

N° 2686

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX,

À LA SUITE DES TABLES RONDES ORGANISÉES LE 28 JANVIER, LE 11 FÉVRIER
ET LE 24 MARS 2026 PAR LA DÉLÉGATION,

PAR

M. STEPHANE DELAUTRETTE,

Député

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	7
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION.....	11
COMPTES RENDUS DES TABLES RONDES MENÉES PAR LA DÉLÉGATION	16
I. TABLE RONDE DU 28 JANVIER 2026.....	16
II. TABLE RONDE DU 11 FÉVRIER 2026.....	30
III. TABLE RONDE DU 24 MARS 2026.....	45
SYNTHÈSE DES AUDITIONS	61
I. LE DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX, ANGLE MORT DE LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE	61
A. LES AMBIGUÏTÉS LIÉES À LA CONSÉCRATION TARDIVE DU DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS ONT DONNÉ NAISSANCE À UN MARCHÉ DE DIMENSION ET DE QUALITÉ INSUFFISANTES	61
1. La difficile consécration d'un droit à la formation spécifique aux élus est le résultat d'une conception ambivalente du mandat local	61
a. La formation des élus locaux a été initialement conçue comme un outil partisan et non comme un vecteur de professionnalisation.....	61
b. Les contours du droit à la formation des élus, difficilement consacré en 1992, restent globalement inchangés depuis cette date	65
2. Le marché de la formation dans sa configuration actuelle reste incapable de répondre pleinement aux besoins des élus locaux.....	67
a. Les besoins de formation des élus locaux, à la fois très différenciés et évolutifs dans le temps, sont difficiles à appréhender	67
b. L'offre de formation régulée par le CNFEL paraît sous-dimensionnée et mal répartie géographiquement	70
B. L'ACCUMULATION DES RÉFORMES DEPUIS PRÈS DE TRENTE ANS N'A PAS PERMIS D'APPORTER UNE RÉPONSE ADAPTÉE AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX.....	74
1. Les réformes visant à étendre les obligations de formation n'ont eu qu'un impact limité	74

- a. Des réformes successives qui peinent à remédier aux difficultés structurelles de la formation des élus locaux 74
- b. Une montée en puissance progressive de l’invitation à se former, prolongée par de nouveaux dispositifs d’information en début de mandat 76
- c. L’éventualité d’un renforcement de l’obligation de formation, dans un contexte européen qui l’ignore largement, fait débat 79
- 2. Près de dix ans après sa création, le DIFE souffre toujours d’un manque d’attractivité 84
 - a. Le DIFE : un levier complémentaire d’autonomie et de préparation de l’après-mandat 84
 - b. Malgré la réforme de 2021, un dispositif qui peine à trouver sa place en raison de dysfonctionnements dont certains perdurent 86
 - c. La possibilité d’un financement complémentaire par la collectivité ou via le CPF n’est pas utilisée, faute d’être connue 88

II. LA REDYNAMISATION POSSIBLE DU MARCHÉ DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX À L’OCCASION DE L’ACTUEL RENOUVELLEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX 89

- A. LE MARCHÉ DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX DEVRAIT S’OUVRIR À DE NOUVEAUX ACTEURS EN CONTREPARTIE DU RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE QUALITÉ 89
 - 1. Il paraît difficile de pouvoir définir un « socle commun » à tous les élus locaux 89
 - 2. Le déploiement d’une offre publique de formation sur l’ensemble du territoire national résoudrait en grande partie les difficultés d’accès rencontrées par les élus, notamment en milieu rural 92
 - a. Le rôle des universités dans la formation des élus locaux pourrait être renforcé en coordination avec un service public d’accompagnement 93
 - b. L’élargissement des compétences du CNFPT à la formation des élus locaux permettrait d’assurer une couverture plus homogène du territoire 96
 - 3. La régulation du marché pourrait être assouplie en amont en contrepartie du contrôle renforcé de la qualité des formations délivrées 101
 - a. La procédure d’agrément pourrait être simplifiée pour favoriser l’entrée de nouveaux acteurs sur le marché de la formation des élus 101
 - b. Un rééquilibrage nécessaire de la composition du CNFEL au profit des nouveaux acteurs du marché de la formation des élus locaux 104
 - c. Une véritable évaluation de la qualité des formations, impulsée par le Conseil d’orientation et mise en œuvre par la DGCL au travers de contrôles renforcés, garantirait la pleine adaptation du dispositif aux besoins des élus locaux 108
- B. LA FORMATION DES ELUS LOCAUX DOIT ETRE UN SERVICE PUBLIC LISIBILE ET UNIFIE, TANT POUR LES ELUS QUE POUR LES ORGANISMES DE FORMATION 111
 - 1. L’intercommunalité apparaît comme le lieu privilégié d’une meilleure gestion des besoins de formation 111
 - a. Quimperlé Communauté et l’ARIC : une illustration prometteuse de l’appropriation intercommunale de la formation des élus locaux 112

b. La mutualisation intercommunale de la formation des élus locaux doit être favorisée sans pour autant être imposée	114
2. L'accompagnement des élus locaux dans leur parcours de formation doit relever de la responsabilité d'un service public à l'échelon national.....	117
C. AU LIEU D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE DU FINANCEMENT, IL CONVIENT DE RENFORCER L'EFFECTIVITÉ DES DISPOSITIFS EXISTANTS	119
1. Le rapprochement des deux circuits de financement de la formation doit être abandonné au profit d'une mobilisation effective des budgets des collectivités, qui pourrait prendre la forme d'un dispositif de mutualisation des dépenses financé selon un principe de péréquation.....	119
a. La fusion des deux dispositifs, évoquée en 2020, apparaît comme une solution hasardeuse et pénalisante pour les collectivités.....	119
b. Il pourrait, en revanche, être envisagé de mutualiser les dépenses de formation des élus au travers d'un mécanisme financé par une cotisation obligatoire et dégressive selon la taille de la collectivité	123
2. En ce début de mandature, un « choc d'attractivité » au profit du DIFE et indispensable	126
a. La Caisse des dépôts et consignations doit s'affirmer pleinement comme le facilitateur et le promoteur du DIFE auprès des élus locaux.....	127
b. Certaines des restrictions appliquées au régime du DIFE en 2021 peuvent aujourd'hui être levées afin de stimuler l'offre et la demande sur le marché ..	132
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	136
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	137

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

ÉLARGIR L'OFFRE DE FORMATION À DESTINATION DES ÉLUS LOCAUX

Recommandation n° 1 : Laisser les élus locaux définir eux-mêmes leurs besoins de formation en s'appuyant sur la « session d'information » mise en place par la loi portant création d'un statut de l'élu local du 22 décembre 2025, et élargir le répertoire des formations annexé à l'arrêté du 13 avril 2023 aux cours de langues et aux formations aux gestes de premiers secours.

Recommandation n° 2 : Dans le cadre du service public d'accompagnement à la formation des élus locaux (*cf. recommandation n° 9 infra*), coordonner et soutenir financièrement les universités et les instituts d'études politiques (IEP) non agréés dans la mise en place de modules de formation à la fois structurés et adaptés à destination des élus locaux.

Recommandation n° 3 : Autoriser le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à mettre en place des formations destinées aux élus, élaborées en coordination avec les associations d'élus et le service public d'accompagnement à la formation des élus locaux (*cf. recommandation n° 9 infra*).

Recommandation n° 4 : Modifier l'article L. 1221-4 du CGCT afin ne plus rendre obligatoire la certification Qualiopi pour les organismes dont les actions de formation ne sont pas exclusivement destinées aux élus locaux et, ainsi, de faciliter l'entrée d'entreprises de petite taille sur ce marché.

Recommandation n° 5 : Aligner la durée de validité du premier agrément sur celle du renouvellement, soit quatre ans, afin de diminuer le coût d'entrée sur le marché de la formation des élus locaux pour les nouveaux acteurs.

Recommandation n° 6 : Réformer la composition du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) de façon à :

- rétablir une représentation spécifique pour les petites communes, en particulier celles de moins de 500 habitants ;
- accroître le nombre d'universitaires et à permettre une représentation du CNFPT ;
- créer un collège représentatif des organismes du secteur privé à but lucratif.

Recommandation n° 7 : Mettre en place une politique d'évaluation de la qualité des formations délivrées aux élus locaux articulée autour :

- du Conseil d'orientation du CNFEL, qui serait réuni plus souvent afin de fixer les orientations stratégiques du dispositif et d'en suivre la mise en œuvre ;
- de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui aurait la possibilité d'accéder, à sa demande, à tout document utile détenu par un organisme de formation et, le cas échéant, d'effectuer des contrôles sur place.

Afin de permettre à la DGCL d'effectuer ces contrôles, il serait demandé à chaque organisme de formation de produire systématiquement un questionnaire de satisfaction pour chaque session, même si l'organisme n'est pas soumis à la certification Qualiopi.

METTRE EN PLACE UN SERVICE PUBLIC D'ACCOMPAGNEMENT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX ET ASSURER SON FINANCEMENT

Recommandation n° 8 : Inviter les EPCI à fiscalité propre, en particulier les communautés de communes et les communautés d'agglomération, à se saisir de la compétence de la formation des élus locaux, que ce soit comme compétence facultative ou dans le cadre d'un pacte de gouvernance ou de compétences.

Recommandation n° 9 : Créer à l'échelon national un service public d'accompagnement des élus locaux dans leur parcours de formation, qui serait chargé d'informer les élus sur leurs droits et de tenir à jour un catalogue centralisé. D'un point de vue organisationnel, ce service public pourrait être assuré par l'État *via* la DGCL ou bien être délégué au CNFPT, voire à un établissement public *ad hoc*.

Recommandation n° 10 : Maintenir la coexistence de deux dispositifs distincts de financement de la formation des élus locaux, chacun répondant à des besoins de formation complémentaires.

Recommandation n° 11 : Remplacer l'obligation pour chaque collectivité d'inscrire des crédits d'au moins 2 % de l'enveloppe indemnitaires par une cotisation obligatoire qui servirait à financer un dispositif chargé de régler les factures de formation des élus locaux dues par les collectivités, dans le respect des critères fixés par la loi et précisés par la jurisprudence administrative.

Cette cotisation serait dégressive, de façon à ne pas pénaliser les communes de petite taille. Elle pourrait être affectée au service public d'accompagnement à la formation des élus locaux mentionné à la **recommandation n° 9** dans l'hypothèse où le dispositif de règlement des factures lui serait confié.

PROMOUVOIR LE DIFE ET RENFORCER SON EFFECTIVITÉ

Recommandation n° 12 : Confier à la Caisse des dépôts et consignations une mission générale de promotion du droit individuel à la formation (DIFE) auprès des élus locaux consistant à faciliter les démarches d'inscription par une cellule d'assistance bien identifiée et facilement joignable par téléphone, courriel ou courrier postal et à sensibiliser directement les élus par l'intermédiaire d'un réseau de points de contacts positionnés au niveau des directions régionales de la Banque des territoires.

Officialiser cette mission à l'article R. 1621-6 du CGCT, autoriser la Caisse à accroître ses prélèvements pour frais de gestion au regard des nouvelles tâches exercées et modifier en conséquence la convention triennale d'objectifs et de performance conclue avec l'État.

Recommandation n° 13 : Mobiliser la Caisse des dépôts et consignations et La Poste autour d'un objectif d'amélioration du processus de création de l'identité numérique par un accompagnement, en ligne comme en bureau de poste, qui veillerait à mieux prendre en compte les difficultés rencontrées tant par l'ensemble des usagers que par les élus locaux.

Recommandation n° 14 : Permettre à tout élu local de bénéficier d'un DIFE au plafond (soit 800 euros) au cours de la première année suivant chaque renouvellement général de la strate de collectivités concernée. Les montants acquis seraient utilisables pendant deux ans sans possibilité d'acquérir de nouveaux droits au cours de la deuxième année et l'élu pourrait de nouveau acquérir de nouveaux droits de 400 euros à compter de la troisième année.

Recommandation n° 15 : Rétablir un certain équilibre économique sur le marché de la formation des élus locaux en :

- relevant à 100 euros HT, au lieu de 80 euros HT, le plafond tarifaire par heure de formation ;
- portant à 25 personnes le nombre maximal de participants par session.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION

Avant d'être reconnue comme un droit par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, **la formation des élus** reposait largement sur **une variété d'initiatives** nationales et locales, **peu encadrées** et portées à titre principal **par des structures de nature politique ou associative**. Depuis cette date, elle se décline en un volet de nature législative qui encadre **les conditions concrètes d'accès et d'exercice de ce droit**, qu'il s'agisse du financement ou du temps d'absence autorisé pour se former, et un volet réglementaire qui organise **l'encadrement de l'offre** en soumettant les organismes de formation à un régime d'agrément. Plusieurs fois réformé, ce dispositif s'appuie aujourd'hui sur **une architecture duale** : d'un côté, un financement obligatoire assuré par les collectivités territoriales, destiné à accompagner les élus dans l'exercice de leur mandat, de l'autre, une cotisation acquittée par les élus eux-mêmes, ouvrant droit à un compte individuel de formation (**DIFE**), mobilisable tant pour l'exercice du mandat que pour préparer l'après-mandat et une éventuelle reconversion professionnelle.

Pourtant, en dépit de la reconnaissance institutionnelle dont elle fait l'objet et de l'organisation qu'elle suppose, **la formation des élus locaux demeure largement sous-utilisée**. Chaque année, seuls **3 à 5 %** des élus y recourent – encore cette moyenne masque-t-elle **de profondes disparités** selon la taille des collectivités, au détriment des plus petites – alors même que l'approfondissement de la décentralisation a élargi le champ des compétences locales, et par là même, renforcé la technicité des responsabilités qu'ils exercent.

Face à ce **constat persistant d'un recours insuffisant** – en dépit des réformes successives visant à faciliter l'exercice du droit à la formation – et à l'existence manifeste d'obstacles qu'il convenait d'identifier et de lever, j'ai indiqué, lors de la séance publique du 9 juillet 2025 consacrée à l'examen de **la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local**, à Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, mon intention de proposer à **la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation** de l'Assemblée, de se saisir spécifiquement de cette question, à l'approche du renouvellement des conseils municipaux prévu au printemps 2026.

Nos travaux n'ont pas consisté à nous borner à un bilan critique de la formation des élus locaux assorti de quelques pistes d'amélioration, mais à porter **une ambition plus exigeante : renforcer concrètement l'effectivité du droit à la formation et en simplifier l'accès**, au moyen de propositions à la fois ambitieuses dans leur portée, réalistes dans leur financement et suffisamment sobres dans leur conception pour éviter toute complexité inutile.

Dans cette perspective, la proposition la plus novatrice du présent rapport réside, sans conteste, dans la création, à l'échelle nationale, d'**un service public d'accompagnement des élus locaux dans leur parcours de formation**, conçu comme un levier structurant au service d'un accès plus lisible et plus fluide à ce droit essentiel à l'exercice des responsabilités locales.

Cette proposition procède d'un constat largement partagé au fil des travaux de la délégation : le non-recours à la formation tient, pour une large part, à **la complexité du parcours qui y conduit**. Du choix de la formation à son financement, en passant par l'inscription et la participation, l'ensemble s'apparente bien souvent à un « **parcours du combattant** ». Ce processus est perçu comme long et contraignant, alors même que, pour la majorité des élus, le mandat s'exerce en parallèle d'une activité professionnelle et de responsabilités familiales. **Le manque de temps constitue alors un obstacle réel**, reflet d'arbitrages permanents entre différentes sphères d'engagement. Par ailleurs, les élus se heurtent fréquemment à un **déficit d'information** : leur capacité à identifier leurs besoins, à s'inscrire dans une logique d'autoformation, à mobiliser des dispositifs administratifs ou à se projeter dans un parcours d'apprentissage repose sur leurs propres ressources personnelles. En ce sens, **la liberté de se former tend à reproduire les inégalités entre élus**, sociales comme territoriales. Enfin, les **difficultés concrètes** rencontrées pour faire valoir leurs droits, comme celles pour s'inscrire sur la plateforme « Mon Compte Élu » du DIFE, soulignent **la nécessité d'un accompagnement** aujourd'hui insuffisant.

L'ensemble de ces constats conduit à une évidence : la formation des élus locaux n'a, à tort, jamais été pensée comme **un véritable service public**, alors même qu'**elle en présente tous les attributs**. À cet égard, l'analogie avec le service public de l'emploi, dont la vocation est d'accueillir, d'orienter et d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur parcours, s'impose. De manière comparable, un « **service public d'accompagnement à la formation des élus locaux** », qu'il soit confié à la DGCL et à l'État local, adossé à un opérateur national existant ou institué sous la forme d'un établissement public dédié, aurait pour mission d'**informer** les élus locaux sur leurs droits, de les **accompagner** dans leur parcours de formation et **tenir à jour le répertoire des formations disponibles**.

Au-delà de la création d'un « **guichet unique** », le modèle actuel de financement du droit à la formation a été réinterrogé afin d'y introduire **une logique de péréquation**. L'obligation d'inscrire des crédits au budget demeure, en effet, très inégalement respectée : près de 60 % des communes – souvent les plus petites, **notamment en milieu rural**, là même où les besoins sont les plus forts – n'engagent aucune dépense de formation. Cette situation n'a, en réalité, rien de surprenant tant **le mécanisme actuel est inégalitaire**. Le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGAS rendu public en janvier de 2020 ⁽¹⁾ le soulignait déjà : **plus la collectivité est petite, plus l'effort financier requis est proportionnellement**

(1) Rapport conjoint de l'IGA n° 19086-R et de l'IGAS n° 2019-084R1 - *La formation des élus locaux* – janvier 2020.

élevé, sans pour autant permettre de dégager des moyens suffisants, parfois même pour financer ne serait-ce qu'une seule session. À titre d'exemple, un élu d'une commune de 500 habitants bénéficie d'un financement soixante fois moindre qu'un conseiller régional ou départemental.

Afin de **mutualiser les crédits au bénéfice des élus des communes modestes**, la substitution à l'obligation actuelle d'inscrire des crédits budgétaires d'**une cotisation obligatoire** assise sur l'enveloppe indemnitaire, selon **un principe de progressivité** afin que les collectivités les plus importantes contribuent proportionnellement davantage, constitue une piste de réforme qui mérite d'être sérieusement envisagée.

Un autre enseignement des travaux de la délégation tient à la pertinence de **la maille intercommunale** pour structurer l'information et organiser de manière cohérente la formation des élus, **notamment en milieu rural**, où les moyens sont limités alors même que les besoins sont importants. À et égard, les initiatives de **Quimperlé Communauté**, qui a pris la compétence de la formation des élus locaux, et de l'Association régionale d'information des collectivités territoriales (**ARIC**) qui propose aux élus bretons une offre de formation diversifiée et adaptée, pourraient utilement être reproduites dans d'autres territoires.

L'ambition de lutter contre le non-recours à la formation suppose également d'intervenir sur l'offre, afin de **la rendre plus abondante, plus diversifiée et de meilleure qualité**.

Alors que la demande est à la fois très diverse et évolutive, l'offre apparaît aujourd'hui insuffisamment structurée : **seuls 240 organismes sont aujourd'hui agréés** par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), un nombre qui apparaît insuffisant au regard de l'ampleur des besoins et de l'exigence d'une couverture territoriale équilibrée. Afin de compléter l'offre existante, certains établissements d'enseignement supérieurs et de formation publics comme **les universités et les instituts d'études politiques** pourraient se voir confier un rôle accru en matière de formation des élus, et ainsi compléter l'offre existante. De même, je considère qu'il convient de **tirer pleinement parti du maillage des territoires et de l'expertise du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** en l'autorisant, sous certaines conditions, notamment de moyens financiers et humains, à ouvrir ses formations aux élus locaux, sans toutefois se substituer à l'action des autres acteurs de la formation, mais en **s'inscrivant en complémentarité**.

L'évaluation de la qualité des formations constitue aujourd'hui un **« angle mort » des dispositifs de contrôle**, alors même que l'attractivité de l'offre dépend directement de sa capacité à répondre aux attentes des élus. Malgré les efforts engagés pour mieux réguler le marché, il demeure difficile, à ce stade, d'apprécier avec précision si les formations dispensées répondent effectivement aux besoins identifiés en amont. Il me paraît judicieux d'**instaurer une véritable politique d'évaluation qualitative des formations** qui s'appuierait sur le conseil

d'orientation du CNFEL et sur **la généralisation de questionnaires de satisfaction à l'issue de chaque session de formation**, dont les résultats seraient transmis à l'administration.

Second volet structurant de la formation des élus locaux, le DIFE, instauré en 2016, est **porteur d'irritants pour les élus**. La réforme intervenue en 2021 a permis de consolider un dispositif qui connaissait à la fois des dérives, des dysfonctionnements et une fragilité en termes de soutenabilité financière.

Pour autant, l'ensemble des difficultés n'a pas été levé. Le recours à France Connect + pour l'accès à la plateforme « Mon Compte Élu » demeure, dans bien des cas, **source de complexité**. Les retours des élus font état de blocages persistants, voire de dysfonctionnements, qui se traduisent concrètement par **des obstacles à l'accès au droit** et, parfois, par des renoncements à s'inscrire en ligne.

Dans ce contexte, le rapport recommande de **renforcer la convention d'objectifs et de performance (COP)** conclue entre l'État et la Caisse des dépôts pour la gestion administrative et financière du DIFE, en y intégrant **un objectif explicite d'accompagnement personnalisé** des bénéficiaires et en facilitant leur accès aux dispositifs d'assistance téléphonique. À ce titre, il apparaît souhaitable que la Caisse des dépôts et La Poste coordonnent davantage leurs actions afin de **fluidifier la création de l'Identité numérique**.

