

N° 505

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur 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** (procédure accélérée),*

Par Mme Françoise GATEL,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 377 et 506 (2020-2021)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL.....   | 5            |
| <b>I. LE RECOURS À DES ORDONNANCES POUR UNE RÉFORME D'ENSEMBLE NÉCESSAIRE .....</b>  | <b>5</b>     |
| A. UN DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX INSUFFISAMMENT EFFECTIF.....  | 5            |
| 1. <i>Un droit à la formation reposant sur deux dispositifs complémentaires.....</i>   | 5            |
| 2. <i>Un système aujourd'hui à bout de souffle .....</i>   | 6            |
| B. UNE RÉFORME DE LA FORMATION DES ÉLUS ATTENDUE .....   | 7            |
| <b>II. UNE REFORME BIENVENUE DES DROITS À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX .....</b>   | <b>8</b>     |
| A. LES TROIS OBJECTIFS DE L'ORDONNANCE : SIMPLIFIER, ASSAINIR ET RÉGULER LE SYSTÈME DE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX .....   | 8            |
| 1. <i>Faciliter l'accès à la formation pour les élus locaux.....</i>   | 8            |
| 2. <i>Assurer la soutenabilité du fonds DIFE et rénover la gouvernance du système de formation des élus.....</i>   | 9            |
| 3. <i>Renforcer la qualité des formations dispensées aux élus locaux .....</i>   | 10           |
| B. DES DISPOSITIONS OUTREPASSANT LE CHAMP DE L'HABILITATION MAIS NÉCESSAIRES À LA RÉFORME.....   | 11           |
| <b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION : RATIFIER LES ORDONNANCES SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS .....</b>   | <b>12</b>    |
| A. AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DU DIFE EN FAVORISATION L'ACCÈS À LA FORMATION .....  | 12           |
| B. APPROFONDIR LE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE FORMATION .....   | 12           |
| C. GARANTIR LA VISIBILITÉ ET LA STABILITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION DES ÉLUS .....   | 13           |
| D. ASSURER UNE TRANSITION RESPECTUEUSE DES DROITS DES ÉLUS .....   | 13           |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>   | <b>15</b>    |
| • <b>Article 1<sup>er</sup> Ratification de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.....</b>                          | <b>15</b>    |
| • <b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau) Correction d'une erreur matérielle .....</b>   | <b>18</b>    |
| • <b>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau) Cumul du droit individuel à la formation sur toute la durée du mandat .....</b>  | <b>18</b>    |
| • <b>Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau) Cofinancement des formations éligibles au DIFE .....</b>  | <b>20</b>    |
| • <b>Articles 1<sup>er</sup> quinquies, 1<sup>er</sup> sexies et 1<sup>er</sup> septies (nouveaux) Modalités de garantie de l'équilibre financier du fonds DIFE.....</b> | <b>22</b>    |
| • <b>Articles 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies (nouveaux) Accès des élus locaux aux formations par un service dématérialisé .....</b>                      | <b>25</b>    |

- **Articles 1<sup>er</sup> decies et undecies (nouveaux) Clarification du fonctionnement du conseil national de la formation des élus locaux**.....27
- **Article 1<sup>er</sup> duodecies (nouveau) Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés et encadrement du recours à la sous-traitance** .....29
- **Article 1<sup>er</sup> terdecies (nouveau) Clarifications rédactionnelles** .....33
- **Article 1<sup>er</sup> quaterdecies (nouveau) Assouplissement des modalités de transition**.....33
- **Article 2 Ratification de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie** .....35
- **Article 3 (nouveau) Coordination des dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie** .....36

**EXAMEN EN COMMISSION**.....37

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**.....53

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES** .....55

**LA LOI EN CONSTRUCTION** .....57

## L'ESSENTIEL

Réunie le 31 mars 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport de **Françoise Gatel** (Union Centriste - Ille-et-Vilaine), le projet de loi n° 377 (2020-2021) **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 et des élus des communes de Nouvelle-Calédonie.**

Ces ordonnances constituent le **volet législatif d'une réforme d'ensemble**, attendue de longue date, tendant à apporter une réponse bienvenue aux difficultés d'un dispositif considéré, de l'avis général, comme largement dysfonctionnel.

La commission a ainsi approuvé la ratification des deux ordonnances précitées. Elle a néanmoins souhaité, par l'adoption de **15 amendements**, renforcer les **garanties relatives aux droits des élus** à la formation, améliorer la **prévisibilité financière du système**, affermir le **contrôle des organismes de formation** et préserver les **droits acquis à la formation** des élus.

### I. LE RECOURS À DES ORDONNANCES POUR UNE RÉFORME D'ENSEMBLE NÉCESSAIRE

#### A. UN DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX INSUFFISAMMENT EFFECTIF

##### 1. Un droit à la formation reposant sur deux dispositifs complémentaires

Avant d'être reconnue comme un droit dans la loi, la formation des élus locaux reposait largement sur des **initiatives ponctuelles, mal encadrées juridiquement et portées à titre principal par des structures de nature politique ou associative**. À la suite du premier acte de décentralisation de 1982, la reconnaissance de compétences accrues aux collectivités territoriales a renforcé la technicité des fonctions exercées par les élus locaux.

En conséquence, **le droit à la formation des élus locaux a été créé par les articles 9 à 14 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**. Ce premier dispositif est financé par les collectivités, qui sont tenues d'inscrire ces dépenses à hauteur d'un montant compris entre un plancher de 2 % du total des indemnités dues aux élus et un plafond de 20 % de ce même montant<sup>1</sup>. Le contenu de ces formations doit être lié à l'exercice du mandat.

Face à l'inefficacité d'un système garantissant des droits très largement sous-exécutés, les sénateurs Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur avaient suggéré l'instauration d'un droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE), dans le cadre d'une proposition de loi devenue la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Ce DIFE est constitué d'un **crédit annuel de vingt heures de formation, cumulable sur la durée du mandat, et financé par « une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction perçues »** par les élus. La mise en œuvre de ce droit individuel, exercé sans intervention de la collectivité dont l' élu concerné est membre, « relève de l'initiative de chacun des élus et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat » comme, le cas échéant, des formations visant à « l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat ».

## 2. Un système aujourd'hui à bout de souffle

La mise en œuvre du dispositif du DIFE s'est néanmoins accompagnée de **difficultés réelles**. Un rapport commun de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), rendu en 2020, dresse ainsi le constat d'un échec patent.

Cet échec est avant tout celui de la **soutenabilité financière du dispositif**, particulièrement précaire, qui n'est aujourd'hui garantie que par le recours extrêmement faible des élus à leur DIFE : moins de 3 % d'entre eux en bénéficient actuellement. En effet, les recettes alimentant le fonds sont plafonnées à 1 % du montant des indemnités des élus, soit 17 millions d'euros à ce jour<sup>2</sup>. Or, il n'y a, à l'inverse, pas de plafonnement des dépenses

---

<sup>1</sup> Le plafonnement, qui existait dès la loi du 3 février 1992, avait été élargi par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale : auparavant limitée au montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction des élus locaux, cette proportion est désormais calculée sur les indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus, afin d'éviter que les élus refusant leur indemnité soient privés de droits. Au surplus, le plancher de 2 % a été ajouté par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

<sup>2</sup> Le montant total des indemnités des élus locaux s'élève à 1,7 milliard d'euros. Par conséquent, les recettes du fonds de financement du DIFE, qui représentent 1 % de ce montant, s'élèvent à 17 millions d'euros.

au titre du DIFE : une heure de formation peut donc potentiellement avoir un coût extrêmement élevé<sup>1</sup>.

Il résulte de cette asymétrie que l'équilibre du dispositif ne peut être assuré qu'au prix d'une **concentration extrême de la consommation des droits**<sup>2</sup>, dont moins de 3 % des élus bénéficient effectivement : dans l'hypothèse d'un coût horaire plafonné à 80 euros, les recettes annuelles ne couvriraient ainsi que la consommation de 2,13 % des élus<sup>3</sup>.

Le défaut d'encadrement du dispositif s'est traduit par certains abus. Faute d'un contrôle suffisant, le **recours généralisé à la sous-traitance**<sup>4</sup> prive d'effet l'agrément accordé aux organismes de formation. Il n'existe au demeurant pas de réel contrôle de la qualité des actions de formation. Un tel contrôle est d'autant plus difficile à réaliser qu'aucun référentiel permettant de définir l'éligibilité des formations au financement par le fonds DIFE n'existe, ce qui peut conduire à des décisions d'inéligibilité dépourvues de fondement juridique solide.

## **B. UNE RÉFORME DE LA FORMATION DES ÉLUS ATTENDUE**

La nécessité de pallier ces difficultés a **justifié une réforme dont les ordonnances proposées à la ratification constituent le cadre**. Compte tenu de la technicité du sujet et de la nécessité de mener une large concertation préalable à la conduite de la réforme, 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 (dite « *Engagement et proximité* ») a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de neuf mois, des mesures tendant à réformer le cadre actuel de la formation des élus locaux afin d'« *améliorer les conditions d'exercice des mandats et de renforcer les compétences des élus locaux pour les exercer* ».

Face aux défaillances constatées du système, les objectifs définis par le législateur étaient déclinés en quatre items :

- « *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 existant en droit commun « *et en assurant la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé* » ;

---

<sup>1</sup> Cette absence de plafonnement a généré des abus : le rapport de janvier 2020 de l'IGA et de l'IGAS précité mentionne ainsi le cas de formations très généralistes représentant un coût de plusieurs milliers d'euros.

<sup>2</sup> De fait, cette concentration du marché du côté de la demande trouve son pendant du côté de l'offre : un nombre restreint d'organismes de formation concentre une part importante des recettes.

<sup>3</sup> Rapport de l'IGA et de l'IGAS, précité, p. 33.

<sup>4</sup> Le recours à la pratique du « porte-avions », par lequel un organisme agréé fait bénéficier par sous-traitance un nombre parfois important de structures ne bénéficiant pas de l'agrément, est particulièrement bien documenté dans le secteur.

- « faciliter l'accès des élus locaux à la formation » ;
- « 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 » ;
- « assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux ».

Le vote de cette habilitation a permis d'engager une réforme plus large du DIFE élaborée par le Gouvernement. Les **ordonnances, dont l'édition a été reportée en raison de la pandémie de la covid-19<sup>1</sup>, en constituent le volet législatif**. Plusieurs textes réglementaires sont intervenus pour plafonner le coût horaire des formations et permettre l'octroi des heures de formation aux élus dès le début de leur mandat<sup>2</sup>.

## II. UNE REFORME BIENVENUE DES DROITS À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

### A. LES TROIS OBJECTIFS DE L'ORDONNANCE : SIMPLIFIER, ASSAINIR ET RÉGULER LE SYSTÈME DE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

#### 1. Faciliter l'accès à la formation pour les élus locaux

Les ordonnances n°s 2021-45 et 2021-71 portant réforme de la formation des élus locaux et des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie<sup>3 4</sup> modifient le **décompte des droits des élus locaux en matière de formation** et **diversifient les modalités de financement des formations** éligibles au titre du DIFE afin de renforcer l'accès des élus locaux à la formation. Un certain nombre de leurs dispositions sont entrées en vigueur dès le 21 janvier 2021 ; d'autres ne seront mises en application qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a prolongé d'une durée de quatre mois l'ensemble des habilitations à légiférer par ordonnance en raison de la crise sanitaire.

<sup>2</sup> Les arrêtés du 29 juillet 2020 et du 16 février 2021 portant fixation du coût horaire maximal des frais pédagogiques exposés au titre du droit individuel à la formation des élus locaux ont ainsi fixé le plafond du coût horaire des formations successivement à 100 puis 80 euros.

<sup>3</sup> L'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie n'a pour but que de transposer en Nouvelle-Calédonie les dispositions prévues par l'ordonnance n° 2021-45.

<sup>4</sup> En application des articles 14 et 15 de l'ordonnance n° 2021-45, les mesures sont applicables, sous réserve d'adaptations ponctuelles, à la Polynésie-Française.

Sur le modèle du compte personnel de formation (CPF), les droits individuels à la formation des élus locaux **ne seraient plus comptabilisés en heures mais en euros (article 6 de l'ordonnance n° 2021-45)**. Cette évolution doit permettre une diminution du prix moyen des heures de formation dispensées aux élus locaux mais aussi aux élus de mieux s'approprier leurs droits.

Par ailleurs, l'ordonnance restructure les modalités d'abondements multiples pour financer des formations éligibles au DIFE (articles 1 à 6 de l'ordonnance n° 2021-45). En particulier, **deux nouvelles modalités de co-financement des formations** des élus locaux sont introduites : d'une part, **les collectivités territoriales pourront cofinancer ces formations** en abondant le compte DIFE des élus après délibération<sup>1</sup> ; d'autre part, **les élus locaux pourront abonder leur compte DIFE de droits issus de leur CPF**.

Parallèlement, les **dispositifs de mutualisation des dépenses de formation des élus au niveau intercommunal sont rénovés** afin d'inciter au financement intercommunal des formations des élus municipaux. L'article 7 de l'ordonnance n° 2021-45 prévoit ainsi que le conseil municipal est tenu, dans les six mois suivant son installation après le renouvellement général, de délibérer sur le principe du transfert à l'intercommunalité de la mise en œuvre du droit à la formation des élus de la commune<sup>2</sup>. À défaut d'un tel transfert, le même article prévoit un mécanisme souple permettant à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de se saisir de « *l'opportunité de proposer des outils communs visant à développer la formation liée à l'exercice du mandat des élus des communes membres* ».

