

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur la formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires,

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, présidente ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, secrétaires ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LES ÉLUS LOCAUX BÉNÉFICIENT D'UN DROIT À LA FORMATION COMME TOUS LES SALARIÉS	7
A. LE DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EST RECONNU PAR LA LOI	7
1. <i>Un droit institué par la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux</i>	7
a) Un droit qui concerne tous les élus locaux	7
b) Un droit qui s'exerce dans les conditions prévues par la loi	8
c) La formation des élus dans les démocraties européennes : les exemples de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne	10
(1) La formation des élus en Allemagne	11
(2) La formation des élus en Italie	11
(3) La formation des élus en Royaume-Uni	12
(4) La formation des élus en Espagne	12
2. <i>Un régulateur essentiel du « marché » de la formation : le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)</i>	13
a) Deux missions phares pour le CNFEL	13
b) Une composition équilibrée accordant une place aux élus des différentes catégories de collectivités	13
c) Après une période d'expansion, le nombre d'agrément délivrés par le CNFEL est désormais stable, mais concentré géographiquement	15
B. LES FREINS À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX ET LES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION	18
1. <i>Instaurer un plancher de dépenses consacrées à la formation des élus locaux</i>	19
2. <i>S'assurer de la bonne adéquation de l'offre de formation avec les besoins des élus locaux</i>	21
a) La formation est un « marché » qui nécessite un bon ajustement entre l'offre et la demande	21
b) Du côté de l'offre, s'assurer que les formations proposées soient bien nécessaires à l'exercice du mandat	22
(1) Le cas des voyages d'étude	25
(2) Le cas de la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle	25
(3) Le cas de l'offre de la formation des partis politiques	27
c) Du côté de la demande, celle-ci doit être bien identifiée, ainsi que librement et clairement exprimée	27
3. <i>Consolider l'information des élus en matière d'offre de formation</i>	28
a) Développer l'information sur les formations existantes	28
b) Développer les supports d'information à destination des élus locaux	29
4. <i>S'appuyer sur les technologies de l'information et de la communication pour proposer une offre de formation accessible sur l'ensemble du territoire</i>	30
II. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EST AUJOURD'HUI ASSURÉE DANS UN CADRE JURIDIQUE PLUS COMPLET	31
A. LE CADRE DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EST DÉTERMINÉ PAR LE LÉGISLATEUR	31
1. <i>Un cadre juridique initialement fixé par la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale</i>	31
a) Une loi qui s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation et de son développement	31
b) Le Centre national de la fonction publique territoriale	32

2. La formation des agents territoriaux a été profondément renouvelée en 2007	35
a) Les formations statutaires obligatoires des agents territoriaux	35
b) Les autres types de formation des agents territoriaux.....	38
c) Deux outils importants à la disposition des collectivités territoriales	41
(1) Le plan de formation	41
(2) Le livret individuel de formation	41
3. Les missions du CNFPT ont été modifiées dans un souci de clarification.....	42
a) Le CNFPT se recentre sur la formation pour mettre en œuvre la reconnaissance du droit à la formation professionnelle tout au long de la vie	42
b) Les centres de gestion, organisés au niveau départemental, sont confirmés dans leur rôle de gestion de l'emploi et des agents territoriaux	43
B. LES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION EN MATIÈRE DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX	44
1. <i>La formation des agents territoriaux dans les démocraties européennes : les exemples de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne</i>	<i>44</i>
(1) La formation des fonctionnaires territoriaux en Allemagne.....	45
(2) La formation des fonctionnaires territoriaux en Italie	47
(3) La formation des fonctionnaires territoriaux au Royaume-Uni	48
(4) La formation des fonctionnaires territoriaux en Espagne	50
2. <i>Des propositions d'évolution en matière de formation des agents territoriaux.....</i>	<i>51</i>
CONCLUSION	55
ANNEXES.....	57
<i>Annexe 1 : Propositions de la délégation</i>	<i>58</i>
<i>Annexe 2 : Le droit à la formation des élus locaux dans le Code général des collectivités territoriales</i>	<i>60</i>
<i>Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées.....</i>	<i>64</i>
<i>Annexe 4 : Examen du rapport par la délégation, le 30 octobre 2012</i>	<i>65</i>

INTRODUCTION

La formation des responsables locaux, un enjeu pour nos territoires

Votre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a confié à votre rapporteur le soin de réfléchir à **la formation des responsables publics locaux**, élus et fonctionnaires territoriaux à l'égard desquels nos concitoyens deviennent de plus en plus exigeants, notamment en termes de compétences dans l'exercice de leurs missions.

La **démocratie représentative** implique que chaque citoyen puisse, à travers des élections libres, être élu et avoir l'honneur de représenter la nation. Cet idéal démocratique ne doit toutefois pas occulter le fait que la conduite des affaires publiques nécessite aujourd'hui de larges compétences, au point même parfois de donner corps aux critiques relatives à la dérive technocratique de la démocratie.

Et le « gouvernement local » ne fait pas exception. La gestion d'une collectivité territoriale, en effet, ne s'improvise pas. L'exercice d'un mandat dans une commune, un département, une région ou encore une intercommunalité requiert des compétences et des connaissances de plus en plus pointues. D'autant qu'au fur et à mesure de l'approfondissement de la décentralisation, les élus locaux se voient confier des responsabilités importantes et variées. Les responsabilités qu'exerce aujourd'hui l'élu local sont sans commune mesure avec celles qu'il assumait il y a trente ans. L'élu local qui exerçait initialement une fonction représentative est devenu un véritable gestionnaire. La complexité de l'action locale et la diversité des domaines d'intervention des collectivités nécessitent plus que jamais une actualisation constante des compétences.

Dans cette optique, le droit à la formation des élus apparaît comme une véritable condition de bon exercice du mandat. Au demeurant, lors des « états généraux de la démocratie territoriale », qui se sont déroulés au Sénat les 4 et 5 octobre derniers, les débats ont mis en lumière l'importance des préoccupations relatives à la formation des élus locaux¹.

Historiquement, la formation des élus était assurée par les partis politiques eux-mêmes. Ceux-ci disposent d'ailleurs d'une totale liberté pour le faire². Cette « internalisation » de la formation des élus n'a pas totalement

¹ Celles-ci, envisagées à travers le prisme de la question du statut de l'élu, dont votre délégation s'était déjà saisie (« Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu », rapport d'information de MM. Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 318, 31 janvier 2012) suscitent en effet des attentes de la part de nos collègues dans les territoires.

² A la condition que n'importe quel élu puisse être accueilli.

disparu¹ aujourd'hui mais elle est concurrencée par l'offre qui s'est déployée grâce à de nouveaux acteurs comme les organismes privés ou les associations d'élus. Cette « externalisation » a ainsi mis fin au monopole des partis politiques traditionnels dans le marché de la formation des élus.

Par ailleurs, **le droit à la formation est une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques.** En effet, en compensant les inégalités de formation initiale, la formation permet de ne pas laisser aux « clercs » et aux savants professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs. En se formant, d'autres catégories socioprofessionnelles peuvent s'imposer dans la compétition électorale.

L'enjeu technique et professionnel de la formation des fonctionnaires territoriaux est tout aussi évident. Si leur formation dépend d'un cadre juridique différent et répond à des objectifs différenciés, sa nécessité est, là encore, forte **dans un contexte de consolidation et de diversification des compétences des collectivités territoriales, mais aussi à un moment où l'État se retire progressivement d'un certain nombre de missions qu'il exerçait dans les territoires.**

Votre délégation forme ainsi plusieurs recommandations qui peuvent inspirer les élus dans l'exercice de leur mandat, mais également les collectivités employeurs des agents territoriaux.

¹ De nombreux partis politiques continuent d'assurer, directement ou par l'intermédiaire d'associations périphériques, la formation de leurs élus. Les universités d'été des partis politiques sont d'ailleurs l'occasion de proposer, en amont ou en aval, des cycles de formations aux élus locaux.

I. LES ÉLUS LOCAUX BÉNÉFICIENT D'UN DROIT À LA FORMATION COMME TOUS LES SALARIÉS

Le mandat local est aujourd'hui devenu une charge importante s'exerçant dans **les nombreux domaines de compétences des collectivités locales** et dans un environnement juridique et technique extrêmement **complexe**. Désormais, l'élu local doit disposer des connaissances suffisantes pour lui permettre de prendre les bonnes décisions.

C'est pourquoi la formation est devenue un enjeu majeur de l'exercice du mandat local. Ceci est loin d'être anodin, car **la préservation de la capacité de décision autonome des élus locaux est une condition même de la libre administration des collectivités territoriales**. Cela est d'autant plus vrai au moment où, comme votre délégation a eu l'occasion de le souligner dans de récents rapports¹, les élus doivent faire face à l'inflation des normes, au retrait de l'État de certaines fonctions qu'il assumait en matière d'ingénierie territoriale, et aux attentes plus grandes des administrés.

A. LE DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EST RECONNU PAR LA LOI

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

1. Un droit institué par la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

a) Un droit qui concerne tous les élus locaux

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

Depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ce droit est désormais ouvert aux **élus des communautés de communes**, dans les mêmes conditions que pour les élus municipaux, en vertu des dispositions de l'article L. 5214-8 du Code général des collectivités territoriales.

¹ « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique », *rapport d'information de M. Yves Daudigny, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 557 (2009-2010)* ; « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », *Rapport d'information de M. Pierre Jarlier, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 654 (2011-2012)*.

Lorsque les communes membres d'un EPCI transfèrent à ce dernier la compétence « formation », cela entraîne de plein droit la prise en charge par le budget de l'EPCI des frais de formation.

b) Un droit qui s'exerce dans les conditions prévues par la loi

Les modalités d'exercice du droit à la formation des élus locaux sont fixées par les articles R. 1221-1 à R. 1221-22 (décret n°92-1208 du 16 novembre 1992 codifié) et les articles suivants du Code général des collectivités territoriales.

Il s'agit d'un **droit individuel** et, à ce titre, l'élu a la **faculté de choisir** sa formation et l'organisme qui la lui dispensera (sous réserve que celui-ci soit agréé). C'est pourquoi, compte tenu des tarifs des formations (majoritairement entre 100 et 500 euros la journée par participant), la procédure des marchés publics n'a pas vocation à être appliquée, sauf cas exceptionnel.

La collectivité doit, dans les **trois mois** suivant son renouvellement¹, délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres, en déterminant les **orientations** et les **crédits ouverts** à ce titre.

Par ailleurs, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la collectivité est **annexé au compte administratif** de cette dernière. Ce document donne lieu à un **débat annuel** sur la formation des élus.

Il a été souligné à votre délégation qu'il n'était pas rare que des élus minoritaires aient du mal à obtenir des présidents d'exécutif locaux les crédits relatifs au droit à la formation. Certains élus doivent ainsi prendre à leur charge personnelle les formations suivies. **Votre délégation considère qu'il est inacceptable que ce droit puisse être ainsi entravé.** Il lui paraît important, par exemple, que les organes délibérants compétents soient bien sensibilisés à la nécessité de prendre effectivement les délibérations qui s'imposent en début de mandat.

Les **dépenses de formation** sont prises en charge par la collectivité. Les **frais d'enseignement**, mais aussi de **déplacement** et de **séjour**² résultant de l'exercice du droit à la formation, donnent droit à un remboursement par la collectivité ou par l'EPCI. Ces derniers doivent au préalable vérifier que l'organisme concerné dispose de l'agrément du ministre de l'Intérieur. Les frais de déplacement sont pris en charge dans les conditions applicables aux agents de l'État, évoquées par le décret du 3 juillet 2006 *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État.*

¹ Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

² Comprenant les frais de transport, d'hébergement et de restauration.

En outre, les **pertes de revenus** subies par l'él¹ du fait de l'exercice de son droit à la formation **sont compensées par la collectivité** ou l'EPCI, dans la limite de 18 jours par élu. Celles-ci sont remboursées forfaitairement dans la limite des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'État, fixées par arrêté des ministres du Budget et de la Fonction publique.

Le montant total des dépenses de formation constitue pour le budget des collectivités une **dépense obligatoire**². **Pour autant, l'importance des moyens susceptibles d'être consacrés à la formation ne fait l'objet que d'une détermination relativement imprécise.** En effet, la loi indique que ces dépenses ne peuvent excéder un **plafond équivalent à 20 % du montant total des indemnités de fonction** qui peuvent être allouées aux élus de la collectivité.

Cela implique que les crédits alloués à la formation peuvent être inférieurs à ce plafond, **à condition que l'exercice de ce droit ne soit pas remis en cause.** D'une manière générale, et spécifiquement dans les petites communes, la difficulté consiste en réalité pour l'essentiel à pouvoir financer une formation dans le respect des plafonds fixés.

Les communes membres d'un EPCI peuvent mutualiser les charges correspondant à la formation de leurs élus, en transférant à celui-ci leur compétence de formation. Ce transfert entraîne en effet de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement des frais précités. Dans les six mois suivant le transfert, et suivant le même principe qui s'applique à l'obligation faite aux assemblées locales renouvelées, l'organe délibérant de l'établissement **délibère** sur l'exercice des droits à formation des élus des communes membres, et **détermine les orientations** et les crédits ouverts à ce titre. Le **compte administratif** de l'établissement devra de même comporter un tableau récapitulatif des actions de formation.

Les élus locaux peuvent, par ailleurs, solliciter de la part de leur **employeur un congé** pour pouvoir bénéficier des actions de formation. Ce congé, **renouvelable en cas de réélection**, est de **18 jours pour toute la durée de son mandat.**

¹ La loi relative à la démocratie de proximité (codifiée dans le Code général des collectivités territoriales (voir encadré suivant) précise que le volume des compensations des pertes de revenu des élus en formation, qu'ils soient salariés ou non salariés, est remboursé forfaitairement, sur la base d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC (possible durant 18 jours maximum). Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012, ce plafond s'élève à 1991,52 euros (18 fois 8 heures à une fois et demie la valeur horaire du SMIC). La compensation est de même nature que l'indemnité de fonction et est donc soumise aux cotisations de sécurité sociale.

² S'agissant d'une dépense obligatoire, le préfet serait donc en droit d'inscrire d'office au budget de la collectivité les crédits nécessaires à l'exercice du droit à la formation, au cas où le budget ne les aurait pas prévus.

La demande de congé de formation de l' élu salarié ou fonctionnaire

Les élus salariés doivent faire une demande écrite à leur employeur au moins 30 jours avant le stage en précisant la date, la durée du stage et le nom de l'organisme de formation agréé par le ministre de l'Intérieur.

L'employeur privé accuse réception de cette demande. Si l'employeur privé n'a pas répondu 15 jours avant le début du stage, la demande est considérée comme accordée.

En revanche, si l'employeur privé estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise, la demande peut être refusée, à condition toutefois d'être motivée et notifiée à l'intéressé.

Si l' élu salarié renouvelle sa demande 4 mois après la notification d'un premier refus, l'employeur est obligé de lui répondre favorablement.

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

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

Source : Rapport sur le statut de l' élu(e) local(e), AMF, 2012.

Si le législateur a entendu limiter à 18 jours le nombre de jours de **congés de formation** auxquels peut prétendre un élu, quel que soit le nombre de mandats dont il est investi, il n'a pas entendu réduire le **nombre de jours de formation** auxquels il peut prétendre, avec la limite cependant que seuls 18 jours de formation par mandat bénéficient de la prise en charge financière de la collectivité.

Le bénéfice de ces dispositions ne s'applique que si l'organisme qui dispense la formation a reçu un **agrément** délivré par le ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), conformément aux dispositions des articles L. 2123-16, L. 3123-14 et L. 4135-14 du Code général des collectivités territoriales.

c) La formation des élus dans les démocraties européennes : les exemples de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne

Le droit à la formation, tel qu'il est conçu dans le système politique français, constitue une spécificité en Europe dont on ne trouve pas d'équivalent. Toutefois, cela ne signifie pas que, chez nos voisins européens, aucun dispositif de formation n'existe au bénéfice de leurs élus locaux.

En réalité, les conditions d'exercice des mandats locaux diffèrent d'un pays à l'autre en fonction de la nature du régime constitutionnel : États unitaires, fédéraux ou décentralisés. Les règles varient également suivant le mode « d'indemnisation » ou de « rémunération » des

élus et de leur statut. La quasi-totalité des pays de l'Union européenne assurent, sous une forme ou sous une autre, une formation à leurs nouveaux élus, mais les moyens utilisés varient d'un État à l'autre et au sein même des différentes entités locales d'un même pays.

Dans certains cas, ce sont les fonctionnaires de l'administration centrale (à l'échelon gouvernemental en charge des entités locales) qui assurent la formation. Dans d'autres cas, chaque collectivité ou entité locale s'organise pour offrir cette formation. Par ailleurs, les associations nationales de collectivités et les partis politiques ont aussi un rôle important en matière de formation de leurs élus.

Les dispositifs de formation s'adressent soit aux **nouveaux élus**, soit ont pour objectif d'assurer **une information et une mise à niveau** sur les évolutions de réglementation.

(1) La formation des élus en Allemagne

Les possibilités de formation varient d'un *Land* à l'autre. Seuls les élus au niveau des *Länder* disposent d'un service de documentation spécifique, même si, pour les autres élus, l'information reste disponible par d'autres moyens.

Il faut signaler le cas particulier des maires, qui ont le statut de fonctionnaires communaux élus par la population ou l'organe représentatif de la commune. Ils sont désignés au poste de direction suprême en tant que fonctionnaires élus (« *Wahlbeamter* »). Leur situation juridique relève donc à la fois du droit général de la fonction publique et de la politique locale. Ils peuvent, à ce titre, bénéficier des outils et de l'offre de formation mis à disposition des agents locaux.

Pour les autres élus, la formation n'est pas institutionnalisée et repose sur les dispositifs mis en place par les partis politiques.

(2) La formation des élus en Italie

Il n'existe pas de système structuré de formation des élus locaux en Italie, mais la loi leur garantit un accès à un service de documentation.

Certaines structures proposent cependant des dispositifs à l'attention des responsables de collectivités locales. C'est notamment le cas du Centre d'études pour les collectivités locales (« *Centro Studi Enti Locali* »), dont le siège est dans la région de Pise, qui dispose de six structures locales sur le territoire italien (Marches, Abruzzes, Molise, Lombardie, Vénétie, Sicile).

Le Centre d'études pour les collectivités locales propose des missions d'assistance et de conseil aux collectivités (mise en place de stratégie en ressources humaines, stratégie de gestion, conseil juridique, etc.), ainsi que des formations de base ou de perfectionnement, de suivi de l'actualité avec des modules en présentiel et une importante offre en *e-learning*, pour les élus

locaux (présidents de conseil, secrétaires communaux, membres des conseils municipaux, etc.).

(3) La formation des élus en Royaume-Uni

Il n'existe pas non plus de dispositif uniforme au Royaume-Uni. Des initiatives et des pratiques spécifiques ont été développées sur certains territoires, car la formation des élus est entièrement laissée à l'initiative des collectivités locales.

Les associations de collectivités locales ont un programme de formation coordonné à l'échelon national et financé par un prélèvement obligatoire imposé par les associations aux collectivités.

Les partis politiques jouent également un rôle important en matière de formation de leurs élus.