Si la réforme du DIFE a permis de rétablir l'équilibre financier du dispositif – la Caisse des dépôts disposant d'**un excédent de trésorerie de 49 millions d'euros** – cet excédent constitue, en réalité, **un signal d'alerte** : il traduit moins une bonne santé du dispositif qu'une sous-utilisation persistante du DIFE par les élus. Pour donner quelques chiffres, 26 109 dossiers ont été validés en 2021, 16 172 en 2022 et seulement 9 334 l'année dernière, année précédant le renouvellement des assemblées municipales. Depuis 2022, **ces 37 778 dossiers validés représentent environ 6 % des élus locaux**.

Malgré ces résultats en demi-teinte, et à rebours d'une préconisation du rapport de l'IGA et de l'IGAS de 2020, **il me paraît essentiel de maintenir le DIFE** aux côtés du droit à la formation financé par les collectivités, **tant leurs finalités sont distinctes, complémentaires et pleinement légitimes**. La fusion des deux dispositifs serait pénalisante pour les élus, notamment les élus minoritaires et ceux qui ont conservé leur activité professionnelle, mais aussi pour les collectivités elles-mêmes, puisque le DIFE est financé par les élus.

Afin de créer le choc d'offre de formation dont le DIFE a besoin et de fluidifier son fonctionnement, il paraît souhaitable d'**ouvrir davantage, mais de façon encadrée, le référentiel des formations** et d'assouplir certaines règles comme la possibilité pour les élus de **mobiliser l'intégralité de leurs droits dès la première année de mandat à hauteur de 800 euros**, sans attendre l'abondement de 400 euros de l'année suivante, et de relever le plafond horaire de prise en charge d'une session, de 80 à 100 euros hors taxe. De même, afin de promouvoir plus

largement le DIFE, la Caisse des dépôts pourrait ainsi se voir confier **une mission générale de promotion du DIFE auprès des élus locaux** consistant à faciliter les démarches d'inscription par une cellule d'assistance bien identifiée et facilement joignable par téléphone, courriel ou courrier postal et à sensibiliser directement les élus par l'intermédiaire d'un réseau de points de contacts positionnés au niveau des directions régionales de la Banque des territoires.

* * *

Les quinze recommandations du présent rapport poursuivent un objectif clair : provoquer **un véritable sursaut en faveur du recours à la formation des élus locaux**, en consolidant et en articulant plus efficacement les deux voies existantes : d'une part, la formation financée par les collectivités, qu'il est proposé de structurer autour d'un « **service public d'accompagnement de la formation des élus locaux** », d'autre part, le DIFE, dont la gestion par la Caisse des dépôts gagnerait à être à la fois simplifiée et davantage valorisée. Il s'agit, au fond, de **rendre ce droit pleinement effectif, plus lisible, plus accessible et mieux adapté à la diversité des situations locales.**

Ces propositions traduisent également une ambition plus large : **faire de la formation un levier essentiel de la vitalité démocratique locale, en permettant à chaque élu, quel que soit son territoire ou son parcours, d'exercer ses responsabilités dans les meilleures conditions.**

COMPTES RENDUS DES TABLES RONDES MENÉES PAR LA DÉLÉGATION

I. TABLE RONDE DU 28 JANVIER 2026

La délégation a auditionné conjointement M. Pierre Camus, docteur en sociologie à Nantes Université, co-président de l'Observatoire national de la formation des élus locaux (ONFEL) et M. Pierre Bourdon, professeur agrégé de droit public à Cergy-Paris Université.

Le président Stéphane Delautrette. Nous nous retrouvons cet après-midi pour la première audition d'un **cycle de trois tables rondes** sur la formation des élus locaux.

Comme nous l'avions évoqué ensemble en réunion de bureau le 10 décembre dernier, l'accès des élus locaux à une formation de qualité fait partie des questions lancinantes qui se posent lorsqu'on évoque la décentralisation et **que le législateur n'a jamais – disons-le franchement – pu résoudre** malgré les nombreuses réformes menées sur ce sujet depuis la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

La loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local, dont j'ai été l'un des deux co-rapporteurs à l'Assemblée, apporte quelques améliorations, parmi lesquelles figurent l'allongement de dix-huit à vingt-quatre jours de la durée du **congé de formation** ⁽¹⁾ ainsi que l'organisation d'une « **session d'information** » pour tous les élus en début de mandat ⁽²⁾.

Néanmoins, comme je l'avais souligné moi-même lors des débats en séance publique, le recours par les élus aux outils mis à leur disposition, qu'il s'agisse des formations financées par leur collectivité ou du « droit individuel à la formation » (DIFE), reste très faible. L'installation de nouveaux exécutifs locaux au terme des prochaines élections municipales constitue une occasion de « **remettre ce sujet sur la table** ».

Ce **cycle d'auditions**, qui recueillera l'avis de plusieurs spécialistes du sujet, des professionnels de la formation et des représentants des administrations concernées, a vocation à déboucher sur de nouvelles propositions détaillées dans un **rapport d'information** que je présenterai à la délégation au printemps prochain.

(1) Art. 24 de la loi n° 2025-1249 précitée.

(2) Art. L. 1221-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de l'art. 25 de la même loi.

Avant d'entendre les associations d'élus locaux et les organismes de formation, j'ai souhaité que la délégation recueille **le point de vue d'universitaires** ayant travaillé sur le sujet.

Nous avons ainsi le plaisir de recevoir cet après-midi **M. Pierre Camus**, docteur en sociologie à Nantes Université et coprésident de l'Observatoire national de la formation des élus locaux (ONFEL), qui est une structure associative dont vous nous direz peut-être quelques mots tout à l'heure. Vous êtes également conseiller municipal à Couëron (44), commune de 24 000 habitants située dans l'agglomération nantaise. Votre thèse, soutenue en 2021, portait précisément sur la formation des élus locaux depuis 1880, dont vous avez souligné les difficultés à « s'institutionnaliser ».

Vous avez publié depuis 2022 de nombreux articles et chapitres d'ouvrages consacrés à la formation des élus, que vous avez-vous-même qualifiée « **d'occasion manquée** ». Enfin, j'ai noté avec intérêt que vous aviez co-dirigé en 2024 la rédaction d'une **étude comparative** faisant l'état des lieux de la formation des élus locaux dans trente-trois pays européens.

À vos côtés, nous sommes heureux de recevoir également **M. Pierre Bourdon**, professeur agrégé de droit public à Cergy-Paris Université. Vous avez, M. Bourdon, publié de nombreux ouvrages sur le droit administratif, notamment celui des biens et du contrat. Vous êtes surtout – et c'est un point qui nous intéresse fortement – membre du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), organe chargé de donner un avis sur les demandes d'agrément déposées par les organismes de formation et de suivre la gestion du droit individuel à la formation des élus (DIFE). Vous avez, par ailleurs, participé en 2024 à un colloque de la délégation sénatoriale sur **le statut de l'élu local en Europe**.

Messieurs, je vous remercie tous les deux d'avoir accepté l'invitation de notre délégation. Vous l'aurez compris : le périmètre de nos travaux est très large et vise à **identifier tous les freins**, y compris financiers, à la formation des élus locaux, à étudier les possibilités d'élargissement de l'offre de formation et à évaluer l'opportunité d'une **réforme des modes de régulation** du marché.

Le secrétariat de la délégation vous a envoyé le 26 janvier dernier un **questionnaire** récapitulant la majeure partie des interrogations de notre délégation sur ces trois sujets, qui devraient être au cœur de nos discussions de cet après-midi. Afin de pouvoir disposer des éléments permettant d'élaborer le futur rapport de synthèse, je vous serais très obligé de bien vouloir nous faire parvenir **d'ici la fin du mois de février prochain** vos réponses écrites à toutes les questions qui n'auraient pas pu être traitées oralement aujourd'hui.

Dans le souci de « cadrer » quelque peu le débat qui va s'ouvrir, je voudrais, d'ores et déjà, vous interroger sur les **cinq points suivants** :

1° Comment expliquez-vous à titre général les **difficultés** rencontrées par les élus locaux pour se former ? Le manque de temps est-il un obstacle important ou bien existe-t-il des **blocages plus profonds**, liés à une méconnaissance des dispositifs, un problème de financement ou même une réticence à se former ?

2° La solution réside-t-elle, selon vous, dans le développement des **formations obligatoires**, à l'image de la « session d'information » que j'évoquais tout à l'heure ? Plus simplement, ne faudrait-il pas **relever sensiblement le plafond du DIFE**, limité à 800 euros, quitte à accroître les recettes du fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations ?

3° Quel regard portez-vous sur le **système de régulation** du marché en vigueur, articulé autour d'un répertoire national des formations et d'une limitation par le CNFEL du nombre d'organismes agréés ? Vous-même, M. Bourdon, au vu de votre expérience personnelle, pensez-vous qu'il faille **réformer le CNFEL** dans sa composition et son fonctionnement ?

4° La majeure partie des organismes agréés relève du secteur associatif, notamment des associations d'élus locaux ou des partis politiques. **Une telle proportion n'est-elle pas excessive ?** Ne faudrait-il pas accroître le rôle des organismes publics, tels que les **universités** ou le Centre national de la formation publique territoriale (CNFPT) ?

5° Enfin, dans le souci d'élargir le champ de nos réflexions, pourriez-vous nous donner des éléments de **comparaison** sur l'étendue du droit à la formation des élus locaux chez nos partenaires européens, notamment en **Allemagne**, en **Italie**, en **Espagne** et au **Royaume-Uni** ?

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais rappeler quelques **points de méthode**. Vous aurez chacun un temps de **dix minutes** environ pour un propos liminaire, puis je donnerai la parole aux députés présents pour une série de questions, auxquelles vous aurez le loisir de répondre dans la foulée.

Je ne m'appesantirai pas plus longuement et cède, dès à présent, la parole à **M. Pierre Camus**.

M. Pierre Camus, docteur en sociologie à Nantes Université. La formation des élus locaux est un objet sociologique intéressant qui s'apparente à une **énigme**. Bien que l'exercice d'un mandat local soit objectivement plus complexe qu'autrefois, on constate que **beaucoup d'élus** parmi ceux qui seraient les plus intéressés **n'ont pas recours aux facilités qui leur sont offertes**.

La **première** de ces facilités – on a parfois tendance à l'oublier – réside dans l'obligation pour chaque collectivité de consacrer à la formation de ses élus **entre 2 % et 20 % de l'enveloppe indemnitaire globale** ⁽¹⁾.

(1) Art. L. 2123-14 CGCT (communes), L. 3123-12 CGCT (départements), L. 4135-12 CGCT (régions), L. 7125-14 CGCT (Guyane), L. 7227-14 CGCT (Martinique).

Comme je l'avais indiqué dès 2020 lorsque j'avais été auditionné par les corps d'inspection chargés de rédiger un rapport sur la formation des élus locaux ⁽¹⁾, **ce droit a été conçu de façon à être très inégalitaire**. Si toutes les collectivités consacraient 20 % de leur enveloppe indemnitaire globale à la formation des élus, cela représenterait **2 milliards d'euros** de dépenses sur un mandat de 6 ans, ce qui est considérable. Dans cet ensemble, un élu départemental ou régional disposerait d'une enveloppe annuelle d'environ **6 000 euros**. Les conseillers municipaux des communes de moins de 500 habitants n'auraient, pour leur part, **pas plus d'une centaine d'euros par an**. Le droit en vigueur ne permet donc pas aux élus locaux d'avoir les mêmes moyens financiers.

L'analyse des **pratiques** de formation confirme les différences entre les strates. Les élus régionaux et départementaux sont ceux qui sont le plus **encadrés** par des partis politiques et qui, de surcroît, bénéficient **le plus de temps** pour des formations. Bien qu'ils ne soient pas toujours actifs dans leurs démarches, ils ont tendance à plus se former. Selon les données dont je dispose, qui se limitent à la région des Pays de la Loire, le taux moyen annuel de formation des élus de ces deux strates s'élevait à **60 %** entre 2008 et 2018. Ce taux décroît lorsque vous descendez au niveau du bloc communal : en deçà de **2 000 habitants**, il est **proche de zéro**. Selon moi, une telle **corrélation** n'est que la traduction de l'état du droit en vigueur.

On peut ajouter que beaucoup de collectivités **ne dépensent strictement rien pour la formation de leurs élus**. Le taux de communes n'ayant exécuté aucune dépense de formation en 2018 était estimé à **60 %** par les corps d'inspection dans leur rapport précité ⁽²⁾. Enfin, si l'on analyse les données sur la **durée d'un mandat**, on constate qu'environ 15 % à 20 % des élus se forment au début. En vitesse de croisière, le taux est plus bas – **proche de 5 %**.

Comme vous l'avez rappelé dans votre propos introductif, M. le président, le DIFE est la **seconde facilité** offerte aux élus locaux pour se former. Sur ce point, je ne pense pas que le montant du plafond soit le principal facteur explicatif du faible taux de recours au dispositif. **Les difficultés d'accès à la plateforme « Mon Compte Élu »** ⁽³⁾ sont plus souvent évoquées par les élus eux-mêmes.

Par ailleurs, le principe du DIFE laisse l'élu entièrement libre dans ses choix, ce qui peut, là aussi, être **vecteur d'inégalités**. La capacité de déterminer de manière autonome son propre parcours de formation est **une faculté sociale inégalement partagée**. Les élus qui ont recours au DIFE ne sont donc pas représentatifs de l'ensemble des élus locaux : ce sont souvent des personnes qui inscrivent leurs demandes de formation dans des **parcours militants ou associatifs**.

(1) *Inspection générale de l'administration (IGA) et inspection générale des affaires sociales (IGAS) – Rapport n° 19086-R (IGA) et M2019-084R1 (IGAS) de janvier 2020.*

(2) *Ibid.* (page 5).

(3) *Plateforme dématérialisée d'accès au DIFE gérée par la Caisse des dépôts et consignations, similaire à celle déployée pour Mon Compte Formation.*

Le recours relativement faible au DIFE pose d'autant moins de problèmes que le dispositif lui-même est **sous-dimensionné**. Les recettes du fonds géré par la Caisse des dépôts s'élèvent chaque année à environ **20 millions d'euros** ⁽¹⁾, ce qui permet de former **à peine 10 % des élus locaux** ⁽²⁾. Le fonds accumule, toutefois, des excédents non négligeables ⁽³⁾ qu'il conviendrait de mieux utiliser.

Quel que soit le dispositif considéré, le marché de la formation des élus locaux s'appuie sur environ **240 organismes**, dont la **répartition territoriale** est très inégale. Un tiers d'entre eux se situent en Île-de-France. Une cinquantaine de départements ne comportent qu'un seul organisme. On recense **18 départements** ⁽⁴⁾ qui n'ont **aucun organisme agréé**.

Les offres de formation sont, par ailleurs, très diversifiées et, disons-le, de qualité différente d'un organisme à un autre. Le terme de « formation » peut s'appliquer à la fois à des sessions d'information, à des réunions de sensibilisation entre pairs et à de véritables formations qualifiantes ou techniques. **Cette diversité d'offre répond à l'extrême diversité des profils sociaux des élus locaux.**

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les dispositifs de formation ne viennent pas corriger les inégalités existantes, mais **contribuent à les reproduire**. Dans mes travaux de recherche, j'ai constaté que les domaines de formation choisis par les élus se caractérisaient par **d'importants biais de genre**. Ainsi, il ressort de l'analyse des données du DIFE que, si le volume horaire des formations se répartit équitablement entre les hommes et les femmes, les thématiques sollicitées ne sont pas du tout les mêmes : les formations en **marchés publics** et en **finances locales** sont très majoritairement demandées par des hommes, tandis que les femmes occupent la grande partie des formations dans le domaine de **l'éducation** et de la **culture**.

M. Pierre Bourdon, professeur agrégé de droit public à Cergy-Paris Université. Ma contribution à la réflexion s'appuie, en tout premier lieu, sur les études que j'ai réalisées dans le cadre de mes cours sur les institutions politiques et administratives ainsi que, comme vous l'avez rappelé à juste titre, M. le président, sur mon expérience de quelques mois comme **membre du CNFEL** ⁽⁵⁾.

(1) Rapport de gestion du DIFE 2024 (page 23).

(2) Si tous les élus locaux (512 000 personnes) décidaient d'utiliser le DIFE accumulé sur un an (400 euros), la dépense s'élèverait à plus de 200 millions d'euros.

(3) Selon le rapport de gestion du DIFE 2024 précité (page 24), le fonds devait présenter un excédent budgétaire cumulé de plus de 50 millions d'euros à la fin de l'exercice 2025.

(4) 15 départements métropolitains, 1 département d'outre-mer (Martinique) et 2 collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) au 31 décembre 2024 – cf. rapport d'activité du CNFEL 2024 (page 21).

(5) M. Bourdon a été nommé par un arrêté du 17 avril 2025 au titre du collège des « personnalités » (e du 2° de l'art. R. 1221-1 du CGCT).

Les difficultés rencontrées par les élus locaux pour se former sont réelles et sérieuses. Néanmoins, il me paraît difficile de ne pas établir un lien entre ces difficultés et **le nombre de collectivités locales en France**, notamment de **communes**.

Près d'une commune européenne sur deux est française et on dénombre près de 500 000 élus municipaux. **Le nombre de personnes potentiellement intéressées par une formation épuise les ressources disponibles.**

Au-delà de ce « frein » **collectif** à la formation, il existe également des « freins » **individuels**. Les raisons sont diverses : un élu peut, bien sûr, manquer de temps pour se former, mais il peut tout autant **estimer qu'il n'a pas besoin de le faire** en raison de ses compétences acquises antérieurement.

Faudrait-il rendre les formations **obligatoires** ? C'est une question qui s'est posée lors des débats parlementaires sur la loi, dite « Gatel », portant création d'un statut de l'élu local. L'idée d'un « **devoir** » de formation est intéressante : j'observe que ce principe est appliqué dans certains États européens, notamment dans les intercommunales de Wallonie en Belgique ⁽¹⁾.

L'offre de formation pourrait, par ailleurs, être améliorée sur certains points. Elle apparaît, tout d'abord, « **éclatée** » à rebours de notre tradition centralisatrice. Au 31 décembre 2025, on recensait **239** organismes agréés, ce qui n'est pas excessif. Dans cet ensemble, j'ai dénombré **24** départements ou collectivités d'outre-mer qui ne disposaient d'aucun organisme. La plupart de ces territoires relèvent de la **ruralité** ⁽²⁾ et souffrent, à titre général, d'un manque d'accès à de nombreux services.

En outre, même quand des organismes sont installés sur un territoire, ils ne proposent pas tous – loin s'en faut – les mêmes formations. Beaucoup d'entre eux proposent des **formations ciblées** dans des domaines précis, telles que la sécurité ou l'environnement. Il n'existe pas dans tous les départements la garantie d'un « **socle de formation** » où chaque élu serait formé aux « **fondamentaux** » du droit des collectivités territoriales, parmi lesquels figureraient, par exemple, les droits des élus eux-mêmes.

En revanche, le dispositif mis en place pour **contrôler** les formations me paraît globalement **satisfaisant**. En application des dispositions de l'article L. 1221-3 du CGCT, les organismes sont agréés par un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales après un avis rendu par le CNFEL. Le premier agrément est délivré pour une durée de deux ans, le renouvellement pour une période de quatre ans. **À titre de simplification, il pourrait être envisagé de porter à quatre ans la durée de validité du premier agrément.**

(1) *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation, en son art. L. 1532-1, oblige les élus des intercommunales à s'engager « par écrit » à « développer et mettre à jour ses compétences » « en suivant les séances de formation et d'information dispensées par l'intercommunale ».*

(2) *Par exemple : les Alpes de Haute-Provence, l'Ariège, le Cantal, la Creuse, la Manche, etc.*

La composition du CNFEL, telle qu'elle résulte de l'article R.1221-1 du CGCT, me paraît pertinente. La représentation des élus locaux à travers un collège de dix membres permet d'avoir **une bonne vision des besoins du terrain**, la présence de quatre professeurs d'université ou maîtres de conférences garantissant la prise en compte des **enjeux pédagogiques**. Les grands corps d'inspection de l'État sont également représentés : Conseil d'État, Cour des comptes, inspection générale de l'administration (IGA) et inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Pour donner son avis sur une demande d'agrément, le CNFEL s'appuie sur un **répertoire** issu d'un arrêté du 13 avril 2023 qui, selon moi, couvre en grande partie les besoins de formation des élus locaux.

Vous m'avez interrogé, M. le président, sur le rôle que pourrait jouer le CNFPT en matière de formation des élus locaux. La proposition de loi sénatoriale ⁽¹⁾ ouvrait, en son **article 14**, les formations de cet établissement aux « conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants ». La disposition avait ensuite été **supprimé** par la commission des lois du Sénat ⁽²⁾ avant d'être **réintroduit** par la commission des lois de l'Assemblée nationale ⁽³⁾ puis **supprimé de nouveau** par un amendement ⁽⁴⁾ déposé, cette fois, par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale.

Au cours des discussions, il avait été indiqué que le CNFPT n'avait pas vocation à former des élus locaux. **Je partage volontiers ce point de vue.**

En revanche, **les universités pourraient jouer un rôle plus important**. On peut noter que les territoires qui ne sont pas dotés d'un organisme agréé comportent très souvent une université ou, tout au moins, une antenne universitaire. La direction générale des collectivités locales (DGCL) pourrait assurer le développement de partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur à l'image des « **Prépas Talents** » mis en place pour préparer les concours administratifs. Ces partenariats pourraient, le cas échéant, **associer le CNFPT**.

Le président Stéphane Delautrette. Merci beaucoup, messieurs, pour ces premiers éléments. Je donne maintenant la parole à **M. Didier Le Gac (EPR)**, qui fut avec moi rapporteur sur la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local précitée, puis à **Mme Catherine Hervieu (ECoS)**.