Aussi, l'exercice par les élus de leur DIFE sera simplifié par la dématérialisation des procédures d'accès au DIFE *via la création*, sur la **plateforme « mon compte formation »**, d'un espace dédié (article 9 de l'ordonnance n° 2021-45). Cette évolution, **permettant un accès dématérialisé et rapide** au montant des droits personnels de l'élu comme aux formations éligibles, est de nature à renforcer la diffusion de l'information des élus en matière de formation.

## **2. Assurer la soutenabilité du fonds DIFE et rénover la gouvernance du système de formation des élus**

Les ordonnances tendent à **rétablir l'équilibre financier du fonds DIFE** et à **modifier**, en conséquence, **la gouvernance du système de formation des élus locaux**.

---

<sup>1</sup> Les collectivités territoriales concernées seront les communes, les départements, les régions, l'assemblée de Guyane et l'assemblée de Martinique.

<sup>2</sup> Au titre non du DIFE, mais du dispositif de formation issu de la loi du 3 février 1992 et financé par les collectivités territoriales.

L'ordonnance n° 2021-45 prévoit ainsi à son article 8 **d'inscrire dans la loi le principe de l'équilibre financier du fonds DIFE**. Afin de garantir l'effectivité de cet équilibre, sont prévus, au même article, **un mécanisme d'alerte** actionné par le **conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)** en cas de déséquilibre du fonds, ainsi que **plusieurs leviers à disposition du ministre des collectivités territoriales pour rétablir cet équilibre**<sup>1</sup>. Dans cette même logique, la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, en tant que gestionnaire administratif et financier du fonds DIFE, serait autorisée à **consentir, en cas de déséquilibre, à une avance de trésorerie au fonds en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 2021-45**. Elle pourrait également effectuer un prélèvement à la source des cotisations des élus, permettant un gain d'efficacité dans le recouvrement des recettes alimentant le fonds DIFE.

L'ordonnance n° 2021-45 modifie de manière subséquente la **gouvernance de la formation des élus locaux en renforçant les missions du CNFEL et en lui adjoignant un conseil d'orientation (articles 10 et 11 de l'ordonnance n° 2021-45)**. Ainsi, le CNFEL, outre ses missions existantes<sup>2</sup>, serait également chargé, en cas de déséquilibre du fonds DIFE, de formuler des propositions au ministre en charge des collectivités territoriales, qui arrêterait les mesures de rétablissement de l'équilibre. Il aurait également pour mission d'élaborer le répertoire des formations éligibles au DIFE liées à l'exercice du mandat. Le conseil d'orientation, composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées, aurait vocation à représenter les organismes de formation et serait associé aux travaux du CNFEL<sup>3</sup>.

### **3. Renforcer la qualité des formations dispensées aux élus locaux**

L'ordonnance n° 2021-45 procède enfin à un **renforcement des règles d'obtention de l'agrément ministériel permettant de dispenser des formations aux élus locaux**, de manière à mieux réguler l'offre de formation proposée aux élus.

Les mesures de contrôle de la qualité des formations introduites par l'article 12 de l'ordonnance n° 2021-45 sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> Ces trois leviers, précisés dans la loi, sont : les conditions de prise en charge des formations, la valeur des droits des élus et le montant de leurs cotisations.

<sup>2</sup> Le CNFEL a aujourd'hui pour mission de rendre un avis sur toutes les demandes d'agrément comme de renouvellement de l'agrément et de définir les orientations générales de la formation des élus locaux.

<sup>3</sup> Le conseil d'orientation ainsi créé a pour mission de proposer un répertoire des formations liées à l'exercice du mandat, définir les modalités d'évaluation de la qualité des formations relevant dudit répertoire et formuler des propositions de nature à promouvoir la qualité des formations.

- le **renforcement des obligations** et **l'instauration d'une certification qualité** pour les organismes titulaires d'un agrément pour délivrer des formations aux élus locaux, en particulier l'obligation de production d'un rapport annuel d'activité ;
- la soumission des organismes de formation dispensant des formations aux élus locaux aux obligations de déclaration et de contrôle applicables aux organismes de formation de droit commun ;
- la création de **nouvelles procédures de sanction** (suspension puis retrait de l'agrément) **par le ministre en charge des collectivités territoriales** en cas de non-respect par le titulaire de l'agrément de ses obligations ;
- la **suppression de l'agrément de droit** dont bénéficient les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

#### ***B. DES DISPOSITIONS OUTREPASSANT LE CHAMP DE L'HABILITATION MAIS NÉCESSAIRES À LA RÉFORME***

**Conformément à l'habilitation consentie au Gouvernement**, les deux ordonnances ont prévu plusieurs mesures de réforme du système de formation des élus locaux, qui **s'inscrivent dans un mouvement de réforme plus global de la formation des élus locaux** initié en 2019.

La plupart de ces mesures s'inscrivent dans le champ de l'habilitation octroyée au Gouvernement par le Parlement et devront être prolongées **au niveau réglementaire**. **L'on pense en particulier** à la définition d'obligations pesant sur les organismes de formations agréés ainsi que la définition du répertoire des formations éligibles au titre du DIFE.

Force est néanmoins de constater que le champ de l'habilitation n'a pas été intégralement respecté : les dispositions relatives au financement du dispositif qui modifient les compétences et prérogatives de la CDC excèdent **le champ de l'habilitation consentie au Gouvernement**.

**La commission des lois ne peut que regretter la liberté dont a cru pouvoir faire usage le pouvoir réglementaire, rendant ces mesures illégales au regard de l'article 105 de la loi dite « Engagement et proximité », même si elle constate que ces mesures contribuent à l'assainissement des dispositifs de formation des élus locaux.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION: RATIFIER LES ORDONNANCES SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS

Au travers de ces deux ordonnances, le Gouvernement a recherché un équilibre difficile entre, d'une part, le **renforcement des droits des élus à la formation** et, d'autre part, **l'assainissement budgétaire du fonds DIFE**. Compte tenu de l'intérêt de la réforme, la commission des lois a fait le **choix d'accepter la ratification de ces ordonnances**, bien qu'elles outrepassent l'habilitation accordée. Ce faisant, elle a néanmoins souhaité **parfaire cet équilibre en proposant des mesures visant à simplifier l'accès aux formations** pour les élus locaux tout en **encadrant à la fois les mécanismes de gouvernance du fonds DIFE et l'offre de formation**.

#### *A. AMÉLIORER L'EFFECTIVITÉ DU DIFE EN FAVORISATION L'ACCÈS À LA FORMATION*

Le **renforcement de l'accès des élus locaux aux formations doit être une priorité** que l'ordonnance ne satisfait pas entièrement. En conséquence, la commission a décidé, sur proposition de la rapporteure, de **rétablir la possibilité de cumul du DIFE sur toute la durée du mandat des élus**, afin de permettre aux élus d'utiliser leurs droits acquis sur plusieurs années (amendement COM-14).

La commission a aussi, à l'initiative de sa rapporteure, **élargi les possibilités d'abondements complémentaires** de l'État, de Pôle emploi ainsi que d'autres collectivités territoriales afin de financer au titre du DIFE des formations de réinsertion professionnelle (amendement COM-15). Elle a également précisé que l'ensemble de ces abondements complémentaires ne seront pas comptabilisés dans le calcul du montant des droits individuels à la formation des élus.

La commission a également souhaité, par un amendement COM-17 adopté sur proposition de sa rapporteure, **que les élus locaux puissent s'inscrire, dès la première année de leur mandat et gratuitement, à des modules de formation** leur permettant d'acquérir les connaissances essentielles à l'exercice de leur mandat.

Des **obligations renforcées d'information** sur cette plateforme ont, en outre, été ajoutées (amendement COM-16).

#### *B. APPROFONDIR LE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE FORMATION*

La commission des lois a estimé que les mesures de renforcement du contrôle des organismes de formation pouvaient être prolongées. Elle a ainsi entendu, par un **amendement COM-19** adopté à l'initiative de sa rapporteure, **rendre plus effective l'obligation de remise par les organismes de formation agréés d'un rapport annuel d'activité** au ministre

en charge des collectivités territoriales en **sanctionnant la non-remise de ce rapport.**

Elle a également amélioré par le même amendement **le recours à la sous-traitance des formations par les organismes de formation agréés** afin d'éviter un contournement des nouvelles obligations imposées aux organismes. Enfin, la commission a jugé nécessaire **d'interdire la sous-traitance de second rang** afin de conserver une traçabilité des formations et de permettre de s'assurer de manière effective de la qualité des formations dispensées.

### ***C. GARANTIR LA VISIBILITÉ ET LA STABILITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION DES ÉLUS***

Afin de renforcer la visibilité des élus comme des organismes de formation sur les droits à la formation dont disposent les élus locaux, la commission a décidé, par un amendement de sa rapporteure (**amendement COM-11**), d'ajouter aux missions du CNFEL **l'établissement d'un montant prévisionnel triennal des droits à la formation des élus locaux.**

La commission a souhaité **prioriser les leviers à disposition du ministre en charge des collectivités territoriales pour assurer le retour à l'équilibre du fonds DIFE** : devraient ainsi être privilégiés les leviers les moins attentatoires aux droits acquis des élus (**amendement COM-12** de la rapporteure). L'utilisation de ces leviers est soumise pour avis au CNFEL que la commission, dans un objectif d'encadrement, a rendu plus contraignant (**amendement COM-13**).

Les **missions du CNFEL se trouvant renforcées**, il est apparu opportun à la commission, de procéder à deux modifications. La première a trait à la composition du CNFEL et tend à **permettre à la CDC, gestionnaire du fonds, d'y siéger avec un avis consultatif** (**amendement COM-18** de la rapporteure). La seconde porte sur le **rapport annuel d'activité** du CNFEL, qui devra être rendu public (**amendement COM-5** de Cécile Cukierman).

### ***D. ASSURER UNE TRANSITION RESPECTUEUSE DES DROITS DES ÉLUS***

La commission considère enfin que **la réforme de la formation des élus ne saurait se limiter à la soutenabilité du système des droits individuels à la formation et doit préserver l'exercice, par les élus, de leurs droits acquis à la formation.**

Dans ce sens et à l'initiative de Cécile Cukierman et Alain Richard, **la commission a souhaité par des amendements identiques COM-1 et COM-9 modifier le régime transitoire** entre les deux systèmes de comptabilisation du DIFE afin de permettre aux élus de poursuivre leurs

formations financées en heures et débutées avant l'entrée en vigueur de la monétisation du DIFE.

Les règles de recevabilité financière qui s'imposent à l'initiative parlementaire n'ont **pas permis à la commission d'adopter, lors de l'établissement de son texte, des mesures permettant d'instituer des règles de conversion en euros** des droits DIFE acquis en heures. La commission entend proposer des évolutions sur ce point, à l'occasion de l'examen du projet de loi en séance.

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.  
Ce texte sera examiné en séance publique le 8 avril 2021.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Ratification de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi tend à ratifier l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

Constatant que l'ordonnance a outrepassé le champ de l'habilitation consentie par le Parlement, mais consciente de la nécessité de mener à bien une réforme attendue, la commission a adopté l'article sans modification.

#### **1. Une ordonnance qui constitue le volet législatif d'une réforme bienvenue**

L'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux comporte vingt articles. Elle fixe le cadre général de la réforme, dont l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 constitue la déclinaison en Nouvelle-Calédonie. Composée de quatre titres, elle vise **trois objectifs** :

- **faciliter l'exercice par les élus locaux de leurs droits** à la formation ;
- **garantir la soutenabilité financière** du fonds de financement du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) ;
- **améliorer la qualité des formations** dispensées aux élus locaux en renforçant le contrôle des organismes de formation.

Le titre I<sup>er</sup> entend faciliter l'accès à la formation pour les élus locaux. À cet effet, les articles 1<sup>er</sup> à 5 tendent à ouvrir la **possibilité de cofinancements, par les collectivités territoriales<sup>1</sup>, de formations accessibles aux élus au titre de leur droit individuel à la formation**. L'article 6 prévoit :

- la **comptabilisation des droits, non plus en heures, mais en euros** ;

---

<sup>1</sup> Ainsi, les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4 et 5 concernent respectivement les communes, les conseils départementaux, les conseils régionaux, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique.

- la **possibilité pour un élu de cofinancer des formations éligibles au DIFE** au moyen de droits acquis au titre de son compte personnel d'activité<sup>1</sup>, ou par un apport personnel « *augmentant les sommes engagées au titre de son droit individuel à la formation* » ;

- la **suppression de la possibilité de cumul pluriannuel** des droits.

L'article 7 prévoit enfin un **dispositif de mutualisation, à l'échelle intercommunale, de la formation des élus municipaux**. Ce dispositif serait décliné en deux volets :

- d'une part, **le transfert de la compétence dont disposent les communes en matière de formation de leurs élus serait encouragé**. Ce transfert, dont la possibilité est ouverte depuis 2002<sup>2</sup>, serait favorisé par l'obligation pour les conseils municipaux de délibérer, dans les six mois suivant leur installation après le renouvellement général, sur son principe. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre serait également incité à se voir transférer une telle compétence par une délibération obligatoire sur ce sujet devant intervenir dans les neuf mois suivant le renouvellement général des conseils municipaux ;

- d'autre part, à défaut d'un tel transfert, il serait désormais prévu un **mécanisme souple permettant à l'EPCI à fiscalité propre de se saisir de « l'opportunité de proposer des outils communs visant à développer la formation liée à l'exercice du mandat des élus des communes membres »**.