Plus particulièrement en Angleterre, il existe au niveau central des informations sur les compétences attendues de la part des élus locaux. Il s'agit notamment de l'ex-Agence pour la modernisation et le développement (« *Improvement and Development Agency* » - IdeA), devenue la « *Local Government Improvement and Development Agency* » et rattachée à la « *Local Government Association* » (LGA), qui émet des recommandations sur les compétences dont doivent disposer les élus. Elle a, par exemple, publié un guide intitulé « *Skill framework for elected member* », « cadre de référence des qualifications des élus ».

On trouve également des publications à destination des élus locaux, sur des sujets particuliers. Par exemple, dans le domaine de la planification stratégique, le Service de conseil en planification (« *The Planning Advisory Service* » - PAS), financé par les départements, les communes et le gouvernement local (DCLG), propose des publications spécifiques à destinations des élus. Le PAS a ainsi publié en 2006 un document-cadre des compétences des élus en matière de planification, intitulé « *Elected members' planning skills framework* ».

Plusieurs universités dispensent également des cours de formation à l'attention des élus, comme l'Université de West England.

(4) La formation des élus en Espagne

Formellement, l'administration n'est pas tenue de former les candidats aux postes d'élus locaux.

Néanmoins, tous les partis importants disposent d'écoles de cadres locaux dans lesquelles ils forment leurs conseillers municipaux.

Certaines écoles et certains instituts dispensant des formations à l'attention des agents publics des Communautés autonomes consacrent certains de leurs cours à des élus locaux. De même, certaines institutions et écoles privées importantes consacrent des activités à la formation des élus locaux.

Il n'existe pas de documentation unique « officielle » sur le fonctionnement des entités locales et sur les responsabilités des élus locaux. En revanche, on trouve de nombreuses parutions qui traitent de ces sujets, en partie ou dans leur totalité, éditées par des entités publiques ou privées.

2. Un régulateur essentiel du « marché » de la formation : le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)

Afin de garantir la **qualité** et le **pluralisme** des organismes de formation des élus locaux, le législateur a tenu à ce que ceux-ci obtiennent un **agrément** préalablement à leurs interventions auprès des titulaires de mandats locaux.

a) Deux missions phares pour le CNFEL

Créé par la loi du 3 février 1992¹ relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, le CNFEL est une instance placée auprès du ministre de l'Intérieur, avec pour mission de **définir les orientations générales de la formation des élus locaux** et de **donner un avis préalable aux décisions ministérielles d'agrément** (procédures de demande ou de renouvellement d'agrément) délivrées aux **organismes publics ou privés**, indépendants ou non d'un parti politique, souhaitant dispenser une telle formation.

L'article L. 1221-1 du Code général des collectivités territoriales

« Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément.

La délivrance de l'agrément à la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de formation est subordonnée à la condition que cette personne n'ait pas fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'activité de formation considérée.

Des décrets en Conseil d'État fixent les conditions de délivrance des agréments ainsi que la composition et les modalités de désignation des membres et de fonctionnement de ce conseil ».

b) Une composition équilibrée accordant une place aux élus des différentes catégories de collectivités

Conformément aux dispositions de l'article R. 1221-21 du Code général des collectivités territoriales, le CNFEL est composé de **vingt-quatre**

¹ Le premier Conseil fut installé en 1994.

membres, nommés pour un mandat de **trois ans, renouvelable**, par **arrêté du ministre de l'Intérieur**, selon la répartition suivante :

- **douze élus locaux**¹, représentant les différentes catégories de collectivités territoriales, désignés après consultation des associations représentatives d'élus locaux (AMF, ADF, ARF) ;

- **douze personnalités qualifiées**, comprenant un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des Comptes, désignés par leur administration, et quatre professeurs d'enseignement supérieur et six personnalités qualifiées choisies par le ministère en fonction de leur compétence et de leur expérience.

Un représentant du ministre de l'Intérieur² participe à ses réunions sans voix délibérative. Le dernier renouvellement du CNFEL a été réalisé par l'arrêté ministériel du 16 juin 2010 paru au Journal Officiel du 20 juin. **Sa présidence est assurée, depuis octobre 2001 par M. Pierre Bourguignon**, maire de Sotteville-lès-Rouen, dans le département de la Seine-Maritime (76).

Le **président** du CNFEL remet au ministre de l'Intérieur un **rapport d'activité**, annuel ou bisannuel, qui retrace les principaux axes de la politique de formation des élus locaux au cours de l'année écoulée et formule, le cas échéant, des propositions et des recommandations dans les domaines de ses compétences.

En termes d'activité, **le Conseil**³ **se réunit en moyenne cinq fois par an**. Selon les données disponibles, il a examiné 99 dossiers en 2011 et 41 dossiers au cours du premier semestre 2012.

**Composition du conseil national de la formation des élus locaux -
Mandature 2010-2013**

Arrêté ministériel du 16 juin 2010 (JO du 20 juin 2010) modifié par l'arrêté du 4 avril 2012

Douze élus

Communes de moins de 500 habitants

M. Vanik Berberian, maire de Gargillesse-Dampierre (36)

M. Yves Coussain, maire de Teissières-lès-Boulies (15)

Communes de 500 à 999 habitants

M. Jean-Claude Opec, maire de Pusy-et-Epenoux (70)

M. Pierre THOMAS, maire d'Ygrande (03)

Communes de 1 000 à 3 499 habitants

M. Guy Billoudet, maire de Feillens (01)

M. Thierry Tassez, maire de Verquin (62)

¹ Pour les membres élus locaux, la perte du mandat électif au titre duquel ils ont été désignés entraîne leur démission, qui ne prend effet qu'à la date de désignation du successeur (article R. 1221-2 du CGCT).

² Le Directeur général des collectivités locales ou son représentant ont été désignés pour représenter le ministre de l'Intérieur au sein de cette instance.

³ Les membres du Conseil ont obligation de discrétion professionnelle pour toute information dont ils ont connaissance à qualité (article R.1221-10).

Communes de 3 500 à 9 999 habitants

M. Louis Caseilles, maire de Toulouges (66)

Communes de 10 000 à 99 999 habitants

M. Pierre Bourguignon, maire de Sotteville-lès-Rouen (76)

Communes de 100 000 habitants

Mme Michèle Monties-Courtois, maire-adjoint de Boulogne-Billancourt (92)

Conseils généraux

M. Claude Jeannerot, président du conseil général du Doubs (25)

M. Guy de Kersabiec, vice-président du conseil général du Morbihan (56)

Conseils régionaux et Assemblée de Corse

Mme Michèle Sabban, vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France

Douze personnalités

Conseil d'Etat

M. Pierre Chaubon, maître des requêtes

Cour des comptes

M. Bruno Remond, conseiller maître

Professeurs de l'enseignement supérieur ou directeurs de recherche du CNRS ou organismes similaires

M. Jacques Caillosse, professeur de droit public

M. Olivier Dord, professeur de droit public

M. Claude Miqueu, maître de conférences

M. Philippe Sueur, professeur de droit public

Personnalités qualifiées

M. Marcel Astruc, ancien maire de Montpeyroux (63)

Mme Geneviève Broussy, ancienne conseillère municipale d'Auch (32)

Mme Claudette BRUNET Lechenault, vice-présidente du Conseil général de Saône-et-Loire

M. Thierry Chandernagor, ancien maire de Mortroux (23)

Mme Danièle Pages, maire-adjoint de Perpignan (66)

M. Bertrand Sabot, ancien adjoint au maire de Meudon (92)

c) Après une période d'expansion, le nombre d'agrément délivrés par le CNFEL est désormais stable, mais concentré géographiquement

L'agrément ministériel accordé aux organismes, dont la durée a été modifiée en 2009, est de **deux ans pour une première demande** et de **quatre ans pour les renouvellements**. Il est indéfiniment renouvelable au terme d'une procédure identique à celle suivie pour une première demande d'agrément.

Il est extrêmement rare que le ministère de l'Intérieur s'écarte de l'avis rendu par le CNFEL qui procède à un véritable examen de la situation de l'organisme demandeur. Pour autant, le ministre a toute latitude pour refuser la délivrance de l'agrément, cette décision étant alors susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

La procédure d'agrément fixée aux articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du Code général des collectivités territoriales, comporte plusieurs étapes

Tout d'abord, la demande d'agrément, accompagnée des pièces nécessaires au traitement du dossier, doit être introduite auprès du **préfet du département siège du principal établissement de l'organisme demandeur**. Ce dépôt est effectué contre récépissé, délivré par les services préfectoraux après vérification du contenu du dossier.

Le dossier complet est ensuite transmis à la **Direction générale des collectivités locales pour instruction**.

Les organismes sont invités à vérifier les informations données et la liste des documents à fournir, tant pour la première demande que pour les renouvellements, sur le site Internet du ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, rubrique conseils, CNFEL, car des précisions peuvent y être apportées afin de mieux informer les organismes demandeurs sur la procédure et de les aider dans la constitution la plus complète possible de leur dossier.

Depuis la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui a modifié l'article L. 1221-1 du CGCT, la demande est subordonnée à la condition que « *la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de 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.* »

Le **Conseil national de la formation des élus locaux** est ensuite appelé à émettre un **avis** sur le dossier présenté par l'organisme. Au vu de cet avis, le ministre de l'intérieur accorde ou refuse l'agrément sollicité. La **décision ministérielle** est enfin **notifiée** à l'organisme par le préfet du département. Lors du premier agrément, c'est la date de réception de la décision par l'organisme qui fait débiter la période d'application de cet agrément.

Depuis la parution du décret n°2009-8 du 5 janvier 2009 relatif au Conseil national de la formation des élus locaux et portant diverses mesures de coordination relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux, le 7 janvier 2009, le premier agrément est accordé pour une durée de deux ans mais, à compter du premier renouvellement, l'agrément est accordé pour une durée de quatre ans selon une procédure identique.

La délivrance par le préfet du récépissé de dépôt de la demande de renouvellement proroge de droit l'agrément en cours si la demande de renouvellement est formulée deux mois au moins avant sa date d'expiration pour la première demande et six mois avant l'expiration de l'agrément en cours pour les dossiers de demande de renouvellement suivants.

Si la demande n'a pas été reçue en préfecture dans ces délais, l'agrément en cours devient caduc à la fin de la durée réglementairement prévue.

Si l'agrément est renouvelé à l'organisme, c'est, comme pour le premier agrément, la date de réception de la nouvelle décision par l'organisme qui fait débiter la période d'application du renouvellement de l'agrément. Dans le cas contraire, l'agrément cesse à compter de la réception de la décision.

Source : Rapport d'activité 2010-2011 du CNFEL

Au 28 juin 2012, **187 organismes** de formation sont agréés ou en cours d'agrément. Il convient de préciser que ce nombre, qui a été en **augmentation significative entre 2002 et 2009** (ils étaient 115 en 2002, 162 en 2007 et 189 en 2009), **est stable depuis 2009**, comme l'indique le CNFEL dans son rapport d'activité¹. En effet, la publication de la loi relative à la démocratie de proximité en 2002 prévoyant l'augmentation du nombre de jours de formation de 6 à 18 sur la durée du mandat, avait conduit à une forte augmentation du nombre d'organismes agréés les années suivantes, de nombreuses sociétés privées ayant profité d'un « effet d'aubaine ». Sur la période 2010-2011, le CNFEL a prononcé 139 avis favorables et 53 avis défavorables à l'agrément ministériel.

Aujourd'hui, le nombre d'organismes nouvellement agréés est désormais compensé par le nombre de ceux qui perdent leur agrément, soit parce qu'ils n'ont pas sollicité le renouvellement de celui-ci, soit parce que leur agrément n'a pas été renouvelé faute de bilan pédagogique satisfaisant.

Différent types d'organismes sollicitent aujourd'hui ces agréments : les associations d'élus, les autres associations, les sociétés privées, les établissements publics et les professions libérales constituées en entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL).

Les organismes demandeurs de l'agrément en 2010-2011

- 32 sociétés privées (43 % des demandeurs)
- 21 associations (28 % des demandeurs)
- 8 associations d'élus (11 % des demandeurs)
- 7 établissements publics administratifs ou d'enseignement (10 % des demandeurs)
- 6 personnes exerçant une profession libérale ou dirigeant une entreprise individuelle (8 % des demandeurs)

Source : Rapport d'activité 2010-2011 du CNFEL

Le CNFEL relève ainsi que « *l'analyse du type d'organismes ayant sollicité l'agrément fait apparaître que, sur la période 2010-2011, ce sont les sociétés privées et les associations d'élus qui ont progressé, les autres catégories ont stagné ou ont légèrement régressé* ».

Par ailleurs, il apparaît que les organismes agréés sont **majoritairement implantés en région parisienne**, principalement à **Paris**, qui totalise 42 des 55 organismes de la région, soit près de **30 % du total des organismes agréés**.

En 2011, on dénombre : 14 organismes dans le Rhône ; 7 en Isère ; 5 dans les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne et la Loire ; 4 en Gironde, Hérault, Loire-Atlantique, Pas-de-Calais et les Hauts-de-Seine ; 3 dans le Calvados, l'Ille-et-Vilaine, le Maine-et-Loire, le Bas-Rhin et la Seine-Saint-Denis.

¹ *Rapport d'activité 2010-2011 du Conseil national de la formation des élus locaux, ministère de l'Intérieur.*

Ainsi, ces quinze départements totalisent 40 % des organismes agréés. Si, depuis 2011, l'Ain, l'Aveyron et le Lot-et-Garonne disposent enfin d'un organisme, non moins de **31 départements ne disposent actuellement en France d'aucun organisme agréé de formation des élus locaux**¹.

La situation dans **les départements d'outre-mer** s'est récemment améliorée puisque, comme l'indique le CNFEL, « *sur les 5 départements d'outre-mer actuels, 4 sont désormais pourvus d'au moins un organisme agréé, Mayotte en comptant un depuis 2009* ». La Guyane reste le seul département à ne pas disposer sur son sol d'organisme agréé².

Dans **les territoires d'outre-mer**, on compte 2 organismes implantés en Nouvelle-Calédonie et 4 en Polynésie. Rappelons que, depuis 2008, les élus polynésiens bénéficient du droit à la formation et de la procédure d'agrément identique à celle des autres élus locaux, la décision d'agrément étant signée par le Haut-commissaire de la Polynésie française.

Si on observe la situation au niveau régional on note que certaines régions sont, en considération du nombre de leurs élus, **sous dotées en offre de formation**. C'est le cas en Champagne-Ardenne, qui ne compte que 3 organismes, ou encore des régions de Corse, du Limousin, de Picardie et de Haute-Normandie, qui ne disposent chacune que de 2 organismes agréés. Deux régions ne disposent d'aucun organisme agréé : la Bourgogne et l'Auvergne.

Votre délégation estime que cette inégale répartition géographique dans l'implantation des organismes des formations peut constituer un obstacle à la mise en œuvre uniforme du droit à la formation des élus dans notre pays.

Pour nuancer son propos, elle observe toutefois que la majorité des organismes agréés effectuent des formations au niveau **national**, leurs formateurs se déplaçant à la demande des collectivités, au plus près des élus souhaitant suivre une formation. Ceci implique que les élus de ces régions sous dotées ne sont pas forcément exclus du bénéfice du dispositif relatif à leur formation, même si, votre délégation tient à le souligner, **il est important que les organismes soient porteurs d'une culture territoriale ou qu'ils disposent au moins d'une connaissance des collectivités locales et des élus locaux.**

B. LES FREINS À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX ET LES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION

Comme l'a indiqué à juste titre à votre délégation M. Jean-Yves Gouttebel, élu local et représentant de l'Association des départements de France (ADF), « *si l'on souhaite régler la question de la formation des élus*

¹ La situation s'est toutefois améliorée par rapport à 2003, puisque 42 départements étaient dans cette situation.

² Il convient de préciser que, depuis 2003, aucun organisme n'a déposé de demande d'agrément dans ce département.

locaux, il faut déjà que le législateur vote des textes clairs, et surtout moins complexes ».

Nos élus locaux souffrent en effet de l'inflation normative et de la complexification croissante de la législation, qui participent aujourd'hui des besoins en matière de formations ultra-spécialisées. On demande à nos élus locaux, dont la mission devrait être de gérer les affaires de leurs collectivités, de devenir de véritables techniciens dans des domaines très complexes. C'est en partie pour cette raison que la formation est devenue un enjeu si important pour les élus des territoires.

1. Instaurer un plancher de dépenses consacrées à la formation des élus locaux

Alors qu'il existe depuis vingt ans, il apparaît clairement aujourd'hui que **le droit à la formation des élus locaux est insuffisamment mis en œuvre**, notamment dans les petites collectivités qui se heurtent souvent à l'absence de crédits suffisants malgré les débuts de mutualisation dans le cadre des EPCI.

Le premier frein à l'effectivité de ce droit est lié à **des raisons budgétaires**. L'inscription d'une ligne de crédits destinée à la formation des élus locaux est en réalité rare pour de nombreuses collectivités territoriales, et les pratiques sont très différentes selon la collectivité concernée. Selon les chiffres disponibles entre 2004 et 2008, les dépenses moyennes consacrées à la formation s'élevaient à 6,61 millions d'euros pour les communes, 0,83 millions d'euros pour les EPCI à fiscalité propre, 1,7 millions d'euros pour les départements et 2,63 millions d'euros pour les régions.

Ainsi, les dépenses de formation des communes représentent seulement 0,6 % du montant des indemnités de fonction des élus, les départements et les régions y affectant respectivement 1,4 % et 4,2 %, selon les chiffres transmis par l'Association des départements de France. **Des chiffres très éloignés du plafond légal de 20 %.**

C'est pourquoi l'instauration d'un plancher minimum de crédits budgétaires consacrés à la formation des élus locaux apparaît souhaitable à votre délégation afin de garantir le droit à la formation des élus.

Cette proposition avait déjà été formulée dans le cadre du projet de loi n°61 relatif à l'élection du conseiller territorial et au renforcement de la démocratie locale¹, qui proposait de créer un plancher des dépenses de formation égal à 1 % du montant des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité.

En outre, ce texte proposait, pour les dépenses consacrées à la formation, l'augmentation du plafond de 20 % à 30 % du montant total des

¹ Il s'agissait des dispositions de l'article 8 du projet de loi.

indemnités de fonction pouvant être allouées aux élus de la collectivité. Sur ce point, votre délégation s'est vue confirmer, lors de ses auditions, que le problème était en réalité la sous-consommation des crédits destinés à la formation. Dès lors, il ne lui apparaît pas opportun d'augmenter davantage le plafond de dépenses en la matière.

Recommandation 1 : instaurer un plancher de dépenses consacrées à la formation des élus locaux égal à 1 % du montant des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité.

Il faut également relever que nos collègues **Bernard Saugey** et **Marie-Hélène Des Esgaulx** ont, eux aussi, dans le cadre de leur **proposition de loi pour « renforcer l'attractivité et faciliter l'exercice du mandat local¹ »** adoptée en première lecture le 30 juin 2011 au Sénat, proposé de fixer le plancher à 1 % du montant des indemnités susceptibles d'être allouées aux élus de la collectivité².