M. Didier Le Gac (EPR). Certains parlementaires auraient voulu instaurer une véritable formation **obligatoire** en début de mandat, en y adjoignant des thématiques telles que la sensibilisation à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

(1) Proposition de loi n° 263 (2023-2024) du 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l' élu local (art. 14).

(2) Amendement COM-114 de Mmes Eustache-Brinio et Gatel et M. Kerrouche, rapporteurs (février 2024).

(3) Amendement CL478 de MM. Delautrette et Le Gac, rapporteurs (adopté le 18 juin 2025).

(4) Amendement n° 849 (adopté le 9 juillet 2025).

De notre point de vue, cela pouvait constituer **une contrainte supplémentaire** pour un nouvel élu, alors même que le texte visait à faciliter l'engagement dans la vie publique locale.

En revanche, vous avez raison de souligner, messieurs, les difficultés qui s'attachent à l'organisation d'une offre de formation suffisamment variée pour être ajustée aux multiples besoins des élus locaux. **Sans doute, effectivement, les universités ont-elles un rôle à jouer.** Dans le Finistère, l'Université de Bretagne occidentale (UBO) a mis en place un module de formation très complet en lien avec l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), le Centre de gestion départemental et le CNFPT de Bretagne ⁽¹⁾.

Enfin, ne pensez-vous pas que **l'échelon intercommunal** pourrait s'impliquer davantage dans la formation des conseillers municipaux ?

Mme Catherine Hervieu (ECoS). J'estime que la formation est un point d'appui essentiel pour tout nouvel élu. Celui-ci bénéficie, certes, de la **légitimité** qu'il tire du suffrage universel, mais il ne dispose pas toujours des ressources lui permettant d'appréhender l'environnement institutionnel de sa collectivité. Mon propos est peut-être un peu caricatural, mais **tout le monde n'a pas fait Sciences Po** avec, à la clef, une expérience de collaborateur parlementaire...

Vous avez évoqué, M. Bourdon, la procédure d'agrément des organismes de formation. Il me paraît très important de **garantir la qualité et le sérieux des formations par un contrôle du marché.**

Je vous rejoins, enfin, dans votre interrogation sur le **nombre d'élus locaux** et, au-delà, de **communes**. Quand on voit que certaines communes ont moins d'habitants que le nombre de listes aux élections européennes, on peut se demander si une politique publique peut être menée de manière efficace à leur niveau.

M. Pierre Camus. La question d'un « devoir » de formation revient régulièrement dans le débat public, mais on peut estimer qu'il existe déjà une obligation de formation. Je rappelle que les collectivités doivent organiser une formation pour les élus avec délégation au cours de la première année du mandat ⁽²⁾ et qu'elles doivent inscrire des crédits de formation chaque année dans leur budget ⁽³⁾. En quelque sorte, **il suffirait donc d'appliquer la loi pour résoudre une partie du problème !**

Au fond, l'origine du problème réside, à mon sens, dans la formation des élus locaux elle-même, qui est un **objet dialectique.**

(1) Ce module couvre les domaines suivants : fondamentaux du mandat, politiques publiques et actions locales, développement et aménagement du territoire, communication, finances - fiscalité – budget, comptabilité et ressources humaines.

(2) Art. L. 2123-12 du CGCT (communes), L. 3123-10 du CGCT (départements), L. 4135-10 du CGCT (régions), L. 7125-12 du CGCT (Guyane), L. 7227-12 du CGCT (Martinique).

(3) Cf. page 18 supra.

D'un côté, la formation a été conçue pour permettre en théorie à tout le monde d'accéder à des responsabilités locales et d'accroître la représentation de la société au sein des assemblées délibérantes. En ce sens, elle vise à « **réenchanter** » l'engagement politique. D'un autre côté, la reconnaissance d'une obligation de formation laisse à penser qu'il est impossible d'exercer un quelconque mandat en l'absence de certaines compétences et qu'il y aurait, d'une certaine manière, une « **fiche de poste** » d' élu local, ce qui tend à « **désenchanter** » l'engagement. Les réticences des services de l'État à assurer l'effectivité de l'obligation, c'est-à-dire à progresser dans la voie de « l'institutionnalisation », s'expliquent, à mon sens, par l'impossibilité de trancher ce dilemme, que je qualifierais de « **nœud gordien** ».

Par ailleurs, je voudrais insister sur le fait que la formation des élus locaux **n'a jamais été un objet consensuel**. Sur le plan historique, cette technologie partisane émerge à la fin du XIX^{ème} siècle au sein des **mouvements guesdistes** afin de « contrôler » les élus et éviter qu'ils ne dévient de la ligne du parti au contact de la bourgeoisie. Aujourd'hui, une entreprise privée peut avoir un intérêt à investir le marché de la formation des élus locaux afin de « placer » un produit ou, tout simplement, défendre des intérêts. Les associations d'élus et les partis politiques feront la même chose pour se constituer un réseau et faire progresser leurs idées. Du point de vue de l' élu lui-même, **la formation est moins un espace de liberté qu'un champ où s'exercent des rappels à l'ordre**.

En réponse à votre question, M. le président, sur l'opportunité d'un recours plus important aux organismes publics de formation, je rappellerai que, là encore, **la question n'est pas nouvelle**. Dès les années 1970, à la suite de la reconnaissance d'un droit à la « formation professionnelle permanente » ⁽¹⁾, le Centre de formation des personnels communaux (CFPC), ancêtre du CNFPT, est créé par une loi du 13 juillet 1972 ⁽²⁾. Très vite, les **universités** souhaitent offrir des formations aux élus locaux : une association est créée à cette fin par un groupe d'élus locaux et d'universitaires en 1971 ⁽³⁾. Dans la plupart des cas, ces initiatives se sont soldées par des échecs, car les universités se contentaient **d'ouvrir leurs cours aux élus locaux sans prendre en compte leurs besoins**. En ce sens, le succès du module développé par l'UBO en 2008, que vous évoquiez tout à l'heure, M. Le Gac, est assez exceptionnel.

S'agissant du CNFEL, mes travaux de recherche m'ont amené à examiner l'ensemble des décisions prises sur la période 1993-2016. J'ai ainsi pu constater que le Conseil n'avait jamais pu **stabiliser une véritable doctrine** en matière d'agrément. Par ailleurs, il a très longtemps fait preuve – disons clairement les choses – d'une certaine complaisance vis-à-vis des **associations locales de maires** au détriment des **entreprises privées**.

(1) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

(2) Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal (art. 20).

(3) Association pour la formation, l'information et la documentation des élus locaux (AFIDEL), dont le siège était à l'Université de Paris 1.

Aujourd’hui, personne ne remet en cause la **légitimité** du CNFPT pour **former les fonctionnaires territoriaux**. Imaginons un instant que la formation de ces agents publics soit laissée à l’initiative des personnels concernés sous le simple contrôle d’une instance nationale où ceux-ci sont représentés...

La question de la démocratie locale est trop importante pour que l’on ne puisse envisager **une forme de « CNFPT » consacré aux élus locaux**. On pourrait ainsi faire valoir une logique de service public et mieux atteindre les territoires actuellement peu dotés, tels que les outre-mer et les zones rurales.

Lors de votre propos liminaire, vous avez fait allusion, M. le président, à **l’étude comparative** à laquelle j’ai participé en 2024 ⁽¹⁾. Compte tenu des données disponibles, nous avons pu classer les différents régimes en **trois catégories** :

- le **modèle français**, qui se caractérise par une régulation par l’État de l’offre et du financement de formation ;
- un modèle, assez répandu, où des **institutions locales** ou des **associations** prennent le relai et se chargent d’organiser la formation des élus ;
- un modèle où les élus sont **entièrement libres** d’accéder aux formations qu’ils souhaitent sur le marché privé.

À l’extérieur de l’Europe, on peut citer l’exemple du **Québec**, qui a rendu obligatoire pour les élus municipaux la participation à une formation sur leurs rôles et leurs responsabilités ainsi que sur l’administration locale ⁽²⁾, ainsi que certains **États américains**, qui rendent obligatoire la formation des élus aux règles de transparence (« *Sunshine Laws* »). En Australie, l’État de Victoria impose aux **candidats** aux élections locales de suivre une formation ⁽³⁾ puis, si ceux-ci sont élus conseillers, ils doivent suivre une formation dite « **d’installation** » (« *induction* ») dans un délai de 4 mois après le début du mandat ⁽⁴⁾. Ces différents modèles, d’inspiration anglo-saxonne, ne sont pas forcément applicables en l’état à la France, mais **il est intéressant de savoir qu’ils existent**.

M. Pierre Bourdon. Je voudrais revenir, pour ma part, sur l’intercommunalité, évoquée à la fois par M. Le Gac et Mme Hervieu. Selon moi, il s’agit d’un exemple réussi de **rationalisation** de l’organisation locale. En 2016, on dénombrait **2 062** établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ; il y en a **1 254** aujourd’hui.

Devrait-on, dès lors, leur confier le soin **d’organiser** la formation des élus municipaux ? **Je suis, sur ce point, assez réservé**.

(1) *La formation des agents publics et des élus locaux en Europe – Regards croisés à partir de 33 États européens* (sous la direction de S. Guérard et P. Camus) – novembre 2024.

(2) *Loi du 6 juin 2024 visant à protéger les élus municipaux et à favoriser l’exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (issue du projet de loi n° 57).

(3) *Section 256, alinéa 7, du « Local Government Act 2020 ».*

(4) *Ibid.* (section 32, alinéa 1).

En revanche, comme je l'évoquais tout à l'heure, on pourrait envisager d'obliger tout organisme agréé à proposer dans son catalogue un « socle » qui comprendrait au minimum **une formation aux règles de déontologie**. Une telle formation n'est jamais du temps perdu, même pour des élus expérimentés, dans la mesure où elle permet d'évoquer le droit de l'urbanisme et de la commande publique, le management et les finances publiques.

En ce qui concerne le CNFEL, je retiens de mon expérience depuis près d'un an **la conviction qu'il s'agit d'un organisme qui fonctionne bien**. Son rôle, qui consiste à éclairer le choix du ministre sur la qualité de l'organisme requérant, me paraît essentiel. Je précise, par ailleurs, que la participation aux activités du CNFEL ne donne lieu à **aucune rémunération**.

Mme Hervieu, il est vrai le vécu des élus locaux peut parfois les amener à se sentir peu « légitimes » face à des règles juridiques qui sont souvent complexes. Néanmoins, dans notre régime politique, **c'est bien l'élection qui confère la légitimité aux représentants d'un collectif**. J'avoue que je ne comprends pas bien la présence dans certains catalogues de formations destinées à aider les élus à se sentir plus « légitimes ». Je m'oppose à l'idée d'une « **professionnalisation** » du mandat : **être élu, ce n'est pas un métier**.

S'agissant de l'émiettement communal, on peut rappeler que l'on dénombre 24 000 communes de moins de 1 000 habitants. Il y a environ **10 000 communes de plus de 10 000 habitants**, ce qui correspond à peu de choses près au nombre de communes sur l'ensemble du pays en Allemagne (11 000), en Italie (7 900), au Royaume-Uni (10 000) et en Espagne (8 100). **Ces chiffres sont impressionnants**.

Enfin, je reste convaincu que les universités peuvent compléter utilement l'offre de formation déjà disponible. **Les enseignements ont, tout de même, évolué depuis les années 1970 !** Les établissements sont répartis sur une bonne partie du territoire national. Ils pourraient développer des collaborations fructueuses avec les collectivités de leur ressort à condition, bien évidemment, qu'on y mette les moyens financiers.

Le président Stéphane Delautrette. Pour ce qui est de la formation elle-même, les moyens existent au niveau des collectivités, mais ils sont peu utilisés. Lors de mon mandat de maire ⁽¹⁾, je respectais la loi et inscrivais une ligne à mon budget consacrée à la formation. Il n'en demeure pas moins que **ces crédits servaient *in fine* à alimenter le compte pour dépenses imprévues...**

M. Bourdon, je ne rouvrirai pas le débat sur le nombre de communes. Selon moi, tout dépend de la façon dont l'offre de formation est structurée au niveau local. Dans les territoires peu dotés en organismes agréés, il pourrait être intéressant de développer une offre de formation au travers de **partenariats entre le CNFPT et les universités**.

(1) Commune des Cars (87).

En revanche, je considère avec intérêt le « **socle de formation** » que vous avez mentionné tout à l'heure. Même si les besoins des élus ne sont pas les mêmes, **il y a des sujets fondamentaux que tout élu local, même d'opposition, doit maîtriser.**

S'agissant du DIFE, le plafond en vigueur n'est-il pas **insuffisant** ? Avec 800 euros, on ne peut pas s'offrir grand-chose. Enfin, quelles pourraient être vos **recommandations** afin de faciliter l'accès à la plateforme Mon Compte Élu ?

Avant de vous laisser répondre, je vais donner la parole à **M. Didier Padey**.

M. Didier Padey (Dem). Je suis, pour ma part, très réservé sur l'idée de rendre les formations obligatoires. Si vous multipliez ce type de contraintes, **vous ne trouverez plus personne !** Pour se limiter à mon cas personnel, je n'ai, depuis mon élection comme maire d'une commune de 300 habitants ⁽¹⁾ en 2020, **jamais pu trouver le temps** pour aller me former en dépit de la présence en Savoie d'une association ⁽²⁾ qui propose des formations gratuites dans de nombreux domaines. **Heureusement, on n'est pas seul** : un maire peut s'appuyer sur ses secrétaires de mairie et sur les services de l'État.

Quand on exerce une activité professionnelle en même temps, c'est encore plus difficile. L'employeur devrait accepter que l'élu aille se former **sur le temps de présence en entreprise.**

Enfin, je vous rejoins sur l'intérêt qu'il y aurait à regrouper plus de communes. Malheureusement, **sans obligation nationale**, les **réticences** à la fusion l'emporteront toujours sur la volonté de rapprochement.

M. Pierre Camus. L'exemple en Bretagne de l'Association régionale d'information des collectivités (ARIC) illustre tout l'intérêt qui s'attache à l'implication de **l'échelon intercommunal** dans la formation des élus. Cette association, qui regroupe plus de 460 collectivités issues du bloc communal, offre des formations dans de **nombreux domaines** : action sociale, communication, finances locales et marchés publics, gouvernance locale, participation citoyenne, urbanisme, transports et voirie, bilans de compétences, etc. Ce sont les intercommunalités, en particulier Quimperlé Communauté, qui jouent un rôle central dans **l'animation du réseau et la structuration de l'offre.**

M. Padey, vos propos ne me surprennent pas : je les ai déjà entendus au cours de mes entretiens. Les élus manquent de temps, mais cela tient aussi aux conditions d'exercice du mandat. Quand un maire n'a pas tous les moyens qu'il souhaiterait pour mettre en œuvre ses projets, il a tendance à vouloir compenser en sacrifiant la formation. Je dirais même qu'il y a une forme de « **régulation par la modestie** », c'est-à-dire une réticence à « se servir » **pour soi-même.**

(1) Commune de Jongieux (73).

(2) L'Agence alpine des territoires (AGATE), basée à Chambéry.

Il me paraît donc difficile d'imposer aux communes – notamment les plus petites – de nouvelles obligations en matière de formation. En revanche, il existe des **marges d'amélioration** concernant les **employeurs**. M. le président, vous évoquiez en introduction l'allongement à vingt-quatre jours de la durée du congé de formation par la loi « Gatel » : **je n'ai, pour ma part, jamais rencontré d'élus qui aurait pris ne serait-ce qu'un seul jour...**

Quant à l'idée d'un « socle de formation », elle est, certes, séduisante, mais **je n'y souscris pas totalement**. Les besoins de formation sont différents d'un élu à l'autre. Quel point commun y-a-t-il entre un conseiller municipal d'opposition et le président d'une grande intercommunalité ? On pourrait essayer de se limiter à des sujets généraux, tels que la déontologie. Pour autant, il ne faut pas oublier que, s'il y a des élus peu ou pas diplômés, **il y en a aussi qui sont très bien formés**. Pour ces élus, qui sont parfois d'anciens cadres d'entreprise ou du secteur public, un « socle » de formation risque d'apparaître comme **une perte de temps**.

J'en viens maintenant au DIFE. Le plafond de 800 euros est, effectivement, **assez faible** et ne permet pas, par exemple, de financer un bilan de compétences. L'utilisation de la plateforme Mon Compte Élu pose parfois problème, ce qui oblige certains maires à se reposer sur leurs équipes. Il m'a également été rapporté des critiques à l'encontre du **délai minimal de 11 jours** entre la validation d'une inscription et la date de début de la formation en elle-même ⁽¹⁾.

Plus généralement, je pense que le **DIFE pose une question de principe** : il crée un droit **individuel** pour un besoin de formation qui, par nature, **ne l'est pas**. Les élus qui utilisent le DIFE sont, en quelque sorte, ceux qui échappent au « destin » de leur commune.

En ce qui concerne le CNFPT, la question de l'utilisation de ses ressources au profit des élus locaux **se pose depuis les années 1970**. Jusqu'aux débats parlementaires des années 2024-2025, la réponse était toujours la même : **il ne faut pas « subvertir » l'élu, qui est un décideur, en organisant sa formation par des agents, qui sont chargés d'appliquer**. Un tel point de vue m'a toujours paru un peu étrange dans la mesure où ce sont *de facto* les agents qui forment leurs élus dans les petites communes. Aujourd'hui, on assiste à un retournement de situation qui, à mon sens, est le bienvenu.

Les réticences s'expliquent également par les formations dispensées par l'AMF dans de nombreux territoires. **L'irruption du CNFPT viendrait concurrencer cette offre** et remettre en cause ce qui apparaît comme un mode de financement des associations de maires. On peut noter que les dix membres du CNFEL composant le collège des élus locaux proviennent de ces associations. **Le regard que porte le Conseil sur les formations délivrées au niveau local n'est donc pas entièrement neutre**.

(1) Ce délai est issu des conditions générales d'utilisation de la plateforme Mon Compte Formation.

M. Pierre Bourdon. Permettez-moi, M. Camus, de nuancer votre appréciation : **le CNFEL reste une institution neutre.** Sa collégialité garantit la neutralisation des éventuels biais individuels. Beaucoup d'associations figurent parmi les organismes agréés, mais elles sont concentrées en région parisienne parce que leur siège est situé à Paris. D'un autre côté, si l'on prend, par exemple, le département du Rhône, **on ne trouve qu'une seule association** ⁽¹⁾ parmi les huit organismes recensés.

Vous avez mentionné, M. le président, les moyens alloués – et non utilisés – en matière de formation des élus locaux. Ces disponibilités, qui s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros, pourraient utilement être **mobilisées en direction des universités** afin de les aider à développer leur offre à destination des élus.

La définition d'un « socle » de formation est, certes, un exercice difficile en raison de la variété des besoins à couvrir, mais **une telle démarche garde, selon moi, tout son intérêt.** Au Luxembourg, par exemple, une formation unique est organisée à chaque début de mandat par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) : un millier d'élus ont ainsi suivi cette formation lors du dernier renouvellement des conseils communaux en 2023.

S'agissant du DIFE, les données publiées par les régions concernant les formations suivies par leurs élus ⁽²⁾ montrent que **le coût d'une formation oscille autour de 1 200 euros, voire 1 300 euros.** On est donc bien au-delà du plafond de 800 euros. Il y a un « curseur » à positionner au bon niveau.

Je conclus mon intervention en insistant, de nouveau, sur l'importance qui s'attache à la reconnaissance d'un « **devoir** » de formation – je n'ai pas employé à dessein le mot de « formation ». Bien évidemment, il ne s'agit pas de sanctionner l' élu, mais de consacrer juridiquement une **invitation forte** à se tenir formé sur les enjeux auxquels il doit faire face.

Le président Stéphane Delautrette. Je vous remercie pour vos interventions respectives. Comme vous l'indiquiez à l'instant, M. Bourdon, les problèmes posés sont **multifactoriels** et nécessitent d'identifier les bons « **curseurs** » à repositionner. Les recommandations que la délégation sera amenée à formuler au printemps prochain s'appuieront en grande partie sur la contribution que vous avez apportée cet après-midi, appuyée par vos réponses au questionnaire écrit.

(1) *Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du département.*

(2) www.datagouv.fr

II. TABLE RONDE DU 11 FÉVRIER 2026

La délégation a auditionné conjointement M. Yohann Nédélec, adjoint au maire de Brest (29), vice-président de Brest Métropole et président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Mme Julia Mouzon, présidente de l'organisme « Élueslocales » et vice-présidente de la Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL) et M. Antoine Fabry, président du « Tremplin des élus ».

Le président Stéphane Delautrette. Nous nous retrouvons cet après-midi pour **la deuxième table ronde** du cycle d'auditions sur la formation des élus locaux. Nous avons entendu, il y a deux semaines, des universitaires ayant conduit des travaux sur la formation des élus locaux, ainsi que la direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui des acteurs de la formation.

Je remercie tout d'abord **M. Yohann Nédélec** d'être ici avec nous, en sa qualité de président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Vous êtes également adjoint au maire de Brest, vice-président de la métropole de Brest et président du centre de gestion du Finistère. Le CNFPT accueille en formation, chaque année, dans son réseau de délégations et d'antennes régionales et dans ses cinq instituts, un peu plus d'un million de stagiaires qui sont des agents territoriaux. Nous recevons également **Mme Julia Mouzon**, présidente de l'organisme de formation agréé « Élueslocales » et vice-présidente de la Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL). La FNOFEL représente une quarantaine d'organismes de formation agréés qui forment plus de 25 000 élus locaux chaque année. Enfin, nous accueillons **M. Antoine Fabry**, président de l'organisme de formation « Le Tremplin des élus » créé en 2019. Votre fine connaissance de l'écosystème de la formation des élus locaux nous permettra d'éclairer utilement nos échanges. Je précise cependant que l'organisme que vous présidez ne bénéficie plus de l'agrément pour la formation des élus locaux.

