 % des communes n'ont financé aucune formation en 2018. Dès lors, alors que le droit à la formation devrait mobiliser 34 millions d'euros par an, il ne finance que 15 millions d'euros de formations.

Dans le détail, de grandes inégalités de financement sont à relever entre les collectivités et, au sein du bloc communal, entre les petites et les grandes communes.

(1) « La formation des élus locaux » : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/La-formation-des-elus-locaux>

**CONSOMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORMATION
PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉ**

	Crédits consommés pour la formation des élus (en euros)				% des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités versées			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Communes	7 929 155	9 589 615	9 407 474	9 459 234	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,8%
Départements	1 275 164	1 754 635	1 634 255	1 491 365	1,0 %	1,4 %	1,2 %	1,1%
Régions	2 003 440	2 043 212	2 012 059	2 174 630	3,5 %	3,4 %	3,3 %	3,5%
EPCI	1 591 202	1 648 024	1 807 896	1 605 173	0,7 %	0,8 %	0,9 %	0,7%

Source : Étude d'impact de l'article 31 du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

● Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, le **DIFE concentre les principales préoccupations** en ce qui concerne la formation des élus locaux et qui portent sur deux sujets principaux : la trajectoire financière de son fonds de financement et les dérives, minoritaires mais préoccupantes, que le dispositif a engendrées.

Le rapport des inspections générales démontre que, dès son introduction, le DIFE a reposé sur une **trajectoire budgétaire insoutenable** qui n'a pu être préservée qu'au moyen d'un faible taux de recours à ce dispositif. Néanmoins, la montée en puissance de ce nouveau droit auprès des élus locaux – il y a eu 6 500 bénéficiaires sur les dix premiers mois de l'année 2019 – s'est couplée, en l'absence de plafonnement des tarifs de formation, à une forte évolution de la dépense moyenne par élu qui a été multipliée par deux entre 2018 et 2019.

À ce risque important de dérapage financier s'ajoute une transparence insuffisante du dispositif et un contrôle inexistant de la qualité des formations qui ont pu entraîner des dérives de la part d'une minorité d'acteurs qui se sont néanmoins avérées préjudiciables pour l'ensemble du secteur.

**Les quatre limites du dispositif de formation des élus
selon les inspections générales**

1. Il n'est financièrement équilibré qu'à condition que le taux de recours demeure extrêmement faible.
2. Il n'apporte aucune garantie quant à la pertinence des formations au mandat proposées ou quant à la qualité de leur contenu.
3. 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.
4. Les élus ne disposent d'aucune autre information autre que le bouche à oreille pour choisir leur organisme de formation.

Source : rapport précité.

Ce constat, dressé par le rapport des inspections générales, est partagé par l'ensemble des acteurs de la formation des élus locaux que votre rapporteur a pu auditionner. Il appelait donc une réponse forte et ambitieuse pour préserver la pérennité du système et renforcer le dispositif de formation des élus.

c. Une habilitation pour réformer par ordonnance la formation des élus locaux

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a sollicité, dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, une habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer la formation des élus locaux ⁽¹⁾.

Le champ de l'habilitation de l'article 105 de la loi du 27 décembre 2019

Afin d'améliorer les conditions d'exercice des mandats et de renforcer les compétences des élus locaux pour les exercer, le Gouvernement est habilité, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi visant à :

1° Permettre aux élus locaux de bénéficier de droits individuels à la formation professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité et en assurant la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé ;

2° Faciliter l'accès des élus locaux à la formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat, et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;

3° Définir un référentiel unique de formation en s'adaptant aux besoins des élus locaux, en garantissant une offre de formation accessible dans les territoires et mutualiser le financement entre les collectivités et leurs établissements publics de coopération intercommunale ;

4° Assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux, en particulier s'ils sont liés à un parti politique.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

L'ordonnance, en date du 20 janvier 2021, a été publiée dans le délai imparti par la loi ⁽²⁾, tout comme le projet de loi de ratification qui a été déposé sur le bureau du Sénat le 17 février 2021. **Votre rapporteur se félicite que cette ordonnance, compte tenu de son importance pour les élus locaux, fasse l'objet d'une ratification expresse par le Parlement.**

(1) Voir le rapport n° 2357 de votre rapporteur sur ce projet de loi, déposé le 7 novembre 2019 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b2401_rapport-fond.

(2) La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a prorogé pour quatre mois, en raison de la crise sanitaire, l'ensemble des habilitations à légiférer par ordonnance.

2. Le dispositif proposé

a. Faciliter et renforcer l'accès à la formation pour les élus locaux

Les **articles 1^{er} à 5** de l'ordonnance autorisent les collectivités territoriales à participer, par une délibération, au financement de formations suivies par les élus dans le cadre de leur DIFE et qui sont liées à l'exercice de leur mandat. Une part minimale du montant des frais pédagogiques de ces formations devra néanmoins être prise en charge par le DIFE.

Ces articles précisent également que les dépenses qui sont prises en compte dans le calcul du montant consacré au droit à la formation par les collectivités sont celles consacrées à la seule formation et ne concernent pas les remboursements de frais de déplacement ou de séjour ou les compensations de pertes de revenus.

Afin de permettre une meilleure maîtrise de la dépense de formation, l'**article 6** prévoit la comptabilisation du DIFE en euros et non plus en heures et ne mentionne plus le caractère cumulable des droits sur l'ensemble du mandat.

Le financement des formations de reconversion par le DIFE ne sera plus permis pour les élus ayant liquidé leurs droits à pension.

Les élus pourront compléter le financement de formations liées à leur réinsertion professionnelle et organisées au titre du DIFE avec les crédits dont ils disposent sur leur compte personnel d'activité ou avec leurs fonds personnels.

En application de l'**article 7**, chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se prononcera, six mois après son renouvellement, sur l'opportunité de proposer des outils communs pour développer la formation liée à l'exercice du mandat des élus municipaux. Il s'agit d'un outil bienvenu pour développer la formation dans les plus petites communes grâce à l'ingénierie mise à disposition par leur EPCI.

b. Moderniser et renforcer la gouvernance de la formation des élus

L'**article 8**, d'ordre financier, prévoit le prélèvement à la source des cotisations des élus pour le financement du fonds DIFE et autorise la CDC à consentir une avance de trésorerie au profit du fonds. Le CNFEL sera chargé de veiller à l'équilibre financier du fonds et formulera les propositions nécessaires à son rétablissement. Celles-ci pourront porter sur la valeur des droits que les élus acquièrent, sur le montant de leurs cotisations ou sur les conditions de prise en charge des formations.

L'**article 9** charge la CDC, qui assure la gestion du fonds DIFE, de mettre en œuvre un service dématérialisé gratuit à destination des organismes de formation et des élus. Ce nouveau service devrait permettre de simplifier les démarches et de favoriser un meilleur accès à la formation.

L'**article 10** attribue un rôle renforcé au CNFEL. Le conseil formule des avis et recommandations relatifs à la formation des élus locaux afin d'en renforcer l'efficacité, d'en assurer la transparence et d'en garantir l'équilibre financier. Il est ensuite chargé d'élaborer un répertoire des formations liées à l'exercice du mandat. Il formule également un avis préalable sur les demandes de délivrance et les retraits d'agrément des organismes de formation. Il formule des avis sur la mise en œuvre du DIFE à propos duquel il est informé régulièrement, par la CDC, de sa situation financière. À la demande du Gouvernement, il peut enfin formuler un avis sur tout projet de texte relatif à la formation des élus locaux.

L'**article 11** instaure, auprès du CNFEL, un conseil d'orientation composé d'élus locaux, d'experts et de personnalités qualifiées. Il propose au CNFEL des mesures pour renforcer l'évaluation et la qualité des formations ainsi qu'un répertoire des formations liées au mandat.

c. Garantir la transparence et la qualité des formations

L'**article 12** impose à chaque organisme de formation de produire, chaque année, un rapport d'activité. Le ministre chargé des collectivités territoriales sera chargé de délivrer les agréments et de définir les obligations qui y sont liées. Une procédure de suspension et d'abrogation de l'agrément, en cas de manquements, est introduite.

Les organismes de formation des élus locaux seront désormais soumis au droit commun des organismes de formation professionnelle, notamment en ce qui concerne les contrôles et la certification qualité. Une dérogation concernant cette dernière obligation est introduite pour les organismes qui ne dispensent que des formations aux élus et qui bénéficient, pour un montant global inférieur à un montant fixé par décret, de financements publics issus des collectivités et du DIFE.

L'**article 13** met fin à l'agrément de droit attribué, depuis 2016, aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

d. Dispositions diverses et transitoires

Les **articles 14 à 16** rendent applicables et adaptent les dispositions de l'ordonnance à la Polynésie française.

L'**article 17** est un article de coordination.

L'article **18** organise la procédure de transition : les élus locaux peuvent encore utiliser, pendant un délai de six mois, le DIFE comptabilisé en heures qu'ils détenaient à la date de publication de l'ordonnance.

L'**article 19** fixe les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions de l'ordonnance :

– la plupart d’entre elles entrent en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2022** parce qu’elles nécessitent la mise en œuvre préalable, par la CDC, du service dématérialisé.

– les 1^o, 2^o et 4^o du I de l’article 6 relatifs aux modalités de calcul du DIFE, l’article 7, le 1^o de l’article 8 relatif au prélèvement à la source du DIFE et à l’avance au fonds consentie par la CDC, l’article 12 à l’exception du troisième alinéa de l’article L. 1221-3 du CGCT relatif au répertoire des métiers, l’article 17 et l’article 18 sont entrés en vigueur le **22 janvier 2021** ;

– l’article 13 qui concerne la fin de l’agrément des conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement entrera en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} bis

(ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux)

Modification rédactionnelle

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, corrige une erreur matérielle à l’intitulé du titre IV de l’ordonnance.

*

* *

Article 1^{er} ter

(art. L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1
du code général des collectivités territoriales)

Cumul du droit individuel à la formation sur toute la durée du mandat

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, rétablit la possibilité, supprimée par l'ordonnance du 20 janvier 2021, de cumuler le DIFE pendant toute la durée du mandat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le DIFE a été introduit par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

1. L'état du droit

Depuis la loi du 31 mars 2015, le CGCT ⁽¹⁾ disposait que les élus locaux bénéficiaient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat.