Votre délégation se félicite d'une telle initiative dont les objectifs sont d'encourager la formation des élus pour tenir compte de la complexification de leurs fonctions et de favoriser la réinsertion professionnelle en fin de mandat pour diversifier les « vocations ». Nos collègues relèvent ainsi à juste titre dans leur exposé des motifs : *« il faut (...) renforcer l'attractivité de la fonction d'élu. Les élus locaux sont les acteurs indispensables de la pérennisation de notre contrat social, fondateur et moteur de notre société. Nous ne pouvons tolérer le désenchantement de la fonction électorale que subit notre pays ces dernières années. (...) Il est du rôle du législateur de créer les conditions favorables à l'engagement en faveur de l'intérêt général ».*

Votre délégation soutient également la proposition formulée et adoptée à l'initiative de la commission des Lois du Sénat (à l'occasion de cette proposition de loi) visant à mettre en place un dispositif de report de crédits de formation non dépensés d'un exercice budgétaire à un autre jusqu'à la fin du mandat en cours. La commission des Lois relève ainsi : *« Dans les petites communes où les sommes correspondantes sont modestes, leur addition sur plusieurs années permettrait de financer une action de formation pour l'ensemble de ses élus³ ».* Par ailleurs, la limite du mandat en cours permet de ne pas engager l'assemblée délibérante issue des élections suivantes.

Recommandation 2 : mettre en place un dispositif de report de crédits de formation non dépensés d'un exercice budgétaire à un autre jusqu'à la fin du mandat en cours.

¹ Proposition de loi déposée au Sénat le 20 avril 2011 et transmise à l'Assemblée nationale le 2 juillet 2012.

² Article 5 de la proposition de loi.

³ Rapport n° 621 (2010-2011) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 15 juin 2011.

Les simulations effectuées pour mesurer les conséquences de l'article 8 du projet de loi n° 61 précité¹, qui prévoit un dispositif équivalent, chiffrent l'impact financier de 1 % ainsi : 12,93 millions d'euros pour les communes ; 2,17 millions d'euros pour les EPCI à fiscalité propre ; 1,08 millions d'euros pour les départements ; 1,04 millions d'euros pour les régions. L'effort financier estimé, compte tenu de la moyenne des dépenses de formation observées, s'établit respectivement à 6,32 millions d'euros ; 1,34 millions d'euros ; - 0,62 millions d'euros ; - 1,59 millions d'euros (départements et régions étant en effet déjà au-delà du plancher proposé).

2. S'assurer de la bonne adéquation de l'offre de formation avec les besoins des élus locaux

L'autre frein à l'effectivité du droit à la formation des élus locaux tient à **la méconnaissance de la part de ceux-ci des possibilités offertes par la loi en la matière**, et ce malgré l'information déployée par les associations d'élus ou la DGCL sur les droits garantis aux élus.

a) La formation est un « marché » qui nécessite un bon ajustement entre l'offre et la demande

Le marché de la formation des élus locaux s'est considérablement développé, comme en témoigne la croissance du nombre d'organismes sollicitant l'agrément ministériel. Or, aujourd'hui, comme cela a été confirmé à votre délégation par l'ensemble des acteurs auditionnés, **il n'existe pas de données agrégées permettant d'évaluer le volume financier que représente ce marché.**

L'administration du ministère de l'Intérieur dispose cependant des données relatives à chaque organisme faisant une demande d'agrément et, de son côté, l'administration fiscale dispose des données relatives à l'imposition de ces organismes. Matériellement, il serait donc possible de croiser les données disponibles afin d'évaluer la surface financière de ces organismes aujourd'hui dans notre pays (chiffre d'affaires, bénéfice net).

C'est pourquoi votre délégation recommande de demander au ministère de l'Intérieur de missionner le CNFEL pour lancer une évaluation dans ce domaine.

<p>Recommandation 3 : demander au ministère de l'Intérieur de lancer une étude pour évaluer le volume financier que représente le marché de la formation des élus locaux en France, en missionnant le Conseil national de la formation des élus locaux.</p>
--

¹ Cf. étude d'impact du projet de loi n° 61 (2008-2009).

Sur le marché de la formation des élus locaux, on observe par ailleurs des **cycles de demande**. En effet, comme cela a été indiqué à votre délégation, les principales demandes de formation s'expriment surtout **à la veille des échéances électorales (élections municipales, cantonales, régionales)** et en **tout début de mandat**.

Enfin, le bon fonctionnement de ce marché repose évidemment sur un bon ajustement de l'offre et de la demande.

b) Du côté de l'offre, s'assurer que les formations proposées soient bien nécessaires à l'exercice du mandat

Il ressort de l'analyse des travaux du CNFEL que la procédure actuelle d'instruction et de délivrance des agréments aux organismes de formation, régie par les articles R. 1221-13 et R. 1221-14, est satisfaisante.

L'article R. 1221-13 concerne **la capacité de l'organisme requérant à agir et à maîtriser la mise en œuvre d'actions de formation**.

L'article R. 1221-14 est consacré aux **indicateurs qui permettent d'apprécier l'adaptation des formations proposées aux besoins spécifiques des élus locaux** pour l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le mandat qui leur a été confié.

A ce titre, les éléments portant sur **la définition d'un réel programme de formation** destiné aux élus locaux afin qu'ils puissent exercer au mieux leur mandat, **la compétence de l'équipe de formateurs¹, le niveau de prix pratiqué, la qualité du bilan pédagogique** (pour les dossiers de renouvellement) sont particulièrement étudiés.

L'avis du préfet du département, joint au dossier, peut permettre d'apporter également un éclairage sur le contexte local.

Les dossiers des requérants font l'objet d'un examen attentif par les membres du CNFEL, car l'agrément implique la prise en charge par la collectivité publique des dépenses de formation, comme il est précisé dans le Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, les thèmes ayant trait au développement personnel de l'élu ou à sa stratégie électorale ne sont pas considérés comme devant être financés par la collectivité, ce qui apparaît tout à fait légitime aux yeux de votre délégation.

¹ Les équipes de formateurs sont constituées en majorité d'universitaires, de spécialistes de cabinet en finances locales et en droit des collectivités territoriales, ou encore d'anciens élus.

Exemples de thèmes de formation proposés aux élus locaux en 2012

Ces exemples de thèmes de formations (liste non exhaustive) sont dispensés par des organismes spécialisés dans la formation aux élus locaux issus des collectivités territoriales :

- « Sécuriser l'exécution d'un marché public »
- « Les fonds structurels européens - Moteurs de l'action publique »
- « Développement durable : conduire le changement au sein d'une collectivité territoriale »
- « Production locales et restauration collective, quelles opportunités pour les collectivités territoriales ? »
- « La voirie communale »
- « Réussir la passation et l'exécution des délégations de service public »
- « Entreprendre une politique d'ouverture à l'international - Dimensions stratégiques, financières, organisationnelles de la coopération décentralisée »
- « Les droits des conseillers municipaux - Pacifier l'exercice de votre mandat, sécuriser vos pratiques, éviter les contentieux »
- « Finances, budgets, fiscalité locale : comment mieux communiquer ? »
- « Les relations des communes avec les associations »
- « Communiquer sur Internet et gérer son e-réputation à l'heure du web 2.0 »
- « E-réputation des élus »
- « Réussir l'intégration de la conception universelle dans votre collectivité »
- « Énergies et territoires pour élus »
- « Formation pratique au lobbying pour élus »
- « Actualité et bilan du RSA »
- « Attractivité territoriale : conditions pour le développement et l'attractivité d'un territoire »
- « Démocratie participative »
- « Gestion d'un CCAS »
- « Gestion de la dette municipale »
- « Gestion du cimetière »
- « Gestion publique de l'eau »
- « L'élu et les réseaux sociaux »
- « La fiscalité des EPCI »
- « L'accès à internet et le très haut débit pour les collectivités locales »
- « Mettre en œuvre un Plan de Déplacements Urbains – PDU »
- « Régie, DSP, marché, SPL, SEM, PPP... Quel mode de gestion choisir ? »
- « Vidéo-protection et LOPPSI 2 »

Sources : site internet « Formation des Élus Locaux » - Greta Deux-Sèvres ; site internet « l'Institut Supérieur des Élus » ; site internet de l'Institut Européen des Politiques Publiques.

Les **avis défavorables**¹ du CNFEL concernent en majorité les sociétés privées. Cela tient souvent à une **excessive spécialisation** ou à un **manque de connaissance des besoins spécifiques des élus ou des collectivités territoriales**. Le CNFEL relève à cet égard que le secteur privé est souvent « *enclin à proposer des thèmes de formation limités à un seul domaine d'intervention qui s'avère trop étroit et spécialisé ou sans lien direct avec l'exercice du mandat d'élu local pour satisfaire aux besoins fondamentaux des élus locaux mentionnés dans le Code général des collectivités territoriales* ».

Comme l'indique par ailleurs le CNFEL : « *on note que certains organismes, publics ou privés, semblent avoir pour unique souci d'élargir leur "clientèle" en proposant aux élus les modules de formation déjà créés pour d'autres publics, cadres territorial ou d'entreprise, sans prendre le temps de les adapter aux besoins spécifiques du mandat de l'élu* ». A l'inverse, il note que « *les associations d'élus majoritairement implantées au niveau départemental présentent des programmes variés et adaptés aux attentes des élus locaux pour l'exercice de leur mandat* ». En outre, il convient de souligner que les tarifs pratiqués par les associations d'élus sont souvent financièrement plus intéressants pour la collectivité territoriale.

Votre délégation rappelle l'importance de bien distinguer le besoin de l'élu en qualité de personnalité politique ou de citoyen et les besoins de formation de l'élu pour l'exercice de ses fonctions au service de la collectivité.

En cas de contentieux, la jurisprudence administrative confirme le plus souvent les positions du CNFEL et la décision ministérielle de refus d'agrément. Ainsi en fut-il par exemple dans le jugement du 30 avril 2002 du Tribunal administratif de Lyon (société Jurispublic n° 9902476) au motif que « *le programme de formation présentait un caractère étroit et très spécialisé et qu'il n'était pas en adéquation avec les besoins de formation des élus locaux* ».

De façon similaire, la Cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt du 18 novembre 2004, a confirmé la position du Conseil et la décision ministérielle qui refusait l'agrément à un organisme souhaitant former les élus dans les domaines de la bureautique et de l'informatique au motif que « *les formations proposées ne visent pas à répondre aux besoins spécifiques des élus locaux* ».

¹ Les principales raisons qui ont motivé des avis défavorables : excessive spécialisation des thématiques proposées et/ou étroitesse du champ de formation ; inadéquation du programme de formation aux besoins des élus pour l'exercice de leurs fonctions ; qualifications des formateurs apparaissant insuffisantes ou non adaptées ; risque de confusion avec l'activité de conseil exercée par ailleurs ; structure juridique non adaptée à la procédure d'agrément ; moyens financiers faibles ne permettant pas d'assurer la pérennité de la structure.

Le 30 décembre 2005, la Cour administrative d'appel de Paris a précisé, concernant des propositions de formation aux techniques de prise de parole en public, « *qu'en égard à l'objet du dispositif relatif à la formation des élus locaux, les formations offertes par les organismes susceptibles d'être agréés doivent répondre aux besoins spécifiques de la gestion des collectivités territoriales et de l'exercice des mandats locaux ; que le ministre peut dès lors à bon droit décider (...) de refuser d'agréer un organisme qui offre des formations qui ne sont pas spécifiquement adaptées à ces besoins (...)* ».

En clair, le principal général doit être que **les formations proposées aux élus locaux doivent être en lien direct avec l'exercice du mandat local**, faciliter cet exercice et accroître leur efficacité dans la gestion de leur collectivité.

Sur le terrain, plusieurs situations interrogent souvent les élus souhaitant bénéficier du droit à la formation.

(1) Le cas des voyages d'étude

C'est d'abord le cas **des voyages d'études de la collectivité territoriale**. Sans interdire les voyages d'études, qui ont pu parfois être envisagés comme des voyages d'agrément, la loi du 3 février 1992 est venue encadrer cette possibilité. D'une part, les garanties accordées pour l'exercice du droit à la formation ne sont pas applicables aux voyages d'études. D'autre part, et en vertu du Code général des collectivités territoriales, ces voyages doivent faire l'objet d'une **délibération** précisant leur **objet**, qui doit avoir un **lien direct avec l'intérêt de la commune**, et leur **coût prévisionnel**.

(2) Le cas de la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle

C'est ensuite le cas de **la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) professionnelle**. Bien sûr, rien n'interdit aux élus locaux qui le souhaitent de valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat, comme le prévoit notamment l'article L. 335-5 du Code de l'éducation, ou encore d'établir un bilan de compétences. Mais il s'agit **d'initiatives personnelles**, engagées dans la perspective d'un **projet professionnel, qui ne peuvent pas être prises en charge par le budget de la collectivité** puisqu'elles ne sont pas en lien direct avec l'exercice du mandat local au sens du Code général des collectivités territoriales. Sur ce point, votre délégation salue la proposition de la commission des Lois du Sénat qui, à l'initiative de son rapporteur, a introduit¹, pour l'obtention d'un titre universitaire, un dispositif analogue à ce qui existe pour les formations professionnelles : la faculté pour les titulaires d'une fonction électorale locale (maire, adjoint au maire, président, vice-président avec délégation de conseil général ou régional...) de demander la

¹ Dans le cadre de la proposition de loi précitée de M. Bernard Saugey et Mme Marie-Hélène Des Esgaulx pour renforcer l'attractivité et faciliter l'exercice du mandat local.

validation de l'expérience acquise dans ce cadre pour **l'obtention d'un titre universitaire**¹.

La question de l'après mandat est une préoccupation majeure des élus locaux. Elle a fait l'objet de nombreux développements lors des états généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat les 4 et 5 octobre 2012. Il a été souligné à de nombreuses reprises la nécessité de mettre en place un vrai **statut de l'élu** offrant des garanties permettant la poursuite d'une carrière professionnelle à la suite d'un mandat électif. Cela a d'ailleurs été envisagé par de nombreux élus comme une condition même de diversification des profils sociologiques des responsables politiques locaux.

La réinsertion professionnelle des élus sur le marché du travail est évidemment inextricablement liée à celle de la formation des titulaires de mandat. Des organismes privés se sont d'ailleurs positionnés sur ce marché et proposent aux élus des formations diplômantes² spécifiques, à la condition que ceux-ci assument personnellement les frais de scolarité. En clair, la collectivité finance le coût du suivi des enseignements alors que l'élu prend à sa charge les droits d'inscription universitaire et, éventuellement, la validation des acquis professionnels. A la fin de la formation, l'élu se voit délivrer un diplôme universitaire.

Votre délégation estime que ces formations diplômantes constituent une solution à privilégier pour favoriser la sortie de mandat. Outre la réinsertion des élus, elle participe à la dynamique de renouvellement des responsables politiques et peut éviter, à long terme, la monopolisation et le cumul des mandats. C'est pourquoi, afin d'éviter que les crédits publics de la formation ne servent à financer la transition professionnelle de l'élu, votre délégation propose la création d'un **organisme collecteur national** à travers lequel les élus pourraient financer directement leurs formations diplômantes dans le cadre d'un « **droit individuel à la formation** » (DIF), sur le même modèle que ce qui existe pour les salariés du privé. En clair, il s'agit de créer un « 1 % formation » alimenté par une cotisation obligatoire des élus, destinée exclusivement à financer les formations de réinsertion professionnelle. Cette proposition présente l'avantage, d'une part, de la mutualisation entre élus, et ce quel que soit le nombre de mandats (plus l'élu fait de mandats, plus il participe financièrement), et, d'autre part, de bien distinguer ce qui relève de la formation dans le cadre de l'exercice du mandat et ce qui relève de la formation personnelle de l'élu pour sa réinsertion sur le marché du travail.

¹ Ce pourrait être, par exemple, la prise en compte de l'activité d'un adjoint à l'urbanisme pour la délivrance d'un diplôme en aménagement du territoire.

² L'Institut européen des politiques publiques a lancé avec l'Université Paris 8 le premier diplôme d'études supérieur d'université (DESU) de niveau Bac+4 « Droit et gestion des collectivités territoriales » auprès d'un public exclusivement composé d'élus locaux. Sciences Po formation continue propose également des formations diplômantes mais non spécifiquement dédiées aux élus : les « executive master » et les « parcours certifiants ».

Recommandation 4 : créer une enveloppe de réinsertion professionnelle de l'élu, alimentée via une cotisation obligatoire perçue sur son indemnité et gérée par un organisme collecteur national.

(3) Le cas de l'offre de la formation des partis politiques

Enfin, **la situation de l'offre indirecte de formation des partis politiques peut parfois poser des difficultés.** En effet, comme le relève l'Association des départements de France, « *il existe une ambiguïté concernant l'agrément dont disposent les organismes de formation mis en place par les partis politiques. On voit bien, à la lecture des programmes proposés, qu'ils se situent dans un champ différent des autres organismes agréés. Et il n'est pas rare, dans les collectivités, que certains fonds inscrits correspondent à la participation d'élus à des manifestations organisées par les partis politiques, type universités d'été...* ».

Votre délégation estime, dans le prolongement de cette constatation, que les crédits destinés à la formation n'ont pas pour objet de financer indirectement la participation d'élus aux manifestations organisées par les partis politiques.

c) Du côté de la demande, celle-ci doit être bien identifiée, ainsi que librement et clairement exprimée

Du côté de la demande, le droit à la formation s'exerce spontanément, sur la base du **volontariat**, le principe étant **la liberté de choix pour l'élu local**.

Lors des débats concernant la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la question de l'éventuelle introduction d'une obligation de formation des élus locaux avait été soulevée. En effet, certains considéraient nécessaire d'obliger les élus locaux à se former, notamment pour la première année de mandat, plusieurs dispositifs ayant été envisagés¹ pour cela. Une telle disposition n'a finalement pas été adoptée, les élus locaux constituant par essence une population très hétérogène, peu propice à un traitement uniforme.

Votre délégation reste convaincue qu'il convient de préserver la liberté de l'élu local de mettre en œuvre son droit à la formation. En clair, elle considère qu'il ne serait pas opportun d'instituer une obligation de formation pour les élus locaux, notamment en début de mandat.

Recommandation 5 : préserver la liberté de l'élu local de recourir ou non à l'usage de son droit à la formation et refuser toute obligation en la matière.

¹ Exemple : consacrer 6 jours à la formation dès la première année du mandat, sur les 18 jours disponibles, sous peine de les perdre.

Si la formation des élus locaux doit reposer sur le principe du volontariat, en revanche, pour que la demande potentielle soit clairement cernée, **il conviendrait de disposer de données sur le niveau de formation actuelle des élus locaux**. Or, aucune étude précise ne permet aujourd'hui d'évaluer le « profil sociologique » des titulaires de mandats locaux (niveau de diplôme, formation, acquis de l'expérience professionnelle). Or, de telles statistiques seraient précieuses car elles permettraient sans doute de mieux identifier les besoins et donc de mieux structurer l'offre de formation. C'est pourquoi votre délégation recommande de lancer des études¹ en la matière, qui pourraient associer des chercheurs en sciences politiques, des représentants des associations d'élus et des représentants du ministère de l'Intérieur, avec un pilotage du CNFEL.