Sans plus attendre, je vous propose d'ouvrir la séquence des propos liminaires en donnant successivement la parole à M. Nédélec, puis à Mme Mouzon, et enfin à M. Fabry.

M. Yohann Nédélec, président du CNFPT. Je suis président du CNFPT depuis avril 2024. Cependant, avec mon prédécesseur, nous avons déjà échangé sur le sujet récurrent de la formation des élus locaux. Pour parler sans filtre, il y a une incompréhension de la part de certains élus qui nous posent la question : **pourquoi le CNFPT qui forme les agents territoriaux et qui a, à ce titre, une expertise indiscutable sur les sujets liés à la formation au sein de la fonction publique territoriale, ne forme pas également les élus locaux ?**

Je reçois régulièrement, en tant que président du CNFPT, des demandes en ce sens. Hier encore, une élue d'une commune littorale du Finistère-Nord me demandait si elle pourrait bénéficier, après les élections municipales, d'une formation sur le début de mandat dispensée par le CNFPT.

Pour mémoire, les compétences du CNFPT sont fixées par les articles L. 451-5 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), et **la formation des élus locaux n'y figure pas.**

Compte tenu de notre expertise, la question est donc de savoir comment progresser, non pas **en ajoutant un dispositif supplémentaire** à l'architecture déjà existante de la formation des élus locaux, mais en veillant à **offrir aux élus une lisibilité et une efficacité accrues** dans l'accès aux formations, notamment au moment où ils entament un nouveau mandat. Plusieurs structures associatives, comme l'AMF, occupent d'ailleurs déjà cet espace-là.

À cet égard je relève les propos de M. Pierre Camus lors de son audition du 28 janvier, lorsqu'il évoquait la possibilité d'un partenariat avec le CNFPT ou avec les universités, voire l'hypothèse de la création d'une structure de type « CNFPT » dédiée à la formation des élus locaux. Ces pistes témoignent du fait que nous ne sommes pas les seuls, en tant qu'élus locaux, à considérer que des marges de progression existent en la matière. Il n'en demeure pas moins que, **dans l'état actuel du droit, le CNFPT ne dispose ni des moyens financiers ni des habilitations nécessaires pour assurer directement des formations à destination des élus locaux.**

Pour avoir évoqué cette question avec l'AMF, il n'est pas question pour nous d'« empiéter sur les plates-bandes de nos voisins ». Le CNFPT est disposé à investir un espace qui ne serait pas déjà occupé par d'autres acteurs, précisément afin d'éviter l'émergence d'une concurrence inutile. L'enjeu est avant tout de garantir une organisation lisible de l'offre de formation, faute de quoi les élus eux-mêmes pourraient peiner à identifier clairement les structures chargées de les former.

Nous sommes en mesure d'accueillir des élus dans des formations destinées aux agents territoriaux. Mais sommes-nous en capacité de produire des formations spécifiques pour les élus locaux ? C'est une autre question, car **cela nécessite des ressources financières plus importantes**, alors même que le PLF pour 2026 prévoit une baisse des ressources du CNFPT à hauteur de 45 millions d'euros ⁽¹⁾. Si nous sommes sollicités, nous serons en capacité d'avoir une offre mais **elle ne pourra pas être « à la carte », faute de ressources financières et humaines** dans un calendrier précis.

(1) L'art. 135 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 prévoit le plafonnement des ressources du CNFPT issues des cotisations obligatoires à hauteur de 397 millions d'euros en 2026.

Est-ce que le CNFPT est demandeur ? J'ai envie de vous répondre : « pas spécifiquement », mais j'ajouterai : « nous pouvons répondre présent si l'on souhaite nous associer ». De mon point de vue, **nous avons l'expertise pour cela** ; j'en veux pour preuve notre formation en ligne destinée aux agents territoriaux, réalisée avec l'AMF qui nous a sollicités, sur la préparation des élections municipales ⁽¹⁾.

En résumé, sous réserve de disposer de **moyens adéquats et d'un calendrier clairement défini, le CNFPT est prêt à s'engager**, sans pour autant chercher à se substituer à des acteurs déjà présents ou à s'ajouter aux dispositifs déjà existants. C'est au législateur de décider. Vous avez rappelé, Monsieur le président, les travaux autour de la loi du 22 décembre 2025 : certaines dispositions ont été retirées à la demande du Gouvernement. Vous avez ouvert une nouvelle séquence de travail qui doit permettre aux élus locaux d'y voir plus clair.

Mme Julia Mouzon, vice-présidente de la FNOFEL. Merci d'avoir invité la FNOFEL que je représente aujourd'hui. La formation des élus locaux est un sujet à la fois **politique et philosophique**, mais aussi très **technique**. J'aborderai dans un premier temps le cadre général et notre vision de la formation des élus locaux, puis les objectifs et les solutions que nous avons identifiés pour améliorer ces dispositifs.

Rappelons tout d'abord qu'une formation est **un contrat tripartite entre les élus bénéficiaires, des organismes qui délivrent les formations et un financeur** à qui revient également le rôle de contrôler ces formations. Dans le cas présent, les financeurs sont les collectivités territoriales et, pour le DIFE, les élus, la Caisse des dépôts étant chargée du contrôle.

Qui sont les organismes de la formation des élus locaux en 2026 ? 239 organismes sont agréés. Une majorité – 130 environ – est issue du secteur public dont une cinquantaine sont des associations de maires, couvrant environ la moitié des départements, à laquelle s'ajoute une centaine d'organismes privés. La FNOFEL a quelques adhérents associatifs mais ses adhérents sont principalement des acteurs venant du secteur privé.

Il convient de garder à l'esprit que le champ de **la formation des élus locaux demeure**, en réalité, **relativement peu professionnalisé**. Au regard des montants consacrés à ces actions, le niveau de professionnalisation reste sans commune mesure avec celui que l'on observe dans les différents secteurs de la formation professionnelle destinés au monde de l'entreprise. À titre d'exemple, le coût moyen d'une formation financée par le CPF est de 1500 euros. Pour la formation des élus, on est plutôt autour de 800 euros, voire moins, puisque le DIFE est de 400 euros la première année de mandat.

(1) Accessible sur <https://www.cnfpt.fr/municipales2026>.

Le **second point** à avoir en tête tient au fait que la formation ne se limite pas à l'action pédagogique elle-même (salles de cours, formateurs, capacités et expertises pédagogiques). Une part essentielle du travail intervient en amont : il s'agit d'abord de **faire connaître aux élus** les **dispositifs** de formation existants ainsi que les **organismes** qui les proposent, notamment ceux du **secteur privé, souvent encore mal identifiés**. Il s'agit également de **dégager le temps nécessaire** pour **accompagner** les élus dans leurs démarches d'inscription et faciliter leur accès effectif aux formations.

Cette complexité a deux conséquences. En premier lieu, nous avons **des acteurs très petits et très territorialisés**. Nous avons un adhérent qui forme des élus dans l'Aude avec des formations sur mesure. Par ailleurs, des associations de maires arrêtent progressivement leurs actions de formation parce que les dispositifs sont difficiles à mobiliser. Il y a également des organismes de plus grande taille, comme celui que je dirige. Aucun, toutefois, ne peut aujourd'hui **vivre uniquement de la formation des élus** : ces structures doivent développer d'autres activités, par exemple du conseil ou de la stratégie en finances locales, la formation ne représentant qu'une activité complémentaire. On est donc dans **un écosystème où chacun cherche son modèle de financement**.

Ainsi, les **associations de maires** financent les formations avec les adhésions des communes membres ce qui leur permet de facturer ces formations à **des tarifs qui ne couvrent pas du tout leur coût réel**. Aujourd'hui, aucun organisme ne peut se développer en proposant uniquement de la formation à destination des élus locaux. **C'est un marché difficile**. D'ailleurs, M. Antoine Fabry a arrêté lui-aussi la formation des élus locaux et je peux citer d'autres exemples avec l'association des maires de la Gironde et celle des Alpes-Maritimes.

La question de la territorialisation des formations – autrement dit du lieu où elles sont effectivement dispensées – revêt également une importance particulière. En effet, un organisme de formation peut intervenir **dans d'autres territoires que celui où il est immatriculé**. À titre d'exemple, l'organisme que je dirige, dont le siège social est situé en Gironde, dispense des formations à destination d'élues dans une trentaine de départements. J'ai identifié un organisme spécialisé dans la gestion des cimetières, sujet majeur pour les communes, qui peut intervenir dans toute la France.

Le troisième point que je voudrais aborder concerne le cadre réglementaire. Chacun sait que le secteur de **la formation des élus locaux a pu connaître certains abus**, notamment liés à une transposition du droit individuel à la formation (DIF) du secteur privé qui s'est révélée inadaptée. La réforme de 2021 est venue, heureusement, **réorganiser ce dispositif et en renforcer l'encadrement**. Elle a notamment fixé **un taux horaire maximal** ainsi qu'**un plafond de financement** sur deux années et prévu que les organismes de formation ne puissent **contractualiser directement qu'avec des personnes physiques** pour la réalisation d'actions de formation.

Il en résulte, par exemple, qu'aucune contractualisation ne peut être conclue avec des associations ; c'est une difficulté que rencontrent les associations de maires. On peut travailler avec un formateur qui est constitué en société par actions simplifiée (SAS) dont il est le seul actionnaire et le seul salarié, mais pas s'il a d'autres actionnaires ou salariés. **Il ne peut pas y avoir plus de quinze élus par session de formation** ; si un élu demande à suivre la même formation que ses quinze collègues déjà inscrits, il ne pourra pas participer, même gratuitement ou en visioconférence, à cette formation, sauf à être en infraction avec la réglementation.

Depuis 2021, la législation de la formation des élus locaux s'ajoute à celle de la formation professionnelle et s'applique automatiquement à tous les organismes de formation. Nous devons remplir **une déclaration d'activité** en tant qu'organismes de formation auprès des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), et en conséquence, déposer **un bilan pédagogique et financier (BPF)** chaque année, avant le 31 mai. La certification **Qualiopi** ⁽¹⁾ est requise pour les organismes dont le chiffre d'affaires lié aux actions de formation dépasse 150 000 euros. Il y a également d'autres règles que, pour être tout à fait franc, nous découvrons au fur et à mesure. **Que le secteur soit réglementé est une bonne chose, mais cela ajoute de la complexité.**

Ainsi, les DREETS considèrent que la formation n'a pas eu lieu si le formateur lui-même n'a pas **un numéro de déclaration d'activité** : chaque formateur doit donc déclarer individuellement son activité. Une association de maires qui demande à un ancien élu d'assurer une formation doit, en théorie, demander à cet ancien élu de s'enregistrer auprès de la DREETS ; il devra déposer chaque année un BPF quand bien même il n'aurait réalisé qu'une seule action de formation avec quelques élus.

Il faut souligner l'existence d'**incompatibilités** entre la réglementation de la formation professionnelle et celle des élus : des formateurs pour les élus peuvent se voir refuser un numéro de déclaration d'activité au motif que la formation qu'ils suivent ne porte pas sur les compétences professionnelles.

La législation interdit de **subventionner** des activités par le biais d'actions de formation. En réalité, **on constate plutôt à l'inverse** : on est contraint de « subventionner » la formation des élus avec d'autres activités pour qu'elle puisse avoir lieu dans nos locaux ; il faut tenir une comptabilité séparée, avoir un commissaire aux comptes, etc.

(1) L'art. 6 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit une obligation de certification, par un organisme tiers, des organismes concourant au développement des compétences et sollicitant des fonds publics, sur la base d'un référentiel national unique. La marque Qualiopi atteste de la qualité des processus mis en œuvre par les prestataires, y compris les formateurs indépendants. Elle est délivrée par des organismes accrédités par le Comité français d'accréditation (Cofrac).

Enfin, s'agissant du droit individuel à la formation, l'inscription se fait sur la plateforme « **Mon Compte Formation** » sécurisée avec France Connect +, ce qui est positif car cela a mis fin à des abus et des campagnes de SMS frauduleux, mais conduit à une difficulté supplémentaire pour les organismes de formation : les élus doivent d'abord créer leur identité numérique ou passer par France Identité puis créer leur compte.

Des élus nous ont indiqué qu'ils n'ont pas leurs droits à jour sur la plateforme car les fichiers qui remontent des préfectures ne sont pas correctement actualisés, par exemple en cas de changement de nom. Il y a donc deux méthodes : *France Identité* qui nécessite de scanner sa carte d'identité, ce qui est relativement simple, ou utiliser l'application de La Poste ou se rendre en bureau de Poste ; avec cette dernière méthode, nous avons constaté de nombreuses difficultés. Par exemple, **si vous avez commencé le processus sur l'application, vous ne pouvez plus vous rendre dans un bureau de Poste**. Nous recommandons à nos élues de se rendre en bureau de Poste. Mais en milieu rural, l'agent de La Poste habilité à créer une identité numérique n'est pas toujours présent.

L'inscription via la plateforme « Mon Compte Formation » témoigne du travail significatif accompli par la Caisse des dépôts, et la sécurisation par France Connect+ constitue une avancée. Il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, beaucoup d'élus éprouvent des difficultés à finaliser leur inscription aux formations. Par exemple, une élue m'a indiqué qu'elle essayait depuis deux semaines de s'inscrire sur la plateforme, sans succès, ce qui peut conduire les élus à renoncer à une formation.

Nous évoluons donc dans un secteur, celui de la formation professionnelle, qui n'est pas facile et qui n'est pas en bonne santé économique, qui n'est pas attractif pour les organismes de formation. **Nous consacrons beaucoup de temps aux démarches d'inscription des élus.**

Par ailleurs, les élus locaux doivent concilier l'exercice de leur mandat avec leurs obligations professionnelles et leur vie personnelle, ce qui leur laisse, en pratique, **peu de disponibilité** pour suivre des formations. **Les financements ne permettent d'ailleurs pas d'envisager des cursus longs** : les formations proposées durent aujourd'hui une journée au maximum (4 à 7 heures), très rarement trois jours.

Si je prends le cas d'une élue locale, elle peut **demandeur des congés de formation à son employeur**, mais elle ne voudra pas **entrer en conflit avec lui** sur ce sujet. Elle ne voudra pas non plus **entrer en conflit avec son maire** si celui-ci refuse la prise en charge d'une formation. Il s'agit pour nous d'accompagner cette élue sans la placer dans une situation conflictuelle.

Enfin, je veux évoquer le financement. 3 % des agents territoriaux ont eu recours au compte personnel de formation (CPF) en 2024. La plupart d'entre eux ne passent pas par le CFP mais s'adressent au CNFPT et font appel au financement de leur collectivité. Au niveau des salariés, on était à 2,8 % en 2020 pour un montant utilisé de 1590 euros. Pour les élus, d'après le rapport de gestion du droit individuel à la formation des élus de 2024, on est un peu en deçà de 2 %. Donc en réalité, il faut relativiser car on n'est pas sur un taux beaucoup plus bas. Nous n'avons pas les chiffres sur les formations financées par les collectivités.

Pour conclure, je souhaiterais évoquer quelques pistes de réflexion en revenant sur les trois grandes catégories d'acteurs de la formation des élus. S'agissant d'abord des **élus locaux eux-mêmes, ceux-ci découvrent souvent, au début de leur mandat, l'ampleur des responsabilités qui leur incombent** : responsabilité pénale, complexité des enjeux à traiter, contraintes de temps particulièrement fortes. Certains en viennent d'ailleurs à renoncer à leur mandat. Vous avez évoqué l'obligation de formation des élus. J'aurais envie de prêcher pour ma paroisse en disant que c'est une bonne idée, mais je pense que **les élus ont besoin qu'on leur facilite les choses plutôt que de rigidifier davantage le cadre d'exercice du mandat.**

La deuxième catégorie d'acteurs est celle **des organismes de formation.** Ceux-ci sont aujourd'hui soumis à **des contraintes réglementaires particulièrement lourdes.** On peut même affirmer qu'aucun organisme n'est pleinement en conformité avec l'ensemble des règles applicables, et je ne suis pas certaine qu'il soit réellement possible de l'être, notamment du fait de l'incompatibilité entre les règles de la formation professionnelle et celles de la formation des élus.

La troisième catégorie d'acteurs est celle **des financeurs,** qui me paraît, à l'inverse, disposer de **marges d'évolution** plus importantes. Deux points pourraient à cet égard être améliorés. Le premier concerne la Caisse des dépôts. Le droit individuel à la formation des élus (DIFE) dégage aujourd'hui un excédent significatif – de l'ordre de 10 millions d'euros par an, soit près de 45 millions d'euros cumulés depuis 2021 – que la Caisse n'a pas vocation à conserver. Il y a donc un véritable enjeu à **mieux faire connaître aux élus leurs droits à la formation,** qu'il s'agisse du DIFE ou des formations financées par leur collectivité. Beaucoup d'élus pensent en effet, à tort, que l'absence de délégation ou le fait d'être dans l'opposition les prive de ce droit.

Le second point tient aux **modalités d'accès à la formation** via la plateforme « Mon Compte Formation » **qui pourraient être facilitées.** Les **intercommunalités** pourraient jouer un rôle plus structurant, car elles disposent souvent d'une vision plus large et d'une capacité d'organisation susceptible de faciliter la structuration de l'offre de formation à l'échelle territoriale.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts pourrait également développer de nouveaux outils : relever le **plafond** du DIFE actuellement fixé à 400 euros la première année, relever le **taux horaire** aujourd'hui plafonné à 80 euros hors taxes, mais aussi consacrer **davantage de moyens à l'accompagnement** des élus. Les **frais de gestion** du dispositif représentent environ 10 % de l'enveloppe du DIFE ; ils **pourraient utilement financer des dispositifs d'appui**, tels qu'une hotline dédiée, afin de guider les élus dans leurs démarches, car ce travail d'accompagnement repose aujourd'hui largement sur les organismes de formation, qui peuvent être amenés à consacrer plusieurs heures à assister un élu dans ses démarches d'inscription.

Il est important de permettre à tous les élus, qui sont engagés au quotidien, d'avoir accès à la formation.

M. Antoine Fabry, président du « Tremplin des élus ». Mme Mouzon a mis en évidence les difficultés rencontrées par les organismes de formation des élus locaux, ce qui me conforte dans les raisons qui m'ont conduit à ne plus exercer cette activité. Comme vous l'avez précisé, Monsieur le président, l'organisme que j'ai cofondé en 2019 ne dispose plus de l'agrément pour la formation des élus. Nous avons néanmoins tiré de notre activité antérieure une certaine expérience, notamment auprès des élus des territoires ruraux, dans la mesure où nous étions partenaires de plusieurs associations départementales de maires ruraux.

Tout d'abord, je voudrais revenir sur **l'origine de la formation des élus locaux** et les réformes récentes. Former les élus a une **origine politique** : le socialisme révolutionnaire. Le mode de recrutement du personnel politique de la droite républicaine au commencement de la III^{ème} République se faisait au sein d'un vivier de notables ; les lois municipales de 1884 et l'émergence du socialisme municipal ont permis à des personnes plus modestes d'accéder à des mandats locaux. Il a fallu former ces personnes. Je renvoie à Albert Thomas ⁽¹⁾, qui a créé une association qui permettait aux élus issus de milieu populaire d'adopter les codes bourgeois de la conversation politique, sans pour autant oublier d'où ils venaient.

Ensuite, la formation des élus s'est construite par vagues législatives : les lois de 1884 et de 1982-1983. On a voulu créer un droit à la formation des élus avec la loi de 1992, au moment où on a cherché à combler des lacunes des lois de décentralisation. On a mis en place **un système paritaire** cogéré par la DGCL et l'AMF, organisé autour d'**un « marché restreint »**, selon les termes du rapport de l'IGA et de l'IGAS de 2020 ⁽²⁾.

(1) *Albert Thomas (1878-1932), maire de Champigny puis député socialiste de la Seine puis du Tarn, devient en 1919 le premier directeur du Bureau international du travail (BIT) à Genève.*

(2) *Op. cit.*

On avait alors considéré que cela suffirait, tant pour la gouvernance que pour le financement, mais en réalité, cela a conduit aux difficultés que nous rencontrons aujourd'hui. Vous avez d'ailleurs rappelé, Monsieur le président, les propos de votre ancien collègue, M. Bruno Questel ⁽¹⁾, qui évoquait en 2021 un « **sauvetage** » à propos de la réforme intervenue cette année-là, comme si l'on tentait de « rafistoler » un système qui aujourd'hui, à mon avis, n'a plus grand sens sur plusieurs points.

Je pense d'abord au DIFE : une plateforme constitue en soi une avancée, mais si son utilisation exige un accompagnement humain constant des élus tout au long du processus, de la mairie jusqu'à l'organisme de formation, cela ne sert à rien. La « **plateformisation** » de démarches qui ne sont pas strictement obligatoires s'avère délicate, à la différence de services publics en ligne tels qu' « **ameli.fr** » ou « **impots.gouv.fr** », qui ont été déployés progressivement et dont l'usage s'est imposé au fil du temps. Avec la plateforme « **Mon Compte Formation** », **la Caisse des dépôts transfère aux élus et aux organismes de formation les difficultés liées à l'inscription.**

S'agissant du droit à la formation des élus locaux financé par les collectivités, on a créé des contraintes (financement compris entre 2 % et 20 % du budget indemnitaires), mais on constate que **60 % des communes ne votent même pas d'enveloppe pour la formation.** Il y a déjà une **obligation** de formation, mais elle est un peu floue, ce qui a donné lieu à des abus de la part d'organismes de formation ou d'associations de maires : elle concerne **les élus titulaires d'une délégation la première année de mandat**, soit environ 180 000 élus sur 511 000.