Le rapport de la mission d'inspection a mis en évidence le fait que la suppression de la possibilité de cumuler, d'une année sur l'autre et sur toute la durée du mandat, les droits de formation non consommés permettrait d'éviter les phénomènes de liquidation massive et imprévisible de ces droits cumulés pendant plusieurs années par une minorité d'élus, d'accroître la prévisibilité de la dépense et d'inciter 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 ⁽²⁾.

Sur le fondement de ces préconisations, le 1^o du I de l'**article 6** de l'ordonnance du 20 janvier 2021 a notamment eu pour effet de supprimer le caractère cumulable du DIFE sur la durée du mandat. Cette disposition est entrée en vigueur le lendemain de la publication de l'ordonnance.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Lors de l'examen du projet de loi en commission des Lois, la rapporteure du Sénat a mis en avant plusieurs difficultés posées par cette disposition :

(1) Art. L. 2123-12-1 pour les élus municipaux, art. L. 3123-10-1 pour les élus départementaux, art. L. 4135-10-1 pour les élus régionaux, art. L. 7125-12-1 pour les élus de l'assemblée de Guyane et art. L. 7227-12-1 pour les élus de l'assemblée de Martinique.

(2) Proposition n° 8, p. 51.

– elle devrait se traduire mécaniquement par un amoindrissement de l'exercice des droits à la formation par les élus locaux dans la mesure où il paraît peu probable que ceux-ci liquident, chaque année, l'ensemble de leurs droits ;

– elle rendrait impossible le suivi des formations les plus coûteuses ou les plus longues, notamment celles concernant la reconversion professionnelle ;

– elle serait dérogoire du droit commun de la formation professionnelle applicable dans le cadre du compte personnel de formation (CPF).

La commission a donc rétabli le cumul du DIFE sur toute la durée du mandat.

En séance publique, un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable de la commission, est venu préciser que la possibilité de cumuler le DIFE s'exercerait dans la limite d'un plafond déterminé par décret en Conseil d'État. Cette mesure est nécessaire à la garantie de l'équilibre financier du DIFE. Elle permet par ailleurs un alignement des conditions de cumul du DIFE sur le droit commun de la formation professionnelle qui prévoit lui aussi un plafonnement du cumul des droits inscrits dans le CPF.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} quater

(art. 6 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Cofinancement par les collectivités territoriales des formations éligibles au titre du droit individuel à la formation

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, précise les modalités de cofinancement du DIFE par les collectivités territoriales.

1. L'état du droit

Le DIFE est financé, en application de la loi du 31 mars 2015, par une cotisation obligatoire, dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, qui est prélevée sur les indemnités de fonction des élus.

Alors que le CGCT limitait, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 janvier 2021, la participation des collectivités territoriales au seul champ du droit à la formation, ladite ordonnance a introduit des possibilités de cofinancement du DIFE :

– les **articles 1^{er} à 5** prévoient que les collectivités concernées (communes, départements, régions, collectivités territoriales de Guyane et de Martinique) peuvent délibérer sur leur participation au financement de formations dont peuvent bénéficier leurs élus à leur initiative au titre de leur DIFE ;

– le 3^o de l'**article 6** dispose que lorsqu'une formation contribue à sa réinsertion professionnelle, l'élu peut contribuer à son financement en mobilisant son CPF, lorsqu'il dispose de droits monétisables, ou par un apport personnel augmentant les sommes engagées au titre de son DIFE.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a précisé le dispositif de cofinancement, par les collectivités territoriales, du DIFE. Tout d'abord, le cofinancement ne pourra être décidé que sur demande de l'élu local concerné. Ensuite, et sur le modèle de ce qui prévaut pour le CPF, l'ensemble des abondements complémentaires ne seront pas comptabilisés dans le calcul du montant du DIFE.

La rapporteure du Sénat avait également introduit un dispositif étendant les possibilités d'abondements complémentaires, s'agissant des formations de reconversion, à l'État, à Pôle emploi ainsi qu'à d'autres collectivités. Un amendement de la rapporteure a supprimé cette disposition, en séance publique, avec l'avis favorable du Gouvernement. Ces abondements étant déjà possibles au titre du CPF, ils pourront être sollicités dans ce cadre par les élus concernés.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} quinquies

(art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

**Prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de
l'équilibre financier du fonds**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que le CNFEL formule des prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds DIFE.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le fonds de financement du DIFE a été introduit par 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.

1. L'état du droit

L'article L. 1621-3 du CGCT prévoit que le fonds de financement du DIFE est alimenté par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux élus locaux. Sa gestion administrative, technique et financière est assurée par la CDC, qui instruit également les demandes de formation présentées par les élus.

Alors que le rapport de la mission d'inspection a pointé des risques importants et de court-terme de déséquilibre du fonds⁽¹⁾, l'article 8 de l'ordonnance garantit, à compter du 1^{er} janvier 2022, que le fonds pour le financement du DIFE est équilibré financièrement.

À cette fin, un rôle est attribué au CNFEL qui s'assure que les cotisations versées au fonds fournissent des ressources suffisantes pour couvrir l'ensemble de ses dépenses. Lorsqu'il constate que l'équilibre financier du fonds est susceptible d'être compromis, il est chargé de formuler au ministre chargé des collectivités territoriales des propositions visant à le rétablir. Ces propositions peuvent porter sur trois éléments :

- la valeur des droits que les élus acquièrent ;
- le montant de leurs cotisations ;

(1) Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

– les conditions de prise en charge des formations.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a souhaité inscrire l'exigence d'équilibre du fonds DIFE dans le cadre d'une gestion pluriannuelle afin de donner aux acteurs du secteur de la visibilité quant à la manière dont est atteint l'équilibre du système. À cette fin, le CFEL formulera chaque année des prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds.

Dans sa version adoptée en commission, le dispositif prévoyait également que ces prévisions incluraient une estimation prévisionnelle du montant annuel des droits que les élus acquièrent, désormais en euros, au titre de leur DIFE. En séance publique, la rapporteure a supprimé cette mention, avec l'avis favorable du Gouvernement, par cohérence avec l'introduction de l'article 1^{er} *sexies* A qui prévoit que le montant annuel du DIFE sera désormais arrêté pour une période de trois ans.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} sexies A

(art. L. 1621-3, L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Fixation du montant annuel du droit individuel à la formation pour une période de trois ans

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que le montant annuel du DIFE est arrêté pour une période de trois ans.

En complément du dispositif commenté aux articles 1^{er} et 1^{er ter} ⁽¹⁾, le présent article, introduit par un amendement de la rapporteure du Sénat en séance publique avec l’avis favorable du Gouvernement, prévoit que le montant annuel du DIFE sera fixé pour une période de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2023 afin de renforcer sa prévisibilité (I, II et IV de l’article).

En conséquence, le III de l’article prévoit que l’équilibre financier du fonds est lui aussi apprécié, dans les conditions commentées à l’article 1^{er} *quinquies*, sur trois ans.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 1^{er} sexies

(art. 8 de l’ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Modalités de retour à l’équilibre du fonds pour le financement du droit individuel à la formation

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que le CNFEL, lorsqu’il formule des propositions de rétablissement de l’équilibre financier, privilégie les propositions qui n’ont ni pour objet ni pour effet de diminuer la valeur des droits que les élus acquièrent ou d’augmenter le montant de leurs cotisations.

Introduit en commission des Lois du Sénat sur proposition de sa rapporteure, le présent article priorise les propositions, décrites à l’article 1^{er} *quinquies*, que peut formuler le CNFEL pour assurer le retour à l’équilibre financier du fonds DIFE.

Il s’agit, selon l’exposé sommaire de l’amendement présenté par Mme Françoise Gatel, de privilégier les « *leviers qui sont le moins attentatoires aux droits acquis des élus* » et à leurs intérêts. À cette fin, le CNFEL devra privilégier une modification des conditions de prise en charge des formations par les organismes de formation (en prévoyant par exemple l’augmentation du nombre d’élus formés par session ou le plafonnement du prix de l’heure de formation)

(1) Les élus locaux bénéficient chaque année d’un droit individuel à la formation comptabilisé en euros, cumulable sur toute la durée du mandat dans la limite d’un plafond.

avant de proposer une modification du montant annuel de leur DIFE ou du montant de leurs cotisations.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} septies

(art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Élaboration du projet de rétablissement de l'équilibre financier

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, organise les modalités d'élaboration, par le ministre chargé des collectivités territoriales, du projet de rétablissement de l'équilibre financier du fonds DIFE.

À compter du 1^{er} janvier 2022, l'article 8 de l'ordonnance modifie l'article L. 1621-3 du CGCT dont la dernière phrase du quatrième alinéa prévoit que les propositions formulées par le CNFEL pour assurer le retour à l'équilibre du fonds DIFE sont transmises au ministre chargé des collectivités territoriales, qui peut les mettre en œuvre dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, a souhaité renforcer les modalités de définition des propositions permettant le retour à l'équilibre financier du fonds DIFE en introduisant une forme de droit de regard du CNFEL sur la mise en œuvre des mesures qu'il propose au ministre. Pour cela, le ministre chargé des collectivités territoriales sera chargé d'élaborer, sur le fondement des propositions formulées par le Conseil, un projet de rétablissement de l'équilibre financier qui sera ensuite soumis pour avis au CNFEL :

– en cas d'avis défavorable du Conseil, le ministre sera contraint de transmettre, en vue d'une seconde délibération, un projet modifié ou des informations complémentaires ;

– après l'avis favorable du Conseil ou à l'issue de la seconde délibération, le ministre arrête les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier du fonds dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

La rédaction retenue par le Sénat ne crée cependant pas de droit de veto au profit du CNFEL puisque le ministre sera en capacité d'arrêter les mesures soit après un avis favorable, soit après la seconde délibération, et ce quelle qu'en soit l'issue.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} octies

(art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Renforcement de l'information des élus

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, enrichit les informations et les contenus disponibles sur la plateforme en ligne permettant l'exercice du DIFE.

L'article 9 de l'ordonnance introduit, à compter du 1^{er} janvier 2022, un article L. 1621-5 au sein du CGCT dont le I dispose que chaque élu local a connaissance du montant des droits dont il dispose en accédant à un service dématérialisé gratuit géré par la CDC. Ce service permettra également de fournir des informations sur les formations éligibles et assure la prise en charge des actions de formation, de l'inscription jusqu'au paiement des prestataires qui les organisent.