Le titre II de l'ordonnance n° 2021-45 vise à « *moderniser et renforcer la gouvernance de la formation des élus* ». Son article 8 prévoit, à titre principal, le **principe et les modalités de l'équilibre financier du fonds**, y compris en ouvrant la possibilité à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de consentir une avance de trésorerie au fonds<sup>3</sup>. L'article 9 précise les **attributions de la CDC**, en tant que gestionnaire du fonds, notamment en ce qui concerne l'accès des élus à leurs droits par le service dématérialisé « *mon compte formation* ». Les articles 10 et 11 tendent à **renforcer les pouvoirs du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)**, désormais doté d'un rôle de régulation plus actif du marché, et à créer auprès de lui un conseil d'orientation à même d'assurer la représentation, dans cette gouvernance repensée, des organismes de formation.

Le titre III de l'ordonnance n° 2021-45 a pour objet de « *garantir la transparence et la qualité des formations* ». Il **renforce en particulier les procédures d'agrément, de contrôle et, le cas échéant, de sanction applicables aux organismes de formation**. Il vise en particulier à aligner ces procédures de contrôle sur celles ayant cours pour les organismes de formation de droit commun et à supprimer l'agrément de droit dont

---

<sup>1</sup> Le compte personnel d'activité comprend le compte personnel de formation (CPF), le compte professionnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC).

<sup>2</sup> Article 76 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir le commentaire des articles 1<sup>er</sup> quinquies, 1<sup>er</sup> sexies et 1<sup>er</sup> septies.

disposaient les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Enfin, le titre IV, qui comprend diverses mesures transitoires, a pour principal objet de prévoir, à son article 18, que « *les élus locaux peuvent utiliser les droits individuels à la formation comptabilisés en heures qu'ils détiennent (...)* sous cette forme dans la limite d'un délai » courant jusqu'au 22 juillet 2021<sup>1</sup>.

## **2. La position de la commission : bien qu'outrepassant le champ de son habilitation, une ordonnance dont la ratification s'impose**

L'habilitation consentie par le Parlement au Gouvernement pour légiférer par voie d'ordonnances était relativement large.

### **Le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances, tel que défini par l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique**

*« 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. »*

**Le champ de cette habilitation a néanmoins été outrepassé par certaines dispositions de l'ordonnance.** En particulier, les dispositions relatives à l'équilibre financier du fonds DIFE ne semblent pas entrer dans le champ de l'ordonnance, de même que les dispositions relatives aux prérogatives de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en tant que gestionnaire du fonds.

La commission des lois ne peut que **regretter la liberté dont a cru pouvoir faire usage le pouvoir réglementaire**, rendant ces mesures illégales.

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples développements, voir le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> quaterdecies.

---

Ce faisant, le pouvoir réglementaire **fragilise juridiquement une réforme dont la nécessité est pourtant indiscutée.**

Néanmoins, constatant que les mesures prévues par l'ordonnance n° 2021-45 contribuent à **l'assainissement financier et à l'amélioration des dispositifs de formation des élus locaux**, la commission des lois a adopté cet article de ratification sans modification.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **sans modification.**

*Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*  
**Correction d'une erreur matérielle**

L'article 1<sup>er</sup> *bis*, ajouté par la commission à l'initiative de la rapporteure<sup>1</sup>, corrige une erreur matérielle dans l'intitulé du titre IV de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *bis* **ainsi rédigé.**

*Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*  
**Cumul du droit individuel à la formation sur toute la durée du mandat**

Ajouté en commission à l'initiative de la rapporteure, l'article 1<sup>er</sup> *ter* rétablit la possibilité du cumul du droit individuel à la formation des élus (DIFE) sur toute la durée du mandat.

**1. L'ordonnance n° 2021-45 supprime la possibilité d'un cumul pluriannuel des droits à la formation des élus locaux**

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-45, les élus locaux pouvaient, sur toute la durée de leur mandat, cumuler leurs droits individuels à la formation comptabilisés en heures. Les articles 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

---

<sup>1</sup> Amendement COM-21 de la rapporteure.

collectivités territoriales prévoyaient ainsi qu'il était octroyé aux élus concernés un crédit « *d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat* ». Ces dispositions permettaient donc d'accumuler un capital d'heures de formation, en particulier dans la perspective de la fin de mandat et d'une reconversion professionnelle.

L'article 6 de l'ordonnance n° 2021-45 rompt avec cette logique, en ne prévoyant pas explicitement que les montants de droits acquis par les élus, désormais décomptés en euros, seraient cumulables. Il revient donc à supprimer **la possibilité pour les élus locaux concernés de cumuler leurs droits individuels à la formation sur la durée de leur mandat.**

La rapporteure a estimé qu'une telle suppression posait une double difficulté. Premièrement, elle se traduirait dans les faits par un **amoindrissement mécanique de l'exercice effectif des droits à la formation par les élus locaux** : sauf à consommer chaque année l'ensemble des droits qu'ils acquièrent, les élus concernés perdraient chaque année la portion de leurs droits qu'ils n'ont eu ni le temps ni l'opportunité de consommer. Un tel cas paraît d'autant plus envisageable que les élus, en particulier dans les communes de petite taille, ont d'ores et déjà des difficultés à se former, en raison notamment des fortes contraintes horaires imposées par leur mandat. **La suppression du cumul des droits est donc dommageable, en ce qu'elle prive les élus qui en ont potentiellement le plus besoin de l'accès à une part de leurs droits.** Au demeurant, l'accumulation de ces droits peut d'autant mieux se prêter à l'exercice de certaines formations, celles relatives à la reconversion professionnelle pouvant, en particulier, être coûteuses et être dispensées sur plusieurs mois.

Deuxièmement, le choix retenu par le Gouvernement pour les élus locaux apparaît peut cohérent avec **le cumul - plafonné<sup>1</sup> - des droits à la formation ouvert aux salariés et fonctionnaires disposant d'un compte personnel de formation (CPF)**. Par souci de cohérence avec les dispositions préexistantes en matière de formation professionnelle et faute d'une différence objective de situation<sup>2</sup> motivant un traitement juridique distinct, la rapporteure a estimé injustifié **de prévoir des modalités de décompte des droits à la formation des élus dérogatoires par rapport au droit commun de la formation professionnelle.**

## **2. La position de la commission : rétablir le principe du cumul dans le respect de l'équilibre financier**

En conséquence, la commission a **souhaité rétablir le cumul des droits à la formation des élus sur toute la durée du mandat afin de leur permettre d'utiliser leurs droits acquis sur plusieurs années.**

---

<sup>1</sup> Le CPF est abondé annuellement à hauteur de 500 euros et ces droits sont cumulables dans la limite d'un plafond fixé à 5 000 euros en application de l'article R. 6323-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Une telle différence ne semble pas exister eu égard à la seule acquisition des droits.

Toutefois, consciente de la nécessité de trouver un équilibre entre la préservation des droits des élus à la formation et le nécessaire assainissement budgétaire du fonds de financement du DIFE, ce cumul des droits s'exercerait **dans le respect du principe d'équilibre financier** posé par l'article 8 de l'ordonnance n° 2021-45.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *ter* **ainsi rédigé.**

*Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)*  
**Cofinancement des formations éligibles au DIFE**

Ajouté en commission à l'initiative de la rapporteure, l'article 1<sup>er</sup> *quater* élargit les possibilités de cofinancement déjà ouvertes par l'ordonnance n° 2021-45.

**1. De nouveaux dispositifs de cofinancement des formations des élus locaux bienvenus**

Les articles 1<sup>er</sup> à 6 de l'ordonnance n° 2021-45 prévoient **des dispositifs de cofinancement des formations éligibles au titre du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).**

Ces modifications du droit en vigueur **répondent directement aux objectifs fixés par le Parlement dans l'habilitation consentie au Gouvernement de légiférer par ordonnances.** 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 prévoyait ainsi que les ordonnances devaient permettre d'« *assur[er] la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé* ».

Désormais, **deux modalités de cofinancement des formations éligibles au DIFE seraient prévues :**

- d'une part, serait assurée **la portabilité des droits de l'élu sur son compte personnel de formation (CPF)** pour financer des formations visant à la reconversion professionnelle. Dès lors, les élus locaux pourraient effectuer des abondements complémentaires issus de leur CPF lorsque le montant de leurs droits comptabilisés en euros au titre du DIFE sera insuffisant pour financer une formation tant à l'exercice de leur mandat qu'à leur reconversion professionnelle ;

- d'autre part, **les collectivités territoriales qui le souhaitent pourraient abonder le compte DIFE** d'un élu afin de financer une formation éligible au titre de l'exercice du mandat comme de la reconversion professionnelle<sup>1</sup>.

Dans la rédaction actuelle de l'ordonnance, les possibilités d'abondements complémentaires du DIFE par les collectivités territoriales seraient encadrées par la **nécessité d'une délibération des collectivités afin de fixer en particulier le montant, le type et le nombre de formations** ainsi cofinancées. Lors des auditions conduites par la rapporteure, l'hypothèse d'une suppression de cette délibération a été évoquée. Elle viserait à fluidifier les abondements des collectivités territoriales au fonds de financement du DIFE et, ainsi, à améliorer ses perspectives financières.

Une telle évolution n'a néanmoins pas été retenue par la commission, car elle reviendrait à **induire une confusion entre deux systèmes répondant à deux logiques distinctes** : le DIFE permet aux élus locaux de financer leurs formations indépendamment du programme de formation porté par leur collectivité d'appartenance ; le dispositif de formation issu de la loi du 3 février 1992, qui est financé par les collectivités territoriales, doit permettre à ces dernières de définir les formations qu'elles souhaitent financer pour leurs élus. La suppression de la délibération qui permet à la collectivité territoriale contributrice de définir un programme de formation reviendrait ainsi à installer une **confusion dommageable entre deux systèmes qui ont vocation à être complémentaires**<sup>2</sup>.

## **2. La position de la commission : clarifier ces dispositifs de cofinancement et élargir les possibilités d'abondements complémentaires**

La commission a salué la **portabilité nouvelle des droits** à la formation des élus locaux avec le compte personnel de formation (CPF), inscrite à l'article 6 de l'ordonnance n° 2021-45. En cette matière, l'ordonnance remplit ainsi l'un des objectifs de l'habilitation consentie au Gouvernement par le Parlement.

La commission a néanmoins souhaité préciser les modalités de ces abondements complémentaires pour **assurer la complémentarité des sources de financement** sans qu'elles ne traduisent une réduction du montant du DIFE. La commission a en conséquence, par **l'adoption d'un**

---

<sup>1</sup> Cette possibilité, introduite aux articles L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10, L. 7125-12 et L. 7227-12 du code général des collectivités territoriales, serait respectivement applicable aux communes, aux départements, aux régions, à la Collectivité territoriale de Guyane et à la Collectivité territoriale de Martinique.

<sup>2</sup> À l'heure actuelle, comme le relevait le rapport de l'IGA et de l'IGAS de janvier 2020 précité, force est néanmoins de constater que ces dispositifs sont « plus concurrents que complémentaires ». La réforme dont les ordonnances n°s 2021-45 et 2021-71 constituent le volet législatif a néanmoins vocation à permettre des améliorations en la matière

amendement COM-15 de sa rapporteure, préservé la spécificité du dispositif du DIFE, qui obéit à une logique de financement et à un droit particuliers, qui ne sauraient être remis en cause par des abondements complémentaires aux logiques financières distinctes. La commission a, en outre, précisé que ces possibilités d'abondements multiples ne pouvaient être utilisées qu'à la demande de l'élu local afin de préserver la liberté des élus dans l'exercice de leur DIFE.

Enfin, la commission a souhaité prolonger la logique de cofinancement dont témoigne l'ordonnance n° 2021-45. Par l'adoption du même amendement COM-15 de sa rapporteure, la commission a étendu les possibilités d'abondement complémentaires à des personnes publiques telles que l'État, Pôle emploi ainsi que d'autres collectivités territoriales. Elle a toutefois désiré limiter ces nouveaux dispositifs de co-financement aux seules formations assurant la reconversion professionnelle des élus.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> quater ainsi rédigé.

*Articles 1<sup>er</sup> quinquies, 1<sup>er</sup> sexies et 1<sup>er</sup> septies (nouveaux)*  
**Modalités de garantie de l'équilibre financier du fonds DIFE**

Ajoutés en commission à l'initiative de la rapporteure, les articles 1<sup>er</sup> quinquies, 1<sup>er</sup> sexies et 1<sup>er</sup> septies tendent à encadrer les modalités de rétablissement de l'équilibre financier du fonds DIFE.

**1. Une ordonnance accordant de larges prérogatives au ministre en charge des collectivités territoriales en cas de déséquilibre financier**

**1.1. La nécessaire garantie d'un équilibre financier**

La dégradation rapide de l'équilibre financier du fonds DIFE est **l'une des principales justifications de la réforme** dont l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux constitue le cadre.

En effet, l'incapacité pour le fonds d'assurer le service des prestations auxquelles les élus ont droit pose à terme une double difficulté :

- **pour les élus**, elle pose la question de la pérennité de l'accès à leur droit individuel à la formation : l'exercice d'un droit qui n'est pas financé court nécessairement le risque de devenir caduc ;

- **pour les organismes de formation**, dont le modèle économique dépend de la ressource que constitue le fonds de financement du DIFE. L'État ne pouvant laisser perdurer indéfiniment un système structurellement déficitaire et financé sur fonds publics, il pourrait faire le choix d'y mettre fin, ce qui priverait les organismes de formation concernés d'une ressource essentielle.

### 1.2. Les dispositions prévues par l'ordonnance n° 2021-45 octroient à l'État de larges prérogatives pour garantir cet équilibre

En conséquence, l'article 8 de l'ordonnance n° 2021-45 prévoit divers mécanismes permettant à l'État de garantir l'équilibre financier du DIFE.