Recommandation 6 : demander au ministère de l'Intérieur la constitution d'un groupe de travail piloté par le Conseil national de la formation des élus locaux et chargé de conduire une étude sur le profil sociologique des élus locaux.

3. Consolider l'information des élus en matière d'offre de formation

La demande de formation des élus locaux est aujourd'hui relativement modeste, comme le montre la **sous-consommation des crédits** ouverts à cette fin. Cela a été largement confirmé à votre délégation lors de ses auditions. À de nombreuses reprises, il lui a été indiqué que **les élus des communes étaient beaucoup moins demandeurs que ceux des départements ou encore des régions**. Et c'est plus particulièrement chez les élus des petites communes, où les moyens sont souvent limités, que la demande de formation est la plus faible. Or, et paradoxalement, ce sont précisément ces élus qui ont un besoin cruel de formation dans des domaines très pointus (urbanisme, environnement, etc.).

a) Développer l'information sur les formations existantes

Dans la mesure où le droit à la formation permet d'aider les élus de nos territoires à améliorer leur efficacité au quotidien, mais également à mieux appréhender les évolutions de leurs missions, votre délégation appelle ceux-ci à s'en saisir de façon plus systématique. Elle souhaite une **banalisation de ce droit** auprès des élus. **Pour cela, il est évidemment indispensable de consolider l'information des élus.**

Votre délégation regrette que soit si peu respectée dans les assemblées locales l'obligation d'information, pourtant consacrée par les textes, puisqu'en vertu du Code général des collectivités territoriales, « *toute collectivité doit, dans les trois mois suivant son renouvellement, organiser un*

¹ La DGCL a produit des statistiques sur les élus locaux et les catégories socioprofessionnelles, mais uniquement concernant les maires et sans référence au type et au niveau de formation.

débat » sur ce sujet et fournir à ses élus un tableau nominatif des formations suivies par ses membres.

Pourtant, **l'information disponible existe**. Actuellement, les élus souhaitant se former dans un domaine précis bénéficient d'une liste de l'offre de formation, ventilée par organisme et par localisation géographique, grâce à un site internet créé en 2008 par la Caisse des dépôts et consignations et l'Association des maires de France, où figure notamment une rubrique « *les organismes agréés pour la formation des élus*¹ ». D'autres sites internet² proposent également dans leur « annuaire des acteurs de la formation » la liste des organismes agréés pour la formation des élus, mise à jour très régulièrement.

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur propose, pour sa part, de nombreuses informations relatives au droit à la formation des élus ainsi qu'aux procédures d'agrément et de renouvellement. Elle publie également sur son « portail Internet », une **liste, actualisée par département, des organismes agréés pour la formation des élus**.

Votre délégation se félicite d'une telle initiative et recommande de poursuivre cet effort de circulation de l'information afin d'améliorer la lisibilité de l'offre existante à destination de tous les élus locaux, notamment dans les territoires isolés ou ruraux.

b) Développer les supports d'information à destination des élus locaux

Il convient également d'encourager l'ensemble des acteurs et des institutions en contact avec les élus locaux à **diffuser de l'information** susceptible d'intéresser ces derniers dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

A cet égard, **votre délégation souligne l'excellent travail accompli par les associations d'élus** qui publient régulièrement, dans de nombreux domaines (urbanisme, transport, statut de l'élu, environnement, etc.), des guides pratiques à l'intention des élus locaux. De nombreuses institutions publiques (ministères, Assemblée nationale, Sénat, autorités administratives indépendantes) participent également à l'information des élus locaux dans le cadre de leurs missions. Les guides méthodologiques, les fiches pratiques et tous les autres supports, notamment Internet, sont autant d'outils précieux et gratuits que peuvent exploiter les élus. Évidemment, il ne s'agit pas là à proprement parler de « formation », mais plutôt d'information, qui concourt néanmoins à une meilleure connaissance des politiques publiques en général.

¹ www.localtis.info.

² www.centre-inffo.fr.

Recommandation 7 : encourager l'ensemble des acteurs et institutions en contact avec les élus locaux à leur diffuser de l'information dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

4. S'appuyer sur les technologies de l'information et de la communication pour proposer une offre de formation accessible sur l'ensemble du territoire

Dans le domaine de la formation, le « *e-learning* » (ou la « e-formation ») représente aujourd'hui une alternative, **parfois moins coûteuse** mais **surtout plus pratique**, pour les élus confrontés à l'éloignement des structures de formation. En effet, celle-ci peut justement permettre de répondre aux carences d'implantation des organismes de formation dans certains territoires.

De plus en plus d'organismes s'engagent désormais dans ces formations à distance, qui sont pour l'instant très peu utilisées par les élus locaux alors qu'elles méritent d'être encouragées. C'est pourquoi ces derniers doivent être incités à recourir à de tels dispositifs.

Recommandation 8 : encourager les élus locaux à recourir à la formation à distance.

II. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EST AUJOURD'HUI ASSURÉE DANS UN CADRE JURIDIQUE PLUS COMPLET

A coté de la formation des élus locaux, l'autre enjeu important pour les collectivités territoriales est celui de la formation des agents publics locaux. Le **cadre juridique** de la formation de ces personnels territoriaux est **davantage développé** que celui qui existe actuellement pour les élus locaux.

Surtout, à la différence de ces derniers, les fonctionnaires territoriaux sont placés dans un schéma de **formation obligatoire** au cours de leur carrière. C'est le cas, par exemple, de la formation dispensée dans le cadre de la première année, qui conditionne **la titularisation même de l'agent en tant que fonctionnaire**.

A. LE CADRE DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EST DÉTERMINÉ PAR LE LÉGISLATEUR

La formation est devenue l'un des paramètres clés de la **bonne intégration** des agents territoriaux dans leur environnement professionnel et de leur compréhension des enjeux des territoires. Aussi, compte tenu de leur **impact sur le fonctionnement des collectivités territoriales, les règles relatives à la formation** des personnels dans la fonction publique territoriale sont **fixées par le législateur**. Aujourd'hui, le cadre juridique permet ainsi à un agent de bénéficier d'une formation adaptée à chaque étape de sa vie professionnelle : recrutement, changement de poste, mobilité, emploi fonctionnel.

1. Un cadre juridique initialement fixé par la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale

a) Une loi qui s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation et de son développement

La mise en œuvre de la décentralisation nécessite des **ressources humaines adaptées aux besoins des collectivités territoriales**. C'est pourquoi **la loi du 12 juillet 1984¹** complétant celle du **26 janvier 1984**, qui instituait la fonction publique territoriale, s'inscrit dans les dispositifs législatifs de décentralisation de 1982 et 1983.

La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale détermine ainsi les différents types de formations offertes aux agents territoriaux.

¹ Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Elle rend **obligatoire le plan de formation** au sein de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Elle reconnaît **le droit à la formation des fonctionnaires territoriaux** et leur garantit notamment l'accès à la préparation aux concours et examens professionnels ; la formation prévue par les statuts particuliers pour la titularisation ; la formation dispensée en cours de carrière en relation avec les fonctions exercées ou en vue d'accéder à un nouveau cadre d'emploi ; la formation professionnelle à leur initiative.

L'importance de la formation des agents publics locaux ne doit pas être sous-estimée. En permettant aux agents d'exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées, elle contribue pleinement à la satisfaction des besoins des usagers et au plein accomplissement des missions du service. Elle permet en outre l'adaptation au changement, notamment à l'évolution des compétences des collectivités, en les autorisant à se doter d'un personnel qualifié. **En cela, votre délégation estime que la formation des agents territoriaux est une des conditions qui participent de la libre administration des collectivités territoriales.**

b) Le Centre national de la fonction publique territoriale

En conséquence des lois de décentralisation et de la création d'un statut unique pour les personnels des collectivités territoriales, un établissement public unique est créé¹. La mise en œuvre de la formation des agents publics locaux est ainsi confiée, de manière exclusive pour certaines d'entre elles, au **Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT), au titre de sa principale mission obligatoire.

Le CNFPT assure aujourd'hui l'essentiel de la formation des agents territoriaux. La structure, dont le siège est à Paris, dispose de 2 221 agents répartis au sein des 29 délégations régionales et des 64 antennes départementales qui couvrent le territoire en plus des 5 instituts de formation de cadres supérieurs, dont l'Institut national des études territoriales² (INET).

Son budget est alimenté par **une cotisation obligatoire de 1 % de la masse salariale des collectivités territoriales.** Votre délégation estime que **cette enveloppe doit être maintenue à ce niveau et se félicite que la loi de finances rectificative pour 2012 ait rétabli cette cotisation à 1 % au lieu de 0,9 % dès le 1^{er} janvier 2013** (au lieu du 1^{er} janvier 2014³). Cette mesure avait été réclamée par les associations d'élus, les organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale, ainsi que les 7 000 collectivités qui ont adopté une délibération en ce sens. Son premier effet sera le retour du remboursement des frais de transport des stagiaires.

¹ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, dite loi Galland.

² Créé et installé à Strasbourg en 1997, l'INET est chargé de la formation initiale et continue des cadres supérieurs territoriaux.

³ La loi de finances rectificative pour 2011 avait en effet prévu l'abaissement du taux de la cotisation versée au CNFPT de 1 % à 0,9 % pour les exercices 2012 et 2013.

En 2011, les ressources issues du « 1 % formation » se sont ainsi élevées à 342,3 millions d'euros, en progression de 2 % par rapport à 2010 et de 9 % par rapport à 2008. Les dépenses de formation du CNFPT ont, de leur côté, augmenté de 37 % entre 2008 et 2011 pour atteindre 169 millions d'euros. En 2011, le CNFPT a formé plus de 940 000 agents territoriaux, soit une progression de 31 % par rapport à 2008, ce qui a représenté 2 519 468 journées de formation stagiaires, soit plus de 14 millions d'heures de formation dispensées.

L'offre de formation du CNFPT en 2012 (extrait)

- Acquérir ou développer ses compétences en bureautique et outils de communication
 - La complexité organisationnelle et relationnelle dans son service
 - Améliorer sa communication écrite et orale
 - De la prise de note au compte-rendu
 - La relation d'accueil avec un public entre deux cultures
 - Accueillir un usager en situation de handicap
 - Prévenir et gérer les risques de souffrance au travail dans son service
 - Optimiser son mode de classement et d'archivage
 - Initiation à l'administration territoriale
 - Savoir organiser, conduire et analyser une enquête quantitative
 - Réussir sa prise de poste à responsabilité : prendre une fonction d'encadrant
- de proximité
 - L'expertise sectorielle dans l'achat public
 - Enjeux stratégiques et juridiques de la responsabilité du cadre territorial
 - Coopération décentralisée
 - Évaluer la politique publique de sa collectivité
 - Savoir se positionner dans la relation élu - cadre territorial
 - Conduire la territorialisation de l'action publique
 - L'intégration du développement durable dans les politiques et le management
- d'une collectivité
 - Management des services techniques
 - Déontologie et e-déontologie du cadre territorial : actualité et enjeux
 - Pratiquer les partenariats public-privé et les montages contractuels complexes
 - Réussir une négociation avec les candidats à une délégation de service public
 - Gestion et financement des édifices culturels
 - Risques, responsabilité et principe de précaution : l'anticipation au cœur de l'action publique locale
 - Les mécanismes de financement de l'intercommunalité
 - Les tableaux de bord, les indicateurs de gestion et le contrôle de gestion de ses activités ou de son service
 - La tarification des services publics aux usagers

- TVA et collectivités territoriales, perfectionnement
 - Manager la fonction communication de la collectivité
 - Les institutions européennes et la place des collectivités : visites et rencontres d'acteurs à Bruxelles
 - La plus-value d'un projet européen : construction d'un partenariat entre régions européennes
 - Le management stratégique des politiques territoriales du handicap
 - Les relations Éducation nationale - Collectivités territoriales
 - La déclaration de naissance et le livret de famille
 - Le contentieux des opérations funéraires
 - Laïcité et restauration scolaire
 - L'hygiène alimentaire en restauration collective
 - Concevoir un nouvel équipement culturel : problématiques et méthodologie
- Source : CNFPT*

Le CNFPT est ainsi une **véritable « machine » organisée**, proposant une **offre de formation** continue à destination des agents des collectivités territoriales, sur la base des plans de formation arrêtés par ces dernières. Le CNFPT accompagne les collectivités pour l'élaboration de leurs plans de formation et pour l'orientation de leurs agents.

Environ 1,7 % de la masse salariale des collectivités territoriales, soit plus de 500 millions d'euros, est consacrée à la formation des agents publics locaux : 1 % est consacré au CNFPT et 0,7 % aux autres prestataires (associations, secteur médico-social, instituts d'études politiques, organismes privés etc.).

Le point fort du CNFPT réside dans une offre de formation dont les coûts sont très compétitifs pour les collectivités territoriales. En effet, en moyenne, les frais pédagogiques (hors hébergement et transport), par agent et par jour de formation, s'élèvent à 135 euros, contre 441 euros en moyenne dans le secteur public et 669 euros dans le secteur privé. Cela tient en partie au fait que le CNFPT recourt directement à des cadres territoriaux pour dispenser les formations. Pour l'essentiel, les **formateurs**¹ sont des cadres territoriaux, des universitaires, des vacataires et, parfois, des consultants.

Votre délégation se félicite de constater que les formations sont en phase avec le terrain puisque les stagiaires formés par le CNFPT en 2010 proviennent à 59,8 % des communes et des centres communaux d'action sociale, qui représentent 60,8 % des effectifs de la fonction publique territoriale. Par ailleurs, l'activité de formation à destination des communes rurales (moins de 2000 habitants) a augmenté de 34 % entre 2008 et 2010.

¹ Selon les données transmises par le CNFPT, 14 413 formateurs vacataires et 1 931 organismes de formation sont intervenus en 2010 pour assurer les formations du CNFPT. Les formateurs sont à 60 % des agents territoriaux.

2. La formation des agents territoriaux a été profondément renouvelée en 2007

Une grande réforme de la fonction publique territoriale a toutefois été rendue nécessaire dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation (loi constitutionnelle du 28 mars 2003) et des mutations qu'ont connues les collectivités ces dix dernières années, notamment avec l'intercommunalité.

Afin d'adapter l'outil de formation aux évolutions rapides qui affectent les collectivités territoriales, une vaste réforme de ce secteur a donc été engagée par la loi du 19 février 2007¹ et par les décrets du 26 décembre 2007² et du 29 mai 2008³. Cette réforme devait notamment transposer les innovations de l'accord national interprofessionnel de 2003 et de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie à la fonction publique territoriale.

Ces nouvelles dispositions visent à garantir une **formation adaptée aux besoins des agents (1 800 000 agents territoriaux⁴) et à l'attente des employeurs locaux (57 000 collectivités locales)**. Il s'agit également **d'inscrire cette formation tout au long de la vie professionnelle**.

Désormais, les textes distinguent, d'une part, **les formations statutaires obligatoires** qui interviennent notamment en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, **les formations continues** organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

a) Les formations statutaires obligatoires des agents territoriaux

Le **nouveau cadre** pour la **formation statutaire obligatoire** prévoit :

- des actions favorisant **l'intégration des agents** de toutes catégories dans la fonction publique territoriale, dispensées en début de carrière, dans l'année qui suit leur nomination et à chaque changement de cadre d'emplois ;

- et des actions de **professionnalisation**, dispensées tout au long de la carrière (aux moments clefs du parcours professionnel) et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.

Les conditions de mise en œuvre de ces formations sont déclinées par les deux décrets du 29 mai 2008 précités.

Le premier décret, « *relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires* », s'attache à définir **une architecture de formation obligatoire commune aux divers personnels territoriaux**.

¹ Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

² Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, publié au JO du 31 décembre 2007.

³ Les décrets n° 2008-512 et n° 2008-513 du 29 mai 2008 (JO du 1^{er} juin 2008) ont modifié les formations statutaires obligatoires des fonctionnaires territoriaux.

⁴ Dont 75 % de catégorie C, 15 % de catégorie B et 10 % de catégorie A.

Il est complété par un second décret « modifiant les statuts particuliers de certains cadres d'emplois », qui introduit dans **les statuts particuliers de chaque cadre d'emplois** concerné les dispositions relatives aux durées des formations et aux périodes de la carrière au cours desquelles elles doivent être suivies.

Cette réforme a donné lieu à une très large concertation, menée pendant plusieurs mois entre les organisations syndicales, les employeurs territoriaux, les associations professionnelles de cadres territoriaux et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'économie générale de la réforme consiste à opérer un **rééquilibrage des temps de formation en faveur de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux** par la mise en place d'actions de courte durée intervenant de manière cadencée tout au long de la carrière et en fonction des besoins des agents.

Il s'agit de résoudre l'équation de **l'exigence d'une formation professionnelle** ambitieuse pour la fonction publique territoriale avec celle d'un **coût constant pour les collectivités territoriales** (à travers la cotisation du « 1 % formation » versée au CNFPT).

L'objectif a également consisté à introduire un **maximum de souplesse et de négociation** dans le dispositif, tout en respectant le **caractère obligatoire prévu par la loi**, ce qui suppose notamment un cadre précis et des mécanismes de garantie.

Les textes corrigent les critiques à l'encontre du précédent schéma, qui se caractérisait par des durées de formation jugées trop longues et redondantes avec les connaissances scolaires ou universitaires des lauréats des concours et concentrées uniquement sur les premières années de la carrière.

Ils prévoient donc une **formation obligatoire mieux ciblée**, intervenant désormais **tout au long de la carrière** (en fonction des besoins liés à cette dernière et à l'occasion, en particulier, de la prise de postes à responsabilité).

Ils marquent, en outre, la volonté de **toucher tous les personnels territoriaux**, en particulier ceux de catégorie C jusqu'alors exclus de ce type de formation.

Enfin, des phases de **négociation** et de **contractualisation** entre les agents et les employeurs ont été introduites et des mécanismes de dispense – partielle ou totale – de formation ont été prévus pour éviter toute redondance, en prenant en compte les formations antérieures et l'expérience professionnelle.

De manière plus détaillée, les nouveaux décrets **fixent les objectifs de la formation d'intégration** qui doit intervenir au cours de l'année de nomination et préalablement à la titularisation éventuelle, dans une optique de découverte de l'environnement territorial.

Ils précisent également **les finalités de la formation de professionnalisation**, qui se compose d'une formation de professionnalisation au **premier emploi**, d'une formation de professionnalisation **tout au long de la carrière** du fonctionnaire et d'une formation de professionnalisation suivie à la suite de **l'affectation sur un poste à responsabilité**. Le suivi de ces actions conditionne la promotion interne, conformément à l'objectif de professionnalisation qui la sous-tend.

En ce qui concerne **les durées**, et à l'exception des personnels d'encadrement supérieur et des filières sapeur-pompier et police municipale, le choix a été fait de retenir **des durées de formation et une périodicité identiques pour tous les cadres d'emplois**, quelle que soit la catégorie dont ils relèvent. Il est ainsi prévu :

- 5 jours de **formation d'intégration, conditionnant la titularisation**, visant à découvrir le « monde territorial », durant l'année de stage ou suivant la nomination (pour mémoire, sauf formation en école et lauréats de la promotion interne). Il convient de souligner, pour s'en féliciter, que **la généralisation des formations d'intégration concerne également les fonctionnaires de catégorie C**. Ce droit a concerné 64 000 agents en 2010, selon les données transmises par le CNFPT. Ainsi, entre 2008 et 2010, les actions de formations à destination de la catégorie C ont augmenté de 45 %.