En commission des Lois du Sénat, la rapporteure est venue apporter deux précisions à ce dispositif :

– le service dématérialisé devra également informer les élus locaux sur les modalités d'abondements complémentaires possibles ;

– la CDC devra informer annuellement, via le service dématérialisé du CPF, les élus locaux disposant d'un tel compte de l'existence du DIFE.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} nonies

(art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Formations élémentaires nécessaires à l'exercice du mandat

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, permet aux élus locaux, dès la première année de leur mandat et gratuitement, au moyen du service dématérialisé, d'accéder à des modules de formations élémentaires nécessaires à l'exercice de leur mandat dans des conditions définies par décret.

*

* *

Article 1^{er} decies

(art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Participation de la Caisse des dépôts et consignations aux réunions du conseil national de la formation des élus locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit la participation de la CDC, avec voix consultative, aux réunions du CNFEL.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le CNFEL a été introduit par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

L'article 10 de l'ordonnance réorganise, à compter du 1^{er} janvier 2022, les modalités de fonctionnements du CNFEL prévues à l'article L. 1221-1 du CGCT. Présidé par un élu local et composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées, il est chargé :

– de formuler des avis et recommandations relatifs à la formation des élus locaux afin d'en renforcer l'efficacité, d'en assurer la transparence et d'en garantir l'équilibre financier ;

– d'élaborer un répertoire des formations liées à l'exercice du mandat ;

– de formuler des avis sur la mise en œuvre du DIFE.

Alors que le dispositif initial de l'ordonnance prévoit que la CDC informe régulièrement le CNFEL de la situation financière du fonds DIFE, un amendement de la rapporteure Françoise Gatel, adopté en commission, a prévu la participation de la CDC, avec voix consultative, aux réunions du CNFEL.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} undecies

(art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Publicité du rapport annuel du conseil national de la formation des élus locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit que le rapport annuel du CNFEL sera rendu public.

*

* *

Article 1^{er} duodecies

(art. L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, renforce le contrôle des organismes de formation agréés et encadre la sous-traitance des prestations de formation.

1. L'état du droit

Avant la réforme introduite par l'ordonnance du 20 janvier 2021, l'obtention d'un agrément du ministère de l'intérieur était nécessaire pour tout organisme de formation souhaitant dispenser des formations financées au titre des deux dispositifs de droit à la formation des élus locaux.

Cette procédure a fait l'objet de critiques de la part de la mission d'inspection qui a souligné deux problèmes principaux :

– la procédure de contrôle des organismes de formation par le CNFEL est insatisfaisante : elle est limitée car purement déclarative et aucune procédure de retrait de l'agrément n'est prévue ;

– le recours de manière non régulée, de la part des organismes de formation, à la sous-traitance est préjudiciable à la qualité de la formation et à son contrôle.

Afin de garantir la transparence et la qualité des formations, l'article 12 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 procède à divers aménagements du régime d'agrément et de contrôle des organismes de formation par l'introduction d'un article L. 1221-3 au sein du CGCT :

– l'agrément préalable sera désormais délivré par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis motivé du CNFEL ;

– les formations proposées par l'organisme devront être conformes au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat élaboré par le CNFEL ⁽¹⁾ ;

– le ministre chargé des collectivités territoriales définit les obligations des organismes, peut se faire communiquer tout document permettant de s'assurer de leur respect et reçoit chaque année, avec le CNFEL, de la part de chaque organisme, un rapport d'activité.

Il est également introduit une procédure de suspension ou de retrait de l'organisme. L'agrément peut être suspendu à titre conservatoire pour une durée maximale de quatre mois, après mise en demeure non suivie d'effet, par le ministre lorsque celui-ci constate que le titulaire de l'agrément :

– ne respecte pas l'ensemble des obligations qui lui incombent au titre de la détention de l'agrément ;

– ne remplit plus les critères fixés pour l'obtention de l'agrément ;

(1) Alors que l'ensemble de l'article 12 de l'ordonnance est entré en vigueur le lendemain de sa publication, cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

– a commis des actes susceptibles de faire peser un doute sérieux sur la régularité de sa gouvernance ou de sa gestion, ou sur la réalité ou la qualité de ses prestations de formation.

Une fois la suspension prononcée, le ministre saisit, avant de se prononcer sur le maintien ou l'abrogation de l'agrément, le CNFEL pour avis. L'organisme de formation dont l'agrément a été abrogé ne peut solliciter la délivrance d'un nouvel agrément avant l'expiration d'un délai d'un an.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, a adopté un amendement qui vise à garantir la qualité des formations proposées en restreignant les conditions dans lesquelles les organismes de formation titulaires d'un agrément peuvent sous-traiter les prestations de formation. Dans cette perspective, l'amendement :

– dispose qu'un organisme de formation agréé ne peut, dans le cadre d'une formation financée par le DIFE, sous-traiter l'exécution des prestations qu'à la condition de justifier l'absence d'un savoir-faire particulier, d'expertise ou de capacités techniques non satisfaisants ou d'une insuffisance ponctuelle d'effectifs.

– interdit la sous-traitance de second rang ;

– prévoit que le manquement à l'obligation de remise au ministre chargé des collectivités territoriales du rapport annuel constitue un motif de déclenchement de la procédure de suspension à titre conservatoire de l'agrément.

En séance publique, un amendement de la rapporteure Françoise Gatel a précisé ce dispositif, qui ne se limite plus aux seules formations financées par DIFE, avec un avis favorable du Gouvernement. La sous-traitance sera limitée aux seuls organismes également titulaires d'un agrément, dans la limite d'un plafond exprimé en pourcentage du montant total des frais pédagogiques de la formation, ou par une personne physique non titulaire d'un agrément qui exerce à titre individuel une activité de formation. Le maintien de la possibilité de recourir à une personne physique a pour objectif de permettre la poursuite des partenariats existants avec les personnes extérieures titulaires d'une expertise pédagogique utile aux formations.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 1^{er} terdecies

(art. L. 1221-4 du code général des collectivités territoriales)

Clarifications rédactionnelles

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, procède à diverses clarifications rédactionnelles au sein de l'article L. 1221-4 du CGCT.

*

* *

Article 1^{er} quaterdecies

(art. 18 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et art. 5 de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Modalités de transition vers le nouveau droit à la formation

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, a pour objet de permettre aux élus locaux de poursuivre leurs formations financées en heures et débutées avant la conversion du DIFE en euros.

L'article 18 de l'ordonnance dispose que les élus locaux peuvent utiliser leur DIFE comptabilisé en heures qu'ils détenaient au 20 janvier 2021, sous cette forme, dans la limite d'un délai de six mois à compter du lendemain de la publication de l'ordonnance, c'est-à-dire jusqu'au 22 juillet 2021 inclus.

En commission des Lois, un amendement de Mme Cécile Cukierman et de M. Alain Richard est venu préciser que les actions de formation financées en heures qui ont débuté avant cette échéance peuvent être réalisées jusqu'au 31 décembre 2021.

En séance publique, un amendement de Mme Françoise Gatel, qui a reçu l'avis favorable, est venu substituer au dispositif adopté en commission un

mécanisme de conversion en euros des heures dont disposent les élus locaux au titre de leur DIFE afin de prévenir une perte de leurs droits. Il est ainsi prévu qu'au 22 juillet 2021, le DIFE comptabilisé en heures détenu par les élus locaux sera converti en euros ou en francs CFP selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Ce crédit n'entrera pas en compte dans le calcul du montant annuel du DIFE : il fera l'objet d'un versement augmentant le montant du DIFE.

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 1^{er} quindecies

(art. 14, 15 et 16 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus locaux)

Coordinations pour la Polynésie Française

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat, effectue les coordinations nécessaires à l'application des modifications opérées par la présente loi en Polynésie Française.

*
* *

Article 2

(Ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021
portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ratifie l'ordonnance du 27 janvier 2021 qui adapte et rend applicable les dispositions de l'ordonnance du 20 janvier 2021 en Nouvelle-Calédonie pour les seuls élus municipaux dont la formation relève, sur ce territoire, de l'État et non de la collectivité.

L’**article 1^{er}** autorise les communes de la Nouvelle-Calédonie à participer au financement de formations dont peuvent bénéficier leurs élus au titre de leur DIFE.

L’**article 2** prévoit que le DIFE est comptabilisé en francs CFP et non plus en heures.

L’**article 3** étend à la Nouvelle-Calédonie les dispositions permettant de moderniser le recouvrement et le fonctionnement du fonds DIFE.

L’**article 4** rend applicable la procédure d’agrément prévu par l’article L. 1221-3 du CGCT tout en précisant que l’organisme titulaire d’un agrément est tenu de déclarer et d’exercer son activité conformément aux dispositions applicables localement.

L’**article 5** reprend le dispositif transitoire entre le DIFE comptabilisé en heures et le DIFE comptabilisé en francs CFP prévu par l’article 18 de l’ordonnance du 20 janvier 2021.

L’**article 6** a fixé l’entrée en vigueur des articles 2, 4 et 5 de l’ordonnance au lendemain de la publication de celle-ci. Les autres dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

➤ **La position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3

(art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 3, introduit par le Sénat, effectue diverses coordinations au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et corrige une erreur matérielle dans l’ordonnance du 27 janvier 2021.

*

* *

Article 4

(art L. 121-37-1, L. 121-37-2 et L. 121-37-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4, introduit par le Sénat, effectue les coordinations nécessaires, au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, pour tenir compte des modifications au dispositif de l'ordonnance du 20 janvier 2021 apportées par le présent projet de loi.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 2 juin 2021, la Commission examine le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux (n° 4073) (M. Bruno Questel, rapporteur).

Lien vidéo :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.I0859626_60b737b2b8b86.commission-des-lois--reform-de-la-formation-des-elus-locaux-2-juin-2021

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous examinons le projet de loi n° 4073, adopté par le Sénat, ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, pour lequel M. Bruno Questel est rapporteur.

M. Bruno Questel, rapporteur. Nous traitons ce matin d'un sujet auquel nous sommes tous très attachés : la formation des élus locaux. Je me réjouis de vous présenter une réforme qui a su fédérer un large consensus à la fois sur le constat initial, la méthode retenue et le contenu des ordonnances soumises à ratification.