En premier lieu, il **inscrit dans la loi le principe de l'équilibre financier du fonds de financement du DIFE**, ce qui a pour effet de contraindre l'État à garantir cet équilibre. En deuxième lieu, il prévoit un **dispositif d'intervention en cas de déficit ponctuel** : la Caisse des dépôts et consignations (CDC), gestionnaire du fonds, pourrait consentir des **avances au fonds** « afin de répondre à un besoin de trésorerie », dans le cadre d'une convention conclue avec l'État. Enfin, une **procédure de rétablissement de l'équilibre**, associant le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), est prévue pour assurer la traduction concrète de l'exigence d'équilibre :

- tenu informé « régulièrement de la situation financière du fonds » par la CDC<sup>1</sup>, le CNFEL serait en mesure de constater que « l'équilibre financier du fonds est susceptible d'être compromis » ;

- il serait alors tenu de **formuler des propositions** à même de rétablir cet équilibre, qui porteraient sur trois paramètres : la valeur des droits que les élus acquièrent, le montant de leurs cotisations ou les conditions de prise en charge des formations ;

- ces propositions seraient **transmises au ministre en charge des collectivités territoriales**, qui endosserait alors la responsabilité de leur mise en œuvre. Il ne serait donc aucunement lié par les propositions formulées par le CNFEL.

## **2. La position de la commission : une procédure de retour à l'équilibre à mieux encadrer**

Il est apparu à la rapporteure que la procédure de rétablissement de l'équilibre financier, pour indispensable qu'elle soit au regard de la situation financière actuelle du fonds, demeurerait perfectible. La commission a en particulier estimé nécessaire de **mieux encadrer les prérogatives de l'État** en la matière et **garantir une meilleure visibilité**, pour les élus comme pour les organismes de formation, sur les évolutions du montant du DIFE.

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 10 de l'ordonnance n° 2021-45.

Elle a en conséquence ajouté, par l'adoption de trois amendements COM-11, COM-12 et COM-13 proposés par la rapporteure, trois articles additionnels 1<sup>er</sup> *quinquies*, 1<sup>er</sup> *sexies* et 1<sup>er</sup> *septies*.

L'article 1<sup>er</sup> *quinquies* prévoit que le CNFEL serait tenu de **formuler annuellement des prévisions triennales** « *sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds* ». Ces prévisions incluraient en particulier « *une estimation prévisionnelle du montant annuel des droits* » acquis par les élus. Ces dispositions contribuent ainsi au renforcement du rôle du CNFEL et inscrivent sa gouvernance du fonds dans une perspective pluriannuelle demandée par les élus comme par les organismes de formation.

Les articles 1<sup>er</sup> *sexies* et 1<sup>er</sup> *septies* renforcent **l'encadrement des prérogatives** du ministre en charge des collectivités territoriales dans le rétablissement de l'équilibre financier du fonds. L'article 1<sup>er</sup> *sexies* tend à prévoir que le CNFEL est tenu de privilégier, dans les propositions de rétablissement de l'équilibre qu'il formule, les leviers « *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* ». Il serait ainsi appelé à **prioriser les outils de retour à l'équilibre** proposés au ministre dans un sens favorable aux droits des élus.

Au surplus, l'article 1<sup>er</sup> *septies* **renforce l'association du CNFEL** à la décision rendue par le ministre en prévoyant que le ministre formule, en réponse aux propositions du CNFEL, un projet de rétablissement de l'équilibre financier prenant en compte ces dernières. Le CNFEL serait saisi pour avis de ce projet : dans le cas où son avis serait défavorable, le ministre transmettrait un projet modifié ou « *des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération* », sur le modèle de la procédure applicable pour les avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)<sup>1</sup>. À l'issue de cette seconde délibération ou si le CNFEL s'est prononcé favorablement au projet présenté par le ministre, ce dernier arrêterait les mesures nécessaires.

Ce faisant, **la commission a entendu assurer une meilleure association du CNFEL**, qui a vocation à représenter les élus locaux, tout en garantissant que **la responsabilité politique des mesures soit in fine assumée par le ministre** en charge des collectivités territoriales.

La commission a adopté les articles 1<sup>er</sup> *quinquies*,  
1<sup>er</sup> *sexies* et 1<sup>er</sup> *septies* **ainsi rédigés.**

---

<sup>1</sup> Article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

*Articles 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies (nouveaux)*  
**Accès des élus locaux aux formations par un service dématérialisé**

Les articles 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies, ajoutés par la commission à l'initiative de la rapporteure<sup>1</sup>, tendent à renforcer les informations et les contenus disponibles sur la plateforme en ligne permettant l'exercice du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

**1. Le nécessaire renforcement de l'information et du contenu des formations accessibles aux élus locaux**

L'ordonnance n° 2021-45 prévoit à son article 10 le déploiement, **sur la plateforme « mon compte formation »<sup>2</sup>, d'un espace dédié au DIFE**, accessible à tous les élus locaux afin non seulement de faciliter leur information sur leurs droits mais également de simplifier le traitement des demandes d'inscription aux formations.

Les auditions menées par la rapporteure, particulièrement celles des associations représentant les élus locaux, ont démontré le consensus entourant la nécessité d'un droit à l'information renforcé. Ainsi, une telle réforme du DIFE ne sera effective qu'à la condition d'une pleine appropriation de ces nouveaux dispositifs par les élus locaux. En effet, un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2020, relevait comme l'un des principaux freins à la formation des élus le **manque d'information** « sur le droit d'accès à la formation ou sur les modalités à remplir pour en bénéficier »<sup>3</sup>. Ce défaut d'information est l'une des explications du très faible taux de recours - inférieur à 3 % - des élus au DIFE. Ce constat, partagé par l'ensemble des personnes auditionnées par la rapporteure, est d'autant plus regrettable que les besoins de formation des élus locaux sont avérés.

Outre une meilleure information des élus, la dématérialisation des procédures ainsi prévue par l'article 10 de l'ordonnance n° 2021-45 devrait permettre **d'automatiser les procédures d'inscription aux formations qui sont aujourd'hui réalisées manuellement par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. La lourdeur de ces procédures conduit à d'importantes restrictions dans l'exercice des droits à la formation des élus, le délai d'instruction moyen de leurs demandes s'établissant à près de deux mois selon le rapport de l'IGA et de l'IGAS précité. En particulier, la CDC a connu au cours de l'année 2019 de sérieuses difficultés à maintenir un délai raisonnable d'instruction des demandes de formation en raison du volume

---

<sup>1</sup> Amendement COM-21 de la rapporteure.

<sup>2</sup> Les prérogatives et modalités de gestion de ce service dématérialisé sont prévues à l'article L. 6323-8 du code du travail.

<sup>3</sup> Rapport de l'IGA et de l'IGAS précité, p. 24.

de ces dernières<sup>1</sup>. Enfin, entendus par la rapporteure, les représentants de la CDC ont reconnu que ces procédures représentaient des coûts de gestion importants. La CDC mobilise ainsi près de 50 emplois équivalents temps plein pour le traitement des 25 087 demandes de formation des élus<sup>2</sup>.

## **2. La position de la commission : renforcer l'information des élus et créer un « kit de survie » de l' élu**

Cette dématérialisation ne résoudra pas seule les difficultés d'information des élus locaux sur leurs droits. Par ailleurs, les inégalités d'accès au numérique persistent et constituent une limite inhérente à de tels outils.

La commission n'en reconnaît pas moins l'intérêt du déploiement de ce service dématérialisé à destination des élus. Au surplus, la diminution ainsi induite de coûts de gestion supportés par le fonds de financement du DIFE devrait augmenter mécaniquement les droits des élus. La commission a ainsi voulu prolonger les dispositions de l'ordonnance n° 2021-45 en la matière.

En premier lieu, **la commission a complété, par l'adoption d'un amendement COM-16 de sa rapporteure, les informations figurant sur la plateforme en ligne** afin de parfaire l'information des élus locaux. À cette fin, elle a précisé que ce service dématérialisé est tenu d'informer les élus locaux des possibilités d'abondements complémentaires dont ils peuvent bénéficier. Elle a également prévu que la CDC assure, à l'instar des obligations d'information existantes pour les salariés, une information annuelle des élus sur le DIFE par l'intermédiaire de leur compte personnel de formation (CPF), dès lors qu'ils disposent d'un tel compte.

En second lieu, les auditions conduites par la rapporteure ont démontré l'intérêt d'un dispositif de formation permettant aux élus, en début de mandat, d'appréhender au mieux leurs fonctions. Constatant qu'un tel « *kit de survie* » n'était pas prévu par l'ordonnance n° 2021-45, **la commission a prévu, par l'adoption d'un amendement COM-17 de sa rapporteure, que soient accessibles aux élus locaux, dès la première année de leur mandat et gratuitement, des modules de formations élémentaires nécessaires à l'exercice de leur mandat.**

La commission a adopté les articles 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> nonies  
ainsi rédigés.

---

<sup>1</sup> Comme le relève le rapport de l'IGA et de l'IGAS précité (p. 30), les délais d'instruction étaient tels que les élus ne recevaient, en 2019, une confirmation de leur inscription à la formation demandée qu'une semaine avant la date de ladite formation.

<sup>2</sup> Chiffres de la Caisse des dépôts et consignations pour 2020.

---

*Articles 1<sup>er</sup> decies et undecies (nouveaux)*  
**Clarification du fonctionnement  
du conseil national de la formation des élus locaux**

Ajoutés en commission à l’initiative de la rapporteure, les articles 1<sup>er</sup> *decies* et 1<sup>er</sup> *undecies* tendent à clarifier le fonctionnement du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), dont les attributions sont renforcées par l’ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021.

### **1. Une instance nécessaire, aux prérogatives renforcées**

Le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) a été créé en 1996 par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales. Présidé par un élu local, « *composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux* », le CNFEL était chargé de « *définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d’agrément.* »<sup>1</sup> Le CNFEL a donc d’emblée été **chargé d’exercer un contrôle**, limité à la délivrance d’un avis au sujet des demandes d’agrément, sur les organismes de formation.

Bien que renforcé par l’article 66<sup>2</sup> de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale<sup>3</sup>, ce cadre juridique a néanmoins été assez largement dépourvu d’effet sur la qualité des formations délivrées aux élus. La **légitimité du CNFEL**, dont l’avis sur les demandes d’agrément est généralement suivi par le ministère de l’intérieur<sup>4</sup> **apparaît néanmoins fragile**, comme le relevait le rapport de l’Inspection générale de l’administration (IGA) et de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de janvier 2020 relatif à la formation des élus locaux<sup>5</sup>. Cette fragilité résulte en partie du défaut de base juridique solide pour rendre ses

---

<sup>1</sup> Article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Cet article a précisé que la délivrance de ces agréments était subordonnée à la condition que la personne physique ou morale offrant la formation « n’ait pas fait l’objet d’une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d’emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l’activité de formation considérée ».

<sup>3</sup> La présence d’une telle disposition au sein d’une loi consacrée à la fonction publique territoriale peut témoigner d’une confusion regrettable entre la formation des agents publics territoriaux et celle des élus.

<sup>4</sup> La délivrance et le retrait des agréments étaient arrêtés par le ministre de l’intérieur ; l’article 12 de l’ordonnance n° 2021-45 procède à une clarification bienvenue, en précisant qu’il revient au ministre en charge des collectivités territoriales de prendre ces décisions.

<sup>5</sup> « La formation des élus locaux », rapport de janvier 2020 de l’IGA et de l’IGAS, p. 29.

avis, fondés davantage sur une « doctrine » tacite que des règles explicitement définies<sup>1</sup>.

Outre l'amélioration des procédures de contrôle des organismes de formations<sup>2</sup>, l'ordonnance n° 2021-45 procède donc à son article 10 à un **renforcement nécessaire des prérogatives du CNFEL**. Désormais chargé de rendre 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 », le CNFEL élaborerait un **répertoire des formations**, en lien avec un conseil d'orientation qui lui serait adossé. Ce répertoire permettrait en particulier d'objectiver les refus d'agrément. Par ailleurs, le CNFEL serait amené à jouer un rôle de premier plan dans la gouvernance financière du fonds DIFE<sup>3</sup>.

## **2. La position de la commission : clarifier le fonctionnement du CNFEL**

La commission a jugé bienvenues les évolutions proposées par l'ordonnance n° 2021-45, qui sont à même de mieux asseoir la **légitimité du CNFEL et d'améliorer la gouvernance** du système de formation des élus locaux. Elle a néanmoins estimé que le fonctionnement du CNFEL pouvait être clarifié sur deux points précis.

En premier lieu, **la commission a souhaité, par l'adoption d'un amendement COM-18 proposé par la rapporteure, que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), gestionnaire du fonds de financement du DIFE, participe aux réunions du CNFEL**. Déjà tenue d'informer le CNFEL sur la situation financière du fonds, la CDC verrait son rôle de conseil financier du CNFEL renforcé par la participation aux réunions de ce dernier. Elle n'y disposerait que d'une voix consultative, le CNFEL ayant vocation à représenter en premier lieu les élus locaux.

En second lieu, la commission a jugé souhaitable de **renforcer la transparence** des travaux du CNFEL. Elle a en conséquence **adopté un amendement COM-5 de Cécile Cukierman prévoyant que le rapport annuel d'activité du CNFEL serait rendu public**.

La commission a adopté les articles 1<sup>er</sup> *decies* et 1<sup>er</sup> *undecies*  
**ainsi rédigés.**

---

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Voir à cet égard le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> duodecies.

<sup>3</sup> Voir à cet égard le commentaire des articles 1<sup>er</sup> quinquies, 1<sup>er</sup> sexies et 1<sup>er</sup> septies.