Cette formation d'intégration est essentielle car elle permet aux agents d'être mieux « préparés », c'est-à-dire de disposer d'une meilleure connaissance de la collectivité, de son rôle et de son organisation. En revanche, si la durée de 5 jours est pertinente pour les agents de catégorie C (qui ne bénéficiaient avant 2007 d'aucune obligation de formation), elle s'avère insuffisante pour les agents de catégorie B et A¹. Sur ce point, votre délégation rejoint donc les préconisations du CNFPT, qui demande² au gouvernement de modifier le décret réglementant la durée des formations d'intégration des agents de catégorie A et B.

Recommandation 9 : dresser un bilan de la formation d'intégration des agents de catégorie A et B afin d'examiner si le dispositif actuel est satisfaisant. Au besoin, demander au gouvernement de modifier le décret réglementant la durée des formations d'intégration de ces agents pour la faire passer de 5 à 10 jours.

- un minimum de 3 jours (en catégorie C) ou de 5 jours (catégories A et B) et un maximum de 10 jours de **formation de professionnalisation au premier emploi**, dans les 2 ans suivant la nomination (sauf pour les médecins territoriaux). Cette formation doit ainsi permettre l'adaptation du fonctionnaire dans sa première affectation.

¹ Avant 2007, ils étaient contraints de suivre une formation longue, complétée par un stage.

² Motion demandant la modification des durées des formations initiales, adoptée par le Conseil d'administration du CNFPT le 20 juin 2012.

- 2 à 10 jours de **formation de professionnalisation tous les 5 ans maximum, sauf prise de poste à responsabilité** entraînant une obligation de formation de 3 à 10 jours dans les 6 mois suivant l'affectation (postes qui recouvrent les emplois fonctionnels, certains postes éligibles à la NBI et d'autres fonctions définies localement et qui peuvent concerner également les médecins). Là encore, ces formations sont essentielles car elles permettent le maintien à niveau des compétences tout au long de la carrière, et favorisent la prise de poste à responsabilité.

Concrètement, **la durée et le contenu des formations** (définis par le CNFPT) **sont arrêtés par l'autorité territoriale**, après concertation avec le fonctionnaire. En cas de désaccord, la durée est celle correspondant au minimum réglementaire prévu, la collectivité choisissant l'action et ses modalités de mise en œuvre en concertation avec le CNFPT.

Les modalités de mise en œuvre des formations statutaires

La collectivité employeur inscrit les formations obligatoires statutaires dans un plan de formation qu'elle transmet au CNFPT.

Elle informe le CNFPT de ses prévisions de recrutement au 1^{er} janvier de l'année qui suit et de chacune des nominations d'agent en cours d'année ainsi que de chacune des affectations à un poste à responsabilité.

Le suivi de la formation d'intégration conditionne la titularisation de l'agent. Le suivi de la formation de professionnalisation conditionne l'accès à une promotion interne.

La collectivité informe chaque année les agents sur leur situation vis-à-vis des formations statutaires.

Le CNFPT fournit à l'agent et à la collectivité les attestations de suivi des actions et/ou de dispense. L'agent est invité à conserver ces attestations dans son livret individuel de formation et peut communiquer son livret à l'occasion d'une demande de réduction des formations statutaires.

b) Les autres types de formation des agents territoriaux

Relèvent de ces formations les **préparations aux concours et aux examens professionnels**, la **formation continue** dispensée en cours de carrière et la **formation personnelle**. Leur application réglementaire a été fixée par le décret du 26 décembre 2007 précité.

Ces formations concernent les **fonctionnaires territoriaux** aussi bien que les **agents non-titulaires**.

Elles sont accordées **sous réserve des nécessités de service** mais l'autorité territoriale ne peut opposer deux refus successifs à un fonctionnaire demandant à bénéficier de ces actions qu'après avis de la commission administrative paritaire compétente.

L'une des principales mesures introduites par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale est la création **d'un droit**

individuel à la formation (« DIF ») professionnelle¹ de 20 heures par an cumulables pendant 6 ans pour tous les agents (titulaires ou non), droit qui reste donc plafonné à 120 heures.

Ce DIF ne peut être utilisé qu'à la condition que les actions de formation suivies **correspondent à des formations de perfectionnement² ou de préparation aux concours et examens professionnels³** de la fonction publique⁴, et soient **préinscrites dans le plan de formation de la collectivité**. Autrement dit, ces formations constituent une priorité de la collectivité.

Les formations de perfectionnement et les actions de préparation aux concours et examens professionnels

- Les formations de perfectionnement participent à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents territoriaux. Leur but est de développer les compétences des fonctionnaires ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles, afin de rendre plus efficaces les fonctions confiées aux agents et d'améliorer ainsi le service aux usagers et l'adaptation des missions des services.
- Les actions de préparation aux concours et examens professionnels de la FPT ont pour objet de permettre aux fonctionnaires de se préparer à un avancement de grade ou à un changement de cadre d'emplois par la voie des examens professionnels ou de concours réservés aux fonctionnaires. Ces concours ou examens peuvent aussi concerner l'accès aux corps de la fonction publique d'État, de la fonction publique hospitalière et aux emplois des institutions européennes.

Le choix de l'action de formation arrêtée dans le cadre du DIF fait l'objet d'une **convention** entre l'agent et l'employeur local. En cas de refus de l'employeur deux années de suite, l'agent bénéficie d'une priorité d'accès aux actions de formation équivalentes organisées par le CNFPT⁵. Les agents ont une liberté totale dans le choix de l'organisme qui délivrera la formation.

Le DIF peut être mis en œuvre pendant ou en dehors du temps de travail. Ce choix fait l'objet d'une discussion préalable dans le cadre du comité technique paritaire. Lorsque le DIF est mis en œuvre en dehors du temps de travail, l'employeur territorial verse une allocation de formation d'un montant égal à 50 % du traitement horaire.

Enfin, les agents territoriaux bénéficient de deux dispositifs importants car vecteurs de promotion sociale au sein de la fonction

¹ Article 3 de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007 et article 4 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

² Articles 1-2, 2 et 7 de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007.

³ Articles 1^{er} (3°), 2, 3 et 7 de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007.

⁴ La réforme de 2007 s'est traduite en l'espèce par l'extension de la formation de préparation aux concours et examens professionnels à l'ensemble des concours et examens des trois fonctions publiques.

⁵ Le CNFPT propose aux collectivités un modèle de convention « DIF », renseigné et signé par l'agent et la collectivité employeur à la suite d'une concertation entre l'agent et sa hiérarchie. Ce modèle est téléchargeable sur les sites internet des délégations régionales et écoles du CNFPT.

publique territoriale : la validation des acquis de l'expérience¹ (VAE) et la reconnaissance de l'expérience professionnelle² (REP).

Dans la cadre de la VAE, le fonctionnaire doit adresser sa demande à l'autorité qui délivre le titre ou le diplôme. La seule condition réglementaire pour en bénéficier est d'avoir exercé une activité, professionnelle ou non, en rapport avec le titre ou diplôme recherché pendant une durée d'au moins 3 ans, continue ou non. Dans la fonction publique territoriale, aucune condition d'ancienneté n'est exigée pour déposer une demande de congé VAE (d'une durée de 24 heures, fractionnable), la seule limite imposée étant d'attendre un an entre deux congés de ce type. Le candidat doit constituer un dossier comprenant des documents rendant compte des activités exercées. La demande est examinée par un jury, constitué conformément au règlement du diplôme ou du titre. Les moyens que la collectivité entend déployer au service de la VAE pour ses agents peuvent être annexés au plan de formation.

Votre délégation soutient pleinement ce type de dispositif, dans la mesure où **il permet à l'agent d'acquérir une nouvelle qualification professionnelle** et, notamment, de faire valoir ses compétences dans le cadre d'une mobilité professionnelle ou d'un accès à un concours. Il constitue également **pour les collectivités un outil de gestion des ressources humaines dans un environnement en pleine mutation**.

La REP et l'équivalence des diplômes ont été introduites afin de permettre aux agents de se présenter aux concours en l'absence du diplôme requis. La loi du 19 février 2007 a étendu le bénéfice de la REP pour favoriser les promotions internes et les avancements de grade, et permettre l'adaptation de certaines épreuves de concours.

Cette loi et les décrets d'application du 29 mai 2008 autorisent la prise en compte de l'expérience, ainsi que des diplômes et formations professionnelles antérieures, pour réduire pour tout ou partie, les durées des formations statutaires d'intégration et de professionnalisation.

La mise en œuvre des procédures de reconnaissance relève du CNFPT : pour la réduction des durées des formations obligatoires statutaires ; pour l'appréciation de la dispense de diplôme préalable à un concours³ ; pour les adaptations d'épreuves de concours A + dont il conserve l'organisation.

¹ La VAE est un droit individuel pour tout citoyen depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Elle permet la reconnaissance officielle de l'expérience professionnelle, associative ou bénévole, en vue d'obtenir un diplôme, un titre à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnelle.

² Articles 4 et 11 de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

³ Lors de l'inscription à un concours, les candidats devront constituer un dossier permettant à la fois d'apprécier leur expérience professionnelle et de décider si elle équivaut ou non au diplôme normalement requis.

c) Deux outils importants à la disposition des collectivités territoriales

(1) Le plan de formation

Il est **obligatoire**¹ et détermine le programme d'actions de formation de la collectivité, après avis du comité technique paritaire. Ce plan, annuel ou pluriannuel, regroupe *a minima* les catégories d'actions suivantes : les formations statutaires (formations d'intégration et de professionnalisation), les formations de perfectionnement et les formations de préparation aux concours et aux examens professionnels. Il est transmis au CNFPT, qui établit chaque année le programme des formations statutaires en tenant compte des priorités² inscrites dans les plans de formation des collectivités. Ces dernières informent chaque année le CNFPT, avant le 1^{er} janvier, de l'état prévisionnel de leurs effectifs.

Votre délégation voit là un **élément essentiel de la politique de formation des employeurs locaux**, en permettant une rencontre entre l'offre et la demande de formation au sein des collectivités territoriales.

(2) Le livret individuel de formation

Ce document, créé dans le cadre du nouveau dispositif de 2007³, retrace les formations suivies par l'agent. Il pourra ainsi être utilisé :

- pour réduire la durée des formations obligatoires ;
- à l'occasion de l'examen de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle lors de l'avancement de grade ou de la promotion interne.

Il est remis à chaque agent, fonctionnaire ou non-titulaire, occupant un emploi permanent de la fonction publique territoriale.

Notons enfin la possibilité d'octroi d'un **droit à congé pour validation des acquis de l'expérience**, ainsi que d'un **droit à congé pour bilan de compétences**.

¹ Article 7 de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007, article 9 du décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la FPT, et articles 2 et 3 du décret du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

² La principale nouveauté de la loi de 2007 vient de l'obligation d'identifier dans le plan de formation les actions de formation demandées par les agents dans le cadre du DIF.

³ Article 1^{er} de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007 modifiant l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984, et décret du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation.

3. Les missions du CNFPT ont été modifiées dans un souci de clarification

Pour mettre en œuvre les dispositifs issus de la réforme, **la loi de 2007 confirme le CNFPT dans son statut et son organisation** (établissement public national, mutualisateur, paritaire et déconcentré) mais fait évoluer ses compétences. Désormais, **il est en charge de la formation professionnelle des agents** (préparations aux concours et examens professionnels, formations d'intégration et de professionnalisation, formations de perfectionnement) ; **de l'observation et de la prospective, des emplois des métiers et des compétences** ; **de la gestion** (notamment les concours, la bourse de l'emploi...) **des agents de catégorie A+**, les autres concours de catégorie A ayant été transférés aux **centres de gestion**.

a) Le CNFPT se recentre sur la formation pour mettre en œuvre la reconnaissance du droit à la formation professionnelle tout au long de la vie¹

L'activité de l'établissement est **centrée sur sa mission d'organisation de la formation des agents territoriaux**.

En lien avec cette mission, il assure la mise en œuvre de procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle, le suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience dont il est saisi ainsi que des demandes de bilans de compétences, la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences, ainsi que la gestion du répertoire national des emplois de direction. Enfin, il transmet au **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale** un **bilan annuel** qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre du **droit individuel à la formation**.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale² (CSFPT)

Il s'agit de l'instance représentative de la fonction publique territoriale. Constitué en « collège des employeurs publics », il doit être consulté par le gouvernement sur la politique salariale et l'emploi public.

Ses compétences ont été élargies en 2007, puisqu'il doit être saisi pour avis des projets d'ordonnances relatifs à la fonction publique territoriale (article 9 de la loi du 19 février 2007 modifiant l'article 9 de la loi du 26 janvier 1984).

Pour les études et statistiques qu'il conduit, le CNFPT, tout comme les collectivités territoriales et les centres de gestion, sont tenus de lui fournir les documents statistiques et les renseignements qu'il demande.

En matière d'emploi, le CNFPT conserve, pour les seuls cadres A bénéficiant d'un statut d'élèves (administrateurs, conservateurs du patrimoine,

¹ *Articles 11 et 12 de la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007 modifiant les articles 12-1 et 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

² *Articles 8 à 10 de la loi du 19 février 2007 modifiant les articles 8,9 et 10-1 de la loi du 26 janvier 1984.*

conservateurs des bibliothèques) et pour les ingénieurs en chef, les missions suivantes : **l'organisation des concours et examens professionnels** ; la **publicité des créations et vacances d'emplois** ; la **gestion de la Bourse nationale des emplois** ; la **prise en charge et la gestion des fonctionnaires privés d'emplois** ; le reclassement en cas d'inaptitude.

Votre délégation observe que, depuis la loi du 19 février 2007, l'action du CNFPT s'est pleinement inscrite dans une approche individuelle des besoins de formation. Désormais, son offre de formation permet aux agents des collectivités territoriales d'élaborer des parcours professionnels spécifiques. L'offre de formation a ainsi augmenté de 28 % depuis 2009.

Surtout, au-delà de l'aspect quantitatif, et comme le relève devant votre délégation M. François Deluga, président du CNFPT, *« le CNFPT tente de répondre le mieux possible aux besoins des collectivités territoriales en développant une offre en adéquation avec les demandes de celles-ci »*. Mais celui-ci tempère en indiquant que *« si toutes les collectivités territoriales appliquaient la loi en se dotant bien d'un plan de formation, nous aurions moins de difficulté pour définir les types de formations adéquates à offrir »*.

Votre délégation regrette donc que seules 40 % des collectivités territoriales soient aujourd'hui dotées d'un plan de formation. Aussi, elle les encourage à recourir plus systématiquement au CNFPT, qui a développé un **dispositif d'accompagnement à l'élaboration des plans de formation**. Une telle initiative mérite d'être saluée, car elle est essentielle pour les petites communes, notamment celles qui ne disposent pas de l'ingénierie pour établir un plan de formation. A cet égard, les plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, par exemple, doivent être encouragés dans la mesure où ils coûtent moins chers pour les collectivités qui pratiquent cette mutualisation¹. Auditionnée par votre délégation, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) s'est dite *« très favorable aux plans de formation mutualisés et au renforcement des stages inter-collectivités »*.

<p>Recommandation 10 : encourager les collectivités territoriales à recourir au Centre national de la fonction publique territoriale pour établir des plans mutualisés de formation.</p>

b) Les centres de gestion, organisés au niveau départemental, sont confirmés dans leur rôle de gestion de l'emploi et des agents territoriaux²

La loi confirme à ces établissements publics un rôle de gestion de l'emploi et des agents territoriaux au côté des collectivités territoriales employeurs.

¹ Le CNFPT indique d'ailleurs que le taux de participation des stagiaires est plus élevé grâce à ces types de plans.

² Articles 14 à 24 de la loi du 19 février 2007 modifiant les articles 14, 15 et 22 à 26 et ajoutant les articles 26-1 à 27-1 à la loi du 26 janvier 1984.

Pour les cadres d'emplois de catégories A, B et C, à l'exception de certains cadres A (administrateurs, conservateurs du patrimoine, conservateurs des bibliothèques) et des ingénieurs en chef, les centres de gestion assurent, depuis 2007, **l'organisation des concours**, la **publicité des créations et des vacances d'emplois**, la **prise en charge et la gestion de la carrière des fonctionnaires momentanément privés d'emploi** et le **reclassement** des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Le CNFPT a transféré les crédits correspondant à ces missions.

Ces centres ont une mission générale **d'information sur l'emploi public territorial** en direction des collectivités et établissements territoriaux, agents territoriaux et candidats à un emploi public territorial. Toutes les communes de moins de 350 agents doivent y adhérer (pour les autres communes, cela reste une simple faculté).

Ils élaborent un **bilan de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines** de leur ressort, ainsi que des perspectives d'évolution à moyen terme des compétences et des besoins de recrutement. Ces informations doivent être communiquées aux comités techniques paritaires (CTP) des collectivités territoriales.

B. LES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION EN MATIÈRE DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. La formation des agents territoriaux dans les démocraties européennes : les exemples de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne

Compte tenu de la diversité des systèmes existant dans les différents pays de l'Union européenne, il n'est pas aisé de réaliser une comparaison pertinente concernant le fonctionnement des « fonctions publiques » en général, et celui des « fonctions publiques territoriales » en particulier.

Il en va de même pour les dispositifs de **formation** à destination des agents employés par des administrations locales. **La nature des systèmes et dispositifs de formation est en effet influencée par plusieurs facteurs** : le type d'État (unitaire, fédéral), le système dominant (carrière, emploi), le régime juridique des agents (contrat, statut), les conditions d'accès à la fonction publique (concours, autres voies).

Il faut ajouter que les compétences et les domaines de l'action publique pris en charge par les administrations locales sont également très disparates selon les pays.

De manière générale, dans les systèmes à dominante de **carrière**, la formation revêt une importance considérable car elle est liée aux modes de recrutement et constitue un **élément de sélection** (recrutement des agents par voie de concours). Elle intervient ensuite fréquemment dans le cadre d'une **formation d'adaptation à l'emploi** après recrutement, puis se poursuit tout

au long de la carrière de l'agent par la **formation continue**. Dans un système **d'emploi**, le personnel est recruté à partir de qualifications correspondant au poste à pourvoir. La **formation continue** joue alors un rôle plus important.

Dans la plupart des pays européens où des réformes visant à la **modernisation de la fonction publique** ont été engagées, l'objectif de **professionnalisation** a été mis en avant, ainsi que le rôle de la formation continue comme outil d'évolution, de promotion et de mobilité. Dans le même temps, les contraintes budgétaires ont conduit un grand nombre de pays à engager une rationalisation de leur appareil de formation et les structures en charge de cette mission en ont été directement impactées (fusions, fermetures).

Tous les pays ne présentent pas forcément de système de formation propre et uniforme à destination des agents employés par les administrations locales. Par « formation propre » aux agents publics locaux, il faut entendre une formation particulière, par opposition à une formation de droit commun dispensée par tous les types de prestataires.