Le caractère impératif de cette réforme est incontestable parce que les deux dispositifs de formation des élus locaux qui coexistent actuellement ne sont malheureusement pas à la hauteur des enjeux et des attentes.

Le droit à la formation, appliqué par les collectivités territoriales, représente le canal principal puisqu'il existe depuis 1992. Alors que les communes ont l'obligation d'y consacrer entre 2 % et 20 % du montant total des indemnités de fonction, un grand nombre d'entre elles, notamment les plus petites, ne délibèrent pas sur la mise en œuvre de ce dispositif. Dès lors, alors que le droit à la formation devrait mobiliser 34 millions d'euros par an, il ne permet de financer les formations qu'à hauteur de 15 millions d'euros.

En parallèle, depuis le 1^{er} janvier 2016, le droit individuel à la formation des élus (DIFE) permet à chaque élu local de disposer d'un crédit personnel annuel de vingt heures, cumulable tout au long du mandat et dont il peut disposer librement. Ce dispositif, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), est financé par une cotisation obligatoire sur les indemnités de fonctions, qui ne peut être inférieure à 1 % de leur montant, ce qui représente un budget de 17 millions d'euros.

Les dysfonctionnements du DIFE justifient que l'on engage cette réforme. En effet, la trajectoire financière du fonds de financement est insoutenable en l'état et repose sur un taux de recours qui demeure extrêmement faible et concentré. Par ailleurs, il est devenu nécessaire de renforcer le contrôle des organismes de formation puisqu'il n'a pas permis, du fait de son insuffisance, d'éviter certaines dérives, minoritaires mais préoccupantes.

Ce constat, dressé dans un rapport particulièrement éclairant de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), est partagé par l'ensemble des acteurs de la formation des élus locaux que j'ai auditionnés. Il appelait donc une réponse forte et ambitieuse pour préserver la pérennité du système et renforcer les dispositifs de formation des élus. C'est pour cette raison que nous avons habilité le Gouvernement, par la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, à légiférer par ordonnance en la matière. Les acteurs concernés ont été largement consultés, ce qui a permis de dessiner un large consensus autour de cette réforme indispensable qui a débouché sur la publication des ordonnances des 20 et 27 janvier 2021, aujourd'hui soumises à ratification.

Je salue le travail des sénateurs qui, saisis du texte en premier lieu, l'ont considérablement enrichi.

L'ordonnance du 20 janvier 2021, ainsi que celle du 27 janvier 2021 qui adapte son dispositif aux communes de la Nouvelle-Calédonie, renforcent la complémentarité des deux dispositifs de formation. Elles autorisent les collectivités territoriales à participer, par une délibération, au financement de formations suivies par les élus locaux dans le cadre de leur DIFE.

Afin de mieux mutualiser les moyens, notamment en faveur des petites communes qui peinent à mettre en œuvre le droit à la formation, chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sera tenu, six mois après son renouvellement, de se prononcer sur l'opportunité de proposer des outils communs afin de développer la formation liée à l'exercice du mandat des élus municipaux.

Par ailleurs, pour préserver l'équilibre financier du fonds DIFE et mettre fin aux tarifs excessifs pratiqués par certains organismes de formation, il a été décidé que le DIFE serait désormais comptabilisé en euros et non plus en heures. À voir le montant de certains taux horaires, qui peuvent atteindre 500 euros, je peux vous dire que l'activité peut être lucrative !

Alors que le texte initial de l'ordonnance prévoyait que les crédits non utilisés ne seraient plus cumulables d'une année sur l'autre, le Sénat a réintroduit cette possibilité, en la plafonnant.

Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), dont les missions sont renforcées par la réforme, sera chargé de veiller à la préservation de l'équilibre financier du fonds DIFE.

L'information et l'accès des élus locaux à la formation seront également améliorées grâce, notamment, au service dématérialisé gratuit de gestion du DIFE que la CDC est chargée de mettre en œuvre. Ce nouveau service devrait simplifier les démarches et favoriser l'accès à la formation. Le Sénat a précisé les dispositifs. Nous y reviendrons.

Enfin, la transparence et la qualité des formations sont au cœur de la réforme. Les organismes de formation des élus locaux seront désormais soumis au droit commun applicable aux organismes de formation professionnelle, notamment en ce qui concerne les contrôles et la certification qualité. Une procédure de suspension et d'abrogation de l'agrément dont ils bénéficient, en cas de manquement, est également introduite. À l'initiative du Sénat, la sous-traitance sera mieux encadrée, afin de mettre fin aux dérives constatées.

Enfin, la procédure de transition permettra de préserver les droits acquis des élus locaux. Alors que la plupart des dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur en janvier, les élus peuvent utiliser jusqu'au 23 juillet le DIFE comptabilisé en heures qu'il détenaient à la date de publication de l'ordonnance. Je me félicite qu'un mécanisme de conversion en euros des heures non utilisées à cette date ait été introduit par le Sénat.

Le texte qui nous est présenté est équilibré, pertinent et attendu. Je ne nie pas l'intérêt des amendements qui ont été déposés mais je pense que nous pouvons l'adopter en l'état afin qu'il entre en vigueur le plus rapidement possible.

M. Rémy Rebeyrotte. Après avoir mis de l'ordre dans la formation pour tous les autres secteurs, il est temps de s'attaquer à celle des élus locaux, en ratifiant les ordonnances prévues à l'article 105 de la loi « Engagement et proximité », dont Bruno Questel était le rapporteur.

Le Conseil national d'évaluation des normes a rendu, à l'unanimité, un avis favorable à ce texte, que le Sénat a enrichi en première lecture. Dans la continuité de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, il s'agit d'assainir un marché lucratif où, hélas, prolifèrent de nombreux organismes privés peu scrupuleux, dispensant sans réel contrôle des formations à l'intérêt et au contenu variables, pour des tarifs onéreux. Bien sûr, certains opérateurs réalisent un travail remarquable mais d'autres ne sont pas à la hauteur.

Ces ordonnances suivent quatre axes.

Le premier consiste à faciliter et à renforcer l'accès des élus locaux à la formation en comptabilisant les droits à la formation en euros et non plus en heures, en conservant la possibilité de cumuler les droits acquis, en

dématérialisant les procédures d'accès, en intégrant la dimension intercommunale. Il s'agit également d'assurer la soutenabilité financière du fonds DIFE en prévoyant des mécanismes d'alerte et d'équilibre, en renforçant le rôle de la CDC et en élargissant les modalités et les sources de financement.

Le deuxième axe est celui de la rénovation de la gouvernance. Les missions du CNFEL sont renforcées et le conseil se voit doté d'un conseil d'administration composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées.

Dans un troisième axe, nous souhaitons renforcer le contrôle, la transparence et la qualité des formations en durcissant les règles d'obtention de l'agrément ministériel, en instituant une certification qualité, en soumettant ces organismes aux obligations de déclaration et de contrôle, désormais applicables à l'ensemble des secteurs de la formation, en prévoyant des sanctions, en supprimant tout agrément de droit ou automatique, en encadrant sévèrement la sous-traitance et en interdisant ce que l'on pourrait appeler la sous-traitance de second rang.

Enfin, selon un dernier axe, des mesures transitoires sont prévues pour transférer les droits acquis d'un système à l'autre.

Nous saluons l'ensemble de cette réforme qui fait consensus.

Je poserais cependant deux questions au Gouvernement en séance publique. La première concerne les associations d'élus, en particulier les associations départementales. A-t-on fixé le seuil en deçà duquel le dispositif peut être allégé pour permettre le maintien de ces formations de proximité sans complexifier outre mesure le système ? Sera-t-il possible de distinguer entre l'intervention d'une personne au cours de cette formation et la sous-traitance, que l'on encadre à juste titre ?

M. Raphaël Schellenberger. Notre groupe se réjouit que ce texte améliore la formation de nos élus sans aller jusqu'à créer un dispositif spécifique éloigné du droit individuel à la formation classique. N'oublions pas qu'une large majorité des élus sont des bénévoles qui n'ont pas plus de temps à consacrer à la compréhension d'un dispositif de formation qui leur serait propre qu'ils n'en ont pour leur mandat. Il me semble donc normal de s'inspirer du droit à la formation classique dispensé aux salariés, tout en tenant compte des spécificités de l'exercice d'un mandat.

Je regrette cependant qu'il n'y ait pas eu de réflexion autour de la temporalité de la formation des élus, qui diffère de celle des salariés. Les élus ont surtout besoin d'être formés en début de mandat et il est dommage que le droit à la formation ne soit pas forfaitisé sur le temps du mandat, ce qui aurait permis de prévoir davantage de formations la première année, quitte à consacrer le reste du mandat à des mises à jour, qui ne nécessitent pas autant de moyens.

S'agissant de la possibilité de préserver l'activité des associations d'élus en tant qu'organismes de formation sans alourdir le système, les échanges que nous avons eus avec le ministère m'ont rassuré. Le principe d'un seuil de chiffre d'affaires me semble juste et nous resterons attentifs à ce que les associations d'élus des territoires les plus ruraux ne soient pas tenues à l'écart, alors même que ces territoires ne présentent pas un intérêt financier pour les grands organismes de formation.

Un sujet reste flou, celui de la formation des élus par la collectivité. Cette dépense, qui reste libre, n'est pas encadrée et échappe souvent aux marchés publics. Ainsi, dans la commune de Wattwiller, le maire a dû verser 5 000 euros à une société de coaching pour qu'elle forme ses adjoints durant deux demi-journées. Alors que cette société n'a aucune compétence particulière pour former des élus locaux, cette somme dépasse le budget consacré à la formation des élus dans cette commune.

Enfin, je me réjouis que ce texte nous permette de mettre fin à l'accaparement par quelques-uns – pas toujours ceux qui travaillent le plus –, des moyens dédiés à la formation. En général, une fois formé, l'élu consacre son temps à l'exercice de son mandat mais le dispositif précédent permettait à certains d'abuser de l'offre de formation, à tel point qu'on finissait par se demander s'ils faisaient autre chose que se former !