*Article 1<sup>er</sup> duodecies (nouveau)*  
**Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés  
et encadrement du recours à la sous-traitance**

Ajouté en commission à l'initiative de la rapporteure, l'article 1<sup>er</sup> *duodecies* vise à renforcer le contrôle des organismes de formation agréés et les conditions de sous-traitance des prestations de formation dont bénéficient les élus locaux par ces mêmes organismes.

**1. Un contrôle inefficace de la qualité des formations délivrées  
aux élus et de la gestion des organismes de formation**

1.1. Un agrément insuffisamment objectif et peu contrôlé

Préalablement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-45, l'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales prévoyait que **tout organisme privé ou public souhaitant dispenser des formations aux élus locaux était tenu de disposer d'un agrément** du ministre de l'intérieur. Distinct du régime de déclaration et d'enregistrement auquel sont soumis les **organismes de formation professionnelle**, ce régime d'agrément constituait une dérogation au droit commun applicable en la matière<sup>1</sup>.

Auditionné par la rapporteure, le directeur général des collectivités territoriales (DGCL) a précisé que **56 % des premières demandes d'agrément avaient été refusées** par le ministre au cours de l'année 2020. Toutefois, **cette proportion importante de rejets ne suffit pas à asseoir seule la légitimité de cette procédure**. La délivrance des agréments et leur renouvellement semblent aujourd'hui intervenir « *sur le fondement d'une doctrine mouvante* », ainsi que l'a souligné le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) précité<sup>2</sup>.

Par ailleurs, si la délivrance de l'agrément repose sur le respect de certaines obligations, **celles-ci ne font pas l'objet d'un contrôle suivi une fois l'agrément délivré**.

1.2. Le contournement des obligations de l'agrément par le recours  
massif à la sous-traitance

Au surplus, selon un constat partagé par l'ensemble des acteurs auditionnés, les obligations fixées par la procédure d'agrément sont en tout état de cause **contournées par certains organismes de formation agréés qui ont recours à la sous-traitance généralisée de leurs actions de formation**. Cette pratique, qui permet à des organismes agréés d'offrir contre

---

<sup>1</sup> Les obligations des organismes de formations sont prévues aux articles L. 6351-1 à L. 6355-24 du code du travail.

<sup>2</sup> « La formation des élus locaux », rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), janvier 2020, p. 56.

rémunération à des acteurs non agréés l'accès au marché de la formation des élus locaux, ne fait l'objet d'aucun contrôle, ce qui conduit à des dérives. La pratique du « *porte-avions* »<sup>1</sup>, par laquelle des organismes agréés portent les actions de formation d'un nombre important d'organismes non agréés ou ayant vu leur demande d'agrément rejetée, vide ainsi la procédure d'agrément de tout intérêt<sup>2</sup>. Au-delà des interrogations qu'elle peut soulever tant elle peut témoigner d'une volonté de contournement des règles existantes, une telle pratique sape l'effort de contrôle de la qualité des formations dispensées puisqu'elle octroie à des organismes n'étant soumis à aucune obligation le bénéfice de l'accès au marché.

## **2. Le renforcement des obligations des organismes de formation agréés et des procédures de sanction**

### 2.1. De nouvelles obligations sur le modèle de celles applicables aux organismes de formation professionnelle

La nécessité d'« *assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et [de] renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux* » constituait l'un des objectifs fixés par le législateur dans l'habilitation consentie au Gouvernement pour légiférer par ordonnances à l'article 105 de la loi dite « *Engagement et proximité* ».

L'ordonnance n° 2021-45 crée pour ce faire un article L. 1221-3 au sein du code général des collectivités territoriales qui introduit non seulement de **nouvelles obligations pour les organismes de formation agréés** mais également **des procédures de sanction à la main du ministre en charge des collectivités territoriales en cas de manquement à ces obligations**. Ces obligations nouvelles seraient de trois ordres :

- l'édition de nouvelles obligations de qualité par décret ;
- l'obligation de remise annuelle par chaque organisme de formation d'un rapport annuel d'activité relatif à la formation des élus au ministre en charge des collectivités ainsi qu'au CNFEL ;
- la mise en conformité des formations dispensées avec le répertoire des formations éligibles au DIFE en lien avec le mandat des élus locaux.

Par ailleurs, en application de ce nouvel article L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales, seraient désormais applicables aux organismes de formation agréés les procédures de déclaration, d'enregistrement et de contrôle des organismes de formation des autres régimes de la formation professionnelle<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ces procédures sont définies aux articles prévues aux articles L. 6316-1 à L. 6316-5 et L. 6351-1 à L. 6363-2 du code du travail, à l'exception des articles L. 6351-7, L. 6355-24, L. 6362-2, L. 6362-4, L. 6362-6-1 et L. 6362-6-2, et seraient appliquées aux organismes de formation sous réserve des adaptations prévues à l'article L. 1221-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Ces obligations ne seraient néanmoins imposées qu'aux organismes percevant des financements des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au titre de la formation de leurs élus, et du fonds de financement du DIFE un montant supérieur à un seuil défini par décret<sup>1</sup>.

## 2.2. La création de procédures de sanction en cas de manquement des organismes de formation agréés à leurs obligations

Parallèlement, l'article L. 1221-3 instaure **deux nouvelles procédures de sanction en cas de manquement à ces obligations par un organisme de formation agréé.**

Tout d'abord, **l'autorité administrative en charge de la délivrance et du contrôle des agréments serait désormais, en lieu et place du ministre de l'intérieur, le ministre en charge des collectivités territoriales.** Cette modification semble une mise en cohérence bienvenue.

Par ailleurs, l'article L. 1221-3 permettrait au ministre en charge des collectivités territoriales, après mise en demeure non suivie d'effet et avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), **de prononcer la suspension à titre conservatoire, et pour une durée maximale de quatre mois, de l'agrément d'un organisme de formation ne respectant pas ses obligations.** Cette nouvelle procédure serait déclenchée dans **trois situations** :

- le manquement par le titulaire de l'agrément aux obligations prévues par l'agrément ;
- la non-conformité aux critères fixés pour l'obtention de l'agrément ;
- la commission « *d'actes susceptibles de faire peser un doute sérieux sur la régularité de [la] gouvernance ou de [la] gestion, ou sur la réalité ou la qualité [des] prestations de formations* ».

Enfin, faute d'une mise en conformité, le **retrait de l'agrément de l'organisme de formation ayant manqué à ses obligations** serait prononcé « *avant l'expiration du délai de suspension de l'agrément* » par le ministre en charge des collectivités territoriales, après avis du CNFEL.

## **3. La position de la commission : affermir le contrôle des organismes de formation agréés et encadrer strictement le recours à la sous-traitance**

La commission partage l'objectif d'un renforcement du contrôle des organismes de formation comme de la qualité des prestations de formation qu'ils délivrent.

---

<sup>1</sup> Lors de son audition, le directeur général des collectivités locales a indiqué à la rapporteure que le seuil envisagé était à ce stade de 100 000 euros.

Elle a toutefois souhaité approfondir les dispositifs prévus par l'ordonnance n° 2021-45 en **améliorant l'effectivité des obligations nouvellement créées et encadrant le recours à la sous-traitance**.

3.1. Rendre plus effectif le contrôle de l'obligation de dépôt d'un rapport annuel d'activité par les organismes de formation agréés

Constatant que le **défaut de remise au CNFEL** de leur rapport annuel par les organismes de formation n'était pas assorti d'une sanction, la commission des lois a souhaité, par l'adoption d'un **amendement COM-19 de la rapporteure**, qu'il puisse, le cas échéant, **justifier le déclenchement d'une procédure de suspension de l'agrément**.

3.2. Encadrer strictement le recours à la sous-traitance

De manière à **éviter le contournement des nouvelles obligations** pesant sur les organismes de formation par le recours à la sous-traitance, la commission des lois a souhaité proposer deux nouvelles mesures. Premièrement, par **l'adoption du même amendement COM-19 à l'initiative de sa rapporteure**, elle a prévu qu'un organisme bénéficiant d'un agrément ne pourrait sous-traiter l'exécution ou la réalisation d'une action de formation financée par le DIFE et relative à l'exercice du mandat des élus qu'à condition de **justifier la nécessité d'une telle sous-traitance**<sup>1</sup>. La commission a limité à **deux situations** la faculté de recourir à la sous-traitance : **le besoin d'une expertise ou d'un savoir particulier, ou l'insuffisance ponctuelle d'effectifs**.

Deuxièmement, **la commission a souhaité interdire, en adoptant le même amendement COM-19 de sa rapporteure, la possibilité d'une sous-traitance « en cascade » en supprimant la possibilité d'une sous-traitance de second rang** en matière de formation des élus à l'exercice de leur mandat.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *duodecies* ainsi rédigé.

---

<sup>1</sup> Un tel dispositif constitue une dérogation aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance qui permet la sous-traitance tout ou partie de l'exécution d'un contrat.

*Article 1<sup>er</sup> terdecies (nouveau)*  
**Clarifications rédactionnelles**

L'article 1<sup>er</sup> *terdecies*, ajouté par la commission à l'initiative de la rapporteure, procède à diverses clarifications rédactionnelles.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *terdecies* **ainsi rédigé.**

*Article 1<sup>er</sup> quaterdecies (nouveau)*  
**Assouplissement des modalités de transition**

Ajouté par la commission à l'initiative d'Alain Richard et de Cécile Cuikerman, cet article tend à permettre aux élus locaux de poursuivre leurs formations financées en heures et débutées avant la monétisation du DIFE.

**1. Un régime transitoire insuffisamment protecteur des droits acquis des élus locaux**

L'ordonnance n° 2021-45 modifie, à son article 6, les modalités de décompte du droit à la formation des élus locaux, qui serait désormais comptabilisé non plus en heures mais en euros. Les élus locaux peuvent ainsi, en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, **s'inscrire et réaliser des formations financées en heures jusqu'au 22 juillet 2021**, date à laquelle la monétisation du DIFE serait effective.

Toutefois, en l'état actuel de sa rédaction, cette ordonnance ne prévoit **aucun mécanisme transitoire afin que les élus locaux puissent conserver leurs droits à la formation acquis en heures mais non liquidés** avant cette échéance. Telles que prévues par l'ordonnance n° 2021-45, les modalités de la transition d'un régime à l'autre posent des difficultés de trois ordres.

Premièrement, le passage d'une alimentation du compte DIFE en heures à une alimentation en euros pourrait être **source d'inégalités entre les élus** puisque la très large majorité de ceux n'ayant pas liquidé leurs droits en heures se verraient octroyer le même montant en euros que la minorité d'élus ayant bénéficié de leurs droits en heures.

Deuxièmement, une telle réforme des modalités de décompte des droits à la formation conduirait à une **perte de ces droits à la formation acquis en heures** lors du passage d'un système à l'autre. Ces droits étant par définition acquis, il semble injuste d'en priver les élus locaux concernés.

Enfin, lors de la **monétisation du compte personnel de formation** (CPF) par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, un mécanisme de conversion des heures acquises et non liquidées en euros avait été prévu afin de préserver les droits acquis en heures des salariés. Il ne semble pas exister de différence objective de situation justifiant que les élus locaux ne bénéficient pas d'un traitement similaire.

## **2. La position de la commission : préserver les droits acquis des élus locaux sans nuire à l'équilibre financier du système**

### 2.1. L'introduction d'une souplesse administrative assurant la continuité des formations initiées avant la monétisation du DIFE

La commission a considéré qu'une réforme de la formation des élus locaux ne saurait poursuivre le seul objectif de la garantie de la soutenabilité du système du DIFE. Cet objectif doit être concilié avec la **nécessaire préservation de l'exercice, par les élus, de leurs droits acquis à la formation.**

Consciente de la nécessité d'une réforme rapide d'un système qui comporte d'importantes limites, **la commission n'a pas souhaité retarder la mise en œuvre de la monétisation du DIFE mais l'a néanmoins assortie d'une nouvelle garantie.**

À l'initiative d'**Alain Richard** et de **Cécile Cukierman**, la **commission a adopté deux amendements identiques COM-9 et COM-1** visant à **permettre aux élus locaux ayant débuté une formation avant la date de monétisation du DIFE de la poursuivre jusqu'au 31 décembre 2021.** Cette souplesse administrative, de nature à **permettre la continuité des actions de formation engagées par les élus locaux** en dépit du passage d'une alimentation en heures à une alimentation en euros de leur compte DIFE, modifie le régime transitoire ainsi prévu par l'ordonnance n° 2021-45 sans pour autant dégrader l'équilibre financier du fonds DIFE.

### 2.2. La nécessité d'une disposition de conversion en euros des droits acquis en heures

Au-delà de cette souplesse opérationnelle, la commission appelle de ses vœux **l'instauration d'un mécanisme plus ambitieux de conversion en euros des droits acquis en heures.** Un tel dispositif devrait garantir un **juste équilibre entre conservation des droits acquis des élus et soutenabilité budgétaire** du fonds du DIFE.

Dès lors, des mesures permettant d'introduire des règles de conversion réalistes constitueraient des évolutions nécessaires et bienvenues au parachèvement de la réforme du système de formation des élus locaux.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *quaterdecies*  
**ainsi rédigé.**

*Article 2*

**Ratification de l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie**

L'article 2 du projet de loi tend à ratifier l'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de la Nouvelle-Calédonie. Cette ordonnance a pour objet d'étendre aux élus des communes de Nouvelle-Calédonie les évolutions prévues par l'ordonnance n° 2021-45.

La commission a adopté cet article sans modification.

L'ordonnance n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus des communes de Nouvelle-Calédonie, justifiée par la répartition particulière des compétences entre l'État et la collectivité, comporte quatre titres et sept articles.