Pour chacun des systèmes qui ont été analysés grâce au concours de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, il est proposé un rappel sur la situation réglementaire et/ou statutaire et les différentes catégories des agents employés par les administrations locales.

(1) La formation des fonctionnaires territoriaux en Allemagne

Le statut des fonctionnaires (« *Beamte* ») est un **statut de droit public**, régi par des textes de loi. Les principales lois fédérales en la matière sont : la loi-cadre sur le droit de la fonction publique, la loi sur la rémunération des fonctionnaires, la loi sur les pensions des fonctionnaires, et l'ordonnance sur les carrières¹. D'autres lois, spécifiques à chaque Land, comportent également des dispositions particulières, par exemple le « *Landesbeamtengesetz* » du Bade-Wurtemberg.

L'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leur personnel est ainsi très encadrée : l'État fédéral fixe les règles de portée générale applicables, les collectivités territoriales créent et gèrent les emplois correspondant aux organigrammes arrêtés.

Les collectivités territoriales sont souveraines en ce qui concerne la gestion administrative, la sélection, la nomination, la mutation interne, la promotion et la révocation de leurs agents.

Certains fonctionnaires disposent d'une situation juridique particulière. C'est le cas des maires, ayant le titre de fonctionnaires communaux, élus par la population ou l'organe représentatif de la commune. Ils sont nommés pour une période déterminée au poste de direction suprême en tant que **fonctionnaires élus** (« *Wahlbeamter* »). Leur situation juridique

¹ Respectivement : « *Beamtenrechtsrahmengesetz* », « *Bundesbesoldungsgesetz* », « *Bundesversorgungsgesetz* », « *Bundeslaufbahnverordnung* ».

relève à la fois du droit général de la fonction publique et de la politique locale.

Il existe également des « fonctionnaires politiques », comme par exemple les secrétaires d'État d'un Land ou les directeurs généraux des ministères. Ils occupent une fonction dont l'exercice les oblige à être en permanence en accord avec les positions politiques fondamentales et les objectifs du gouvernement. Ils disposent du statut de fonctionnaires, mais peuvent être mis en disponibilité à tout moment sans motivation expresse. Ils sont très peu nombreux, et leur statut est explicitement défini par la loi. Les fonctionnaires sont titulaires, et leur révocation n'est envisagée qu'en cas de faute grave.

Le statut des **employés** (« *Angestellte* ») et des **ouvriers** (« *Arbeiter* ») est régi, à l'inverse, par le **droit privé**. Ce sont des **contractuels de droit privé du service public**, les contrats de travail de droit privé étant généralement conclus pour une période indéterminée. Ils sont assujettis, comme tous les salariés en Allemagne, à la législation générale du travail. Le statut de ces contractuels est consigné dans des conventions collectives.

Pour les **fonctionnaires**, la **formation initiale** est difficilement détachable du **recrutement**, du fait du mode d'accès à la fonction publique. Plus le niveau de recrutement est élevé et plus le processus est long. Les fonctionnaires supérieurs, après l'obtention d'un diplôme universitaire, doivent effectuer un stage de 2 à 3 ans, sanctionné par un **examen théorique et pratique**. Le lauréat peut alors postuler pour un poste vacant dans la fonction publique d'un Land ou d'une collectivité locale.

Les systèmes de **formation continue peuvent varier significativement d'un Land à l'autre**. L'offre générale de formation s'appuie sur les **académies traditionnelles**, mais certains Länder ont développé des initiatives particulières :

- le Land de Bade-Wurtemberg s'est doté d'une Académie de la gestion des ressources humaines et de l'encadrement, localisée à Karlsruhe. L'objectif de cette institution est la formation de fonctionnaires qualifiés pour des postes de direction dans l'administration du Land ;
- La Bavière organise, quoi que sous une autre forme, des programmes de qualification analogues ;
- Le Land de Saxe, suite à une réforme de son administration, a rénové son système de formation initiale et de formation continue en créant une alliance de coopération qui réunit, sous la direction du ministère de l'Intérieur, en tant que membres, tous les organismes chargés de la formation continue sur son territoire.

Par ailleurs, certaines institutions appartenant à un Land ouvrent leurs programmes au-delà de leurs frontières administratives, notamment à des fonctionnaires des autres Länder.

- A ce titre, par exemple, le Land de Rhénanie-Palatinat propose :
 - des sessions de formation universitaire au sein de l'École supérieure des sciences administratives de Spire ;
 - l'ouverture des formations de l'Académie à destination des juges et des magistrats, aux magistrats de tous les Länder et à ceux de la Fédération ;
 - l'ouverture, y compris hors du périmètre des agents publics, aux programmes de formation de l'Académie de droit européen.

Les deux premières institutions reçoivent des contributions financières de la part des autres Länder et de la Fédération.

- Enfin, dans le Land Rhénanie-du-Nord / Westphalie, l'Académie de la gestion des cadres de la police (à Hiltrup), est une institution commune aux Länder et à la Fédération, proposant des formations à l'ensemble des agents dans ce domaine.

(2) La formation des fonctionnaires territoriaux en Italie

Suite aux vastes réformes engagées dans les années 90, l'emploi public en Italie a connu de profondes transformations. Seuls les agents publics employés par l'État pour exercer des missions régaliennes (avocats et procureurs de la République, magistrats administratifs et comptables, professeurs d'université, préfets, diplomates, personnel militaire et de la police), ont conservé le statut de fonctionnaire. Tous les autres **agents publics locaux sont désormais des personnels contractualisés**.

A ce titre, ils sont régis par un système de **droit privé** fondé sur des **conventions collectives** et sur un **accord individuel** :

- conventions collectives nationales qui fixent le statut juridique (classement professionnel, de la carrière et les droits collectifs au niveau syndical) et les aspects de la rémunération ;
- conventions collectives au niveau des pouvoirs législatifs et réglementaires locaux qui prévoient les modalités d'organisation des services et le nombre des effectifs ;
- un contrat de travail individuel qui établit la relation entre l'employeur et l'employé.

Les agents publics locaux sont donc soumis aux règles du droit commun du travail, à l'instar des employés du secteur privé, en disposant toutefois des règles spéciales reposant sur des conventions collectives.

Il n'existe pas de système de formation unifié pour ces agents. La politique de formation est déterminée au niveau des différentes entités locales (régions, provinces ou communes). Certaines régions proposent des organismes de formation ou des expériences particulières :

- la Lombardie a ainsi mis en place un institut de formation ;

- la région Émilie-Romagne a mené des expériences de formation pour les dirigeants des collectivités locales ;
- l'école de la ville de Lucques, en Toscane, propose aux fonctionnaires des séminaires sur des questions administratives ou techniques. Des formations de management public existent également pour les emplois de directeur général ;
- la région de Pise dispose d'un Centre d'études pour les collectivités locales, le « *Centro Studi Enti Local* » (CSEL), qui propose une offre de formation aux agents des services publics locaux, avec six structures locales sur le territoire italien (Marches, Abruzzes, Molise, Lombardie, Vénétie et Sicile). Cette structure a également un partenariat avec l'Université de Pise. Le CSEL propose des missions d'assistance et de conseil aux collectivités (mise en place de stratégie RH, stratégie de gestion, conseil juridique, etc.), ainsi que des formations pour des modules en présentiel et une importante offre en *e-learning*.

(3) La formation des fonctionnaires territoriaux au Royaume-Uni

Les services de l'État sont assurés par les ministères et agences. Il n'existe pas de représentation du gouvernement à l'échelon local, mais les services de l'administration centrale sont répartis sur l'ensemble du territoire.

En matière de **fonction publique**, il existe un département en charge de la Fonction publique (« *Civil Service* ») au niveau de l'administration centrale, décliné au niveau local par l'initiative interministérielle dite « *Civil Service Local* », déployée en douze « *Civil service local teams* » réparties par zone géographique.

Seuls les agents travaillant pour les ministères ou leurs agences exécutives sont **fonctionnaires** (« *civil servants* ») au sens strict. Cela représente environ 10 % des agents publics. Jusqu'à une période très récente, les règles relatives à leur statut relevaient de la tradition et il n'existait pas de Code de la fonction publique. Depuis 1996, les conditions de travail au sein de la fonction publique, ainsi que les règles relatives à la gestion des ressources humaines, sont codifiées dans le « *Civil Service Management Code* ».

La majorité des agents publics (« *public servants* ») sont employés sur une base contractuelle et soumis à la législation du travail de droit commun. Leurs conditions d'emploi sont très variables selon les employeurs publics.

En ce qui concerne la formation initiale des agents publics (échelons central et local), le « *UK Civil Service College* » a été créé en 1970 pour former les fonctionnaires britanniques. Il fut absorbé en 1999 par le « *Centre for Management and Policy Studies* » (CMPS), lui-même intégré à la « *National School for Government* » créée en 2005, mais supprimée en mars 2012 par le gouvernement de James Cameron.

Aujourd'hui, la formation initiale et continue est gérée au niveau central par le biais d'une nouvelle structure gouvernementale, le « *Civil Service Learning* » (CSL). Il n'existe pas d'établissement national ou régional assurant une formation des fonctionnaires ou agents publics au sens large.

Dès lors, **la formation continue des agents publics locaux** est aujourd'hui dispensée par des **universités** ; des **organismes externes privés** spécialisés dans les formations de fonctionnaires à l'échelon local ou encore des **associations d'acteurs publics locaux**¹.

Chaque « *Civil service local team* » met également en œuvre des initiatives de formation des agents par le biais d'« *Action Learning Group* » et de programmes d'apprentissage. Ce désengagement progressif de la part de l'Administration centrale s'inscrit dans un cadre plus large de **décentralisation de la formation des agents publics**. Les universités, les organismes de formation et les autorités administratives locales entrent donc en contact directement entre elles.

En échange, le gouvernement a mis en place, puis renforcé, un dispositif d'accès aux données permettant d'évaluer la qualité des formations dispensées par les différents organismes bénéficiaires de subventions de l'État.

En 2004, le gouvernement a signé avec les autorités locales et les syndicats locaux un accord (« *Local Government Services Pay Agreement* »), par lequel ils s'engagent à mettre en œuvre des Plans de Développement du Personnel (« *Workforce Development Plans* ») en lien avec la stratégie d'amélioration du service public. L'accord souligne ainsi que la formation et le développement des agents publics locaux doivent s'intégrer dans le cadre des besoins actuels et futurs du service et prendre en compte les besoins individuels des employés en matière d'apprentissage. Par ailleurs, il mentionne que les formations proposées doivent prendre en compte la diversité des méthodes d'enseignement existantes et être accessibles à tous les agents.

Enfin, pour l'ensemble des agents publics, nationaux ou locaux, le gouvernement britannique a adopté, en juin 2012, un vaste plan de réforme de la fonction publique : le « *Civil Service Reform Plan* ». Sa stratégie repose notamment sur un objectif de « développement capacitaire » de la fonction publique par le biais du renforcement des compétences, du déploiement des talents et de l'amélioration de l'efficacité des organisations. L'idée est surtout **d'identifier les compétences et les qualifications manquantes** (notamment en matière commerciale et de gestion des contrats dans un contexte de fort développement des services) et de définir comment remédier à ces manques.

¹ Exemple : « East of England Local Government Association » (EELGA), qui rassemble (et est financé par) 52 autorités locales, et qui délivre des formations payantes.

(4) La formation des fonctionnaires territoriaux en Espagne

En Espagne, **il n'existe aucune différenciation entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale**, dans la mesure où le même régime juridique s'applique à l'ensemble des agents publics. L'État espagnol détient la compétence pour en établir les bases et les principes, mais l'étendue et la portée des règles qu'il comporte peuvent être diminuées, augmentées ou précisées par les Communautés autonomes.

Ainsi, si la loi du 2 août 1984 portant réforme de la fonction publique s'applique tant à la fonction publique nationale qu'à la fonction publique locale, ce texte prévoit que **les Communautés autonomes peuvent, dans ce cadre législatif, aménager leur propre fonction publique**.

De même, la loi du 2 avril 1985 fixant les bases du régime local précise qu'**elles peuvent légiférer sur le recrutement et la formation de leurs propres fonctionnaires et de ceux des provinces et des communes situées sur leurs territoires respectifs**.

Pour les collectivités locales, les décisions qu'elles prennent en matière de gestion de leur personnel résultent donc de l'application d'un régime juridique édicté à la fois par l'État et les Communautés autonomes.

Un des principaux acteurs de la formation est l'Institut National de l'Administration Publique (« *Instituto Nacional de Administración Pública – INAP* »). Cet établissement public de l'administration nationale créé dans les années 40 est rattaché au ministère des Finances et de l'Administration Publique/

L'INAP est l'école de formation de la fonction publique la plus importante en Espagne. En 1987, cette école a fusionné avec l'Institut des Études de l'Administration locale (« *Instituto de Estudios de Administración Local, IEAL* »).

L'INAP a aujourd'hui pour missions : la formation initiale et continue des agents, le recrutement des fonctionnaires, la recherche et la publication d'ouvrages, les relations internationales.

En outre, l'Institut conduit plusieurs activités éducatives et scientifiques, de coopération intergouvernementale et d'analyse des politiques publiques, à travers des conférences et des réunions d'experts.

La formation et le perfectionnement professionnels des agents de l'administration publique restent toujours le noyau des activités de l'INAP et se structurent autour de six grands programmes (avec des modules en présentiel ou en *e-learning*) : formation continue pour les cadres et les managers ; formation continue pour les agents ayant des fonctions de gestion et d'assistance administrative ; formation continue pour les fonctionnaires des collectivités locales ; administration électronique ; formation en langues étrangères et en d'autres langues espagnoles co-officielles ; formation initiale pour les fonctionnaires nouvellement recrutés.

En complément, **les Communautés autonomes disposent de leurs propres systèmes de formation pour les agents recrutés directement au niveau local**. Les moyens investis varient donc selon la Communauté autonome

L'exemple de l'École d'Administration publique de Catalogne (EAPC)

Cette école est un organisme autonome à caractère administratif, créé en 1912, rattaché au département de Gouvernement et de Relations internationales de la « *Generalitat* » de Catalogne (système institutionnel décentralisé et autonome de la région de Catalogne). Elle est régie par la loi du 24 mars 1984 qui définit son organisation et ses règles.

La loi lui assigne la responsabilité d'organiser et de dispenser des cours de réorientation, de perfectionnement, de **formation permanente ou continue** à destination du personnel servant au sein de l'administration de la « *Generalitat* » de Catalogne, ainsi que du personnel des administrations publiques catalanes avec lesquels une convention collective a été signée. Du fait de cet objectif, la loi lui reconnaît la faculté de signer des accords avec les centres universitaires de Catalogne ou d'autres centres publics.

L'école dispense une formation pour les postes de hauts responsables et de direction appartenant déjà à l'administration.

Elle délivre également des cours visant à renforcer le développement des compétences et constitue un espace d'échanges de connaissances entre les professionnels de la haute fonction publique. L'élaboration des programmes est guidée par l'impératif de mise à jour constante des connaissances et de prise en compte des évolutions récentes dans la formation du personnel de la haute fonction publique (postes de direction et de cadres opérationnels). Par ailleurs, les modules de formation proposés s'appuient largement sur une dimension pratique afin d'être au plus près des réalités professionnelles.

2. Des propositions d'évolution en matière de formation des agents territoriaux

La réforme de 2007 a fait apparaître des évolutions majeures. Désormais, l'agent est l'acteur principal, autonome et responsable de sa carrière et donc de sa formation. Par ailleurs, la vie professionnelle, l'organisation du travail et la formation sont de plus en plus imbriquées. Surtout, la formation ne peut plus être prescrite et prédéterminée, elle résulte d'une négociation qui articule la situation de l'agent, ses besoins et projets avec ceux de l'employeur. **La formation n'est plus administrée, elle est négociée.**

Toutefois, des propositions d'évolutions sur la formation des agents territoriaux méritent d'être formulées à l'occasion du futur projet de loi sur la décentralisation, annoncé pour début 2013.

S'agissant des dispositifs que la loi du 19 février 2007 a créés ou améliorés (le droit individuel à la formation, le droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, le droit au congé pour bilan de compétences), force est de souligner qu'ils sont encore **trop méconnus des agents** et que leur appropriation par ces derniers reste à faire. Votre délégation estime qu'un travail de pédagogie en la matière doit être conduit et appelle l'attention des collectivités employeurs sur ce point.

Recommandation 11 : mieux informer les employeurs territoriaux et les agents sur les droits dont disposent ces derniers en matière de formation professionnelle continue.

S'agissant en particulier des démarches de **validation des acquis de l'expérience** (VAE), celles-ci sont encore aujourd'hui trop longues et académiques. Là encore, votre délégation estime qu'il convient dans doute de réfléchir à l'opportunité de revoir les procédures.

Recommandation 12 : améliorer les procédures de validation des acquis de l'expérience (VAE), tant en termes de délai d'instruction que de contenu.

Par ailleurs, depuis que la loi du 19 février 2007 a expressément reconnu **aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale le droit à la formation**, aucun bilan n'a été mené à ce jour en ce qui concerne ces agents. Il importe donc d'engager une étude sur ce point.

Recommandation 13 : établir un bilan de la mise en œuvre du droit à la formation des agents non titulaires territoriaux.

La question de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale mérite aussi d'être abordée. En effet, sur les 1 850 000 agents de la fonction publique territoriale, on dénombre seulement 5 000 apprentis actuellement.

Or, **il s'agit d'une filière importante qu'il convient de développer**, en raison de l'excellente insertion des apprentis sur le marché du travail, et parce que les collectivités territoriales, notamment les plus petites d'entre elles, doivent faire face à des pénuries de main d'œuvre dans certaines professions. Le CNFPT peut par exemple, dans le cadre de ses missions, former gratuitement les tuteurs qui assureront ensuite la formation de ces apprentis. **Les centres de formation d'apprentis¹** dans les territoires, constituent également un outil à privilégier. **C'est pourquoi il convient d'encourager les collectivités territoriales dans la voie de la pleine utilisation de cette filière.**

Recommandation 14 : encourager les collectivités territoriales à développer l'utilisation de la filière de l'apprentissage.

Enfin, votre délégation souhaite attirer l'attention des élus sur un problème auquel les collectivités territoriales seront confrontées dans les années à venir, **celui du vieillissement du personnel technique employé à des métiers caractérisés par un certain degré de pénibilité du travail** (entretien, voirie, travaux, etc.). Nombre d'agents ne pourront pas continuer à exercer des tâches pénibles et un reclassement s'imposera. Votre délégation estime qu'il est donc nécessaire pour les collectivités territoriales de se saisir

¹ Ils sont créés par convention avec les régions ou avec l'État et les collectivités locales, les chambres de commerce, de métiers ou d'agriculture, les entreprises et les établissements d'enseignement public ou privé.

de ce problème en réfléchissant à l'opportunité de **généraliser les dispositifs d'évaluation dès le milieu de carrière**, sans attendre l'inemployabilité totale de l'agent, et ceux de **cessation progressive d'activité** quand cela est possible.