Je puis vous assurer qu'en préfecture, personne ne connaît cette obligation et **aucune sanction n'est prévue si elle n'est pas respectée.** J'estime également **inutile de rendre obligatoire** la formation pour tous les élus alors même qu'on n'arrive pas à faire respecter l'obligation pour les élus titulaires d'une délégation.

On a alourdi les procédures d'agrément pour les organismes de formation, avec des **différences de traitement** qui n'ont pas convenu aux organismes privés à but lucratif et à certaines associations. C'est de notoriété publique, les réseaux de maires ont fait en sorte de maintenir un plafond de chiffre d'affaires assez élevé pour ne pas être soumis aux **obligations Qualiopi** qui, soit dit en passant, **n'ont aucune pertinence pour notre activité, car il ne s'agit pas de formation professionnelle.**

La formation des élus se concentre en début de mandat. La loi de 2025 a augmenté le nombre de jours de congé-formation, mais cette disposition a **une portée limitée**, tant il est incertain que les élus utilisent effectivement ces congés pour se former durant leur mandat. Elle a instauré une « session d'information » en début de mandat, ce qui va dans le bon sens.

(1) M. Bruno Questel, ancien député de l'Eure, fut rapporteur du projet de loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux (loi n° 2021-771 du 17 juin 2021).

Il faut néanmoins rappeler que l'exercice d'un mandat local en 2026 n'a plus rien de comparable avec celui de 1982 : la quantité de **normes** à appliquer a **augmenté exponentiellement** et les **moyens** financiers et humains **se réduisent** année après année ; le dernier budget prévoit 4,7 milliards d'euros en moins pour les collectivités ; les services de l'État se retirent. Aujourd'hui, **un élu local est presque un agent de l'État.**

Dans un rapport⁽¹⁾, le sénateur Éric Kerrouche avait évalué à environ 3,4 milliards d'euros le coût qui résulterait du remplacement des maires et des adjoints par des fonctionnaires ; ces élus coûtent moitié moins ; ils sont également officiers de l'État civil et officiers de police judiciaire ; ils mettent en œuvre des politiques publiques essentielles. Qui imaginerait laisser **au seul marché** la formation **initiale** des fonctionnaires, policiers municipaux ou directeurs d'hôpital ? Il va de soi qu'elle relève du service public. Si l'on veut former les élus locaux, **il semble difficile de s'en remettre exclusivement au marché.** L'expérience montre que cette organisation n'a pas produit les résultats attendus, avec des problèmes de régulation.

On pourrait dès lors envisager la **création d'un service public de la formation initiale des élus locaux**, par exemple sous la forme d'un « Centre national de formation des élus locaux ». On peut imaginer des synergies avec le CNFPT ; on peut envisager que le marché « comble des trous » avec des acteurs sérieux intervenant sur des niches particulières. Une bonne session de formation doit comprendre 8 à 12 élus, soit **dix en moyenne**. Tous frais compris, cela coûte 1 500 euros la journée pour dix élus. Pour 50 000 élus à former, cela reviendrait à **7,5 millions d'euros**. Le DIFE représente chaque année un peu moins de trois fois ce montant. **Il est donc possible de former près de 150 000 élus chaque année** sur tout le territoire et de façon équitable.

Le président Stéphane Delautrette. Merci à tous les trois pour vos regards croisés et votre partage d'expériences différentes. Je donne la parole à Mme Violette Spillebout.

Mme Violette Spillebout (EPR). La formation a été au cœur des travaux sur le statut de l'élu local que nous avons menés au sein de notre délégation. Les auditions d'élus de villes grandes, moyennes ou rurales ont montré – comme l'ont souligné M. Nédélec, Mme Mouzon et M. Fabry – qu'**il n'y a pas de véritable accès au droit à la formation.** Les élus locaux s'engagent avec conviction, dévouement, parfois au prix de leur équilibre personnel et professionnel ; la formation n'est bien souvent pour eux qu'une préoccupation secondaire, jusqu'au moment où ils rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur mandat, qu'il s'agisse de la responsabilité pénale des maires ou de sujets exigeant une forte technicité, comme la transition écologique.

(1) *Rapport d'information (n° 121) « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur », fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, déposé le 16 novembre 2023.*

Les trois présentations qui viennent d'être faites illustrent combien **l'empilement des textes a fini par obscurcir la lisibilité du dispositif** : les droits sont mal identifiés, les démarches apparaissent complexes et l'on peine à déterminer comment accompagner efficacement les élus, dès le début de leur mandat, sur des sujets comme la prévention des risques, sur les moyens de s'épanouir et d'évoluer dans leur engagement. Dans la loi de 2025, nous avons également cherché à créer **une passerelle vers la fonction publique territoriale ou d'État pour les élus locaux**, afin qu'ils puissent poursuivre leur engagement au service de l'intérêt général.

En tant que législateur, nous rencontrons des difficultés à **mettre en œuvre la réforme d'ampleur qui permettrait de garantir à tous les élus un accès effectif à la formation**. La loi de 2025 nous a mobilisés pendant deux ans et, malgré les progrès accomplis, nous avons sans doute moins avancé que nous ne l'aurions souhaité, notamment en raison des arbitrages budgétaires intervenus avec le Gouvernement. Dans ces conditions, compte tenu de votre expertise – CNFPT, associations d'élus et organismes de formation – pourriez-vous engager un travail commun afin d'élaborer des propositions susceptibles d'être discutées avec les parlementaires, dans un esprit pragmatique et consensuel ? Il importe en effet **d'éviter de créer de nouveaux dispositifs qui, faute d'être réellement utilisables, seraient finalement inutiles**. À l'écoute de vos interventions, il m'est encore difficile d'identifier clairement la voie à suivre. Faut-il, par exemple, ouvrir aux élus certaines formations déjà proposées par le CNFPT aux fonctionnaires territoriaux, afin de compléter des groupes existants sans coût supplémentaire ? Il me semble que, collectivement, nous avons encore du chemin à parcourir.

Le président Stéphane Delautrette. Nous allons auditionner les associations d'élus et le CNFEL, et chercher à identifier des initiatives territoriales innovantes ou des partenariats entre acteurs, tels que les universités et les intercommunalités, qui fonctionnent et qui pourraient ouvrir de nouvelles pistes pour nos travaux.

Comme vous, je constate qu'**il y a un manque de connaissance par les élus de leurs droits**. La « session d'information » adoptée dans la loi de 2025 doit permettre de combler cette lacune. Il est important que les nouveaux élus sachent que le droit à formation concerne tous les élus, **y compris ceux qui n'ont pas de délégation et ceux qui sont dans l'opposition**, ce qu'est le DIFE et ses modalités d'accès. Les associations d'élus ont aussi un rôle à jouer dans cette information.

Nous avons également évoqué la question d'**une éventuelle obligation de formation**. Ce sujet a été débattu lors de l'examen de la loi de 2025, notamment autour de l'hypothèse de **l'élaboration d'un catalogue de formations obligatoires**. Une telle orientation aurait toutefois conduit certains élus à consacrer une part très importante du début de leur mandat à des formations, au point, selon certaines estimations, d'y consacrer leurs six premiers mois. Nous avons finalement privilégié la mise en place d'une « session d'information » en début de mandat, solution qui nous a semblé plus équilibrée.

La question de **la couverture territoriale de l'offre de formation** constitue par ailleurs un enjeu important. Il n'est évidemment pas nécessaire que des organismes soient implantés dans chaque département. Nous attendons à cet égard des éléments d'analyse de la part de la DGCL. Je demeure toutefois convaincu qu'**il existe aujourd'hui une difficulté de maillage territorial** et il me semblait que, compte tenu de son expertise et de son implantation, **le CNFPT pourrait utilement contribuer à y répondre**. J'avais d'ailleurs défendu cette idée lors de l'examen du projet de loi relatif au statut de l'élu local, mais le Gouvernement en avait finalement demandé la suppression lors de la lecture définitive du texte.

S'agissant de la qualité des formations dispensées dans le cadre du DIFE, c'est bien la DGCL qui est compétente, la Caisse des dépôts étant en charge de la gestion du fonds. Lors de son audition, **la DGCL nous a fait part qu'elle disposait de peu d'éléments lui permettant d'apprécier la qualité des formations**. Ce point doit faire l'objet d'un travail particulier.

Concernant le plafonnement du DIFE, il me semble que **400 euros et 80 euros par heure sont insuffisants**. Bien entendu, il ne s'agit pas d'avoir des coûts déraisonnables. Je partage votre analyse qu'une journée de formation coûte dans le privé 1 500 euros avec une dizaine de stagiaires. Avec 800 euros sur deux ans, on en est loin. Ne pourrait-on pas cumuler dès la première année un montant suffisant pour accéder à une formation de qualité dès le début du mandat ? Les difficultés d'accès à « Mon Compte Formation » sont bien identifiées et nous interrogerons la Caisse des dépôts à ce sujet. La cohabitation du DIFE et du financement par les collectivités est-elle cohérente ou faut-il faire évoluer ce modèle de financement ?

M. Yohann Nédélec. Vous avez évoqué la méconnaissance par les élus de leurs droits à formation. Je rappelle qu'en théorie, **un rapport sur la formation des élus est présenté chaque année au conseil municipal** ⁽¹⁾ ; cela reste parfois théorique, tout comme les collectivités doivent théoriquement avoir un plan pluriannuel d'actions de formation de leurs agents ⁽²⁾ ; mais en principe, les élus devraient être informés du fait que certains de leurs collègues ont suivi des formations et qu'ils disposent eux-mêmes de la même possibilité. Ce n'est pas toujours le cas, ce qui montre qu'**un effort d'information demeure nécessaire**.

Les difficultés à faire évoluer le dispositif tiennent également, de manière factuelle, à ce que **la formation des élus constitue une source de financement pour certains partis politiques et associations d'élus**, situation qui peut susciter une certaine inertie à l'égard de toute réforme.

(1) Art. L. 2123-12, 5^e alinéa, du CGCT.

(2) Art. L. 423-3 du CGFP.

Le CNFPT a une expertise qui couvre 245 métiers et une école, l'Institut national des études territoriales (INET), qui a un tronc commun avec l'Institut national du service public (INSP). Madame la députée évoquait les passerelles entre mandat d'élu local et fonction publique territoriale. Nous avons une base solide pour former des élus locaux.

S'agissant des places qui pourraient être réservées au CNFPT pour des élus, je dis : « pourquoi pas ! » pour des formations dont l'offre a été préalablement cadrée. Nous ne refuserions pas des moyens supplémentaires si le législateur nous les accordait.

Pour conclure sur l'aspect couverture du territoire, **le CNFPT a une présence fine dans les territoires auprès des élus grâce à ses délégations et ses antennes dans chaque département**. Nous sommes prêts à participer à cet effort de maillage territorial, aux côtés des autres acteurs et avec modestie, sans chercher à occuper une place centrale. **L'idée d'un Centre national pour les élus locaux me paraît également pertinente**. L'essentiel est d'assurer une organisation claire, dans laquelle chacun sait ce qu'il a à faire. Nous n'avons pas vocation à agir à la place des autres, **mais bien à travailler avec eux**.

Mme Julia Mouzon. Nous constatons que les besoins de formation des élus locaux **ne correspondent pas à des logiques de métier** ni à des parcours comparables à ceux des fonctionnaires. Beaucoup d'entre eux ne souhaitent pas être formés en commun avec les fonctionnaires territoriaux, afin de préserver la spécificité démocratique liée à l'élection et le caractère ouvert du mandat politique. Dans cette perspective, il nous semble souhaitable de **maintenir une distinction entre la formation des élus et celle des fonctionnaires territoriaux**.

S'agissant de l'agrément, nous avons besoin d'un « gardien du temple ». C'est le rôle de France Compétences ⁽¹⁾ pour le CPF. Pour avoir accès au CPF, une formation doit être certifiante, qualifiante ou diplômante. Ce rôle est joué pour la formation des élus locaux par **le CNFEL**, mais il **accorde sa confiance à des organismes qui peuvent ensuite créer les formations qu'ils souhaitent**.

Sur la question de l'offre, nous faisons des formations atypiques comme des formations standards. La difficulté tient moins à l'existence de l'offre **qu'au recours par les élus à l'offre de formation**. Par exemple, nous avons remporté un marché de formation en ligne sur la cybersécurité à laquelle étaient conviés 150 élus, mais seuls 20 élus y ont participé. Nous consacrons beaucoup de temps à faire connaître et à valoriser nos formations auprès des élus, en leur montrant les bénéfices qu'ils peuvent en retirer : des connaissances, des contacts, des réseaux et des appuis utiles dans l'exercice de leur mandat. Ceux qui y participent en sortent généralement très satisfaits.

(1) Créée le 1^{er} janvier 2019 par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences a pour missions d'assurer le financement, la régulation et l'amélioration du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

La principale difficulté reste de dépasser l’appréhension initiale de l’ élu qui craint que la formation ne lui prenne trop de temps ou qu’il peut s’y ennuyer.

Vous avez évoqué, Monsieur le président, les nouvelles « sessions d’information » ; précisément, **nous avons peu d’informations sur ces sessions**. On ne sait pas qui doit les délivrer ni comment elles sont organisées. Concernant la **qualité** de la formation, le **contrôle** de la DGCL est **récent** et se fait sur la base du rapport annuel. Ces contrôles sont positifs. Le plafonnement à 400 euros du DIFE a des raisons historiques : plafonnement horaire, forte augmentation des dépenses en 2020, souhait de la Caisse des dépôts d’avoir un dispositif prudent sur le mandat 2020-2026 de façon à ne pas avoir à financer sur fonds propres des formations avant de faire un état des lieux après la fin du mandat ⁽¹⁾.

La **cohabitation** du **DIFE** et de la formation **financée par les collectivités** est similaire à celle du secteur privé avec le **CPF** et le **plan de développement des compétences** de l’entreprise. Le premier a une dimension **personnelle** tandis que le second a une dimension **collective**. Ainsi, le maire peut motiver et mobiliser ses élus autour d’une formation commune. Et puis il y a l’ élu qui estime devoir se former à titre individuel et qui peut se former aussi si, collectivement, cela ne se passe pas bien.

Entre 2017 et 2021, il y a eu des réformes. **Une certaine stabilité peut désormais paraître souhaitable**. Il est important que les 520 000 élus locaux connaissent ces dispositifs.

M. Antoine Fabry. De mon point de vue, l’idéal serait d’habiliter par la loi l’**AMF** à prendre en charge la formation des élus locaux, comme c’est le cas de certaines professions où la formation est assurée ou prise en charge par la profession elle-même ⁽²⁾. L’**AMF** serait « une sorte de **CNFPT** » pour les élus locaux. Mais cela n’est pas possible du fait de la gouvernance actuelle, car l’**AMF** est un acteur du marché de la formation et ne peut pas prendre la place des organismes de formation issus des partis politiques ou des associations départementales de maires. Cette situation ne permet pas au système d’évoluer.

S’agissant du **DIFE**, il faut signaler qu’il n’est quasiment jamais utilisé par les organismes de formation dépendant de partis politiques ; ces organismes se tournent plutôt vers les collectivités, notamment les plus grandes. Le montant du **DIFE** est-il insuffisant ? Peut-être, mais **le problème vient surtout de la plateforme qui est mal pensée** : les élus ne viendront pas, peu importe le montant du **DIFE**.

(1) Afin de tenir compte que le **DIFE** peut être demandé pour des formations de reconversion professionnelle jusque six mois après la fin du mandat (art. R. 2123-22-1-C du **CGCT**).

(2) C’est le cas des professions réglementées où l’obligation de formation continue, posée par la loi, est financée ou assurée par la profession elle-même via des cotisations ordinaires et des fonds de formation dédiés.

Concernant la « **session d'information** », on ne sait pas qui est convié, si elle est obligatoire, quel est son contenu et quelle est la place de l'information sur la formation des élus. Mon associé avait une formule très juste : « les nouveaux élus ne savent pas ce qu'ils ne savent pas ». **Cela prend du temps avant de prendre la mesure de ce qu'on ne sait pas**. Il faut un an voire un an et demi. Si la session d'information réunit 300 personnes dans une même salle, cela ne marchera pas. Il vaut mieux faire un bilan de compétences sous une forme ludique.

Le **système actuel d'agrément** fait intervenir au sein du CNFEL des membres du collège élus nommés, ou du moins « suggérés », par l'AMF, qui sont appelés à statuer tous les quatre ans sur l'agrément des associations départementales de maires, sans qu'il n'y ait de procédure de départ. Par ailleurs, **le CNFEL et la DGCL n'ont pas les capacités d'assurer la « police » de l'agrément** puisque de nombreux organismes font de la formation des élus locaux à titre onéreux ou gratuit sans agrément. Les acteurs de ce marché sont donc traités **de manière inéquitable**.

Je souligne, comme l'a fait M. Pierre Camus, que **la DGCL ne dispose pas de données fiables**. Seule la base de données du DIFE, qui est publique, permet d'avoir une connaissance des formations que ce fonds finance. Il faudrait un référentiel commun.

Pour terminer **sur l'intercommunalité et sur les innovations**, M. Pierre Camus a cité Quimperlé Communauté et l'agglomération de Fougères qui disposent d'un vice-président en charge de la formation des élus. L'échelle intercommunale me paraît intéressante pour l'organisation territoriale de la formation des élus locaux.

Le président Stéphane Delautrette. Effectivement, ces innovations territoriales paraissent intéressantes. Sur l'agrément, il est utile de rappeler que le CNFEL émet un avis, qui certes est déterminant, mais c'est le ministre qui délivre l'agrément ; cela peut poser la question du rôle de l'État dans le contrôle et l'agrément, afin qu'il n'y ait pas de confusion, et des moyens dont dispose la DGCL pour effectuer ce contrôle.

N'hésitez pas à porter à notre connaissance les points qui complèteraient le questionnaire et à faire des propositions.

Je vous remercie tous les trois pour votre disponibilité et la qualité de nos échanges.

III. TABLE RONDE DU 24 MARS 2026

La délégation a auditionné conjointement M. Guy Billoudet, ancien maire de Feillens (01) et président du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), Mme Laurence Jost-Lienhard, maire de Bosselshausen (67), vice-présidente de la communauté de communes de Hanau-La Petite Pierre, pour l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), M. Yves Attou, ancien maire de Saint-Christophe-sur-Roc (79) et président de l'Association des maires ruraux des Deux-Sèvres (AMR 79) pour l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et M. Guillaume Ségala, directeur général de Villes de France.

Le président Stéphane Delautrette. Nous nous retrouvons cet après-midi, et au lendemain de cette séquence des élections municipales, pour la **troisième et dernière table ronde** du cycle de tables rondes et d'auditions sur la formation des élus locaux.

Après avoir entendu des **universitaires**, des représentants **d'organismes** de formation et des **institutionnels**, notamment la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Caisse des dépôts et consignations, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui des représentants **d'associations d'élus locaux** ainsi que **M. Guy Billoudet**, ancien maire de Feillens dans l'Ain et président du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

Je rappelle brièvement que le CNFEL a été institué par la **loi du 3 février 1992** afin d'encadrer et de structurer l'offre de formation destinée aux élus locaux. Il constitue une **instance consultative** placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales. Ses missions principales consistent à donner un avis sur les demandes d'agrément des organismes de formation des élus locaux, à suivre la qualité et l'évolution de l'offre de formation et à formuler toute recommandation utile sur les orientations générales de la politique de formation des élus. Il contribue ainsi à garantir le **sérieux** des prestataires et la **bonne utilisation** des fonds publics consacrés à la formation.

Le Conseil est composé de représentants des associations nationales d'élus, de parlementaires, de représentants de l'État et de personnalités qualifiées. Cette **composition pluraliste** vise à assurer un équilibre entre le point de vue des collectivités territoriales, celui de l'administration et les compétences nécessaires à l'évaluation des organismes de formation. **Nous aurons l'occasion d'évoquer cette gouvernance.**

Nous recevons également **Mme Laurence Jost-Lienhard**, maire de Bosselshausen, commune de la Collectivité européenne d'Alsace. Je précise que vous avez été réélue pour un nouveau mandat le 15 mars dernier et que vous êtes également vice-présidente de la communauté de communes de Hanau-La Petite Pierre.

Vous représentez l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et êtes accompagnée de M. Laurent Trijoulet, directeur général adjoint de l'association.

Nous accueillons aussi **M. Yves Attou**. Vous avez présidé, M. Attou, votre dernier conseil municipal en tant que maire de Saint-Christophe-sur-Roc dans les Deux-Sèvres le 5 mars dernier, car vous aviez annoncé lors de vos vœux en janvier que vous ne vous représenteriez pas après deux mandats de maire et plusieurs mandats de conseiller municipal. **Vous représentez l'Association des maires ruraux de France (AMRF)**.

Enfin, nous avons le plaisir d'accueillir **M. Guillaume Ségala**, directeur général de **Villes de France**. Vous avez été auparavant directeur général des services de la ville de Villepinte en Seine-Saint-Denis puis adjoint au maire de la ville de Chelles en Seine-et-Marne. Vous avez été réélu au conseil municipal de Chelles le 15 mars dernier.

Je vous remercie, Madame et Messieurs, d'avoir accepté l'invitation de notre délégation. Sans prolonger davantage mon intervention, je vous propose d'ouvrir la séquence des propos liminaires, d'une durée d'environ **dix minutes chacun**, en donnant d'abord la parole à M. Billoudet.