Cette avancée dans la formation des élus ne doit pas nous faire oublier le sujet du statut de l'écu, sur lequel nous devons nous pencher dans les prochaines années.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Notre pays compte aujourd'hui 520 000 élus locaux, plus de 1 900 conseillers régionaux, un peu plus de 4 000 conseillers départementaux et quelque 500 000 conseillers municipaux, bénévoles pour la plupart.

Afin qu'ils exercent au mieux les compétences qui leur sont dévolues, ils ont le droit de bénéficier d'une formation individuelle adaptée à leurs fonctions. La formation fait partie des leviers incontournables pour leur permettre d'acquérir les compétences indispensables au bon exercice de leur mandat. Elle est également importante pour préserver l'attractivité des fonctions électives afin que les élus qui en ont besoin puissent entrer dans un processus de réinsertion professionnelle à la fin de leur mandat. Prendre des décisions qui auront des conséquences pour ses concitoyens, connaître les droits et les devoirs d'un élu local, savoir communiquer et prendre la parole en public, établir un budget, mener une concertation publique, gérer une équipe sont autant de compétences qui font partie de leur quotidien. C'est pourquoi, comme dans le monde de l'entreprise, la formation est une étape incontournable pour gérer au mieux une collectivité. Chaque élu a le droit de bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions, selon les modalités définies par l'organe délibérant de la collectivité à laquelle il appartient.

Le conseil municipal, général ou régional, ainsi que l'EPCI doivent, en effet, dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres. Ils déterminent les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la collectivité ou l'établissement est également annexé au compte administratif. Ce document donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée, de la collectivité ou de l'établissement. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus qui ont reçu une délégation.

Le projet de loi vise à ratifier deux ordonnances qui constituent le volet législatif de la réforme d'ensemble de la formation des élus locaux, sujet ô combien important, comme l'a prévu la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, suivant trois objectifs : faciliter l'accès à la formation, assurer la soutenabilité du fonds DIFE tout en rénovant la gouvernance du système de formation, renforcer la qualité des formations dispensées. Il s'agit de faire évoluer le DIFE et le financement de la formation par les collectivités, de créer de nouvelles compétences pour le CNFEL et de renforcer le contrôle des organismes de formation. Cette réforme d'ensemble, très attendue, vise à répondre aux difficultés d'un dispositif considéré comme défaillant. Nous devons moderniser les outils de formation des élus locaux, améliorer la transparence et le contrôle.

En 2015, les sénateurs Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur avaient déposé une proposition de loi visant à instaurer un droit individuel à la formation des élus locaux. Aujourd'hui, les droits sont sous-consommés. Les difficultés actuelles sont liées, pour l'essentiel, à la fragilité financière du dispositif qui ne tient qu'en raison du très faible recours au DIFE. Seuls 3 % des élus en bénéficient. De surcroît, le défaut d'encadrement financier a permis certains abus. Faute d'un contrôle suffisant, l'appel généralisé à la sous-traitance prive d'effet l'agrément accordé aux organismes de formation. Il n'existe pas de réel contrôle de la qualité des actions de formation. Les ordonnances permettront d'y remédier.

Notre groupe, qui n'a pas déposé d'amendements, votera ce texte qui nous satisfait pleinement. Je vous demanderai simplement, monsieur le rapporteur, de nous expliquer comment le conseil d'orientation s'articulera avec le CNFEL, auprès duquel il sera placé, et de nous présenter les contrôles qui seront instaurés pour garantir le droit à la formation des élus par les collectivités. Quels seront les recours en cas de refus ?

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Socialistes et apparentés partage le constat des faiblesses du cadre de formation des élus locaux, qui a conduit au vote des dispositions de la loi « Engagement et proximité » – que nous avons soutenue.

La rapporteure du Sénat a rappelé que le budget de 17 millions d'euros du fonds DIFE n'était soutenable que si moins de 2,1 % des élus y avaient recours. Un système générateur de droits ne saurait fonctionner sur le principe que le plus

grand nombre de ceux qui peuvent y prétendre n'en seraient pas bénéficiaires ! Une nouvelle réforme, après celle de 2015, s'avèrait donc nécessaire.

L'abondement du fonds sera ouvert aux collectivités, qui pourront verser des droits complémentaires à chaque élu. Il convient néanmoins de s'interroger sur la capacité des communes rurales à participer à ce dispositif.

Nous avons regretté que cette réforme soit opérée dans le cadre d'une large habilitation à réformer par ordonnance. Le sujet est certes technique, mais certainement pas au point de ne pouvoir faire l'objet d'un débat parlementaire à part entière. Il est toujours utile de discuter en séance publique, dans la transparence. Nous sommes satisfaits de pouvoir prendre le temps de débattre à l'occasion de ce projet de loi de ratification.

Les sénateurs ont adopté pas moins de dix-sept articles additionnels, qui améliorent sensiblement le contenu des ordonnances. Les dispositions des articles 1^{er} *octies* et 1^{er} *nonies*, notamment, prévoient une meilleure information des élus sur leurs droits à la formation – 3 % d'entre eux seulement en font usage – et un « kit de survie » du nouvel élu local dès le début de son mandat.

Nous pourrions même aller plus loin en prévoyant un socle de formation obligatoire et gratuite pour l'ensemble des élus, dès le début du mandat. Ce socle pourrait comprendre, d'une part, les connaissances minimales sur le fonctionnement des collectivités territoriales et le rôle des élus et, d'autre part, un module spécifique sur les questions d'éthique, de déontologie et de prévention des risques de conflits d'intérêts. Cela serait d'autant plus utile que la majorité des élus locaux demeurent bénévoles, dans des collectivités qui ne disposent pas de moyens suffisants pour financer des formations. Si l'on veut encourager la démocratie de proximité, il faut y mettre le prix ! La prise en charge de ce socle pourrait être assurée par l'État, les collectivités finançant les autres formations, liées directement ou non au mandat local. Les parlementaires pourraient prendre part à cette formation obligatoire et présenter le fonctionnement de leur institution aux élus locaux.

Il est par ailleurs essentiel que la plateforme sur laquelle les élus locaux pourront consulter leurs droits et accéder à des outils de formation soit totalement gratuite et accessible.

Le dispositif proposé renforce les dispositions relatives à l'assainissement du secteur de la formation des élus, marqué par des pratiques critiquables et des tarifs parfois prohibitifs. Si ces avancées vont dans le bon sens, le texte mériterait d'être renforcé s'agissant des modalités d'évaluation. Monsieur le rapporteur, vous avez écrit dans votre projet de rapport qu'il nous fallait prendre rendez-vous pour la suite, ces ordonnances constituant d'abord un sauvetage de l'existant. Si nous souhaitons aborder la suite dans les meilleures conditions, donnons-nous collectivement les moyens d'évaluer les réformes engagées aujourd'hui !

Notre groupe votera en faveur de ce projet de loi si les principales améliorations introduites par le Sénat sont maintenues.

M. Christophe Euzet. Élodie Jacquier-Laforge a détaillé les difficultés auxquelles se heurtent aujourd'hui les élus, du fait de la technicité grandissante de leurs fonctions. Le groupe Agir ensemble, très attaché au nécessaire renforcement des formations pour les élus locaux, se réjouit de l'avancée que permettent ces ordonnances. Le travail initial, renforcé par celui des sénateurs, permet d'aboutir à un texte de compromis.

Les difficultés ont été soulignées : elles tiennent au financement, avec un fonds DIFE peu efficace, et à des dérives constatées chez certains organismes de formation, avec une augmentation mal contrôlée des tarifs.

Je souscris à la remarque de Raphaël Schellenberger sur les formations financées par les collectivités elles-mêmes. Jouant du manque de transparence, certains organismes exagèrent, qu'il s'agisse des tarifs ou de la qualité des prestations.

Ce texte est louable car il rationalise les modalités de financement des formations dispensées dans le cadre du DIFE – renforçant donc sa soutenabilité financière –, élargit l'information des élus et vise à rendre effectif l'exercice de ce droit. Il n'est pas concevable que les personnes éligibles n'en bénéficient pas ! Le projet de loi renforce aussi les exigences vis-à-vis des organismes de formation, notamment en musclant la procédure d'agrément.

Les dispositions principales du texte ont été décrites : comptabilisation des droits personnels en euros et non plus en heures, incitation à la mutualisation au niveau intercommunal des formations des élus municipaux. Tout cela est du meilleur aloi. Permettre aux élus d'abonder leur compte DIFE avec les droits issus de leur compte personnel de formation (CPF) est également bienvenu.

Confier la gestion du DIFE au CNFEL est pertinent. Nous soutenons les mesures visant à renforcer les contrôles – instauration d'une certification qualité pour les organismes titulaires d'un agrément, soumission de ces organismes aux obligations de déclaration et de contrôle applicables aux organismes de formation de droit commun.

La piste évoquée par Raphaël Schellenberger d'une forfaitisation, avec plus d'enseignements en début de mandat est intéressante : c'est bien à ce moment que la formation est la plus nécessaire.

Nous espérons que les mesures de contrôle permettront d'éviter les dérives constatées de la part d'organismes de formation peu scrupuleux, notamment dans leur politique tarifaire. Nous espérons aussi que la comptabilisation des crédits de formation en euros ne favorisera pas les organismes moins-disants, ce qui conduirait à tirer vers le bas le niveau des formations dispensées.

Le groupe Agir ensemble votera en faveur du projet de loi.

M. Paul Molac. Des crédits utilisés par environ 3 % des élus, des enseignements dont on a parfois du mal à saisir la pertinence, des formations souvent individuelles alors qu'elles pourraient être mutualisées, sur le budget par exemple, des problèmes de financement : il était urgent de traiter de la formation des élus.

Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il s'agit d'un droit important, qu'il faut préserver et développer. Je ne suis pas choqué que le choix des formations revienne aux élus locaux, mais à la condition que cela se fasse dans la transparence. La publicité des formations est prévue par la loi, mais elle n'est pas mise en œuvre dans toutes les collectivités. C'est regrettable car cela obligerait le maire à justifier, auprès de la presse si besoin, le choix d'un cours de yoga, par exemple.

Nous avons dû ainsi faire comprendre au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourquoi les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) qui travaillaient dans les classes bilingues devaient bénéficier d'une formation pour parler la langue régionale ; le travail d'explication a été long avant que les formations au breton ou au basque soient inscrites au catalogue. Il est donc légitime que la décision relève des élus, mais que la transparence les oblige à assumer leurs responsabilités.