Cette problématique s'inscrit pleinement dans le cadre de la **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** (GPEC). Les élus locaux doivent être davantage sensibilisés. En clair, il faut former « **l'écu employeur** » à ces enjeux futurs. **Votre délégation estime que cela peut se faire de façon privilégiée dans le cadre de la mutualisation des services au niveau intercommunal.** Ainsi, comme le souligne l'AdCF *« l'intercommunalité peut permettre d'envisager des solutions pour le reclassement des personnels communaux à un niveau pertinent ».*

<p>Recommandation 15 : sensibiliser les élus locaux employeurs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, avec une attention particulière portée aux emplois pénibles.</p>
--

CONCLUSION

La formation, en ce qu'elle permet une amélioration des connaissances, des compétences et des aptitudes, constitue un outil qui répond à la fois aux intérêts des élus et des agents des collectivités territoriales. En ce sens, le droit à la formation doit être préservé et consolidé.

Mais votre délégation est convaincue que pour les élus locaux, la question de la formation ne progressera que lorsqu'un véritable statut de l'élu sera opérationnel. Ces problématiques sont en effet indissociables l'une de l'autre : pour de nombreux élus, il est aujourd'hui impossible d'envisager de dégager du temps pour la formation, alors même qu'ils n'en disposent pas pour remplir l'ensemble des missions attachées à leur mandat et souvent assurées en même temps qu'une activité professionnelle. Votre délégation sera donc très attentive aux dispositions relatives au statut de l'élu qui seront contenues dans le projet de loi relatif à la décentralisation qui doit être présenté en conseil des ministres en janvier 2013.

Pour les agents publics locaux, **vosre délégation souhaite que les collectivités employeurs se saisissent pleinement de ses recommandations** afin de préserver la qualité de la fonction publique territoriale, plus que jamais indispensable dans nos territoires, au moment où prend fin l'ingénierie traditionnelle assurée par les services de l'État.

ANNEXES

Annexe 1 : Recommandations de la délégation

- **Recommandation 1**
Instaurer un plancher de dépenses consacrées à la formation des élus locaux égal à 1 % du montant des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité.
- **Recommandation 2**
Mettre en place un dispositif de report de crédits de formation non dépensés d'un exercice budgétaire à un autre jusqu'à la fin du mandat en cours.
- **Recommandation 3**
Demander au ministère de l'Intérieur de lancer une étude pour évaluer le volume financier que représente le marché de la formation des élus locaux en France, en missionnant le Conseil national de la formation des élus locaux.
- **Recommandation 4**
Créer une enveloppe de réinsertion professionnelle de l'élu, alimentée via une cotisation obligatoire perçue sur son indemnité et gérée par un organisme collecteur national.
- **Recommandation 5**
Préserver la liberté de l'élu local de recourir ou non à l'usage de son droit à la formation et refuser toute obligation en la matière.
- **Recommandation 6**
Demander au ministère de l'Intérieur la constitution d'un groupe de travail piloté par le Conseil national de la formation des élus locaux et chargé de conduire une étude sur le profil sociologique des élus locaux.
- **Recommandation 7**
Encourager l'ensemble des acteurs et institutions en contact avec les élus locaux à leur diffuser de l'information dans le cadre de l'exercice de leur mandat.
- **Recommandation 8**
Encourager les élus locaux à recourir à la formation à distance.

- **Recommandation 9**

Dresser un bilan de la formation d'intégration des agents de catégorie A et B afin d'examiner si le dispositif actuel est satisfaisant. Au besoin, demander au gouvernement de modifier le décret réglementant la durée des formations d'intégration de ces agents pour la faire passer de 5 à 10 jours.

- **Recommandation 10**

Encourager les collectivités territoriales à recourir au Centre national de la fonction publique territoriale pour établir des plans mutualisés de formation.

- **Recommandation 11**

Mieux informer les employeurs territoriaux et les agents sur les droits dont disposent ces derniers en matière de formation professionnelle continue.

- **Recommandation 12**

Améliorer les procédures de validation des acquis de l'expérience (VAE), tant en termes de délai d'instruction que de contenu.

- **Recommandation 13**

Établir un bilan de la mise en œuvre du droit à la formation des agents non titulaires territoriaux.

- **Recommandation 14**

Encourager les collectivités territoriales à développer l'utilisation de la filière de l'apprentissage.

- **Recommandation 15**

Sensibiliser les élus locaux employeurs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, avec une attention particulière portée aux emplois pénibles.

Annexe 2 :
Le droit à la formation des élus locaux
dans le Code général des collectivités territoriales

- **Article L. 2123-12** : Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

- **Article L. 2123-13** : Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 2123-1, L. 2123-2 et L. 2123-4, les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat, quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

- **Article L. 2123-14** : Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.

Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par la commune, dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.

Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces dispositions.

- **Article L. 2123-14-1** : Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent transférer à ce dernier, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-17, les compétences qu'elles détiennent en application des deux derniers alinéas de l'article L. 2123-12.

Le transfert entraîne de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement public de coopération intercommunale des frais de formation visés à l'article L. 2123-14.

Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2123-12 sont applicables à compter du transfert.

- **Article L. 2123-15** : Les dispositions des articles L. 2123-12 à L. 2123-14 ne sont pas applicables aux voyages d'études des conseils municipaux. Les délibérations relatives à ces voyages précisent leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt de la commune, ainsi que leur coût prévisionnel.

- **Article L. 2123-16** : Les dispositions de la présente section ne s'appliquent que si l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur dans les conditions fixées à l'article L. 1221-1.

- **Article L. 3123-10** : Les membres du conseil général ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil général délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par le département est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil général.

- **Article L. 3123-11** : Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 3123-1 et L. 3123-2, les membres du conseil général qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

- **Article L. 3123-12** : Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.

Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par le département dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.

Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus du département.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces dispositions.

- **Article L. 3123-13** : Les dispositions des articles L. 3123-10 à L. 3123-12 ne sont pas applicables aux voyages d'études des conseils généraux. Les délibérations relatives à ces voyages précisent leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt du département, ainsi que leur coût prévisionnel.

- **Article L. 3123-14** : Les dispositions de la présente section ne s'appliquent que si l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur dans les conditions fixées à l'article L. 1221-1.

- **Article L. 4135-10** : Les membres du conseil régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil régional délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la région est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil régional.

- **Article L. 4135-11** : Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 4135-1 et L. 4135-2, les membres du conseil régional qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation. Ce congé est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

- **Article L. 4135-12** : Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.

Les pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par la région dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.

Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la région.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces dispositions.

- **Article L. 4135-13** : Les dispositions des articles L. 4135-10 à L. 4135-12 ne sont pas applicables aux voyages d'études des conseils régionaux. Les délibérations relatives à ces voyages précisent leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt de la région, ainsi que leur coût prévisionnel.

- **Article L. 4135-14** : Les dispositions de la présente section ne s'appliquent que si l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur dans les conditions fixées à l'article L. 1221-1.

- **Article L. 5215-16** : Les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux

prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

- **Article L. 5216-4** : Les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté, sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2, ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

- **Article L. 5214-8** : Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-16 et L. 2123-18-4 sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2, ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

Annexe 3 :
Liste des personnes auditionnées

- Le ministère de l'Intérieur, de la sécurité et des libertés locales, Direction générale des collectivités locales : **MM. Claude CHAGNET**, chef de bureau des élus locaux et des services des collectivités locales, et **Pascal CHIRON**, sous-directeur en charge de la formation.

- Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : **M. Jean-Marc LEGRAND**, directeur général adjoint chargé du réseau des instituts, Directeur de l'INET et du réseau des instituts et **MM. François DELUGA**, Président du CNFPT et **Jacques GOUBIN**, Directeur de cabinet.

- Le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) : **MM. Pierre BOURGUIGNON**, maire de Sotteville-lès-Rouen, Président du CNFEL, et **Claude MIQUEU**, membre du CNFEL, Vice-président du Conseil Général des Hautes Pyrénées, Conseiller général de Vic en Bigorre.

- Le Centre d'Écodéveloppement et d'Initiative Sociale (Cédis) : **M. Dominique PLANCKE**, directeur.

- L'Association des départements de France (ADF) : **M. Jean-Yves GOUTTEBEL**, Président du Conseil général du Puy-de-Dôme, Président de l'Institut de formation des élus territoriaux (IFET) ; **M. Frédéric EON**, chargé de mission affaires juridiques ; **Mme Marylène JOUVIEN**, attachée parlementaire.

- Le Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique : **MM. Jean-François VERDIER**, directeur général de l'administration et de la fonction publique et **Laurent GRAVELAINE**, sous-directeur de l'animation interministérielle et de l'évaluation des politiques de ressources humaines.

- La Fédération Nationale des Élus Socialistes et Républicains, (Formation Condorcet) : **M. Nicolas SORET**, Directeur Général.

- L'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po formation) : **M. François FIQUEMONT**, chargé de mission à la Direction de la formation continue.

- L'Institut Européen des Politiques Publiques (IEPP) : **M. Emir DENIZ**, Directeur.

- L'Assemblée des communautés de France (AdCF) : **M. Jean-Luc GUILHOT**, Maire d'Alan, Président de la communauté de communes du canton d'Aurignac et **Mme Floriane BOULAY**, Responsable questions juridiques, ressources humaines et action sociale de l'AdCF.

Annexe 4 :
Examen du rapport par la délégation, le 30 octobre 2012

**La délégation procède à l'examen du rapport de M. Antoine Lefèvre,
rapporteur, sur la formation des acteurs locaux**

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Au début du mois, les 4 et 5 octobre derniers, nous accueillions ici même au Sénat, et à la Sorbonne, les « états généraux de la démocratie territoriale », pour lesquels nous nous sommes tous mobilisés dans nos territoires respectifs.

Lors de cette rencontre avec les élus locaux, un atelier était consacré à l'approfondissement de la démocratie territoriale. Il a été l'occasion d'évoquer des thèmes relatifs aux « conditions d'exercice du mandat local », notamment la question du statut de l'élu. Ce sujet, mes chers collègues, nous nous en étions saisis dès le début de l'année dans le cadre du rapport de nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet pour faciliter l'exercice du mandat local.

Lors de ces états généraux, les échanges ont mis en lumière l'importance des préoccupations relatives à la formation des élus locaux. Oui, nos élus ont un grand besoin de formation et ils l'ont exprimé clairement, que ce soit lors des rencontres départementales ou au Sénat.

Plus largement, c'est la formation de tous les responsables publics locaux, élus mais aussi fonctionnaires territoriaux, qui est aujourd'hui un enjeu majeur dans nos territoires, car nos concitoyens deviennent de plus en plus exigeants sur leurs compétences dans l'exercice de leurs missions.

La démocratie représentative implique que chaque citoyen puisse, à travers des élections libres, être élu et avoir l'honneur de représenter la nation, nous en sommes la preuve. Mais cet idéal démocratique ne doit pas occulter le fait que la conduite des affaires publiques nécessite aujourd'hui de larges compétences. Vous constatez tous les jours dans vos territoires et vous le savez bien, que la gestion d'une collectivité territoriale ne s'improvise pas. L'exercice d'un mandat dans une commune, un département, une intercommunalité ou une région requiert bien des compétences et des connaissances de plus en plus pointues. D'autant qu'au fur et à mesure de l'approfondissement de la décentralisation, les élus locaux se sont vus confier des responsabilités importantes et variées. Celles qu'ils exercent aujourd'hui sont sans commune mesure avec celles qu'ils assumaient il y a vingt ou trente ans. Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder cette dynamique, dans le cadre de l'excellent rapport de notre collègue Edmond Hervé, que j'avais d'ailleurs eu le plaisir d'accompagner lors d'un déplacement sur le thème du « bilan de la décentralisation ». Le mandat local s'est complexifié car les compétences des collectivités territoriales se sont elles-mêmes inscrites dans un environnement juridique et technique plus complexe. Désormais, l'élu local doit disposer des connaissances suffisantes pour lui permettre de prendre les bonnes décisions et, s'il exerçait initialement une fonction représentative, il est donc devenu un véritable gestionnaire.

C'est dans cette optique que le droit à la formation des élus apparaît comme une véritable condition de bon exercice du mandat. J'irai même plus loin en affirmant que la préservation de la capacité de décision autonome des élus locaux est une condition même de la libre administration des collectivités territoriales. C'est d'autant plus vrai à

un moment où les élus locaux doivent faire face à une inflation des normes, comme ils ne manquent pas de nous le rappeler. Un représentant d'une association d'élus que j'auditionnais me disait ainsi, non sans une certaine malice, que si l'on veut résoudre le problème de la formation des élus locaux, il faut déjà que le législateur vote des textes clairs, et surtout moins complexes.

Historiquement, cette formation était assurée par les partis politiques eux-mêmes, lesquels disposent d'ailleurs d'une totale liberté pour le faire, vous le savez. Cette internalisation de la formation n'a pas totalement disparu aujourd'hui, mais elle est concurrencée par une offre qui s'est déployée grâce à de nouveaux acteurs comme les organismes privés ou les associations d'élus. Cette externalisation a mis fin au monopole des partis politiques traditionnels dans le marché de la formation des élus locaux.

Au-delà, ce droit à la formation est une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions politiques. En effet, en compensant les inégalités de formation initiale, la formation permet de ne pas laisser aux « clercs » et aux savants professionnels des affaires publiques le monopole des mandats électifs. En se formant, d'autres catégories socioprofessionnelles peuvent s'imposer dans la compétition électorale. Vous savez combien nos élus y sont attachés. Ils étaient nombreux, Madame la Présidente, à réclamer lors des états généraux de la démocratie territoriale la mise en place d'un véritable statut de l'élu notamment afin d'éviter que certaines professions monopolisent les fonctions électives.

Aujourd'hui, le droit individuel à la formation des élus locaux est reconnu par la loi. Il est ouvert aux membres des conseils municipaux, des conseils communautaires des EPCI, des conseils généraux et des conseils régionaux. Les élus des territoires de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française disposent également de ce droit.

Pour que le droit à la formation soit valablement satisfait, la formation que souhaite suivre l'élu doit être dispensée par un organisme agréé par le ministère de l'Intérieur et le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), que j'ai eu l'occasion d'auditionner.

Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité locale concernée, qui doit avoir expressément délibéré sur le montant de la ligne budgétaire concernée. En tant que dépense obligatoire, le préfet peut donc théoriquement inscrire d'office au budget de la collectivité les crédits nécessaires à l'exercice du droit à la formation, au cas où le budget ne les aurait pas prévus.

Il nous a été dit, lors de nos auditions, qu'il n'était pas rare que des élus minoritaires aient du mal à obtenir les crédits relatifs au droit à la formation et qu'ils soient même obligés de prendre à leur charge personnelle les frais de formation. Ce n'est pas acceptable. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a renforcé ce droit, puisqu'une délibération des assemblées locales devient obligatoire en début de mandature, afin de fixer les orientations de la formation et de déterminer l'utilisation des crédits. Malheureusement, ce droit reste encore trop peu mis en œuvre par les élus.

Les frais de déplacement, d'enseignement et, le cas échéant, de séjour donnent pourtant droit à remboursement. Et les pertes de revenu de l'élu sont également supportées par la collectivité, dans la limite de 18 jours par élu pour la durée d'un mandat et d'une fois et demi la valeur horaire du SMIC.

Pour les élus qui ont la qualité de salarié, le droit à la formation prévu par le code général des collectivités territoriales permet de bénéficier d'un congé de formation dont la durée est fixée à 18 jours par élu, quel que soit le nombre de mandats détenus. Ce droit à congé de formation est renouvelable en cas de réélection.

Enfin, le montant maximum des dépenses de formation votées au budget de la collectivité ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction que peuvent percevoir les élus de cette collectivité. En réalité, on observe, là encore, une sous-consommation des crédits potentiellement disponibles. Les dépenses de formation des communes représentent seulement 0,6 % du montant des indemnités de fonction des élus, les départements et les régions y affectant respectivement 1,4 % et 4,2 %. Ces chiffres, vous le voyez, sont très éloignés du plafond légal de 20 %.

C'est pourquoi je vous propose, comme nos collègues Bernard Saugey et Marie-Hélène Des Esgaulx dans le cadre de leur proposition de loi pour renforcer l'attractivité et faciliter l'exercice du mandat local, l'instauration d'un plancher minimum de crédits budgétaires consacrés à la formation des élus locaux égal à 1 % du montant des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité. Cette première recommandation, je l'accompagne d'une seconde recommandation consistant en la mise en place d'un dispositif de report de crédits de formation non dépensés d'un exercice budgétaire à un autre jusqu'à la fin du mandat en cours. Dans les petites communes, où les sommes consacrées à la formation sont souvent modestes, leur addition sur plusieurs années permettrait de financer une action de formation pour l'ensemble des élus. La limite du mandat en cours permet de ne pas engager l'assemblée délibérante issue des élections suivantes.

La formation, c'est un marché. Et si celui-ci s'est développé, comme en témoigne la croissance du nombre d'organismes sollicitant l'agrément ministériel, personne n'a été en mesure de nous dire, même approximativement, quel était son volume financier. Or, le fonctionnement d'un marché nécessite un bon ajustement entre l'offre et la demande. Comment s'en assurer si nous ne connaissons même pas les données économiques le concernant ? C'est pourquoi je recommande de demander au ministère de l'Intérieur de lancer une étude pour évaluer le volume financier que représente le marché de la formation des élus locaux en France, en missionnant le Conseil national de la formation des élus locaux. Cela nous permettra d'y voir plus clair, si nous décidons de légiférer sur ce point lors d'un texte relatif au statut de l' élu.

Le Code général des collectivités territoriales reconnaît aux élus locaux un « droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Ce terme est important car ne peuvent être prises en charge par la collectivité que des formations dispensées par un organisme agréé par le ministère de l'Intérieur et le Conseil national de la formation des élus locaux, et nécessaires à l'exercice du mandat. Je vous en donne des exemples : « Sécuriser l'exécution d'un marché public » ; « Les fonds structurels européens, moteurs de l'action publique » ; « Développement durable : conduire le changement au sein d'une collectivité territoriale ». Les thèmes ayant trait au développement personnel de l' élu ou à sa stratégie électorale ne sont pas considérés comme devant être financés par la collectivité, ce qui me paraît tout à fait normal.

Ainsi, la loi distingue bien le besoin de l' élu en qualité de personnalité politique ou de citoyen et les besoins de formation de l' élu pour l'exercice de ses fonctions au service de la collectivité. Sauf que, sur le terrain, plusieurs situations interrogent souvent les élus souhaitant bénéficier du droit à la formation.

C'est le cas des voyages d'études d'abord. Sans les interdire, la loi indique qu'ils doivent avoir un lien direct avec l'intérêt de la commune et faire l'objet d'une délibération précisant leur objectif et leur coût prévisionnel.