M. Guy Billoudet, président du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Le CNFEL, que je préside depuis le 28 avril 2025, se réunit une fois tous les deux mois pour examiner une vingtaine de dossiers portant sur des demandes de premier agrément ou de renouvellement. Chaque dossier est présenté par un rapporteur avant que le Conseil n'émette un avis qui sera ensuite transmis au ministre chargé des collectivités territoriales. Cette procédure permet, selon moi, d'effectuer une **sélection** entre ce qui relève de la **formation** et ce qui se rattache plutôt à de « **l'information** ». Je tiens à préciser que la plupart des avis font l'objet d'un vote à l'unanimité au sein du CNFEL.

Mme Laurence Jost-Lienhard, maire de Bosselshausen. Il existe au niveau des associations départementales une forte envie de formation. Celle-ci se traduit par des actions mises en œuvre avec l'aide, le cas échéant, de l'AMF au plan national. Je voudrais rappeler, à cette occasion, que l'AMF est présente sur **l'intégralité** du territoire français, **tant dans l'Hexagone qu'en outre-mer**. Dans le cadre des « universités des maires », elle informe les élus sur leur droit à la formation, en particulier au début de leur mandat.

La loi « Gatel » du 22 décembre 2025 instaure une « session d'information » à l'attention de tous les élus locaux. On peut légitimement s'interroger sur les **modalités pratiques** de mise en œuvre de cette « session » : comment sera-t-elle **financée** ? Qui l'organisera concrètement ? Sera-t-elle conçue sous la forme d'un module **dématérialisé** ?

D'un point de vue général, l'AMF estime que, si la formation des élus locaux est essentielle, elle ne doit pas perdre de vue les **spécificités du mandat**. Les élus ne sont plus des étudiants : ils n'ont pas besoin de cours magistraux dans un amphithéâtre, mais cherchent des **formations entre pairs** et des **retours d'expérience**. J'ajouterai que plusieurs départements comme, par exemple, les Hautes-Alpes et le Cantal, ne comportent pas d'université de plein exercice ⁽¹⁾, alors qu'il y a des associations départementales de maires (ADM) partout sur le territoire national. Convient-il, dès lors, d'ouvrir les **formations universitaires** aux élus locaux ? **Pour nous, la réponse est non.**

L'AMF a essayé de définir les contours d'un « socle commun » de formation pour les élus. Il existe des **sujets transversaux**, mais des **adaptations** sont nécessaires selon la strate et le type de collectivité.

Comme vous le savez, M. le président, il existe **deux circuits de financement** de la formation des élus locaux. Il est difficile d'avoir une idée précise de la consommation du droit individuel à la formation des élus (DIFE). Nous nous interrogeons sur le devenir des **49 millions d'euros de trésorerie** dégagés par la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du fonds. Les formations peuvent être également prises en charge par la collectivité elle-même au titre du droit à la formation mis en place en 1992, mais il est vrai que la **sous-consommation** des crédits est, ici, un phénomène récurrent. La situation n'est surtout pas la même selon la strate : l'élu d'une commune rural peut avoir des **scrupules** à mobiliser le budget de sa collectivité pour de la formation si celui-ci rencontre des difficultés de bouclage.

Lors de la table ronde du 11 février dernier, l'hypothèse d'un relèvement du **plafond tarifaire horaire**, actuellement de **80 euros**, a été évoquée. Nous n'y sommes pas favorables dans la mesure où, au sein de l'AMF, nous appliquons un tarif horaire de **50 euros**, ce qui correspond à **300 euros** pour une journée de formation. À la différence de certains organismes, qui appliquent un prix de près de **500 euros** pour la journée, l'AMF souhaite simplement offrir un service aux élus locaux **sans recherche de gains ou de manne financière**.

Nous sommes, en revanche, **favorables** au relèvement du plafond du DIFE, actuellement de **800 euros**. Encore faudrait-il que les élus puissent se connecter ! Pourquoi est-il plus difficile de s'inscrire à une formation que de consulter son compte bancaire au quotidien ?

L'AMF a calculé que, pour une inscription à une formation de **six heures**, il fallait **72 heures de démarches préalables** ! Ce total inclut le temps de validation par La Poste de l'identité numérique, la création du compte de formation lui-même et la validation du dossier de formation. Avec la mise en place de **France Connect** + le 25 octobre 2022, l'État a proposé un nouveau mode de connexion qui ne nécessite pas de passer par La Poste, mais **qui nécessite une carte d'identité biométrique**.

Par ailleurs, le **rapprochement** du compte personnel de formation (CPF) et du DIFE a causé de nombreux dysfonctionnements. Des messages d'erreur sont, par exemple, apparus pour des élus de plus de 67 ans – âge limite du CPF.

La mise à disposition des élus d'une plateforme accessible et fonctionnelle est une nécessité absolue.

La situation des **élus ultramarins** est également préoccupante. Les élus martiniquais sont souvent obligés de venir sur Paris pour se former, faute de formateurs disponibles sur place. Ils **avancent** leurs **frais de déplacement** et, même si ceux-ci peuvent être pris en charge par la Caisse des dépôts et consignations ⁽¹⁾, doivent **attendre parfois six mois** pour être remboursés. Les élus de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ne peuvent, pour leur part, utiliser leur DIFE car le numéro de Sécurité sociale local **ne suit pas la même nomenclature** que dans l'Hexagone. En outre, le service postal sur place est distinct de La Poste. **Ces élus cotisent depuis 2022 sans pouvoir faire valoir leurs droits !** La seule solution trouvée par le Gouvernement à ce stade s'est limitée à les inviter à adresser un **dossier papier** au siège de la Caisse des dépôts et consignations à Paris...

Lors de la table ronde du 11 février dernier, le président du **Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT) a indiqué que son établissement était disposé à effectuer également des formations à destination des élus locaux. Les élus ont déjà du mal à prendre une journée pour aller dans leur département : je ne suis pas certaine que l'intervention du CNFPT y change quoi que ce soit. La mise en œuvre par un opérateur unique de formations destinées à la fois aux élus et aux agents territoriaux **nécessiterait des ressources pédagogiques dont le CNFPT ne dispose pas**. Les élus n'ont pas de fiche de poste, mais ils ont un mandat !

L'AMF reste « leader » dans la **connaissance** des **missions** et du **rôle** des élus locaux. Il importe, dès lors, de développer les **partenariats** au niveau local entre les associations départementales de maires (ADM) et les organismes de formation. Dans le Bas-Rhin, l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG), l'Agence territoriale d'ingénierie publique (ATIP) et l'École nationale du génie des eaux et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) proposent des formations aux élus locaux, élaborées en liaison avec l'ADM.

M. Yves Attou, ancien maire de Saint-Christophe-sur-Roc. L'AMRF s'est positionnée dans le domaine de la formation des élus locaux. **Sciences Po Lyon** a ainsi mis en place une **formation diplômante** sur quatre ans en liaison avec notre association ⁽²⁾. Par ailleurs, l'AMRF propose des **webinaires** hebdomadaires. Enfin, nos maires peuvent être, bien évidemment, amenés à suivre certains des formations proposées par l'AMF et ils en sont très satisfaits.

(1) On y trouve toutefois des Instituts universitaires de technologie (IUT).

(1) Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

(2) <https://www.sciencespo-lyon.fr/formations/formation-continue/formation-des-elus/>

Comment pourrait-on définir le système français de formation des élus locaux ? Je dirais qu'il est à la fois égalitaire en droit et inégalitaire en fait.

Selon un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) publié en 2020 ⁽¹⁾, **3 % des élus locaux** se forment chaque année, mais il y a des différences importantes selon que l'on se situe au niveau du **département** ou de la **commune**. Si l'on en croit les résultats d'une étude effectuée dans la région des Pays de la Loire entre 2008 et 2018, le taux de recours à la formation serait supérieur à 50 % à l'échelle du département et tomberait à **moins de 1 %** pour les communes de moins de 2 000 habitants.

On peut déplorer que **60 %** des communes n'inscrivent aucune dépense de formation à leur budget, alors même qu'il s'agit d'une **obligation légale** ⁽²⁾. Même si toutes les collectivités se positionnaient au **plafond** de dépenses ⁽³⁾, la dépense maximale resterait profondément **inégalitaire** : on peut l'estimer à **1 760 euros** par an pour une commune de moins de 500 habitants, contre **460 000 euros** pour une commune de plus de 200 000 habitants.

Par ailleurs, l'offre de formation nous paraît **assez étroite** : on ne dénombrait que **245** organismes agréés à la fin de l'année 2024 ⁽⁴⁾, ce qui est peu. Plusieurs départements – dont 15 départements métropolitains, auxquels s'ajoutent de nombreux territoires ultramarins – ne comportait **aucun organisme agréé** ⁽⁵⁾. À l'inverse, **61 organismes** étaient basés en Île-de-France.

J'en viens au DIFE, dont les dysfonctionnements ont été évoqués à l'instant par l'AMF. **La dématérialisation de ce droit est unanimement contestée**. Quand on milite, comme moi, en faveur de la formation, c'est un « **pincement au cœur** » de voir de nombreux élus **renoncer** à ce droit à cause de ces difficultés. Là encore, il y a une **inégalité** entre les **grandes collectivités**, où les élus peuvent s'appuyer dans leurs démarches sur des services administratifs, et les **petites communes**, moins dotées par nature.

Quels sont les principaux freins rencontrés par les élus pour se former ?

Certains élus, en particulier dans les communes rurales, se restreignent eux-mêmes par **simple modestie**.

(1) *Rapport conjoint de l'IGA n° 19086-R et de l'IGAS n° 2019-084R1 - La formation des élus locaux – janvier 2020.*

(2) *Art. L. 2123-14 du CGCT : le budget doit s'élever à au moins 2 % du montant total des indemnités susceptibles d'être allouées.*

(3) *20 % du montant total des indemnités susceptibles d'être allouées (art. L. 2123-14 du CGCT précité).*

(4) *Rapport d'activité 2024 du CNFEL (page 19).*

(5) *Ibid. (page 21).*

Mais c'est bien le **manque de temps** qui revient le plus souvent dans les récriminations des élus locaux. De mon point de vue, **le nombre de réunions a été multiplié par trois** depuis la consécration de l'intercommunalité par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). J'ajouterais que les maires sont souvent sollicités par les services de l'État pour mettre en œuvre **différents plans**. Le maire d'une grande ville peut demander à ses services de s'en charger : « **le maire rural, lui, il fait** ». Les élus se forment tout de même « **sur le tas** » au fur et à mesure que les dossiers arrivent.

D'un point de vue pédagogique, on observe, depuis quelques années, la montée en puissance des **formations multimodales**, qui mêlent **sessions en présentiel** et **webinaires**. Selon moi, cela peut également constituer un frein à la formation pour les élus des communes rurales.

Pour quelles raisons les élus, en particulier ruraux, ont de plus en plus besoin de formation ?

Dans leur lettre de mission adressée en 2019 aux deux corps d'inspection, les ministres chargés du travail et des collectivités territoriales soulignaient déjà qu'avec l'approfondissement de la décentralisation et la complexification du paysage institutionnel, les élus locaux ressentaient un **besoin de compétences** dans des domaines de plus en plus nombreux, « **en particulier dans les petites collectivités qui ne disposent pas nécessairement de services administratifs** » pour les appuyer ⁽¹⁾.

Le maire est actuellement au cœur d'un « trinôme » constitué de **cadres territoriaux de plus en plus compétents** et **d'ingénieurs** de bureaux d'études. Comme l'avait souligné la députée Catherine Hervieu lors de la table ronde du 28 janvier dernier ⁽²⁾, le maire peut être parfois placé dans une position de faiblesse.

Quelles sont les pistes d'évolution préconisées par l'AMRF ?

Tout d'abord, j'estime qu'il faut être **quelque peu audacieux**. La gestion de la formation des élus pourrait être utilement confiée aux intercommunalités en lieu et place de la Caisse des dépôts et consignations. À cette occasion, **les EPCI à fiscalité propre récupérerait la compétence de formation** des élus locaux détenue actuellement par les communes ⁽³⁾. La formation est une action de proximité et ne peut relever d'une gestion à distance. Peut-être une telle réforme pourrait-elle être insérée dans le futur **projet de loi de décentralisation** annoncé par le Premier ministre.

(1) Courrier du 25 juillet 2019 adressé à l'IGA et à l'IGAS afin de lancer la mission qui a donné lieu en janvier 2020 au rapport précité.

(2) Cf. page xx supra.

(3) Cette compétence peut être actuellement transférée aux EPCI à fiscalité propre (art. L. 2123-14-1 du CGCT)..

S'agissant du DIFE, l'AMRF serait **favorable** au relèvement du plafond à **1 200 euros**. Le niveau actuel de 800 euros est, en effet, un peu juste.

Afin d'inciter les communes à prévoir de manière effective un budget de formation, on pourrait s'inspirer du dispositif mis en œuvre **en matière d'insertion des personnes en situation de handicap**. Un chef d'entreprise qui ne conforme pas à ses obligations légales d'emploi doit verser une **cotisation** à l'Association de gestion du Fonds pour l'insertion –professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) ⁽¹⁾. Je ne trouverais pas choquant, de mon point de vue, qu'une commune qui n'inscrirait à son budget **aucun crédit de formation** des élus locaux doive s'acquitter d'une **cotisation** à un organisme spécialisé.

L'offre de formation devrait également être élargie à d'autres acteurs : je pense, bien sûr, aux **universités**, à l'ensemble des **Instituts d'études politiques (IEP)** ⁽²⁾ et aussi au **Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)**. Parallèlement à cet élargissement, le répertoire des formations liées à l'exercice du mandat local mis en place en 2023 mériterait d'être mis à jour afin d'y inclure les enjeux du **numérique**, en particulier ceux liés à **l'intelligence artificielle**, la **prise de parole** en public et les relations entre les élus et les cadres territoriaux.

Enfin, comme Mme Jost-Lienhard, je suis assez **réservé** à ce que le CNFPT organise des sessions de formation des élus locaux aux côtés des agents territoriaux. Les élus agissent selon une logique **institutionnelle**, ce qui est différent des cadres territoriaux qui obéissent à une logique **opérationnelle**.

Pour conclure, je souhaite que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée contribue à **résorber les inégalités** dans l'accès à la formation que j'évoquais tout à l'heure entre les grandes collectivités et les communes rurales.

M. Guillaume Ségala, directeur général de Villes de France. Bien que je m'exprime aujourd'hui au nom de Villes de France, je tiens à rappeler que je suis également élu local à Chelles (77) depuis 2014 et formateur-consultant indépendant pour les élus des collectivités territoriales.

La formation des élus locaux est, bien évidemment, essentielle et **les besoins portent sur une grande variété de sujets**, qu'il s'agisse de l'informatique, du juridique, du budget, de la commande publique ou encore de la prise de parole en public.

Même si je rejoins ce qui vient d'être dit par les représentants des autres associations d'élus, je voudrais **alerter la représentation nationale** sur les **risques** d'un « **grand chambardement** » dans la formation des élus locaux.

(1) Art. L. 1512-9 du code du travail.

(2) Actuellement, seuls 5 IEP sont agréés : Rennes, Lille, Paris, Lyon et Aix-en-Provence.

Il peut être tentant de penser qu'on **stimulerait** la demande de formation en multipliant les nouveaux entrants sur le marché : **j'estime que ce n'est pas vrai**. Si tous les élus locaux en France se formaient au moins une fois au cours du mandat, cela amènerait les 240 organismes de formation aujourd'hui agréés à **former systématiquement sept élus par semaine**. Il faut reconnaître que ce serait parfaitement jouable...

Il me paraît plus pertinent d'identifier les freins à la formation des élus locaux à offre constante.

Le **premier** de ces freins réside, à nos yeux, dans la **faible connaissance** du DIFE. Il s'agit d'un outil **très utile** pour les **élus ruraux** qui, à la différence de leurs homologues des grandes villes, ne disposent pas des mêmes facilités pour faire financer leurs formations par la collectivité. **Or, beaucoup d'élus ne connaissent pas du tout le DIFE**. Les acteurs locaux, qu'il s'agisse des préfetures ou des associations d'élus, ont du mal à promouvoir un dispositif peu lisible et peu pratique *a priori*.

Même si l'on finit par être informé, le recours au DIFE est loin d'être évident. L'obligation d'avoir une **identité numérique** peut **décourager** ceux qui ne sont pas à l'aise avec les applications informatiques. Même si l'élu peut toujours aller dans un bureau de poste, encore faut-il que celui-ci ne soit pas trop éloigné géographiquement et dispose d'un agent agréé qui sache répondre aux besoins de l'élu local – **ce qui n'est pas toujours le cas**. On estime que, pour trois élus qui cherchent à se former *via* le DIFE, **il y en a un qui abandonne** à cause de la **complexité** des démarches d'inscription.

Face à de telles blocages, il importe de **mettre en place une alternative viable**. On pourrait, par exemple, mettre en place au sein de la Caisse des dépôts et consignations un **service d'assistance à la connexion** qui pourrait, entre autres choses, adresser un courrier en recommandé à la mairie avec un code de connexion temporaire.

Un **deuxième frein** réside, à mes yeux, dans les contraintes imposées aux organismes eux-mêmes. Chaque organisme de formation est régi à la fois par les ministères de l'intérieur et du travail. La certification **Qualiopi** est requise dans la plupart des cas et l'organisme doit également solliciter un agrément ministériel en déposant un dossier auprès du CNFEL. Entre les dossiers de **première demande**, les **rapports d'activité annuels** et les dossiers de **renouvellement**, le nombre de démarches à réaliser pour un élu local est considérable. Et encore, je n'évoque pas le temps passé à informer les élus de leurs droits et à faire de l'assistance informatique à la connexion !

La **charge administrative** est beaucoup trop importante, ce qui incite paradoxalement les organismes à se cantonner aux élus des grandes collectivités, qui ont plus facilement accès aux financements.

Corrélativement, le développement d'une offre privée de formation suppose **la garantie d'un certain équilibre économique**. Une société privée ne peut objectivement pas offrir les mêmes tarifs horaires que l'AMF. Si vous réussissez à réunir **dix élus** dans une salle pour une journée de formation de huit heures au taux horaire de **80 euros**, vous pouvez facturer **6 400 euros** pour cette formation, ce qui est rentable. Si, en revanche, vous essayez de vous caler sur le taux horaire pratiqué par l'AMF (**50 euros**), la session **n'est plus rentable** en deçà de **cinq participants**.

S'il n'y a pas assez de **recettes** pour contrebalancer la charge administrative, cela ne va pas marcher. Il serait, dès lors, opportun de porter le plafond tarifaire à **100 euros par heure** au lieu de 80 euros. En outre, on pourrait faciliter le recours au DIFE en début de mandat en permettant aux nouveaux élus de **bénéficier immédiatement de leur plafond de 800 euros**, quitte à empêcher une nouvelle utilisation sur la deuxième année.

Je voudrais insister sur **un dernier point** : toute offre de formation des élus doit **s'adapter à leurs contraintes**. Il est rare que l' élu se forme en semaine et privilégiera plutôt le samedi. Il faut également que le formateur soit en mesure de se déplacer, de façon à éviter que l' élu ne perde du temps dans des déplacements. Enfin, **la formation en elle-même doit permettre le partage d'expérience et la diffusion des « anecdotes du quotidien »**. Être maire, cela implique de se faire réveiller à cinq heures du matin, car une vache s'est échappée d'un enclos, de veiller à ce qu'il n'y ait pas de morts lors de l'effondrement d'un bâtiment ou d'être capable de solliciter des subventions pour un projet donné...

Pour résumer, je dirais que, globalement, **le système fonctionne** : « ne cassons pas tout ! ». La relance de la demande de formation passe par la levée des freins que j'évoquais à l'instant.

Le président Stéphane Delautrette. Merci à tous pour cette première contribution. Je vais maintenant donner la parole aux collègues présents, en commençant par M. Gabriel Amard.

M. Gabriel Amard (LFI-NFP). La description qui vient d'être faite de la formation relève du bon sens. Une formation **théorique et descendante** ne répondra jamais aux **besoins** des élus, qui ont besoin de savoir comment mettre en œuvre le programme politique pour lequel les citoyens les ont choisis.

Vous avez tous longuement parlé du DIFE. Ce dispositif n'aurait-il pas contribué, selon vous, à **affaiblir** le circuit de financement de la formation par la collectivité mis en place par la loi du 3 février 1992 ? Par ailleurs, quel regard portez-vous sur l'irruption d'**acteurs à but lucratif** sur ce marché ? Cela n'a-t-il pas **déstabilisé** l'offre traditionnellement développée par le réseau associatif ?

En outre, j'ai le sentiment que la mise en place de **partenariats** entre des communes et des **structures départementales** – notamment les ADM – a parfois servi à justifier une forme de restriction dans l'accès des élus, en particulier des élus d'opposition, aux formations de leur choix. Partagez-vous cette impression ?

M. Guy Billoudet. Le DIFE n'a pas, semble-t-il, amené les maires à ne plus inscrire de crédits de formation dans leur budget. En revanche, j'insiste sur les difficultés des élus à **s'inscrire** sur la plateforme. S'il faut un numéro d'identification, pourquoi ne pourrait-on pas utiliser le numéro « INSEE » de la commune à la place ?

Par ailleurs, l'arrivée d'organismes de formation issues du secteur privé à but lucratif n'a pas eu pour effet, selon moi, de fragiliser l'offre de formation proposée par les associations d'élus. **En règle générale, l'écosystème associatif fonctionne plutôt bien.** Je rappelle que le CNFEL est très attentif à ce que les dossiers présentés par des organismes issus du secteur privé lucratif s'appuient sur une offre de formation et ne soient pas justifiés par **une simple motivation pécuniaire.** C'est la raison pour laquelle le Conseil émet souvent des avis défavorables sur les demandes adressées par des cabinets d'avocats.