Au titre I<sup>er</sup>, l'article 1<sup>er</sup> prévoit la **possibilité d'un cofinancement par les communes de Nouvelle-Calédonie** des formations auxquelles leurs élus ont accès au titre du DIFE. Cette disposition étend à la Nouvelle-Calédonie les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 5 de l'ordonnance n° 2021-45. L'article 2 prévoit au surplus l'application à la Nouvelle-Calédonie des dispositions de l'article 6 de la même ordonnance n° 2021-45, qui ouvre la **possibilité d'un cofinancement par l'élu**, sur ses fonds personnels ou son compte personnel d'activité (CPA), de formations financées au titre du DIFE.

Le titre II se compose d'un unique article 3, qui étend à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 2021-45, **précisant les attributions de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** en tant que gestionnaire du fonds.

Le titre III, qui comprend un unique article 4, prévoit **l'application aux organismes de formation de Nouvelle-Calédonie des procédures d'agrément** prévues par l'article 12 de l'ordonnance n° 2021-45, la

déclaration et l'exercice de leur activité étant soumis aux dispositions applicables localement.

Le titre IV, qui se compose de trois articles, prévoit à titre principal que **les « élus locaux peuvent utiliser les droits individuels à la formation comptabilisés en heures qu'ils détiennent à la date de publication de la présente ordonnance sous cette forme » jusqu'au 28 juillet 2021**, sur le modèle de ce qui est prévu par l'article 18 de l'ordonnance n° 2021-45.

La commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

*Article 3 (nouveau)*

**Coordination des dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie**

L'article 3, ajouté par la commission à l'initiative de la rapporteure, procède à diverses coordinations au sein des dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie.

Adopté par la commission sur proposition de la rapporteure, **l'amendement COM-22** procède à **plusieurs coordinations avec les dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie de modifications adoptées par la commission au sein de l'ordonnance n° 2021-45** :

- le 1° du I étend à la Nouvelle-Calédonie le rétablissement de la possibilité de **cumul pluriannuel** des droits prévu à l'article 1<sup>er</sup> *ter* ;

- le 2° et le 3° du même I étendent à la Nouvelle-Calédonie les **possibilités de cofinancement** ouvertes au titre de l'article 1<sup>er</sup> *ter* ;

- le II procède à la **correction d'une erreur matérielle** identique à celle corrigée par l'article 1<sup>er</sup> *bis*.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi rédigé**.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 31 MARS 2021

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Le projet de loi dont nous sommes saisis porte sur la ratification des ordonnances prises en matière de formation des élus, en application de la loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique. Avec Mathieu Darnaud, qui rapportait ce texte avec moi, j’avais contesté le dessaisissement du Parlement, mais il y avait, il est vrai, urgence à agir. Je salue le travail de notre collègue Jean-Pierre Sueur et celui de Jacqueline Gourault, alors sénatrice, sur l’important sujet de la formation des élus dans le cadre de leur proposition de loi devenue la loi visant à faciliter l’exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Le dispositif actuel de formation des élus locaux comprend deux volets. Le premier bénéficie d’un financement des collectivités territoriales à hauteur de 2 % des indemnités perçues par les élus, soit 34 millions d’euros par an. Ce dispositif est utilisé par les collectivités pour organiser des formations portant sur les compétences nécessaires à l’exercice du mandat. Toutefois, bien que la somme correspondante soit inscrite à leur budget, 68 % des collectivités territoriales, notamment les plus petites communes, ne dépensent pas ces crédits budgétés.

Le second volet, créé en 2015 à l’initiative de Jean-Pierre Sueur et de Jacqueline Gourault, est celui du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE). Il a davantage pour objectif de préparer une reconversion professionnelle à l’issue du mandat, même s’il peut porter sur des formations liées à l’exercice du mandat. Sa mise en œuvre, cependant, s’est accompagnée de certains abus, qu’il convient de corriger pour garantir la solvabilité du fonds DIFE géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Les sommes allouées au DIFE représentent 1 % des indemnités perçues par les élus, soit une somme de 17 millions d’euros annuels pour un dispositif auquel peuvent prétendre 510 000 élus locaux. De nombreux organismes de formation se sont saisis du marché et ont lancé une prospection commerciale dynamique. Le DIFE correspond à vingt heures de formation par an et par élu, initialement sans que soit prévu un plafonnement du coût de l’heure. Or, certains tarifs horaires apparaissent très élevés sans que les formations soient toujours de qualité. Le fonds se trouve en conséquence dans une situation financière dégradée : en 2019, il enregistrait 12 millions d’euros de déficit, somme qui atteignait, en 2020, 25 millions d’euros. Les élus bénéficiant de droits acquis à la formation, qu’ils doivent pouvoir pleinement exercer, il apparaît urgent de redresser la

situation. Une mission de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) menée en 2020 faisait ainsi état des difficultés à corriger.

Les élus apprécieraient davantage de transparence et de qualité s'agissant de leur système de formation. Celui-ci doit en particulier garantir une utilisation plus efficiente de l'argent public. En outre, seuls 3 % des 510 000 élus locaux se forment au titre du DIFE – 8 000 en 2019 et 13 000 en 2020 – alors que le fonds enregistre un déficit de 25 millions d'euros. L'idée était certes intéressante, mais force est de constater que le système se trouve aujourd'hui en grande difficulté.

Il convient d'améliorer l'accès des élus à la formation et de mieux réguler ce marché. En audition, nous avons entendu des organismes de formation, ainsi que l'ensemble des associations d'élus, qui toutes se sont déclarées favorables aux ordonnances telles qu'améliorées par nos propositions. Les élus sont en attente de clarification et de qualité. Pour simplifier l'exercice du DIFE, une plateforme en ligne permettra d'accéder aux différents référentiels de formation et financements possibles. La réforme modifie également le décompte du DIFE pour lui préférer, comme dans le secteur privé, un montant exprimé en euros plutôt qu'en nombre d'heures. Cet alignement me semble souhaitable et devrait contribuer à réduire le coût des formations proposées.

Est également prévue une nouvelle modalité de cofinancement par les collectivités territoriales. Les formations en vue d'une reconversion professionnelle sont souvent coûteuses ; aussi, elles pourront être financées, au-delà du DIFE, par les droits acquis par l'élu au titre d'une activité professionnelle dans une entreprise ou d'un engagement associatif, et par un abondement de sa collectivité. Chaque collectivité devra définir par une délibération les conditions de cet abondement, afin de garantir la transparence et l'équité entre élus.

Ce système me semble intéressant pour développer les formations de reconversion et réduire le déficit financier du fonds. L'est également la dématérialisation du DIFE. Actuellement, les demandes sont traitées manuellement par un nombre élevé de collaborateurs de la CDC employés à cette tâche. Le délai d'instruction et de réponse atteint aujourd'hui plusieurs mois.

La gouvernance du DIFE est assurée par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Il me semble utile de le renforcer dans ses missions et de le compléter par un conseil d'orientation qui constituerait une instance de dialogue où siègeraient les représentants des organismes de formation. Ces derniers ne peuvent pas siéger au CNFEL, car celui-ci a pour responsabilité de traiter leurs demandes d'agrément : on ne peut pas être juge et partie.

Le texte impose de nouvelles obligations et une certification qualité aux organismes les plus importants pour mettre fin aux dérives nuisant à la qualité des formations. Ces obligations renforcées seraient assorties de nouvelles procédures de sanction en cas de manquement, pouvant aller jusqu'à la suspension temporaire de l'agrément. Pour éviter les abus, un répertoire des formations éligibles au DIFE sera établi.

Les modifications de la gouvernance du DIFE s'inscrivent également dans un objectif d'amélioration de la soutenabilité financière du fonds DIFE. Il faut assainir sa situation pour garantir à tous les élus le plein exercice de leurs droits. L'équilibre financier du fonds serait inscrit dans la loi. La CDC, gestionnaire du fonds, serait autorisée à consentir une avance de trésorerie au fonds afin d'en assurer la pérennité financière. L'ordonnance crée aussi trois leviers de gestion à disposition du Gouvernement afin de rétablir l'équilibre en cas de déficit. Tout d'abord, la ministre pourrait, sur proposition du CNFEL, réduire le montant des droits de formation auquel un élu peut prétendre et qui est estimé aujourd'hui à 700 euros. Le deuxième levier consiste à autoriser le CNFEL à moduler le prélèvement sur les indemnités des élus : le fonds est alimenté par un prélèvement d'1 % sur les indemnités des élus. Il pourrait être possible de l'augmenter. Il serait préférable qu'il soit fait un usage parcimonieux d'une telle possibilité, défavorable aux élus. Enfin, le troisième levier porterait sur les conditions de réalisation des formations. Nous proposerons que le CNFEL priorise les leviers, afin de préserver autant que possible les droits des élus.

Les amendements que je vous soumettrai poursuivent ainsi quatre objectifs principaux : faciliter l'accès des élus à leurs droits ; renforcer le contrôle des organismes de formation ; garantir la visibilité et la stabilité du système de formation ; assurer une transition respectueuse des droits des élus entre l'ancien système, où les droits étaient exprimés en heures, et le nouveau système, où ils seront exprimés en euros.

Mon premier objectif, dont je sais qu'il est largement partagé au sein de notre assemblée, est de faciliter l'accès des élus à leurs droits. Pour ce faire, je souhaite, en premier lieu, revenir sur l'étonnante suppression, dans l'ordonnance, de la possibilité de cumul des droits sur toute la durée de leur mandat, qui est pourtant possible dans les autres régimes de la formation professionnelle. Il faut aussi veiller à l'égalité d'accès à la formation : c'est souvent les élus qui sont déjà les plus formés qui se forment ! Les élus des petites communes sont souvent oubliés. Dans une commune de 300 habitants, les dépenses de formation des élus, comme les indemnités de mandat, passent souvent après les dépenses urgentes. La ministre, elle-même, propose - peut-être s'est-elle inspirée de nos propositions - qu'il soit possible de mutualiser les dépenses de formation à l'échelle de l'intercommunalité, sans procéder pour autant à un quelconque transfert de compétence - nous saurons le lui rappeler lors de l'examen du projet de loi 4D. Il faut, en tout cas, saluer cette évolution.

Je souhaite aussi qu'un « kit de survie » des élus locaux soit accessible gratuitement sous forme de modules élémentaires de formation, dès la première année du mandat. Depuis plusieurs années, l'Association des maires de France (AMF) organise avec les services de l'État des universités des maires : les services de l'État viennent présenter aux élus le cadre institutionnel, la manière de coopérer avec la gendarmerie ou le procureur, etc. Il s'agirait de généraliser ce dispositif pour le rendre accessible, en ligne, à tous les élus locaux.

Mon troisième objectif est de concilier la stabilité financière du système avec l'exigence de visibilité des élus locaux sur leurs droits à la formation. Il n'est pas souhaitable, tant pour les élus que pour les organismes de formation, que le montant des droits change chaque année pour assurer l'équilibre du fonds DIFE. Je vous proposerai un mécanisme contraignant le CNFEL à établir des prévisions triennales du montant annuel des droits à la formation des élus : l'ensemble des acteurs du système, élus comme organismes de formation, demandent une prévisibilité accrue.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je salue le travail de notre rapporteure sur un sujet éminemment technique et sensible pour les élus locaux, qui demandent de plus en plus de formations. Le système méritait d'être revu. Lors de l'examen de la loi Engagement et proximité, nous avons regretté que le Gouvernement choisisse de procéder par ordonnances. Notre émotion s'avère justifiée, car nous aurions gagné beaucoup de temps. Le Gouvernement a besoin du Parlement pour améliorer sa copie. Notre rapporteure a identifié des difficultés et des points à améliorer. Toutefois, la réforme va dans le bon sens, afin d'assainir le système. Les modifications proposées sont utiles, car peu d'élus ont recours au DIFE, en dépit des besoins. Si chacun utilisait les crédits de formation auxquels il a droit, l'enveloppe du DIFE ne suffirait pas !

Le nouveau compte en ligne sera un gage de réactivité et de simplification. Il faut aussi s'intéresser au contenu des formations : celles-ci doivent correspondre aux attentes et aux besoins. Les nouvelles procédures de contrôle feront que les formations devront évoluer, ce qui est d'autant plus nécessaire que le droit change régulièrement. C'est le cas en urbanisme par exemple. Je tiens d'ailleurs à saluer les associations de maires dont certaines travaillent avec des universités, comme dans le Finistère, pour mieux répondre aux attentes des élus.

Nous devons aussi veiller à donner de la visibilité aux organismes de formation et aux élus. Je suis heureux que le DIFE ait été maintenu. Il s'agit souvent du seul moyen de formation des élus ruraux, car la plupart des petites communes, dans les faits, n'ont pas les moyens de financer les formations de leurs élus.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je salue le travail de notre rapporteure et ses amendements permettent d’améliorer le texte. Si nous avons discuté de ce sujet lors de la loi Engagement et proximité, les abus d’un nombre très minime d’organismes privés auraient été évités. La formation des élus est indispensable en démocratie, car elle permet à chacun de s’approprier ses nouvelles fonctions électives. Mais les élus ne sont pas non plus des agents territoriaux, la formation doit donc leur permettre d’appréhender leur mandat à la fois dans sa dimension technique et politique. Le DIFE doit servir à accompagner les femmes et les hommes dans l’exercice de leur mandat, mais aussi leur réinsertion à la fin de ce mandat. Il est donc indispensable que les heures de formation puissent être cumulables durant le mandat, car il n’est guère possible pour un élu de suivre une formation qualifiante avec les droits acquis au cours d’une seule année, ni même de procéder à une validation des acquis de l’expérience (VAE). Il ne faut pas non plus opposer le dispositif créé par la loi du 3 février 1992 et le DIFE. Les deux sont complémentaires.