C'est ensuite le cas de la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle. Bien sûr, rien n'interdit aux élus locaux qui le souhaitent de valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat, ou encore d'établir un bilan de compétences. Mais il s'agit d'initiatives personnelles, engagées dans la perspective d'un

projet professionnel, qui ne peuvent pas être prises en charge par le budget de la collectivité puisqu'elles ne sont pas en lien direct avec l'exercice du mandat local. Vous le savez bien, la question de l'après mandat est une préoccupation majeure des élus locaux. Évidemment, la réinsertion professionnelle des élus sur le marché du travail est inextricablement liée à la question de la formation. Des formations diplômantes existent aujourd'hui et constituent une solution à privilégier pour favoriser la sortie de mandat. Cette solution mérite d'être développée et mieux appréhendée par les élus locaux. C'est pourquoi je vous propose la création d'un organisme collecteur national, à travers lequel les élus pourraient financer directement leurs formations diplômantes dans le cadre d'un « droit individuel à la formation » (DIF), sur le modèle de celui qui existe pour les salariés du privé. En clair, il s'agirait de créer un « 1 % formation » alimenté par une cotisation obligatoire des élus, destinée exclusivement à financer les formations de réinsertion professionnelle. Cette proposition présente l'avantage, d'une part, de la mutualisation entre élus, quel que soit le nombre de mandats (plus l'élu fait de mandats, plus il participe financièrement), et, d'autre part, de bien distinguer ce qui relève de la formation dans le cadre de l'exercice du mandat de ce qui relève de la formation personnelle de l'élu pour sa réinsertion sur le marché du travail.

Aujourd'hui, le droit à la formation s'exerce spontanément sur la base du volontariat, le principe étant la liberté de choix pour l'élu local. J'entends parfois parler « d'obligation de formation ». Je reste convaincu qu'il convient de préserver la liberté de l'élu local en la matière.

Mais, si la formation des élus locaux doit reposer sur le principe du volontariat, il faut, en revanche, pour que la demande potentielle soit clairement cernée, que l'on dispose de données sur le niveau de formation actuelle des élus locaux. Or, aucune étude précise ne permet aujourd'hui d'évaluer le « profil sociologique » des titulaires de mandats locaux (niveau de diplôme, formation, acquis de l'expérience professionnelle). De telles statistiques seraient pourtant précieuses car elles permettraient de mieux identifier les besoins et donc de mieux structurer l'offre de formation. C'est pourquoi je vous propose de demander au ministère de l'Intérieur de constituer un groupe de travail, qui pourrait être piloté par le CNFEL, chargé de conduire une étude sur le profil sociologique des élus locaux.

Enfin, un effort d'information des élus doit être engagé sur l'exercice du droit à la formation. C'est le sens de ma recommandation relative au développement des supports d'information à destination des élus locaux. Par ailleurs, nous devons nous appuyer sur les technologies de l'information et de la communication pour proposer une offre de formation accessible sur l'ensemble du territoire, notamment les territoires ruraux où l'offre de formation n'est pas toujours à la hauteur. C'est le sens de ma recommandation destinée à encourager les élus locaux à recourir à la formation à distance.

L'enjeu technique et professionnel de la formation des fonctionnaires territoriaux est tout aussi évident. Si leur formation dépend d'un cadre juridique différent et répond à des objectifs différenciés, sa nécessité est, là encore, forte dans un contexte de consolidation et de diversification des compétences des collectivités territoriales, mais aussi à un moment où l'État se retire progressivement d'un certain nombre de missions qu'il exerçait dans les territoires. Ce point, mes chers collègues, nous l'avons largement souligné dans nos rapports, notamment ceux de nos collègues Pierre Jarlier et Yves Daudigny consacrés à la disparition de l'ingénierie territoriale de l'État dans nos territoires.

Le cadre juridique de la formation de ces personnels territoriaux est davantage développé que celui qui existe actuellement pour les élus locaux. Surtout, à la différence

de ces derniers, les fonctionnaires territoriaux sont placés dans un schéma de formation obligatoire au cours de leur carrière. C'est le cas, par exemple, de la formation dispensée dans le cadre de la première année, qui conditionne la titularisation même de l'agent en tant que fonctionnaire.

Ce cadre juridique a initialement été fixé par la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et s'inscrit dans l'histoire même de la décentralisation et de son développement. Ainsi, les collectivités territoriales doivent être dotées d'un plan de formation ; le droit à la formation des fonctionnaires territoriaux est garanti ; et la mise en œuvre de la formation des agents publics locaux est confiée au Centre national de la fonction publique territoriale.

Mais une grande réforme de la fonction publique territoriale a été rendue nécessaire dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation et des mutations qu'ont connues les collectivités ces dix dernières années, notamment avec l'intercommunalité. Afin d'adapter l'outil de formation à ces évolutions qui affectent les collectivités territoriales, une vaste réforme de ce secteur a été engagée par la loi du 19 février 2007. Désormais, les textes distinguent, d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent notamment en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, les formations continues organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

Parmi les formations statutaires, il en est une qui est importante : la formation d'intégration, qui conditionne la titularisation. A l'exception des personnels d'encadrement supérieur et des filières sapeur-pompier et police municipale, le choix a été fait de retenir une durée identique pour tous les cadres d'emplois. Cinq jours de formation d'intégration sont donc prévus pour les agents. Cette formation d'intégration est essentielle car elle permet aux agents d'être mieux préparés, c'est-à-dire de disposer d'une meilleure connaissance de la collectivité, de son rôle et de son organisation. Mais, si la durée de 5 jours est pertinente pour les agents de catégorie C, qui ne bénéficiaient avant 2007 d'aucune obligation de formation, elle s'avère insuffisante pour les agents de catégorie B et A, comme l'ont confirmé le Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les associations d'élus auditionnées, qui demandent au gouvernement de modifier le décret réglementant la durée des formations d'intégration de ces agents. Mes recommandations relaient cette demande.

Ensuite, on observe que seulement 40 % des collectivités territoriales sont aujourd'hui dotées d'un plan de formation, alors même que le CNFPT a développé un dispositif d'accompagnement à l'élaboration des plans de formation. Cet accompagnement est d'ailleurs essentiel pour les petites communes, notamment celles qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour établir un plan de formation. A cet égard, les plans de formation mutualisés à l'échelle intercommunale, par exemple, doivent être encouragés, dans la mesure où ils coûtent moins chers pour les collectivités qui pratiquent cette mutualisation. L'Assemblée des communautés de France, que j'ai auditionnée, s'est dite « très favorable aux plans de formation mutualisés et au renforcement des stages inter-collectivités ». C'est pourquoi je recommande d'encourager les collectivités territoriales à recourir au CNFPT pour établir des plans mutualisés de formation.

S'agissant des dispositifs que la loi du 19 février 2007 a créés ou améliorés, comme le droit individuel à la formation, le droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, ou encore le droit à congé pour bilan de compétences, force est de constater qu'ils sont encore trop méconnus des agents et que leur appropriation par ces derniers reste à faire. J'estime qu'un travail de pédagogie en la matière doit être conduit. C'est pourquoi je recommande une meilleure information des employeurs territoriaux et des

agents sur les droits dont ces derniers disposent en matière de formation professionnelle continue.

S'agissant en particulier des démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE), elles sont, aujourd'hui encore, trop longues et académiques. Là aussi, il conviendrait de réfléchir à l'opportunité de revoir les procédures. C'est le sens de ma recommandation visant à l'amélioration des procédures de validation des acquis de l'expérience, tant en termes de délai d'instruction que de contenu.

Par ailleurs, depuis que la loi du 19 février 2007 a expressément reconnu aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale le droit à la formation, aucun bilan n'a été mené à ce jour. Il importe donc d'engager une étude sur ce point. Je recommande d'établir un bilan de la mise en œuvre du droit à la formation des agents non titulaires territoriaux.

La question de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale mérite aussi d'être abordée. En effet, sur les 1,8 million d'agents de la fonction publique territoriale, on dénombre actuellement seulement 5 000 apprentis. Or, il s'agit d'une filière importante qu'il convient de développer, en raison de l'excellente insertion des apprentis sur le marché du travail, et parce que les collectivités territoriales, notamment les plus petites d'entre elles, doivent faire face à des pénuries de main d'œuvre dans certaines professions. Le CNFPT, par exemple, peut, dans le cadre de ses missions, former gratuitement les tuteurs qui assureront ensuite la formation de ces apprentis. Les centres de formation d'apprentis dans les territoires, constituent également un outil à privilégier. C'est pourquoi je recommande d'encourager les collectivités territoriales à utiliser pleinement cette filière. En outre, le dispositif de formation en alternance permet une prise en compte efficace de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur un problème auquel les collectivités territoriales seront confrontées dans les années à venir : celui du vieillissement du personnel technique employé à des métiers caractérisés par un certain degré de pénibilité du travail (entretien, voirie, travaux, etc.). Nous savons pertinemment qu'un certain nombre d'agents ne pourront continuer à exercer des tâches pénibles. Il est donc nécessaire pour les collectivités territoriales de se saisir de ce problème en réfléchissant à l'opportunité de généraliser les dispositifs d'évaluation dès le milieu de carrière, sans attendre l'inemployabilité totale de l'agent, et ceux de cessation progressive d'activité quand cela est nécessaire. Cette problématique s'inscrit pleinement dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Les élus locaux doivent donc être davantage sensibilisés. En clair, et c'est ce que je recommande, il faut former l'élu employeur à ces enjeux futurs. Cela peut se faire de façon privilégiée dans le cadre de la mutualisation des services au niveau intercommunal, car l'intercommunalité peut permettre d'envisager des solutions pour le reclassement des personnels communaux à un niveau pertinent.

En définitive, mes chers collègues, nous avons besoin d'intelligence, de compétences, de savoir-faire, pour nous même en tant qu'élus locaux, mais également pour nos collaborateurs sur le terrain. Aussi, les recommandations que je formule et que je vous propose d'adopter au nom de notre délégation, doivent permettre d'aider les élus locaux, tant dans l'exercice de leurs mandats, qu'en tant que membres des collectivités employeurs des agents territoriaux.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Merci beaucoup pour ce travail. Ces propositions ainsi que les travaux qui ont déjà été publiés, comme vous l'avez souligné, nous serons utiles pour nourrir les débats à venir, sur la décentralisation comme sur le statut de l'élu.

J'observe combien il est important d'inciter les personnes, élus ou fonctionnaires territoriaux, à se former. Il m'est souvent arrivé de devoir prendre l'initiative d'expliquer à mes élus municipaux ou aux fonctionnaires territoriaux qu'il fallait suivre des formations. Je ne crois pas qu'il y ait véritablement de frein de la part de l'exécutif : bien souvent, ce sont les intéressés eux-mêmes qui hésitent à se former.

M. Edmond Hervé. – Le rapport que notre collègue vient de nous présenter est extrêmement utile, à la conjonction de l'engagement qui est le sien et que nous connaissons, et aussi de l'expérience.

Une première observation : rien n'empêche les élus de faire de la formation. A cette fin, il faut que nous diffusions de manière constante une culture de la formation, ceci quels que soient les diplômes possédés. Ce n'est pas parce que l'on est polytechnicien que l'on connaît d'emblée les éléments constitutifs intervenant, par exemple, dans le calcul du prix de l'eau. En outre, il faut aussi être capable d'expliquer ce calcul dans un langage accessible à tous. Personnellement, je suis très attaché à la pédagogie civique. Nous devons y faire très attention car je vois dans la difficulté d'expliquer clairement les choses une explication de la distance qu'il peut y avoir entre les élus et le peuple.

En lisant les réponses au questionnaire lancé dans le cadre des états généraux de la démocratie territoriale, nous avons tous constaté que les élus sont là par engagement, par dévouement – il y a une part de bénévolat –, et non par souci matériel. Il est bon de rappeler aux associations d'élus mais aussi à nos formations politiques, qui reçoivent de l'argent public, qu'elles ont un premier devoir qui est un devoir de formation et de diffusion des connaissances. Sur la formation continue des élus, j'ai constaté qu'il y avait une corrélation entre l'importance de la collectivité territoriale et la formation. Quand vous êtes maire d'une petite commune et que vous avez un employé municipal, ce n'est pas de gaieté de cœur que vous le laissez partir pendant 8 jours. C'est là, je pense, que l'on doit faire appel à la mutualisation, afin de permettre à un maximum de gens de bénéficier de formations. J'ai été également très sensible à la notion de plan de formation. Cette notion, avec une gestion prospective des agents et des emplois, est fondamentale. Je pense que cette notion de plan de formation doit être mise en œuvre dans le cadre de la coopération intercommunale. L'élaboration de plans mutualisés de formation constitue une source de rationalisation et sans doute d'économie que nous devons encourager.

En ce qui concerne la formation des agents, il me semble nécessaire et intéressant de sensibiliser le ministre en charge de la formation professionnelle au développement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales. En effet, pour un jeune apprenti, une collectivité territoriale disposant d'un service conséquent des jardins ou d'un garage important est une chance exceptionnelle, du fait de la grande diversité des métiers disponibles. Aucun employeur privé ne peut faire de même. Et en plus, l'apprenti travaille pour le service public.

Certes, au début, les cadres se montrent réticents à être tuteur car cela représente une charge de travail supplémentaire, mais l'intérêt général veut que ces réticences soient surmontées. J'ai connu les TUC, les emplois jeunes. Je tenais toujours le même discours face à ces jeunes : ils étaient amenés à travailler dans une entreprise aux multiples facettes, qui fonctionne sur certains critères d'exigence et de solidarité. C'était pour eux une chance, mais ils la méritaient. Je les encourageais à en profiter pour acquérir une formation. C'est ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires municipaux sont d'anciens bénéficiaires des TUC ou des emplois jeunes. Les collectivités doivent saisir l'opportunité ouverte par les emplois d'avenir.

En ce qui concerne la recommandation n° 6, relative à la constitution d'un groupe de travail chargé de conduire une étude sur le profil sociologique des élus locaux, je pense que la décentralisation est une forme nécessaire de démocratisation du pouvoir de décision. C'est une idée qui est peu avancée, notamment en haut lieu. Les décideurs locaux présentent une diversité sociologique que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Pour moi, cette démocratisation de la sphère des décideurs fait partie des principes républicains, et je suis en faveur du recensement proposé pour avoir une meilleure connaissance du profil des élus locaux.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – L'apprentissage est une chance formidable pour les jeunes, mais également pour les formateurs. Les collectivités territoriales sont un espace de formation très important, que ce soit dans leurs garages, leurs espaces verts, dans le milieu du sport, mais aussi dans le domaine de la petite enfance.

M. Edmond Hervé. – En effet, de très nombreux services des collectivités territoriales peuvent être sollicités. D'ailleurs, un certain nombre d'apprentis et d'agents, en travaillant avec des agents des catégories A et B, ont pu réussir un concours et connaître une promotion qu'ils n'auraient pas eue autrement.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – La formation ne doit pas être réservée qu'aux personnes disposant d'un diplôme. La formation est un moyen de progresser, or trop de personnes n'osent pas y avoir recours. Les élus doivent avoir un rôle d'incitation. Certes, dans un petit service, l'absence d'une personne en formation peut rapidement pénaliser le service, surtout si dans le même temps un autre agent est malade, mais des solutions peuvent être trouvées. Dans ma petite commune de 3 000 habitants, nous pouvons faire appel à la communauté d'agglomération. Elle n'est pas mieux lotie que nous, mais parfois elle arrive à nous mettre à disposition une secrétaire pendant la période de formation de notre agent.

Lorsque j'ai été élue pour la première fois, je ne souhaitais pas bénéficier d'une formation. Mais l'on m'a fortement incitée à y aller et j'ai été convaincue. Depuis, j'encourage à y participer. Toutefois, les élus hésitent à aller se former ou ont des difficultés à le faire, notamment dans les petites communes. En effet, souvent ces élus ont un travail à côté de leur mandat, et l'employeur est réticent à libérer le salarié élu pour une formation concernant son mandat. Ils ont déjà des difficultés à libérer ce dernier pour qu'il participe aux réunions du conseil municipal. Certes, il y a un quota d'absence par trimestre pour ces réunions, mais la procédure est longue et parfois l'employeur refuse. Il y a d'ailleurs une retenue sur salaire pour la durée de ces réunions. Pour les formations qui durent plus longtemps et sont donc économiquement plus pénalisantes, il faudrait prévoir, dans le budget de formation représentant 1% du budget de la commune, le remboursement de la retenue de salaire du salarié élu en formation.

En outre, l'absence d'un agent du fait d'une formation est parfois mal perçue par ses collègues, notamment dans les petites communes. Ce ressentiment naît du fait que ces derniers ont l'impression de faire le travail de l'agent, pendant que celui-ci bénéficie d'un jour d'absence. C'est pourquoi je pense, comme notre collègue Edmond Hervé, qu'il est nécessaire de développer une culture de la formation. Pour moi, la formation devrait être une obligation dans la vie.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – C'est effectivement un point très important. Dans une grande collectivité, la direction des ressources humaines peut expliquer tout cela. Dans les collectivités moins importantes, il ne faut pas se voiler la face : c'est bien le maire qui doit faire de la pédagogie et développer cette culture dont parlait Edmond Hervé tout à l'heure.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Si nous souhaitons développer cette culture de la formation, il faut que les dispositifs facilitent justement l'accès à la formation, pour les uns comme pour les autres. Cette question de la culture de la formation est aussi liée à la politique de recrutement. Aujourd'hui, on a plutôt intérêt à être un peu plus précis et regardant dans ce domaine. On en a fini avec « l'emploi social » qu'on a connu, aussi bien dans les petites communes que dans les plus importantes, lorsque cherchaient à travailler à la mairie des personnes se présentant comme polyvalentes et sachant tout faire, ramasser des feuilles, etc. On a aussi besoin de gens formés. Aujourd'hui, il y a des formations dans le domaine des espaces verts et il vaut mieux avoir dans nos collectivités des personnes qui ont été formées et connaissent la spécificité de chaque fonction, de chaque métier.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Il devrait être obligatoire, lorsque l'on recrute une personne, de la prévenir qu'elle ne restera pas à son poste éternellement, qu'il faudra en changer. Le fait d'être mobile incite les personnes à aller en formation. Il y a une culture à encourager je crois, lorsqu'on est maire, même d'une petite commune. Par ailleurs, lorsque l'élu a une activité professionnelle, comment s'opère la compensation de la perte de salaire qu'il subit en raison des 18 jours de formation auxquels il a droit ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – L'élu salarié dispose de la possibilité de demander un congé de formation à son employeur. Dans ce cas, il doit faire une demande écrite à son employeur au moins 30 jours avant le stage en précisant la date, la durée du stage et le nom de l'organisme de formation agréé par le ministère de l'Intérieur. L'employeur privé accuse réception de cette demande. S'il n'a pas répondu 15 jours avant le début du stage, la demande est considérée comme accordée. En revanche, s'il estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise, la demande peut être refusée, à condition toutefois d'être motivée et notifiée à l'intéressé. Les 18 jours de formation prévus par la loi donnent donc lieu à une prise en charge intégrale. Si l'élu souhaite se former davantage en prenant sur son temps personnel, il est bien évidemment libre de le faire. En revanche, seuls ces 18 jours donnent lieu à un financement par la collectivité, pour la durée du mandat, et la perte de revenu est compensée à hauteur d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – J'ai présidé, à une époque, l'association des maires de mon département. Pour la formation des élus, les associations des maires peuvent aussi jouer un rôle très important et, par ailleurs, elles ont la possibilité de le faire à moindre coût. Souvent, avec les réseaux de l'Association des maires ou d'autres associations d'élus, il est possible de faire venir des gens très compétents. C'est quelque chose de très important. A mon avis, les associations d'élus ont un rôle majeur à jouer dans ce domaine.

Merci pour ce travail, qui sera utile pour nos futurs débats.

Le rapport est approuvé.