M. Ugo Bernalicis. Il y a consensus sur la nécessité de modifier le fonctionnement et l'accès à la formation des élus. Selon moi, la difficulté principale réside dans le taux assez faible de recours aux formations, notamment pour les élus locaux d'opposition, souvent oubliés dans l'équation. Or nous sortons tous grandis d'un débat où chacun dispose des bases minimales pour échanger.

Il est bien entendu que le libre choix de sa formation est essentiel. Certes, le contenu de certaines formations tombe sous le sens et celles-ci pourraient être communes à tous les élus : je pense notamment à des cours sur le budget ou les règles de la comptabilité publique. Mais si certains veulent se former aux budgets participatifs, ou au yoga – cela ne me ferait pas de mal car je serais moins agité en séance (*sourires.*) –, ils doivent être libres de pouvoir le faire.

Je crois comprendre qu'il existe une entente cordiale pour ne pas déposer d'amendements et voter conforme ce projet de loi. Le groupe La France insoumise présentera cependant quelques amendements, visant notamment à imposer des formations lors de la première année de mandat. On peut certes considérer que suivre ou non une formation relève de la liberté de l' élu. Mais l'on sait aussi d'expérience que, pris par le temps et leurs tâches multiples, les élus ne se forment finalement pas, ou peu.

J'insiste sur la situation des élus d'opposition. J'ai constaté que beaucoup d'élus municipaux issus de La France insoumise n'étaient pas au courant de l'offre de formation, tout simplement parce que personne à la mairie ne leur en avait fait part. Nous avons réparé cet oubli, si c'en était un...

M. Bruno Questel, rapporteur. C'est aux partis politiques de les en informer !

M. Ugo Bernalicis. Certes. Mais bien des élus ne sont pas directement liés à des partis politiques. L'un de nos amendements porte sur l'information des élus, qui pourrait être assurée par la préfecture et les collectivités locales.

Mme Marie-George Buffet. Je salue la qualité du travail du rapporteur ainsi que la contribution des sénateurs : plusieurs amendements, notamment du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ont permis d'améliorer les dispositifs prévus par les ordonnances, qu'il s'agisse de l'accès au DIFE, du cumul avec les droits individuels à la formation ou du contrôle des organismes de formation – point très important.

Le sujet de la formation des élus locaux peut paraître technique, mais il est politique et essentiel pour le fonctionnement de notre démocratie. La formation dans le cadre du mandat est indispensable ; loin de transformer les élus en techniciens du droit, de l'économie ou de l'urbanisme, elle leur permet de s'armer pour débattre des questions de plus en plus complexes posées par la gestion des collectivités territoriales.

Malheureusement, la formation est trop peu généralisée et il est regrettable que de nombreuses collectivités ne puissent ou ne veuillent y consacrer les montants pourtant prévus par la loi du 3 février 1992. Il faut noter que les conseillers régionaux bénéficient soixante fois plus de ces formations que les conseillers municipaux, une commune sur deux seulement prévoyant un budget pour la formation, alors qu'il est obligatoire.

Depuis 2016, le DIFE permet une formation individuelle pour chaque élu local, mais 3 % d'entre eux seulement l'utilisent – c'est un échec. Pourtant, malgré ce taux très faible, les 17 millions d'euros consacrés annuellement au DIFE ne suffisent pas à en assurer le financement. Le principe d'équilibre financier posé par l'ordonnance du 20 janvier 2021 sera difficilement respecté. Comment financera-t-on le dispositif si 10, 15 ou 20 % des élus décident d'utiliser le DIFE ? La possibilité de cofinancement par les collectivités territoriales, source par ailleurs d'inégalités, ne suffira pas.

C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition d'une formation initiale au début du mandat, dont le financement serait assuré par l'État. Nous devons poursuivre la réflexion sur ce point.

Je souscris à la volonté d'un meilleur contrôle des organismes de formation et d'un plafonnement des prix des formations. Le rapport de l'IGA et de l'IGAS souligne l'urgence d'agir face aux dérives ; l'argent public n'a pas vocation à être détourné de la sorte. Il faut être très ferme et maintenir l'interdiction de la sous-traitance.

La question du statut de l' élu est pendante depuis des décennies ; il faudra bien s'y atteler, car ces élus locaux sont des bénévoles qui prennent sur leur temps, leur vie familiale et leur vie professionnelle pour assumer leur mission. Dans la situation que nous connaissons, où même les partis politiques ont du mal à trouver des assesseurs pour les bureaux de vote, on sent bien qu'il existe un problème d'engagement. Le statut de l' élu pourrait être un encouragement extrêmement fort pour s'engager au service des autres.

Le groupe GDR aborde l'examen de ce texte de manière très positive et votera en faveur de son adoption.

M. Fabien Matras. Je suis d'accord avec tout ce qui a été dit : le texte est nécessaire et attendu. Au-delà de la question de la soutenabilité financière, les ordonnances portent sur la qualité ; dans la jungle des formations proposées aux élus locaux, c'est indispensable pour s'y retrouver. Comment les organismes qui seront inscrits dans le futur répertoire national de la formation seront-ils sélectionnés ?

M. Bruno Questel, rapporteur. Je remercie chaque orateur pour son intervention.

Monsieur Bernalicis, avant votre arrivée, j'ai salué l'intérêt sur le fond de vos amendements. Je rappelle qu'il s'agit de voter le texte conforme en vue de la ratification des ordonnances pour permettre l'entrée en vigueur rapide de la réforme. Ce n'est pas une fin en soi, nous en sommes tous d'accord, et nous devons songer à la suite. La question du statut de l' élu ne pourra rester en suspens après 2022 : la démocratie locale est trop bousculée pour que l'État ne prenne pas le sujet à bras-le-corps. Il nous faudra travailler de la manière la plus transversale possible pour trouver des solutions adaptées à l'engagement citoyen – car c'est avant tout cela, se présenter aux élections.

Monsieur Schellenberger, monsieur Euzet, quand on est maire, on est parfois l'objet de sollicitations commerciales qui peuvent paraître alléchantes, sans toujours en mesurer les conséquences. Mais contrôler les dépenses en plus du contrôle de légalité pourrait être considéré comme une intrusion dans le mode de gestion de la collectivité. À moins d'élaborer des critères précis qui excluraient l'inscription de telle ou telle dépense sur telle ou telle ligne budgétaire, cela me paraît difficile, même si je partage votre point de vue et que je connais moi aussi quelques exemples d'abus non dissimulé en la matière... Peut-être faut-il régler la question dans le cadre budgétaire ou au niveau réglementaire, en lien avec les ministères chargés des comptes publics et des collectivités territoriales ?

Madame Jacquier-Laforge, en ce qui concerne les liens entre le conseil d'orientation et le CNFEL, le premier sera plutôt le sas préalable à l'élaboration de la doctrine globale ; il n'y a évidemment pas de mise en concurrence des deux. Quant à votre seconde question, les obligations et contraintes sont définies par la loi et si celle-ci n'est pas respectée, le contrôle de légalité doit pouvoir faire son œuvre.

La question de l'évaluation, longuement abordée par Mme Untermaier, nous tient à cœur et je partage l'essentiel de ses préoccupations. Il faudrait que nous arrivions à élaborer un système de contrôle quasi permanent de la formation, mais aussi de l'implication des intéressés.

Monsieur Molac, je n'ai pas compris si vous étiez pour ou contre le projet de loi. S'agissant du contenu des formations, il doit rester dans le cadre des prérogatives des collectivités et ne pas partir dans tous les sens, si vous me permettez l'expression. Pour ce qui est de l'enseignement du breton, qui a fait l'actualité ce week-end, je partage vos préoccupations.

Monsieur Bernalicis, il n'est pas toujours opportun de concentrer les formations sur la première année de mandat, car des élus qui prennent leur retraite à mi-mandat peuvent alors s'investir davantage dans la gestion de la collectivité et souhaiter être accompagnés pour cela. Ne les soumettons pas à une contrainte qui les pénaliserait, mais veillons à assurer l'information préalable en direction des nouveaux élus.

Monsieur Matras, l'inscription dans le répertoire national sera liée au respect de l'agrément, des conditions d'engagement des organismes et de la qualité des formations dispensées à ce titre. Il n'y aura pas place pour la subjectivité en la matière : tout cela est contrôlé par le conseil d'orientation et le CNFEL.

M. Paul Molac. Pour rassurer le rapporteur : nous allons bien voter le texte !

Article 1^{er} (ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 1^{er} bis (ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Modification rédactionnelle*

La Commission adopte l'article 1^{er} bis sans modification.

Article 1^{er} ter (art. L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales) :
Cumul du droit individuel à la formation sur toute la durée du mandat

La Commission adopte l'article 1^{er} ter sans modification.

Après l'article 1^{er} ter

Amendement CL9 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. Aux termes de l'amendement, une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année du mandat de chacun des élus. Pour répondre à l'observation du rapporteur, il reste à trouver la bonne rédaction pour faire en sorte qu'une personne qui vient d'être élue pour la première fois bénéficie d'une formation dans l'année, que ce soit au début, au milieu ou à la fin du mandat de l'assemblée locale. De plus, chacun des élus serait tenu d'utiliser son DIFE au moins une fois au cours du mandat. Cela devrait permettre de couvrir la totalité des cas de figure.

M. Bruno Questel, rapporteur. Je ne suis toujours pas convaincu. La première partie de l'amendement est satisfaite par l'article 1^{er} *nonies* du projet de loi. Pour le reste, j'ai bien parlé des nouveaux élus, ceux qui intégreraient la collectivité pour la première fois. Rappelons que les préfetures, en 2020 et, dans mon souvenir, en 2014, ont organisé des réunions pour accompagner les nouveaux élus. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

M. Erwan Balanant. Nous devrions nous poser la question de la valorisation des acquis du mandat d'élu. De jeunes élus choisissent de travailler à temps partiel pour consacrer plus de temps à leur engagement citoyen et décrochent de la vie professionnelle au cours de leur mandat ; leur carrière peut même en prendre un coup. Mais ils ne peuvent valoriser ce qu'ils ont appris au cours de leur mandat. Un quadragénaire adjoint à l'urbanisme, qui a été chargé pendant six ans du plan local d'urbanisme ou du plan local d'urbanisme intercommunal, ne pourrait-il obtenir une équivalence de diplôme universitaire et bénéficier d'une passerelle afin de poursuivre dans ce secteur ? Cela contribuerait à la déprofessionnalisation des élus.