Il est toujours regrettable de devoir légiférer au motif que certains, peu nombreux, ont abusé d’un système. Le scandale relatif à la formation des élus ne concerne que quelques organismes privés. Ne jetons donc pas l’opprobre sur tous, car la grande majorité fait bien son travail. Ce sont d’ailleurs eux qui plaident pour davantage de transparence et de régulation.

La CDC perçoit 20 % des montants collectés au titre des frais de gestion. Ces derniers pourraient sans doute être revus à la baisse. Il est d’autant plus important que l’ensemble de la collecte serve à financer la formation que, si tous les élus utilisaient leurs droits de formation, l’enveloppe par élu ne serait que de 56 euros ! Enfin, la nouvelle plateforme « mon compte formation » sera un instrument de simplification et facilitera l’accès des élus à la formation qui n’auront plus à attendre des mois une réponse. Il convient de prévoir des entrées à la fois en fonction des thématiques, mais aussi des organismes de formation, pour garantir l’exercice du choix individuel.

**M. André Reichardt.** – La formation est un élément clef du statut de l’élu. Il est important qu’elle soit dispensée dans de bonnes conditions et de manière efficace. Je suis plutôt favorable à cette réforme. Il faut aussi développer la formation des élus dans les petites communes : beaucoup de formations pourtant planifiées par les associations de maires ne sont pas organisées, faute de candidats. Or la disponibilité d’un élu, qui a une activité professionnelle par ailleurs, est souvent inversement proportionnelle à la taille de la commune, car dans les petites communes, les maires doivent souvent tout faire !

Il faut aussi poser la question du coût des formations. Les formations de reconversion à la fin du mandat, individualisées, coûtent cher. Il convient également de limiter les frais de gestion du système. Dès lors que 68 % des collectivités n’utilisent pas à cette fin les sommes qu’elles doivent

consacrer au plan de formation, ne serait-il pas possible d'instaurer une fongibilité entre ces sommes non dépensées et le DIFE ? Attention enfin au caractère contraignant du répertoire des formations finançables : souvent, l' élu qui cherche une formation de reconversion en fin de mandat, ne la trouvera pas dans ce répertoire préétabli et devra se tourner vers Pôle emploi pour élaborer un parcours sur mesure et une formation individualisée. Cela me semble contradictoire avec la notion de répertoire de formations finançables.

**Mme Catherine Di Folco.** – J'ai apprécié vos propos sur le « kit de survie » de l' élu. Lorsque l'on devient maire, on devient aussi employeur. Or cela s'apprend et la tâche est parfois complexe. Cette dimension doit faire partie du « kit de survie ». L'association des maires de France organise des universités des maires. Certaines délégations départementales de l'AMF ont noué des partenariats avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui forme les agents territoriaux, mais qui peut ouvrir aussi les sessions aux élus locaux, et avec les centres de gestion de la fonction publique, qui rédigent notamment des guides, comme le *Guide à destination du maire employeur*. Cette synergie entre plusieurs organismes est à souligner.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je remercie Mme Gatel pour son rapport et ses amendements. J'ai eu l'honneur de rédiger la loi du 3 février 1992 et de venir la défendre, alors tout jeune membre du Gouvernement, devant la Haute Assemblée. Nous avons beaucoup travaillé sur cette loi qui fut la première à traiter des conditions d'exercice des mandats locaux, qui a créé la retraite des élus et un droit à la formation. J'ai été mis en minorité dans les instances interministérielles : je n'étais pas enthousiaste à l'idée que la formation soit délivrée par les partis politiques, qui ont tendance à délivrer une formation conforme à leurs orientations et un petit peu différente de celle des universités. Il était toutefois difficile qu'il en soit autrement, à condition de veiller à éviter les dérives.

Cette loi instaurait un prélèvement de 2 % sur l'ensemble des indemnités dues aux élus. Malheureusement, dans de nombreuses communes, ces sommes ne sont pas dépensées. Les organismes de formation proposent d'utiliser cet argent non dépensé pour financer le DIFE. Nous y sommes très hostiles, car cela revient à confondre deux systèmes qui n'ont pas le même objectif. Je pense aussi que les associations de maires n'y seront guère favorables. On ne doit pas s'interdire de réfléchir à l'avenir à une façon de généraliser la formation, mais on ne peut méconnaître les difficultés des petites communes.

Souhaitant assurer un débouché aux états généraux de la démocratie territoriale, Jean-Pierre Bel, alors président du Sénat, m'avait fait l'honneur de me désigner, comme rapporteur de la majorité sénatoriale de l'époque, avec Jacqueline Gourault, alors rapporteure de l'opposition, dans une démarche transpartisane, pour rédiger deux propositions de loi susceptibles de rassembler. Nous avons ainsi déposé deux textes : un sur les normes et un

autre visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, qui a créé le DIFE.

Ce dispositif permet de financer, outre des formations relatives au mandat, des formations destinées à la reconversion des élus. Toutefois, aujourd'hui, le système explose et il est sage de prendre des mesures pour l'encadrer. J'espère que, contrairement à d'autres sujets dont nous débattons en ce moment, cette loi donnera lieu à une sage convergence.

**M. Alain Marc.** – L'association départementale des maires de l'Aveyron, qui est transpartisane, considère que l'accès à la formation est une usine à gaz et que les inégalités territoriales en matière d'accès à la formation sont très fortes : beaucoup d'élus ruraux ne sont pas formés. Plus on est proche d'un organisme de formation, mieux on est formé ! Il conviendrait de regarder de plus près le fonctionnement de ces organismes de formation. Beaucoup de formations gratuites sont d'ailleurs dispensées par les services de l'État.

Je veux aussi souligner la différence entre la formation nécessaire pour exercer le mandat et la formation à des fins de réinsertion. Cette dernière renvoie au statut de l'élu. Une personne qui doit se mettre en disponibilité totale ou partielle de son activité professionnelle pour exercer son mandat ne retrouvera jamais les droits à la retraite qu'il aurait acquis s'il avait poursuivi sa carrière normalement. Nous devons un jour régler cette question fondamentale pour notre démocratie.

**M. Éric Kerrouche.** – Comme notre rapporteure, nous regrettons que le Gouvernement ait procédé par ordonnances. Le texte nous a été transmis treize mois après la promulgation de la loi Engagement et proximité, et non neuf comme cela était prévu. Les mesures proposées par notre rapporteure sont utiles. Je veux insister sur la formation des élus des petites communes : il y a une asymétrie de moyens entre les grandes communes et les plus petites, ce sont pourtant les élus des plus petites collectivités qui auraient davantage besoin de formation, car, faute de services étoffés, ils doivent assumer de nombreuses fonctions. Dans ces communes, les élus ne se distribuent déjà souvent pas d'indemnité, quant à la formation, elle arrive encore après !

En ce qui concerne la mutualisation des dépenses de formation à l'échelle de l'intercommunalité, la souplesse est nécessaire. Ne créons pas une compétence obligatoire, mais une possibilité de créer un service commun de formation. Cela sera un moyen pour de nombreuses petites communes de contourner leurs difficultés financières et d'assurer la montée en compétence des élus.

**M. Alain Richard.** – Je salue la clarté du rapport de Mme Gatel. Ce projet de loi procède à une remise en ordre bienvenue. La présentation du déficit est peut-être à corriger, car les élus ont cotisé dès l'année 2017, alors que peu de formations ont été réalisées à cette période. Si l'on consolide les

chiffres sur plusieurs années, on obtient un déficit inférieur. Néanmoins il convenait d'éviter qu'il ne se creuse et il est pertinent de comptabiliser le DIFE en euros et non plus en heures. Il ne serait pas juste non plus de puiser dans l'enveloppe non utilisée du droit à la formation des élus locaux pour financer le DIFE, car celui-ci constitue un droit personnel. Les associations d'élus y sont d'ailleurs très opposées. Le texte aboutit à un système consolidé. Enfin, il nous faudra aussi gérer la transition en 2021.

**M. Guy Benarroche.** – Je partage les propos qui ont été exprimés, tant sur la réforme en elle-même que sur les ordonnances. Il a été question des inégalités de formation en fonction des territoires, mais on pourrait aussi évoquer l'inégalité entre les élus de la majorité et de l'opposition, qui peut exister aussi bien dans les grandes communes que dans les plus petites. La capacité à accéder aux formations n'est pas la même.

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Mathieu Darnaud a eu raison de rappeler notre émotion lorsque nous avons été dessaisis de ce sujet lors de la loi Engagement et proximité. Merci aussi d'avoir évoqué l'initiative lancée par les maires en Bretagne en partenariat avec l'université de Bretagne-Occidentale pour former les élus. Les associations de maires ont intérêt à passer des accords avec des universités au niveau régional pour trouver les moyens de développer des formations adaptées et de proximité.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les frais de gestion. Ils sont trop élevés, mais il faut savoir que cinquante équivalents temps plein (ETP) sont affectés à cette tâche à la CDC. La Caisse entend ramener ce nombre à vingt grâce aux réformes. Le déploiement d'une plateforme et d'outils numériques devrait y contribuer.

La mutualisation au sein des intercommunalités me semble constituer une bonne réponse pour faciliter l'accès des élus des petites communes à la formation. La formation à distance pourrait aussi être développée. Je rappelle que si les communes ont l'obligation d'inscrire dans leur budget un montant minimum de 2 % des indemnités des élus pour la formation, il ne s'agit nullement d'une obligation de dépense.

Je regrette comme vous que ce sujet n'ait pas été traité dans la loi Engagement et proximité. Le DIFE devrait être avant tout consacré aux formations visant aux reconversions professionnelles. Il faut sensibiliser les élus à l'utilisation des deux enveloppes. En outre, il est bien difficile de cumuler son mandat, son activité professionnelle, une éventuelle charge de famille et un parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE) ! Il serait judicieux de travailler avec les universités pour définir des certificats de compétences adaptés aux élus. Un adjoint aux finances ou à l'urbanisme acquiert des compétences qui pourraient être reconnues de la sorte afin de faciliter une VAE.

Il importe de conserver les deux systèmes, celui de 1992 et celui de 2015. L'obligation d'inscription budgétaire des dépenses de formation vise à ce que la collectivité finance les dépenses nécessaires à l'exercice du mandat – urbanisme, finances, prise de parole en public, *etc.* –, tandis que le DIFE constitue un droit individuel, à la disposition de chaque élu, sans avoir à obtenir l'autorisation de sa collectivité.

Certains médias ont révélé qu'une structure de formation avait réalisé 533 000 euros de chiffre d'affaires pour 191 formations délivrées en 2020. Deux organismes ont capté, en 2019, 40 % du financement du DIFE... Pourtant, la qualité de la formation n'est pas nécessairement corrélée à son coût !

Je partage ce que vous avez dit sur le statut de l'élu. Lors de la loi Engagement et proximité, avec Mathieu Darnaud notamment, nous avons poussé pour développer l'engagement, faciliter l'exercice du mandat et la réinsertion. Le mot « statut » soulève des difficultés, mais nous aurons à nous atteler à cette question : il ne s'agit pas de protéger les élus, mais d'encourager l'engagement citoyen, à travers différentes mesures : par exemple, pourquoi ne pas donner des points de retraite à un élu qui a exercé un certain nombre de mandats ?

En ce qui concerne la formation dans les petites communes, on note des avancées : la mutualisation, l'information annuelle, *etc.* En vertu du principe de subsidiarité, l'intervention de l'intercommunalité pourrait être utile en matière de formation, car il est possible de mener ensemble des actions et de créer des synergies afin que cela coûte moins cher.

Dans le privé, le montant des droits annuels de formation est de 500 euros, tandis qu'il s'établit autour de 700 euros pour les élus. De même, le coût d'une heure d'intervention est plafonné à 40 euros dans le privé, contre 80 euros dans le cadre de la formation des élus.

Je suis comme vous aussi réservée sur une éventuelle fongibilité entre le DIFE et les sommes non utilisées dans le cadre de la formation des élus financée par les 2 % des indemnités des élus. Le DIFE, en effet, est un droit individuel, à la disposition de chaque élu. Rien n'interdit non plus à une commune d'abonder le DIFE d'un élu, sous réserve d'une délibération de l'assemblée. Si les deux dispositifs devenaient fongibles, je crains aussi que le prix de l'heure de formation n'augmente.

La formation au rôle d'employeur est indispensable. L'élu, s'il doit maîtriser les sujets, n'est pas un technicien, ce n'est pas son rôle. Les guides du CNFPT sont précieux pour l'aider à acquérir les notions fondamentales qui entrent dans ce que je qualifiais de « kit de survie ».

Les organismes de formation doivent aussi être rentables. Il est plus facile pour eux de proposer des offres de formation dans les grandes collectivités où les demandes sont plus nombreuses. Or, il est vrai que ce sont les élus des petites communes qui ont le plus besoin de formation, car ce

sont eux qui disposent le moins d'ingénierie. Nous devons travailler pour faire en sorte que la formation apparaisse comme légitime, et ne soit pas perçue comme une fantaisie.

Enfin, l'ampleur du déficit est peut-être à nuancer, mais il n'en demeure pas moins qu'il convient de sécuriser l'avenir du fonds.

Je vous remercie d'avoir abordé la question de la transition ; en l'état de la rédaction de l'ordonnance les élus qui ont terminé leur mandat en 2020 pourront faire des demandes de formation jusqu'au début du mois de mai et devront les avoir suivies avant la fin du mois de juillet. Il n'est pas sûr que les organismes de formation puissent suivre, encore moins dans le contexte de crise sanitaire. Je remercie Alain Richard d'avoir proposé par son amendement que les formations débutées avant le 22 juillet 2021 puissent se dérouler jusqu'à la fin de l'année.