Mme Laurence Jost-Lienhard. L'AMF avait plaidé en faveur d'une plateforme de gestion du DIFE mais, quand on voit le résultat... C'est une véritable « **usine à gaz** » ! Par ailleurs, je peux comprendre que l'on s'efforce de renforcer la sécurité de la plateforme, mais nous ne sommes que des élus locaux souhaitant se former, et **non des fraudeurs.**

Les organismes privés qui arrivent sur le marché peuvent en théorie fixer des prix très élevés. Mais il y a tout de même la loi de l'offre et de la demande. Le secteur privé lucratif n'a jamais empêché l'AMF de **pratiquer les tarifs modérés** que j'évoquais tout à l'heure. On peut faire le même constat concernant les organismes publics avec lesquels l'ADM du Bas-Rhin a conclu des partenariats – IPAG, ATIP et ENGEES ⁽¹⁾. Ils conservent la maîtrise de leur programme de formation et de leur politique tarifaire : l'ADM n'intervient que pour **proposer des thématiques** et diffuser aux élus des **calendriers** de formation.

De mon point de vue, plus encore que la nature de l'organisme de formation, **c'est la proximité de l'offre qui est essentielle.**

M. Yves Attou. Il m'est arrivé d'entendre très ponctuellement des maires conseiller aux élus de leur conseil municipal de « mobiliser » leur DIFE en lieu et place du budget de la collectivité, mais **c'est marginal.**

L'accès des élus au DIFE est un problème, que l'on pourrait résoudre en partie si la Caisse des dépôts et consignations effectuait une meilleure **promotion** du dispositif. Lors d'un entretien avec les services de la Caisse, ceux-ci nous ont indiqué que cette tâche n'entrait pas dans leurs compétences. **Dès lors, ne serait-il pas opportun que l'État lui confie explicitement cette mission ?**

(1) Cf. page xx supra.

S'agissant du réseau associatif, nous n'avons pas l'impression que celui-ci ait été pénalisé par l'arrivée d'acteurs issus du secteur privé à but lucratif. Ce sont plutôt les entreprises privées qui se plaignent du **manque de rentabilité** découlant des rigidités du système. Le modèle économique est difficile à consolider, **ce qui conduit certains organismes à délaisser les zones rurales.**

Enfin, les associations peuvent, effectivement, être amenées à conclure des partenariats avec des organismes agréés, mais les formations proposées sont, bien évidemment, **ouvertes à tous.** Par ailleurs, cela n'empêche nullement les élus de choisir une autre offre. Il n'y a **aucune contrainte.**

Le président Stéphane Delautrette. Je comprends, effectivement, qu'il soit plus difficile – et donc **moins rentable** – pour un organisme privé de formation d'essayer de réunir au même endroit et au même moment plusieurs élus issus de communes rurales. Dès lors, **l'intercommunalité** ne pourrait-elle pas servir de relais auprès des conseillers municipaux pour les informer des offres disponibles et recenser leurs besoins ? C'est un sujet qui est souvent revenu au cours des auditions menées par la délégation.

M. Guy Billoudet. Ne pourrait-on pas, tout simplement, **imposer un minimum de participants** pour une formation donnée ?

Le président Stéphane Delautrette. Dans le secteur privé, il est, effectivement, assez courant d'avoir ce type de règle. En-deçà d'un nombre de participants, **la formation ne se fait pas.**

M. Guillaume Ségala. Je reviens, pour ma part, sur les interrogations de M. Amard. De mon point de vue, **le DIFE n'a pas affaibli la formation des élus : il l'a même renforcée.** Dans beaucoup de communes, le plancher budgétaire de 2 % imposé par la loi ne permet pas de mobiliser des sommes élevées. Le DIFE est venu apporter des moyens supplémentaires que l'élu peut mobiliser à **titre individuel.** Cette dimension est particulièrement importante pour les **élus d'opposition.**

De même, je partage ce qui a été dit concernant les organismes privés à but lucratif. Dans une approche presque « smithienne » ⁽¹⁾, on peut dire que **la somme des intérêt privés a même contribué à l'intérêt collectif.** Pour illustrer mon propos, je prends l'exemple récent d'un organisme privé qui, contacté par quatre élus mosellans pour une formation, n'a pu l'organiser qu'en contactant **lui-même** d'autres élus du département susceptibles d'être intéressés de façon à **parvenir à un effectif de sept,** indispensable pour la **rentabilité** de l'opération. Je ne connais pas une structure privée qui, si elle n'y trouve pas un intérêt pécuniaire, se bat autant pour accroître son audience.

(1) Du nom de l'économiste libéral écossais Adam Smith (1723-1790), qui est à l'origine de la théorie dite de la « main invisible ».

Vous évoquiez à l'instant, M. le président, le rôle que pourraient jouer les **intercommunalités**. Certes, c'est à ce niveau que vous pouvez accéder à large panel d'élus locaux. Néanmoins, les maires préféreront toujours former leurs équipes dans leur propre mairie. Dans ce cas, si vous fixez un seuil minimal de participants, vous n'arriverez pas à organiser la moindre formation dans les **petites communes**, dont les conseils municipaux ont 7 ou 11 membres. On n'améliorera pas la rentabilité de formations en jouant sur le nombre de participants : **c'est sur le produit par élu qu'il faut agir**.

Il n'est pas difficile de prévoir, en début de mandat, des formations généralistes susceptibles d'intéresser des publics différents. Mais il s'agit ensuite de convaincre ceux qui sont réticents à se former. Pour ces élus, il faut une offre **parfaitement ajustée à leurs besoins** et, surtout, accessible « **au bout de la rue** ». Pour beaucoup, la formation n'est souvent que la dernière roue du carrosse...

Le président Stéphane Delautrette. Je crois beaucoup à l'utilité des formations en présentiel qui s'adressent à des publics ayant des besoins similaires. Or, **il manque précisément un acteur de proximité jouant ce rôle d'interface**. Votre exemple, M. Ségala, est intéressant, mais on ne pourra pas toujours compter sur les organismes privés pour faire ce travail de sensibilisation.

Il ressort de nos auditions que **peu d'élus sont au courant de leurs droits**. Quant à l'inscription sur la plateforme « Mon Compte Élu », je n'ai pas entendu un seul intervenant me dire qu'il était satisfait de la procédure ! Il faut prévoir un accompagnement au niveau national. Comme vous l'avez indiqué, M. Attou, il pourrait être utile de **confier cette tâche à la Caisse des dépôts et consignations**.

M. Jean-Michel Brard (HOR). Ne pourrait-on pas rendre **obligatoire** le transfert à l'EPCI à fiscalité propre de la compétence de la formation des élus locaux ? Les maires doivent, naturellement, garder la **maîtrise des inscriptions**, mais les élus auraient ainsi accès au niveau de l'intercommunalité à un service mutualisé de **gestion** des dépenses et de **promotion** des offres de formation.

L'idée d'un **nombre minimum de participants** est séduisante, mais ce seuil ne devrait pas être fixé de manière uniforme. Selon moi, il doit s'apprécier **session par session**.

M. Laurent Trijoulet, directeur général adjoint de l'AMF. Je voudrais rappeler que l'AMF s'efforce de développer une offre la plus ajustée aux besoins des élus locaux. Nous prodiguons chaque année **plus de 10 000 conseils** à nos adhérents : c'est à partir des questions posées que nous pouvons identifier les domaines nécessitant un approfondissement par des formations. Par ailleurs, notre réseau territorial peut paraître **à première vue** insuffisant compte tenu du nombre d'associations départementales agréées – un peu plus d'une **cinquantaine** – mais une **quarantaine** d'autres peuvent également intervenir en s'appuyant sur l'agrément obtenu par l'AMF elle-même.

La formation des élus locaux est une question complexe qui, de notre point de vue, **ne saurait être traitée de la même façon que pour des fonctionnaires**. Quand l'État veut mettre en place une formation pour ses agents, c'est simple : il suffit de la programmer et d'inviter les personnels à s'y inscrire. Les élus locaux, de leur côté, doivent être convaincus de l'intérêt d'y participer et, surtout, d'y consacrer un peu de temps. La **proximité** de l'offre et son **adéquation** aux besoins sont des critères essentiels de succès d'une formation.

Plus fondamentalement, nous **manquons de données** permettant de définir l'origine du blocage dans la formation des élus locaux. C'est un problème qui a été, je crois, soulevé par la Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL) lors de la précédente table ronde. Avant de réformer, par exemple, les circuits de financement ou d'élargir l'offre de formation, il faudrait savoir précisément **combien d'élus sont formés dans chaque collectivité** et quel **niveau de dépenses** cela représente. Actuellement, seule la direction générale des collectivités locales (DGCL) dispose de ces éléments.

En outre, un effort me paraît devoir être fait en matière **d'évaluation** de la qualité des formations délivrées. Je ne suis pas certain, à titre personnel, que les universités puissent vraiment faire mieux que ce qui actuellement offert aux élus. Dans les réformes que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation portera à l'issue du présent cycle d'auditions, il faudra veiller à **ne pas déstabiliser un système** qui, en dépit de ses **imperfections**, fonctionne globalement bien.

Enfin, s'agissant de l'intercommunalité, je rappelle que **l'AMF n'est pas favorable aux dispositifs contraignants**. Les relations entre une commune et son EPCI ne sont pas toujours bonnes. On imagine mal un maire dévoiler le programme de formation de son équipe à un exécutif intercommunal avec lequel on ne s'entend pas.

M. Jean-Michel Brard (HOR). Dans mon esprit, une mutualisation n'empêcherait pas, naturellement, le maire de rester le « patron » dans le choix des offres de formation.

Le président Stéphane Delautrette. Afin de dissiper tout risque de malentendu, je tiens à préciser que le cycle d'auditions lancé par la délégation n'a aucunement pour objectif de « casser la machine ». Pour autant, **on ne peut pas dire qu'il n'y aurait aucun problème** : c'est de la confrontation des opinions diverses qui se seront exprimées au cours des auditions que seront définies des propositions d'amélioration.

M. Guillaume Ségala. Pour ma part, je ne crois pas trop que l'intercommunalité soit le niveau le plus pertinent pour « porter » des actions de formation à destination des conseillers municipaux. Sur les quelques **150 actes de formation** que j'ai pu effectuer dans le cadre de mes activités de formateur, **deux seulement ont été organisés à la demande d'un EPCI**.

Si les formations de début de mandat sont souvent généralistes, elles deviennent ensuite de plus en plus spécialisées. Il s'agit alors de former des **petits groupes d'élus** intéressés par **un sujet précis**, tel que le budget, l'urbanisme ou le droit funéraire. Dans ce cas, il n'est même pas certain que le besoin de formation soit défini de manière consensuelle au sein de la commune, même si l'on reste au sein de la majorité au conseil municipal. Un maire n'aura pas forcément envie de former son adjoint qui menace de le supplanter aux prochaines élections. Le DIFE est ici utile dans la mesure où il permet à l' élu de contourner cette difficulté.

Le président Stéphane Delautrette. Vous avez rappelé à juste titre l'existence de deux circuits distincts de financement de la formation des élus locaux. Ne pourrait-on pas envisager de les **fusionner**, comme l'avaient préconisé l'IGA et l'IGAS) dans leur rapport de 2020 évoqué tout à l'heure par M. Attou ⁽¹⁾ ?

M. Gabriel Amard (LFI-NFP). À ce qu'il me semble, vous semblez considérer que le droit à l'information issu de la loi du 3 février 1992 serait de nature collective, à la différence du DIFE, qui serait le seul dispositif à être purement « individuel ». **Je m'inscris en faux contre cette idée.**

Chaque élu a le droit d'obtenir la prise en charge par la collectivité de la formation effectuée par l'organisme de son choix : **l'exécutif local n'a pas le droit de s'y opposer** et, s'il le fait, il risque de se retrouver devant le tribunal administratif. J'ai pu tirer de ma longue expérience d' élu local – j'ai été élu conseiller municipal en 1989 – que **de tels blocages pouvaient exister.**

M. Guy Billoudet. C'est la première fois que j'entends ce genre de choses. De mon point de vue, la loi du 3 février 1992 s'applique bien à **tous les élus sans distinction.**

M. Yves Attou. S'agissant du niveau intercommunal, j'observe que la loi en vigueur **prévoit déjà une intervention de l'EPCI à fiscalité propre**, celui-ci devant se prononcer, six mois après son renouvellement, sur « l'opportunité de proposer des outils communs visant à développer la formation [...] des élus des communes membres » ⁽²⁾. Dans son rapport au président de la République préalable à la signature de l'ordonnance de 2021 portant réforme de la formation des élus locaux ⁽³⁾, la ministre chargée des relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault, signale qu'il convient de « **favoriser les mutualisations entre communes** en matière de formation des élus locaux » ⁽⁴⁾.

(1) Cf. page xx supra.

(2) II de l'art. L. 2123-14-1 du CGCT précité.

(3) Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, prise en application de l'art. 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(4) Rapport au président de la République (art. 7).

Bien évidemment, les modalités de mise en œuvre de cette mutualisation doivent **rester souples**. Au-delà des communautés de communes, on pourrait faire intervenir d'autres formes de coopération intercommunale, telles que les **syndicats**.

Mme Laurence Jost-Lienhard. Si l'on **impose** un transfert aux communes, « on ne va pas aimer ». Si, à nos yeux, le transfert de compétences doit rester facultatif en matière de formation, l'EPCI à fiscalité propre pourrait jouer un rôle utile dans le domaine de « **l'information** » des élus sur les règles en vigueur et le contenu du catalogue mis à leur disposition. Les **conférences des maires** pourraient être le lieu idéal pour effectuer cette information.

M. le président, nous attirons votre attention sur l'importance qui s'attache à ce que le **nouveaux élus** – et notamment les femmes qui ont bénéficié de la réforme du mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants ⁽¹⁾ – soient **encouragés à se former** dans les six premiers mois de leur mandat.

Le président Stéphane Delautrette. La trésorerie de **49 millions d'euros** accumulée au niveau du fonds de gestion du DIFE devrait permettre d'apporter une première réponse aux besoins de formation qui émergeront en ce début de mandat. Afin de faciliter l'accès au dispositif, il pourrait être utile, comme vous l'avez suggéré tout à l'heure, M. Ségala, de permettre aux nouveaux élus de **bénéficier du plafond de 800 euros dès la première année**.

M. Jean-Michel Brard (HOR). Je voudrais repréciser ma suggestion concernant les intercommunalités. Dans mon esprit, **la gestion de la formation doit être distinguée de la formation elle-même**, qui doit rester aux mains de l'échelon communal. Une mutualisation de la gestion permettrait simplement aux communes de bénéficier d'un meilleur niveau de service.

M. Guillaume Ségala. Je reste peu convaincu par l'idée d'imposer quoi que ce soit aux élus locaux. À cette occasion, je rappelle qu'il existe déjà une obligation de formation pour les **élus titulaires d'une délégation** ⁽²⁾ : je ne suis pas certain qu'elle soit pleinement respectée. Dans l'idéal, il serait utile que les maires proposent des formations aux conseillers municipaux **au moins deux fois au cours du mandat** – libre, ensuite, aux intéressés d'y participer ou non.

Si l'on veut modifier les modalités de calcul des droits ouverts au titre du DIFE, il s'agit, sauf erreur de ma part, d'une disposition de nature **réglementaire** et non **législative** ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.

(2) Art. L. 2123-12 du CGCT (communes), L. 3123-10 du CGCT (départements), L. 4135-10 du CGCT (régions), L. 7125-12 du CGCT (Guyane), L. 7227-12 du CGCT (Martinique).

(3) Le texte en vigueur est un arrêté ministériel du 12 juillet 2021 pris en application de l'art. R. 1621-7 du CGCT.

Le président Stéphane Delautrette. Les rapports produits par la délégation comportent souvent des recommandations de nature réglementaire. **Ce sera probablement le cas pour celui que je présenterai à l'issue du cycle d'auditions.**

Nous allons bientôt clôturer la table ronde. Je vais donner la parole à chacun d'entre vous à tour de rôle pour conclure.

M. Guy Billoudet. Pour moi, il faut prioritairement résoudre les **problèmes d'inscription** à la plateforme « Mon Compte Élu ». Par ailleurs, le Gouvernement devrait adresser des instructions aux préfets afin que ceux-ci, appuyés en cela par les intercommunalités, sensibilisent plus fortement les élus locaux sur l'étendue de leur droit à la formation.

Mme Laurence Jost-Lienhard. Deux sujets n'ont pas pu être abordés : la **compensation** des pertes de revenus subies par les élus en activité professionnelle qui prennent un congé de formation et les modalités de **calcul du budget** de la formation au niveau de l'EPCI. Sur le premier point, il conviendrait de **relever le plafond** de la compensation allouée à l'élu, actuellement limitée à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure ⁽¹⁾. Sur le second point, on peut regretter que le législateur n'ait pas fixé, à l'instar de ce qui existe pour les communes, de règles de calcul du budget **lorsque l'EPCI se voit confier la compétence de formation des élus locaux** en application de l'article L. 2123-14-1 du CGCT.

M. Yves Attou. S'agissant du rôle que pourrait jouer l'intercommunalité, l'AMRF réitère sa préférence pour des **mesures incitatives**. On peut mieux progresser si on procède par l'exemple plutôt que par la contrainte. Quant à la promotion du DIFE, les disponibilités financières de la Caisse des dépôts et consignations devraient lui permettre d'exercer pleinement cette mission. Il conviendrait de **lui confier cette tâche** au travers de la **convention d'objectifs** qu'elle conclut avec l'État ⁽²⁾.

M. Guillaume Ségala. Dans le souci d'améliorer l'information des élus locaux, il pourrait être utile de prévoir un dispositif de **notification automatique** par **courriel** des élus inscrits sur « Mon Compte Élu » lorsqu'un organisme publie une nouvelle offre dans le catalogue.

Le président Stéphane Delautrette. Merci à tous pour votre participation et ces échanges très riches. N'hésitez pas à porter à notre connaissance, au travers de vos réponses au questionnaire d'audition, toute suggestion complémentaire qui n'aurait pas pu être évoquée cet après-midi.

(1) Art. L. 2123-14 du CGCT (communes), L. 3123-12 du CGCT (départements), L. 4135-12 du CGCT (régions), L. 7125-14 du CGCT (Guyane), L. 7227-14 du CGCT (Martinique).

(2) Convention triennale mentionnée à l'art. L. 1621-4 du CGCT.

SYNTHÈSE DES AUDITIONS

Les auditions menées par la délégation ont montré que, si une réforme **globale** du droit à la formation des élus locaux n'était **pas souhaitable**, il était possible de procéder à des **ajustements** afin de **massifier** le recours à celle-ci.

I. LE DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX, ANGLE MORT DE LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE

Les **grandes lois de décentralisation**, qui ont permis de supprimer la tutelle de l'État et d'accroître les compétences des collectivités, n'ont paradoxalement toujours pas réglé la **question centrale** de l'acquisition des **connaissances** et des **compétences** des décideurs locaux.

A. LES AMBIGUÏTÉS LIÉES À LA CONSÉCRATION TARDIVE DU DROIT À LA FORMATION DES ÉLUS ONT DONNÉ NAISSANCE À UN MARCHÉ DE DIMENSION ET DE QUALITÉ INSUFFISANTES

Le droit à la formation des élus locaux, reconnu **plus de cent ans après les grandes lois de décentralisation de la Troisième République**, apparaît encore peu effectif au regard de ce qui s'applique, notamment, aux salariés du secteur privé et aux agents publics. Tel qu'il a été conçu, le marché de la formation est marqué par une **offre limitée** et **peu adaptée aux besoins**.

1. La difficile consécration d'un droit à la formation spécifique aux élus est le résultat d'une conception ambivalente du mandat local

La conception française de la formation des élus locaux, née historiquement d'un objectif partisan et marquée par le mythe de « l'amateurisme républicain », limite l'assimilation des droits mis en place à ceux en vigueur dans le monde du travail.

a. La formation des élus locaux a été initialement conçue comme un outil partisan et non comme un vecteur de professionnalisation

Souvent présenté comme une « condition essentielle au bon fonctionnement de notre vie démocratique »⁽¹⁾, le droit à la formation des élus locaux apparaît à première vue comme **un objet politique consensuel**.

(1) *Propos tenus par Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, lors de la séance publique à l'Assemblée nationale le 10 juin 2021.*

Lorsqu'elle obtient de l'État, en 2017, un agrément l'autorisant à développer elle-même un service spécifique de formation, l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) affirme qu'il s'agit d'un droit pour lequel elle « **s'est battue depuis de nombreuses années** » afin de permettre aux élus de bénéficier des « formations adaptées » à l'exercice de leur mandat ⁽¹⁾.

À rebours de cette affirmation, M. Pierre Camus, docteur en sociologie à Nantes Université, a rappelé en audition que, loin d'être neutre, la formation des élus locaux avait été **un sujet éminemment partisan** dans l'histoire de la République. Jusqu'aux années 1970, elle est restée l'apanage de courants politiques souvent **situés à gauche de l'échiquier politique** et soucieux de « contrôler » les élus, voire d'éviter qu'ils ne « dévient de la ligne du parti » ⁽²⁾.

Sous la Troisième République, les mouvements se réclamant du « socialisme révolutionnaire » rejettent toute forme de compromis intermédiaire et souhaitent lutter contre ce qu'ils perçoivent comme une « **notabilisation** » des élus locaux ouvriers qui, une fois investis, seraient confrontés à une institution communale « perçue par essence comme bourgeoise et corruptrice » ⁽³⁾. **La formation est alors envisagée comme un outil propice aux « rappels à l'ordre ».**

(1) Communiqué de l'AMF n° BW25036 du 20 décembre 2017.