M. Bruno Questel, rapporteur. Je partage entièrement ce point de vue. D'autres élus, maires pendant deux ou trois mandats et qui ont interrompu leur carrière professionnelle pour cette raison, peuvent se retrouver au bout de quinze ou dix-huit ans, s'ils ont été battus, dépourvus d'indemnités et contraints de tout vendre et de se reconvertir dans des conditions périlleuses. La notion d'acquis professionnel, dans ce contexte, ne me gênerait pas. Mais il s'agit d'un autre volet du statut de l'élu, à élaborer à l'avenir.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL6 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit d'augmenter la cotisation qui finance la formation si l'indemnité de fonction est supérieure à 3 500 euros bruts mensuels.

M. Bruno Questel, rapporteur. Défavorable. Ce n'est pas la logique des ordonnances ni de la réforme.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL7 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. L'amendement vise à imposer aux collectivités d'établir un plan de formation afin que chaque élu puisse concrètement se former. Souvent, les élus d'opposition ou ceux qui ne disposent pas d'une délégation sont écartés de la formation parce qu'on pense que celle-ci ne leur est pas nécessaire, alors qu'elle l'est à tout le monde, pour la qualité du débat démocratique. Cela permettrait aussi d'éviter le non-recours.

M. Bruno Questel, rapporteur. Le répertoire qui sera créé à compter du 1^{er} janvier 2022 répondra parfaitement à votre légitime préoccupation. L'obligation de débattre est également prévue : les collectivités sont déjà tenues de délibérer, dans les trois mois suivant leur renouvellement, sur l'exercice effectif du droit à la formation et de déterminer à cette fin les orientations et crédits ouverts. Il est précisé qu'un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financés par la collectivité devra être annexé au compte administratif et donnera lieu à un débat annuel dans chaque assemblée délibérante. L'amendement est donc satisfait.

M. Ugo Bernalicis. Pas exactement : il s'agit plutôt d'un enjeu comptable et d'affichage de la dépense, à l'occasion duquel on pense pouvoir aborder la formation. Il n'est pas prévu de discuter d'un plan de formation.

M. Bruno Questel, rapporteur. La parole est libre dans une assemblée délibérante. Aux élus de faire valoir leurs droits dans ce cadre ; il faut leur faire confiance.

M. Raphaël Schellenberger. Sans vouloir conseiller M. Bernalicis quant à la façon d'accompagner la structuration de son parti politique, si on réforme la formation des élus locaux, c'est notamment parce que, traditionnellement, les partis disposent d'un outil pour former leurs élus – ce qui est une bonne chose. Peut-être faudra-t-il mettre le sujet qui l'occupe au programme du futur outil de formation de La France insoumise...

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} quater (art. 6 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Cofinancement par les collectivités territoriales des formations éligibles au titre du droit individuel à la formation*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL3 de Mme Emmanuelle Ménard.

Elle adopte l'article 1^{er} quater sans modification.

Après l'article 1^{er} quater

Amendement CL8 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit cette fois de garantir le droit à l'information. Je ne m'inquiète pas trop pour celles et ceux qui seront élus sous l'étiquette La France insoumise : ils seront formés – voire déformés ou formatés, à en croire certains collègues ! Mais, dans le système français, le mandat est représentatif et personnel, et l'investiture par une organisation politique n'est pas obligatoire. Je pense notamment aux milliers d'élus de petites collectivités, qui forment le gros des victimes du non-recours.

M. Bruno Questel, rapporteur. Votre demande, légitime, est satisfaite par l'article 9 de l'ordonnance du 20 janvier 2021, qui précise qu'à compter du 1^{er} janvier 2022 chaque élu local aura connaissance du montant des droits dont il dispose en accédant au service dématérialisé gratuit géré par la CDC.

De plus, vous le savez, le Sénat a renforcé le dispositif de deux manières : en soulignant que le service dématérialisé devra également informer les élus locaux des modalités possibles d'abondement complémentaire de leurs propres comptes et droits et en prévoyant que la CDC informera annuellement de l'existence du DIFE, par le biais du service dématérialisé du CPF, les élus locaux disposant d'un tel compte.

Voilà un beau progrès qui répond en très grande partie à vos préoccupations. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} quinquies (art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL2 de Mme Emmanuelle Ménard.

Elle adopte l'article 1^{er} quinquies sans modification.

Article 1^{er} sexies A (art. L. 1621-3, L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Fixation du montant annuel du droit individuel à la formation pour une période de trois ans*

La Commission adopte l'article 1^{er} sexies A sans modification.

Article 1^{er} sexies

La Commission adopte l'article 1^{er} sexies sans modification.

Article 1^{er} septies (art. 8 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Élaboration du projet de rétablissement de l'équilibre financier*

La Commission adopte l'article 1^{er} septies sans modification.

Article 1^{er} octies (art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Renforcement de l'information des élus*

La Commission adopte l'article 1^{er} octies sans modification.

Article 1^{er} nonies (art. 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Formations élémentaires nécessaires à l'exercice du mandat*

La Commission adopte l'article 1^{er} nonies sans modification.

Article 1^{er} decies (art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Participation de la Caisse des dépôts et consignations aux réunions du Conseil national de la formation des élus locaux*

La Commission adopte l'article 1^{er} decies sans modification.

Article 1^{er} undecies (art. 10 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Publicité du rapport annuel du Conseil national de la formation des élus locaux*

La Commission adopte l'article 1^{er} undecies sans modification.

Après l'article 1^{er} undecies

Amendement CL11 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. Nous proposons une modalité de règlement des différends entre un élu et une collectivité qui refuserait de prendre en charge les frais liés à sa formation. L'ordonnance ne le fait pas.

M. Bruno Questel, rapporteur. C'est une préoccupation légitime, mais le recours au préfet, au contrôle de légalité ou au juge administratif est beaucoup plus pertinent que ne le serait la saisine du CNFEL, qui a déjà suffisamment de travail et, surtout, n'est pas un organe juridictionnel. Demande de retrait, sinon défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} duodecies (art. L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales) : *Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés*

Amendement CL12 de M. Ugo Bernalicis

M. Ugo Bernalicis. L'amendement vise à mieux encadrer le recours à la sous-traitance en matière de formation. Nous avons parlé de transparence et de traçabilité de l'utilisation des fonds ; or le recours à la sous-traitance, en ajoutant un intermédiaire, accroît l'opacité – nous en avons discuté il y a peu ici même – et expose à des dérives.

M. Bruno Questel, rapporteur. Défavorable. Le dispositif contenu dans les deux ordonnances répond entièrement à votre préoccupation.

M. Raphaël Schellenberger. Je comprends, globalement, les préoccupations relatives à la sous-traitance, mais celle-ci est nécessaire *in concreto*. Une association d'élus qui monte des formations, par exemple, fera appel à des prestataires qui ont des compétences dont elle ne dispose pas en interne – elle sous-traitera donc la formation.

L'agrément des organismes de formation, que l'ordonnance du 20 janvier 2021 porte notamment sur la façon dont sont choisis les intervenants, qu'il s'agisse de salariés, de bénévoles – il y en a parfois – ou de sous-traitants.

Je préside une association qui réalise des formations dans le domaine de l'enseignement artistique spécialisé. On ne fait appel qu'à des prestataires car ce sont des formations de niche. On ne va pas embaucher quelqu'un à l'année pour une seule formation par an. Lorsqu'on recrute en contrat à durée déterminée ou en sous-traitance, il faut expliquer à chaque fois la façon dont on a choisi l'intervenant et la raison du choix. Les cahiers des charges sont vraiment très chargés sur ce plan.

En soi, le recours à la sous-traitance n'est pas un problème. C'est plutôt une souplesse nécessaire qui permet d'offrir un large panel de formations,

notamment dans le cadre des petites structures que sont les associations départementales.

M. Rémy Rebeyrotte. Il me semble qu'il faut établir une distinction claire entre le recours ponctuel à un intervenant, pour une partie d'une formation ou une prestation particulière – car tout le monde ne peut pas tout faire –, et la sous-traitance complète à un organisme, étant entendu que celui-ci ne pourra pas sous-traiter lui-même – ce sera interdit, ce qui est très bien.

M. Bruno Questel, rapporteur. Raphaël Schellenberger a fait référence aux associations départementales de l'Association des maires de France, qui jouent un rôle essentiel. C'est dans ce cadre que les élus se réunissent et qu'on peut organiser des formations adaptées, par anticipation ou à la demande. Des professeurs d'université « capés » y présentent aux élus locaux les fondamentaux de l'exercice de leur mandat. Il faut préserver et renforcer ce mécanisme.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} duodecies sans modification.

Article 1^{er} terdecies (art. L. 1221-4 du code général des collectivités territoriales) : *Clarifications rédactionnelles*

La Commission adopte l'article 1^{er} terdecies sans modification.

Article 1^{er} quaterdecies (art. 18 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et art. 5 de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Modalités de transition vers le nouveau droit à la formation*

La Commission adopte l'article 1^{er} quaterdecies sans modification.

Article 1^{er} quindecies (art. 14, 15 et 16 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux) : *Coordinations pour la Polynésie Française*

La Commission adopte l'article 1^{er} quindecies sans modification.

Article 2 (Ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Ratification de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 (art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 (art L. 121-37-1, L. 121-37-2 et L. 121-37-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) : *Coordinations pour la Nouvelle-Calédonie*

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Après l'article 4

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL4 de Mme Emmanuelle Ménard.

Amendement CL13 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. M. Balanant a évoqué tout à l'heure la validation des acquis de l'expérience (VAE). Nous proposons qu'une liste de compétences correspondant à l'exercice des mandats des élus locaux soit établie par le ministre chargé des collectivités territoriales et que ces compétences fassent l'objet d'une certification, selon des modalités définies par arrêté. Tout serait ainsi mieux cadré.

M. Bruno Questel, rapporteur. Je pense, sincèrement, qu'il n'est pas possible de dresser une liste générale des compétences correspondant à l'exercice des mandats des élus locaux. En revanche, l'article 110 de la loi « Engagement et proximité » a permis de reconnaître expressément que l'exercice d'un mandat local peut donner lieu à une VAE.