Notre collègue Guy Benarroche a évoqué le problème de l'inégalité territoriale. Je crois aussi beaucoup à l'inégalité de taille. Les conseillers régionaux ont effectivement plus facilement accès aux formations que les élus des petites communes. Quant au DIFE pour les élus de l'opposition, il est un droit acquis pour tous les élus. Chaque élu est libre d'utiliser son DIFE comme il l'entend. La seule difficulté, c'est quand un élu de l'opposition demande à suivre une formation dans le cadre fixé par la loi du 3 février 1992.

**M. Alain Marc.** – Je souhaite préciser que l'Association départementale des maires de l'Aveyron est un des premiers organismes agréés. Sur 4 000 élus locaux, 1 000 ont été formés l'année dernière. C'est la preuve que lorsque les associations départementales des maires sont agréées l'on parvient à aller au plus près des élus locaux.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'exercice, à la gestion et au financement des droits à la formation des élus locaux.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-10 tend à rejeter la ratification de l'ordonnance relative à la formation des élus locaux. Au vu de nos échanges, cela me semblerait inopportun. Avis défavorable.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-14 tend à rétablir la possibilité de cumul des crédits de formation sur toute la durée du mandat.

**M. Alain Marc.** – Si les 500 000 élus locaux se mettaient à cumuler leur droit à la formation, le système exploserait !

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Le pire n'est jamais certain ! Des outils existent pour prévenir les éventuels débordements financiers.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-15 tend à clarifier les dispositifs de cofinancement des formations éligibles. Comme en droit privé, des abondements sont possibles, y compris par la collectivité. Ces abondements ne pourront pas amputer le montant des crédits dont chaque élu peut bénéficier.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-4 prévoit une obligation de formation pour l'ensemble des élus municipaux. Cet amendement est satisfait par l'amendement que je propose, qui permet à tous les élus de disposer d'une formation de type « kit de survie » en début de mandat. Par ailleurs, cet amendement n'est pas exhaustif puisqu'il ne couvre pas le champ de toutes les collectivités.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je le retire !

*L'amendement COM-4 est retiré.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-11 tend à inscrire l'exigence financière d'équilibre du fonds dans le cadre d'une gestion pluriannuelle. Il s'agit de garantir la prévisibilité du fonds grâce à la formulation triennale par le CNFEL. Nous poursuivons la discussion avec le Gouvernement sur ce sujet. La situation dégradée dans laquelle se trouve aujourd'hui le fonds du DIFE ne permet pas de prévisibilité sérieuse, sauf à diminuer très sévèrement les droits. Une date de mise en œuvre d'un dispositif plus ambitieux pourrait être envisagée en 2023.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Le CNFEL dispose de trois leviers pour rééquilibrer le fonds : la valeur des droits que les élus acquièrent, les conditions de prise en charge des formations et le montant de cotisation des élus. L'amendement COM-12 tend à prévoir une priorisation des leviers. Il s'agit d'éviter de diminuer la valeur des droits des élus locaux et d'augmenter le montant de leurs cotisations.

**M. Mathieu Darnaud.** – Il existe une demande forte en matière de qualité, mais il faut aussi que les formations épousent les problématiques et les thématiques territoriales. L'augmentation du nombre d'élus comme condition pour équilibrer financièrement l'architecture globale me paraît risquée, notamment en termes de qualité.

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Ce n'est pas une obligation, seulement une possibilité. Le CNFEL saura se montrer attentif. Je n'aime pas fixer des seuils, qui sont trop simples pour être intelligents. Nous essayons uniquement de nous montrer raisonnables et efficaces.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-13 est une innovation qui va dans le sens des propositions du Sénat. Le CNFEL présente aujourd'hui des propositions pour équilibrer le fonds et le Gouvernement décide à sa guise. C'est insuffisant. Nous proposons donc d'adopter des dispositions qui prévalent pour le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Le CNFEL délibèrera sur des propositions et si le ministre ne les reprend il sera tenu de communiquer au CNFEL des informations complémentaires. Le pouvoir est donc laissé au politique, mais il ne pourrait pas balayer d'un revers de main l'avis du CNFEL.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Les amendements COM-3 et COM-8 en discussion commune prévoient que le montant annuel de droits pour chaque élu est fixé pour trois ans. Je crois avoir répondu à ces deux amendements. Peut-être faut-il attendre d'avoir atteint le régime de croisière ? Demande de retrait ou avis défavorable.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-8 est retiré.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-16 tend à améliorer les informations disponibles pour les élus locaux sur la plateforme leur permettant de connaître le montant de leur droit individuel à la formation et de s'inscrire aux différentes formations éligibles au DIFE.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-17 tend à compléter la liste des contenus disponibles gratuitement. C'est le « kit de survie » de l'élus que j'ai évoqué.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-6 prévoit un équilibre des représentations politiques au sein du CNFEL. Le CNFEL est composé pour moitié d'élus locaux selon des règles de représentation politique qui prennent en compte la taille des collectivités. Dans les plus

petites communes, il y a peu d'appartenances politiques déclarées. Avis défavorable.

**Mme Cécile Cukierman.** - Notre volonté est d'affirmer que la diversité politique existe, y compris dans les organismes de formation. Personne n'est dupe de ce qui s'y passe depuis quelques mois. Nous le répéterons en séance. Nous ne doutons pas qu'ainsi ces grandes associations d'élus, qui ont le souci du pluralisme, auront à cœur, au moment de désigner les représentants au CNFEL, de garantir cette diversité, qui est si difficile à inscrire de façon législative, mais qui est néanmoins la garante de notre démocratie.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** - L'amendement COM-18 vise à clarifier le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire des fonds du DIFE, en lui permettant de siéger au sein du CNFEL, mais avec voix consultative.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** - L'amendement COM-5 rectifié prévoit la publication du rapport annuel d'activité du CNFEL. J'y suis favorable. C'est une mesure de transparence.

**Mme Cécile Cukierman.** - À l'heure où des suspicions peuvent se faire jour, il est important de montrer que l'on n'a rien à cacher, y compris lorsqu'il s'agit d'organismes de formation avec des connotations politiques.

*L'amendement COM-5 rectifié est adopté.*

*L'amendement COM-2 est retiré.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** - L'amendement COM-19 vise à assurer la qualité des formations délivrées par les organismes de formation aux élus. Nous proposons notamment d'encadrer le recours à la sous-traitance. Il s'agit d'éviter le contournement des nouvelles exigences de qualité pesant sur les organismes de formation agréés. Ceux-ci ne pourront sous-traiter qu'à la condition de justifier la nécessité de celle-ci. Cette nécessité peut être caractérisée par le besoin d'une expertise, d'un savoir particulier ou par l'insuffisance ponctuelle d'effectifs. Nous interdisons également la sous-traitance de second rang des formations liées à l'exercice du mandat des élus locaux.

*L'amendement COM-19 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-20.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** - Les amendements identiques COM-1 rectifié *ter* et COM-9 rectifié *bis* concernent le régime de transition. Les élus ayant terminé leur mandat en 2020 ont acquis des droits comptabilisés en heures. Or nous allons passer à un décompte en euros. Il

importe d'opérer cette transition d'un système à l'autre de façon transparente et sécurisée.

En l'état actuel de l'ordonnance, les élus sont confrontés à des délais très serrés : ils ont jusqu'au début du mois de mai 2021 pour s'inscrire à des formations, qu'ils doivent effectuer avant le 21 juillet 2021. Ces deux amendements, de manière pertinente, permettent que des formations commencées avant le 21 juillet 2021 puissent être poursuivies jusqu'en décembre 2021. Cette proposition est d'un grand réalisme. J'y suis donc favorable.

**M. Alain Richard.** – Nous avons deux problèmes à régler : celui de la temporalité et de l'extinction des droits, et celui du taux de conversion en euros. Il faudra demander au Gouvernement son avis sur le sujet, car il importe de conclure.

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – Ce deuxième volet de la question est effectivement important. Nous travaillons activement avec le Gouvernement pour trouver une solution dans la perspective de la séance.

*Les amendements COM-1 rectifié ter et COM-9 rectifié bis sont adoptés, de même que l'amendement rédactionnel COM-21.*

### **Articles additionnels après l'article 2**

*L'amendement de coordination COM-22 est adopté.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteure.** – L'amendement COM-7 tend à supprimer la délibération des collectivités cofinçant une formation. Certes, les élus peuvent exercer librement une partie de leurs droits à la formation. Toutefois, lorsque ce droit individuel est complété par un abondement complémentaire des collectivités qui s'ajoute au DIFE, il apparaît normal que ces mêmes collectivités puissent contrôler et encadrer leur participation à ce financement. Il y va de la transparence et de la clarté du dispositif.

Par ailleurs, cela met à l'abri de toute forme de favoritisme. Au surplus, les élus pourront toujours financer, sans avoir recours à un cofinancement, des formations que des collectivités auraient refusé de cofinancer. J'émet donc un avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur   | N°      | Objet  | Sort de l'amendement |
|--|---------|--|----------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Ratification de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021</b><br><b>portant réforme de la formation des élus locaux</b> |         |  |                      |
| M. WATTEBLED   | 10      | Rejet de la ratification   | <b>Rejeté</b>        |
| <b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>  |         |  |                      |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 14      | Rétablissement de la possibilité de cumul sur toute la durée du mandat du DIFE                             | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 15      | Multiplication et clarification des dispositifs de cofinancement des formations éligibles au titre du DIFE | <b>Adopté</b>        |
| Mme CUKIERMAN  | 4       | Obligation de formation pour l'ensemble des élus municipaux  | <b>Retiré</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 11      | Fixation d'une estimation prévisionnelle et pluriannuelle du montant annuel du DIFE                        | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 12      | Priorisation des leviers mobilisables afin de rétablir l'équilibre financier du DIFE                       | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 13      | Renforcement des prérogatives du CNFEL   | <b>Adopté</b>        |
| M. SUEUR   | 3       | Fixation pour trois ans du montant annuel de DIFE  | <b>Rejeté</b>        |
| Mme CUKIERMAN  | 8       | Fixation pour trois ans du montant annuel de DIFE  | <b>Retiré</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 16      | Renforcement des informations relatives au DIFE sur le service dématérialisé du DIFE                       | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 17      | Extension des contenus de formation disponibles sur la plateforme dématérialisée                           | <b>Adopté</b>        |
| Mme CUKIERMAN  | 6       | Composition du CNEFL   | <b>Rejeté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 18      | Représentation de la CDC au sein du CNFEL  | <b>Adopté</b>        |
| Mme CUKIERMAN  | 5 rect. | Publicité du rapport annuel du CNFEL   | <b>Adopté</b>        |
| M. SUEUR   | 2       | Suppression du conseil d'orientation   | <b>Retiré</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 19      | Renforcement des conditions de sous-traitance par les organismes de formation agréés                       | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme GATEL, rapporteure</b>  | 20      | Amendement de clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>        |

| <b>Auteur</b>                                  | <b>N°</b>          | <b>Objet</b>  | <b>Sort de l'amendement</b> |
|--|--------------------|---|-----------------------------|
| M. RICHARD                                     | 1 rect. <i>ter</i> | Extension de la période de transition   | <b>Adopté</b>               |
| Mme CUKIERMAN                                  | 9 rect. <i>bis</i> | Extension de la période de transition   | <b>Adopté</b>               |
| <b>Mme GATEL,<br/>rapporteure</b>              | 21                 | Amendement d'amélioration rédactionnelle  | <b>Adopté</b>               |
| <b>Articles additionnels après l'article 2</b> |                    |   |                             |
| <b>Mme GATEL,<br/>rapporteure</b>              | 22                 | Amendement de coordination  | <b>Adopté</b>               |
| Mme CUKIERMAN                                  | 7                  | Suppression de la délibération de la collectivité en cas de cofinancement d'une formation | <b>Rejeté</b>               |

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 31 mars 2021, le périmètre indicatif du projet de loi n° 377 (2020-2021).**

**Ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'exercice, à la gestion et au financement des droits à la formation des élus locaux.**

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales (DGCL)

**M. Stanislas Bourron**, directeur général

**M. Christophe Bernard**, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

**Mme Sarah George**, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux (FP1)

### Caisse des dépôts et consignations (CDC)

**M. Michel Yahiel**, directeur des politiques sociales

**M. Laurent Durain**, directeur de la formation professionnelle

**Mme Giulia Carre**, conseillère relations institutionnelles

### Associations d'élus locaux

#### *Régions de France*

**M. Stéphane Perrin**, conseiller régional, rapporteur général du budget, région Bretagne

**M. Frédéric Éon**, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique

**Mme Mégane Perrin**, chargée d'études juridiques

#### *Association des maires ruraux de France (AMRF)*

**M. Yves Attou**, président du Collectif des présidents pour l'amélioration de la formation professionnelle, membre du Conseil scientifique, social et environnemental des territoires, organisme créé par l'Association des maires ruraux de France, maire de Saint-Christophe-sur-Roc

**Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL)**

**M. Patrick Mennucci**, président

**Mme Julia Mouzon**, membre du bureau, présidente de Elueslocales.fr

**M. Christian Debeve**, membre du bureau, conseiller régional délégué, Grand Est

**Mme Eléonore Carpentier**, membre du bureau, fondatrice Mercure Local

**Centre national de la formation des élus locaux (CNFEL)**

**M. Thierry Tassez**, président, maire de Verquin (Pas-de-Calais)

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**

**Assemblée des départements de France (ADF)**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-377.html>