M. Raphaël Schellenberger. Il y a encore une ambivalence – ce n'est pas la première... On est très mal à l'aise, d'une façon générale, sur la question du statut de l'élu local, et cet amendement en témoigne. On explique qu'un mandat n'est pas professionnel, mais politique, qu'il s'agit peut-être d'un métier mais pas d'une profession, et dans le même temps on voudrait absolument caler tous les dispositifs concernant les élus locaux sur ce qui existe pour le salariat.

La VAE, telle qu'elle est conçue actuellement, est un outil permettant de faire carrière au sein d'une profession. S'agissant des élus locaux, en revanche, on se dit qu'il faut un statut à part, qui ne correspondrait pas à une professionnalisation du politique. On doit aller vers plus de lisibilité, mais il faut arrêter de chercher à calquer absolument le système électif sur le système salarial : ils doivent rester distincts.

Je comprends l'intention, qui est de mieux valoriser l'expérience des élus. Néanmoins, cette question relève-t-elle de la loi ou du rapport que la société

entretient avec ses élus ? Il faut travailler sur le regard des entreprises – elles doivent prendre conscience de l’opportunité que représente le recrutement d’un élu – plutôt que chercher à créer des formulaires qui montreraient que l’élu a validé telle ou telle compétence. Les employeurs doivent savoir leur chance d’avoir dans leurs rangs quelqu’un capable de participer à la vie d’une assemblée délibérante – car c’est là la principale compétence de l’élu.

Mme Marie-George Buffet. Je partage l’idée qu’être un élu n’est pas une profession ni un métier. Un travail a été fait, en matière de validation des acquis, pour les bénévoles du monde associatif, et on pourrait s’en inspirer en ce qui concerne les élus.

M. Erwan Balanant. J’allais dire exactement la même chose.

On ne peut pas avoir été élu pendant six ans, ou douze ans, et ne pas avoir de reconnaissance, de validation de ses acquis, à l’image de ce qui existe pour le monde associatif. Il y a des gens qui restent coincés dans la trappe de l’engagement politique ; faute de passerelle, ils doivent, à un moment donné, gérer leur carrière politique comme on gère une carrière professionnelle. Les citoyens qui ont fait le choix d’être des élus ne souhaitent pas le rester jusqu’à la fin de leur carrière ; ils veulent retourner dans la vie professionnelle. Pour cela, il faut des liens.

Certes, monsieur Schellenberger, cela implique une meilleure compréhension par les entreprises de ce que savent faire les élus, mais cela passe aussi par la validation des acquis. Je reprends le même exemple que précédemment : si vous avez été pendant six ans adjoint à l’urbanisme, vous pouvez ensuite travailler dans un cabinet qui s’occupe de cette question.

Mme Cécile Untermaier. Attention aux conflits d’intérêts !

M. Erwan Balanant. Précisément, on sort de la question des conflits d’intérêts en validant les acquis : la personne valorise le savoir-faire professionnel qu’elle a acquis et non son influence d’élu. C’est toute la différence, et elle est de taille !

M. Ugo Bernalicis. Ce que nous proposons n’a rien d’une grande trouvaille... Cela existe déjà dans le monde associatif, mais également syndical – quand on suit des formations dans ce cadre, on peut avoir une certification et l’utiliser pour une VAE. On pourrait le faire aussi pour les élus.

Je comprends bien que le ministère chargé des collectivités territoriales ne puisse pas couvrir l’intégralité des formations pour en faire des certifications en vue d’une VAE. Je comprends aussi que vous souhaitez un vote conforme pour aller vite. Mais il y a là un sujet de fond qui n’est pas réglé.

On peut faire un bilan de compétences avant une VAE classique, lorsqu'on ne sait pas ce qu'on peut valoriser. Si on a déjà des certifications, c'est beaucoup plus simple, beaucoup plus normalisé et cadré. Tel est le sens de l'amendement.

M. Rémy Rebeyrotte. Je regrette qu'on ait peu progressé sur le statut de l' élu, mais nous devons balayer aussi devant notre porte. Pour avancer, il faudrait être sûr d'éviter toute démagogie autour de cette question. Toutes les majorités ont craint qu'on dise que les élus se servent encore, qu'ils se donnent un statut particulier. Il y a d'ailleurs eu un débat sur l'expression à employer – il faudrait peut-être parler de « conditions d'exercice » du mandat...

Cette question se pose depuis des années. Nous avons du mal à l'assumer et certains élus, notamment des maires ruraux, ne sont pas forcément favorables à une évolution : ils ont peur qu'on les mette en cause, qu'on pense qu'ils ont des avantages incongrus, alors qu'ils passent des heures et des heures à s'occuper au quotidien, presque bénévolement, de leurs concitoyens. Le travail qu'ils effectuent dans leur territoire est irremplaçable.

Il faudra bien un jour s'atteler à cette question et, sans que quiconque verse dans la démagogie, garantir aux élus des conditions d'exercice du mandat plus stables et plus valorisantes.

M. Bruno Questel, rapporteur. M. Balanant et M. Schellenberger ont posé, d'une manière indirecte, la question du retour à l'emploi après un mandat. Il existe clairement une inégalité entre un fonctionnaire qui peut retrouver sa place s'il est battu ou s'il ne souhaite pas se représenter et un salarié du privé qui, dans la même situation, peut se trouver dans une situation de fragilité s'il n'a pas pu se reconverter professionnellement. Il faut aussi souligner que le fait de se présenter à une élection est par excellence un acte de citoyenneté.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL10 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement d'appel propose d'étudier la création d'une dotation spécifiquement dédiée à la formation des élus, afin de permettre aux collectivités de se conformer à leurs obligations légales en matière de dépenses de formation. Il faut une budgétisation à la hauteur des besoins et des enjeux.

M. Bruno Questel, rapporteur. L'article 7 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 prévoit que chaque EPCI se prononce, six mois après son renouvellement, sur l'opportunité de proposer des outils communs pour développer la formation liée à l'exercice du mandat. Cela me paraît de nature à assurer l'effectivité du dispositif. De plus, je suis, par principe, contre les demandes de rapport. Avis défavorable.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. On revient à la question, que j'ai abordée lors de la discussion générale, de l'effectivité de l'accès aux formations. L'obligation faite aux collectivités de les financer doit être respectée. Or certaines collectivités ne s'y conforment pas. Il faut vraiment leur faire passer le message, et expliquer qu'elles encourent des sanctions dans le cadre du contrôle de légalité.

M. Bruno Questel, rapporteur. Je rappelle que le contrôle de légalité s'applique à toutes les délibérations des collectivités territoriales. Par ailleurs, l'ensemble des éléments pourront être repris dans une circulaire ministérielle afin de garantir l'effectivité de la réforme.

M. Ugo Bernalicis. La boucle vous paraît bouclée sur le papier, grâce au contrôle de légalité – si une collectivité ne fait pas les choses, elle sera rattrapée par la patrouille –, sauf que ce contrôle ne porte pas sur 100 % des actes transmis aux préfetures. Il faudrait, pour cela, recruter deux ou trois fonctionnaires dans ce pays... J'ai d'ailleurs une pensée pour les collègues qui font ce travail, assez éreintant, en préfeture !

Il ne faut pas croire que tout sera contrôlé partout. On voit bien que ce n'est pas le cas. Il existe des dépenses obligatoires en matière de formation, mais on constate – et c'est pour cela qu'il y a ces ordonnances – que les dépenses ne sont pas réalisées. L'argent n'est pas mis sur la table.

M. Bruno Questel, rapporteur. Je n'ai jamais eu le sentiment, pendant toutes les années où j'ai été maire, que les délibérations n'étaient pas contrôlées par les services de la préfeture. Je veux d'ailleurs rendre hommage aux fonctionnaires des services déconcentrés.

Je me souviens, en revanche, qu'il existe des détournements pour respecter les dépenses obligatoires, comme les abonnements à des revues spécialisées.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL5 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Nous demandons un rapport – faute d'autres moyens d'action – sur l'opportunité de réviser la composition du CNFEL. Vous connaissez notre attachement au contrôle des citoyens : on pourrait imaginer que certains d'entre eux soient tirés au sort pour participer à cet organisme. Ils pourraient émettre des propositions au sujet des formations, examiner leur qualité et vérifier que tout est fait dans les règles de l'art.

M. Bruno Questel, rapporteur. Cela me paraît complètement inadapté. Avis défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. Cette proposition n'est pas adaptée, mais la question de savoir qui assure les formations et qui les contrôle se pose.

Il y a eu tout un débat, lors de la discussion de la loi « Engagement et proximité » et de l'élaboration de ces ordonnances, sur une éventuelle intervention, en la matière, du CNFPT. La réponse, qui je trouve est la bonne, a été de dire que la formation des élus est particulière, elle n'est pas celle des fonctionnaires ou des techniciens.

Les instances chargées d'organiser et de contrôler cette formation doivent savoir ce qui fait la particularité des élus. Or c'est aux élus de décider de ce qu'ils sont – ce n'est pas de l'entre-soi que de le dire. Si les citoyens souhaitent que leurs élus soient différents, qu'ils en changent ! C'est ainsi que fonctionne la démocratie.

La Commission rejette l'amendement.

*Elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, **ratifiant les ordonnances** n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 **portant réforme de la formation des élus locaux** (n° 4073) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales**
— M. Stanislas Bourron, directeur général
- **Caisse des dépôts et consignations**
— M. Michel Yahiel, directeur des politiques sociales
— M. Laurent Durain, directeur de la formation professionnelle
— M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles
- **Association des maires de France**
— M. Éric Verhac, directeur général
- **Association des maires ruraux de France**
— M. Éric Krezel, président de l'association des maires ruraux de la Haute-Marne, maire de Ceffonds
- **Assemblée des départements de France**
— M. Pierre Monzani, préfet, directeur général
- **Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux**
— M. Patrick Mennucci, président
— Mme Éléonore Carpentier, directrice-fondatrice de Mercure local
- **Centre national de la formation des élus locaux**
— M. Thierry Tassez, président

Votre rapporteur a par ailleurs reçu une contribution écrite de M. Antoine Fabry, co-fondateur de l'organisme de formation « Le Tremplin ».