(2) Propos tenus lors de la table ronde du 28 janvier 2026.

(3) Thèse de M. Pierre Camus présentée à Nantes Université le 9 décembre 2021 – La formation des élus locaux en France (1880-2020) (page 38).

Le cadrage des élus par la formation à l'ère du « socialisme municipal »

En consacrant la libre administration des communes et, surtout, en supprimant par la loi du 28 mars 1882 le pouvoir de désignation du maire par le préfet, la Troisième République fait entrer dans les exécutifs municipaux un **personnel politique nouveau**, parfois issu du **monde ouvrier**. L'élection, dès le 4 juin 1882, de Christophe Thivrier, ancien mineur, comme maire de la commune de Commentry (Allier), marque symboliquement la naissance du « **socialisme municipal** ».

Ce mouvement se développe au cours des deux décennies suivantes autour, notamment, du **Parti ouvrier français** (POF), d'obédience **guesdiste** ⁽¹⁾. À cette époque, le POF obtient plusieurs succès sur le plan municipal, prenant le contrôle de plusieurs villes moyennes comme **Narbonne** (Aude) en 1891 avec Ernest Ferroul, **Roubaix** (Nord) en 1892 avec Henri Carrette et **Montluçon** (Allier) la même année avec Jean Dormoy. À l'issue des élections de 1896, le parti aurait, selon certaines sources, disposé de plus de **1 800 conseillers municipaux** ⁽²⁾.

Le POF est constamment soucieux du **respect de son programme** par ses élus, qui doivent « l'arborer dans son intégralité » pour « entrer dans les élections » (motion de 1884). Lors de son 14^{ème} Congrès, qui se tient à Lille en 1896, il met en place une « Fédération nationale des élus du Parti ouvrier français » qui fonctionne comme un **centre de ressources** accessible à tout élu en recherche d'aide ou de conseil, mais est surtout chargée de **s'assurer du respect du programme municipal adopté au Congrès de Lyon de 1891** ⁽³⁾.

Comme l'a démontré M. Camus dans ses travaux de recherche, les dispositifs de formation des élus se sont développés au sein des partis de gauche **non guesdistes** au XX^{ème} siècle dans le souci de protéger les élus ouvriers des attaques en « **illégitimité** » menées par les oppositions.

S'appuyant sur les échecs du POF, dont les élus avaient été parfois moqués pour leur absence de maîtrise des rouages administratifs ⁽⁴⁾, la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), puis le Parti communiste français (PCF), mettent en place des **instances de formation militante** ⁽⁵⁾. La compétence et l'efficacité deviennent des critères de légitimation de l'action politique au travers d'une forme « **d'éducation municipale** ».

La montée en puissance des impératifs de formation n'aboutit pas pour autant à une véritable « **professionnalisation** » des élus locaux.

(1) Jules Bazile, dit Jules Guesde (1845-1922), est, avec Jean Jaurès, une des principales figures du socialisme français sous la III^{ème} République. D'inspiration marxiste, le guesdisme se rattache au courant du « socialisme révolutionnaire ».

(2) *Revue politique et parlementaire* (oct-nov-déc. 1896) – *Revue du mouvement socialiste* (Jean Bourdeau).

(3) Thèse de M. Pierre Camus précitée (page 42).

(4) M. Carrette perd ainsi la mairie de Roubaix en 1902 à l'issue d'une campagne de l'opposition moquant « l'alcoolisme », la « désinvolture » et « l'incompétence » de l'équipe municipale.

(5) M. Camus cite, notamment, l'École du propagandiste créée au sein de la SFIO par Albert Thomas (1878-1932) en 1912 (thèse précitée page 47).

Les organismes mis en place après la Seconde Guerre mondiale restent encore liés à des partis de gauche et incarnent plus une **politique d'éducation populaire** qu'un outil de « technicisation » des exécutifs municipaux ⁽¹⁾. Les réformes de la formation professionnelle opérées dans les années 1970 traitent des salariés du secteur privé ⁽²⁾ ainsi que des fonctionnaires territoriaux ⁽³⁾, **mais non des élus locaux**. Une telle mise à distance trouve son origine dans le « **mythe de l'amateurisme républicain** » ⁽⁴⁾ qui glorifie l'engagement « bénévole » du citoyen au service de l'intérêt général et laisse le soin à des « professionnels » d'assister l'élu dans la mise en œuvre de ces décisions. Même aujourd'hui, ce mythe conserve toute sa force dans l'esprit des élus locaux : dans une enquête menée en 2019, environ les **deux tiers** des maires interrogés déclarent exercer une « **fonction** » et non un « **métier** » ⁽⁵⁾.

Dès lors que l'élu n'est pas un « professionnel », le besoin de formation n'apparaît plus comme crucial. Le maire et ses adjoints sont donc placés au cœur d'un **dilemme insoluble** : d'un côté, ils souhaitent acquérir des **connaissances** techniques afin de pouvoir faire face aux multiples contraintes liées à leurs fonctions, de l'autre côté, ils estiment disposer d'une « **légitimité** » particulière qui ne les rend pas assimilables aux agents publics placés à leurs côtés.

Le débat intervenu en audition ⁽⁶⁾ entre Mme Catherine Hervieu (ECoS) et M. Pierre Bourdon, professeur agrégé de droit public à Paris Cergy Université, illustre parfaitement ce dilemme : en réponse à la députée, qui souligne que « **tout le monde n'a pas fait Sciences Po** » et ne se sent pas toujours légitime pour traiter de certains sujets, M. Bourdon rappelle que, dans son esprit, « **c'est l'élection** », et non une session de formation, qui « **confère la légitimité** aux représentants d'un collectif ».

Malgré quelques appels en faveur d'une « professionnalisation » des fonctions locales ⁽⁷⁾, **l'ambivalence** qui s'attache à la conception française du mandat crée un « nœud gordien » ⁽⁸⁾ qui est **difficile à démêler** et limite les possibilités d'extension aux élus du droit commun de la formation continue.

(1) C'est le cas de l'Association démocratique d'élus locaux et sociaux (ADELS), créée en 1959 par des membres des mouvements chrétiens progressistes et proche, dans les années 1960 du Parti socialiste unifié (PSU). Jusqu'à sa disparition en 2011, l'ADELS constitue avant tout un réseau d'éducation populaire.

(2) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

(3) Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière du personnel communal, qui crée le Centre de formation des personnels communaux (CFPC), ancêtre du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

(4) Selon les termes employés par Éric Kerrouche, alors directeur de recherche à Sciences Po Bordeaux, dans un entretien au *Courrier des maires et des élus locaux* du 27 octobre 2012.

(5) Troisième enquête de l'Observatoire de la démocratie et de la proximité (AMF-CEVIPOF-Sciences Po) – novembre 2019.

(6) Table ronde précitée du 28 janvier 2026.

(7) *Profession : élu (e) local (e) : la fin d'un mythe républicain pour un renouveau démocratique* – Éric Kerrouche et Élodie Lavignotte (2020).

(8) *Propos utilisés par M. Camus lors de la table ronde du 28 janvier 2026.*

b. Les contours du droit à la formation des élus, difficilement consacré en 1992, restent globalement inchangés depuis cette date

Le lancement de « l'acte I » de la décentralisation en 1981 oblige le Gouvernement à aborder la question, laissée pendante depuis près d'un siècle, du **statut de l'élu local**. Le sénateur de Seine-Saint-Denis Marcel Debarge se voit confier le 23 juillet 1981 par le Premier ministre une mission sur « le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation des cumuls des fonctions et mandats électifs ». Dans son rapport, rendu public le 3 juin 1982, le parlementaire en mission met l'accent sur la **formation** qui apparaît comme « fondamentale » en ce qu'elle est à la fois une nécessité pour répondre « à la **complexité** croissante des affaires » et pour éviter qu'une **tutelle « technocratique »** ne se poursuive « sous d'autres formes » ⁽¹⁾.

Le rapport **n'a pas été mis en œuvre immédiatement** malgré les annonces du Gouvernement visant à progresser dans la voie du statut de l'élu local. Il a fallu attendre le début des années 1990 pour qu'un projet de loi soit déposé par le Gouvernement ⁽²⁾. La loi n° 92-108 du 3 février 1992 qui a résulté des débats parlementaires consacre, en ses articles 9 à 14 un « **droit à la formation** » des élus des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils régionaux. Si le texte ne reprend pas l'ensemble des préconisations du rapport Debarge, **il s'en inspire fortement**.

Les propositions du rapport Debarge en matière de formation des élus locaux ⁽³⁾

Les mesures préconisées par le rapport se concentrent sur l'organisation de l'**offre** de formation et le **financement** du « droit à la formation ».

Sur le **premier point**, le sénateur estime que la « **prolifération** » d'organismes privés et à but commercial « cherchant à occuper le créneau de la formation des élus locaux » doit être « **combattue** ». Il privilégie donc le **secteur public**, à l'exception du CFPC, qui n'aurait à ses yeux **aucune légitimité** pour intervenir : « en aucun cas, les élus exerçant un mandat ne doivent être confondus avec des fonctionnaires, si méritants et de haute qualité soient-ils ». Il affiche sa préférence pour les **associations d'élus locaux** et se prononce en faveur d'un **dispositif d'agrément** ministériel donné après avis d'un organisme consultatif où les élus locaux seraient majoritaires.

Sur le **second point**, le rapport préconise l'octroi aux élus d'un « congé de formation » et propose que les sessions soient **facturées aux collectivités**, le financement étant assuré par une « **contribution** » **obligatoire** abondée par une participation de l'État en fonction de la taille de la collectivité.

(1) Rapport Debarge publié le 3 juin 1982 (page 14).

(2) *Projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux n° 2270, déposé le 9 octobre 1991 à l'Assemblée nationale.*

(3) *Annuaire des collectivités locales 1983 – chapitre XII – La formation des élus locaux (Herbert Maisl).*

La loi du 3 février 1992 crée ainsi un « congé de formation » de 6 jours maximum pour les élus locaux et **fait des frais de formation une dépense obligatoire pour la collectivité concernée** ⁽¹⁾. En matière de régulation du marché, elle oblige tout organisme de formation à obtenir au préalable un agrément ministériel pris après avis d'un « **conseil national de la formation des élus locaux** » (CNFEL) ⁽²⁾. Le texte ne reprend pas, en revanche, la « contribution obligatoire » figurant dans le rapport Debarge.

À l'exception de réformes ponctuelles visant à améliorer légèrement certains points du dispositif, telles que l'allongement de la durée maximale du congé de formation ⁽³⁾ et **la fixation d'un montant plancher** au budget consacré à la formation des élus locaux, fixé à **2 %** du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres de l'organe délibérant ⁽⁴⁾, **les contours du « droit à la formation » définis laborieusement en 1992 restent aujourd'hui les mêmes.**

Une évolution importante se produit toutefois avec la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 précitée qui, en son article 15, **complète le droit existant** par un « droit individuel à la formation des élus » (« **DIFE** ») inspiré en grande partie du « droit individuel à la formation » (**DIF**) mis en place pour les salariés en 2004 et remplacé par le Compte personnel de formation (CPF) en 2014.

Le DIFE permet à tout élu local d'obtenir librement – **c'est-à-dire sans l'intervention de sa collectivité** – le financement des formations de son choix. Le dispositif est **financé par une cotisation obligatoire**, dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, assise sur les indemnités des élus locaux et collectée par un organisme collecteur national ⁽⁵⁾.

Pour proche qu'il soit du système de financement de la formation des salariés, le DIFE n'en demeure pas moins distinct. Sa gestion s'effectue selon des règles qui lui sont propres et, bien évidemment, l'élu ne peut s'adresser qu'aux organismes agréés selon la procédure mise en place en 1992. Ce choix reflète, une fois encore, **l'attitude ambigüe du législateur**, qui cherche à faire bénéficier les élus des avantages en vigueur dans le monde du travail tout en refusant d'assimiler le mandat local à une activité professionnelle.

(1) Obligation figurant aujourd'hui à l'art. L. 2123-14 du CGCT pour les communes, L. 3123-12 du CGCT pour les départements et L. 4135-12 du CGCT pour les régions. Pour les communautés de communes : art. L. 5214-8 du CGCT ; pour les communautés urbaines et les métropoles : art. L. 5215-16 du CGCT ; pour les communautés d'agglomération : art. L. 5216-4 du CGCT.

(2) II de l'art. 14 de la loi du 3 février 1992 – cf. **infra**.

(3) Cette durée maximale a été portée à 18 jours par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Elle de 24 jours depuis la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

(4) Art. 16 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

(5) L'Agence de services et de paiement (ASP) jusqu'en 2021, la Caisse des dépôts et consignations depuis 2022.

Du « 1% formation » au DIFE la genèse d'une réforme portée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

En 2012, le sénateur de l'Aisne Antoine Lefèvre publie dans le cadre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation un rapport consacré à la formation des responsables locaux ⁽¹⁾, dans lequel **il déplore le faible niveau des dépenses de formation supportées par les collectivités territoriales**, estimées en moyenne chaque année, sur la période 2004-2008, à **0,6 %** du montant total des indemnités de fonction des élus versées. Le rapport comporte plusieurs recommandations, parmi lesquelles figure la création d'un « **1 % formation** » alimenté par une cotisation obligatoire des élus et géré par un organisme collecteur, destinée exclusivement à financer les formations de réinsertion professionnelle ⁽²⁾.

Le dispositif, introduit par amendement ⁽³⁾ dans la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat – texte qui a donné lieu à la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 précitée – **concrétise cette recommandation**. À l'instar du DIF créé en 2004 ⁽⁴⁾, la durée du DIFE est, à l'époque, plafonnée à vingt heures ⁽⁵⁾. Le dispositif voté par le législateur **ne limite pas l'usage de ce fonds aux seules actions de reconversion professionnelle** même s'il y fait explicitement mention.

2. Le marché de la formation dans sa configuration actuelle reste incapable de répondre pleinement aux besoins des élus locaux

La diversité et l'évolution des besoins de formation des élus locaux se heurtent à **une offre encore insuffisamment développée et inégalement répartie sur le territoire**.

a. Les besoins de formation des élus locaux, à la fois très différenciés et évolutifs dans le temps, sont difficiles à appréhender

Au-delà des questions de principe, liées à la conception du mandat local, le principal obstacle à l'organisation d'une offre de formation adaptée réside dans **la difficulté à appréhender précisément les besoins des élus concernés**, qui sont à la fois « fortement différenciés » et « évolutifs dans le temps » ⁽⁶⁾.

Tout d'abord, il faut rappeler que, pour une large majorité d'élus, **le mandat local n'est pas une activité principale** mais s'ajoute à des contraintes professionnelles et à des responsabilités familiales.

(1) Rapport n° 94 (2012-2013) du 31 octobre 2012.

(2) Recommandation n° 4 du rapport précité (pages 26 et 27).

(3) Amendement n° 20 de M. Lefèvre adopté par la commission des lois du Sénat.

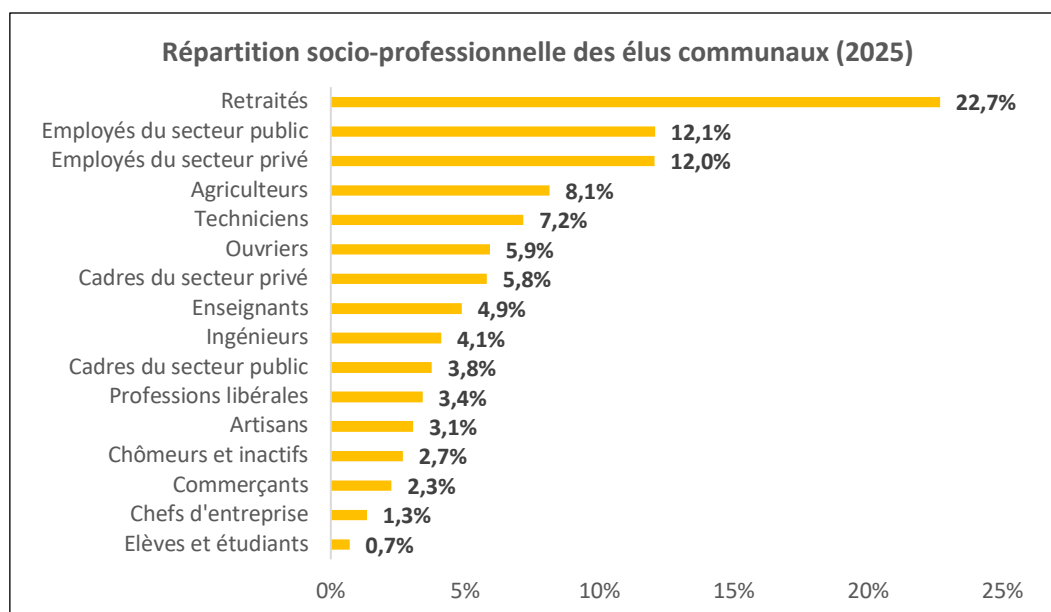
(4) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social (art. 8).

(5) Le plafond est aujourd'hui exprimé en euros (cf. **infra**).

(6) Termes utilisés dans le rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n° 19086-R et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) n° 2019-084R1 publié en janvier 2020 sur la formation des élus locaux (page 87).

Ainsi, il ressort des données du Répertoire national des élus (RNE) que **près des trois quarts (73,9 %)** des conseillers municipaux exerçaient une activité professionnelle en 2025. L'élu local est donc constamment obligé d'arbitrer entre différents types d'engagements, ce qui **limite sa disponibilité pour des formations de longue durée**. Au cours de la table ronde du 28 janvier 2026, M. Didier Padey, député de Savoie et cadre commercial dans une entreprise industrielle, a confirmé que, depuis son élection en 2020 comme maire de la commune de Jongieux (73), il n'avait pas pu dégager une seule journée pour aller se former.

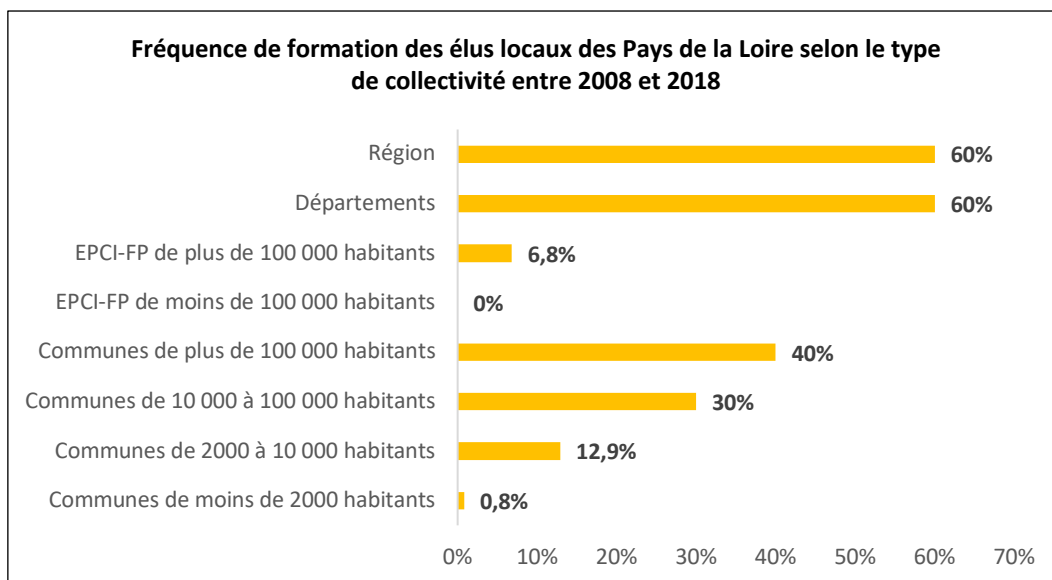
Par ailleurs, la structure socio-professionnelle des élus apparaît extrêmement **morcelée**. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les conseils municipaux ne sont pas majoritairement composés de retraités et d'agents publics – ceux-ci ne représentaient que respectivement **20,7 %** et **22,7 %** du total en 2025 – mais comportent également une multitude de métiers du secteur privé : employés et cadres, techniciens, ouvriers, ingénieurs, artisans et commerçants, agriculteurs, chefs d'entreprise et professions libérales. Avec une telle variété de profils, **il est compliqué pour un organisme de formation d'organiser une offre permettant à chacun d'acquérir ou de renforcer les compétences qui lui manquent**.



Source : Répertoire national des élus locaux.

Des différences importantes apparaissent également **entre strates de collectivités**. De toute évidence, les besoins de formation d'un conseiller municipal d'opposition dans une commune rurale ne peuvent être les mêmes que ceux d'un exécutif métropolitain. Mais les élus **départementaux** et **régionaux** semblent avoir surtout plus tendance – et de facilités – à se former que ceux du bloc communal.

Selon les éléments communiqués oralement par M. Camus au cours de la table ronde du 28 janvier 2026, et confirmés dans le cadre d'une contribution écrite, le taux de recours à la formation des élus de ces deux strates au sein de la région des Pays de la Loire s'élevait à **60 %** par an en moyenne entre 2008 et 2018, contre **près de 0 %** pour les conseillers municipaux des **communes de moins de 2 000 habitants**.



Source : M. Pierre Camus (Réponse écrite adressée le 11 février 2026).

Pour M. Camus, **ces inégalités ne font que refléter l'état du droit en vigueur**, qui fait du montant des indemnités de fonction le critère de détermination de l'effort financier de la collectivité en matière de formation. Or, le régime indemnitaire est **bien plus avantageux** dans les départements et les régions qu'au niveau communal ⁽¹⁾. Les conseillers départementaux et régionaux bénéficient, en outre, d'un **encadrement** par des partis politiques et d'un **rythme d'activité** qui leur donne généralement plus de temps pour se former ⁽²⁾.

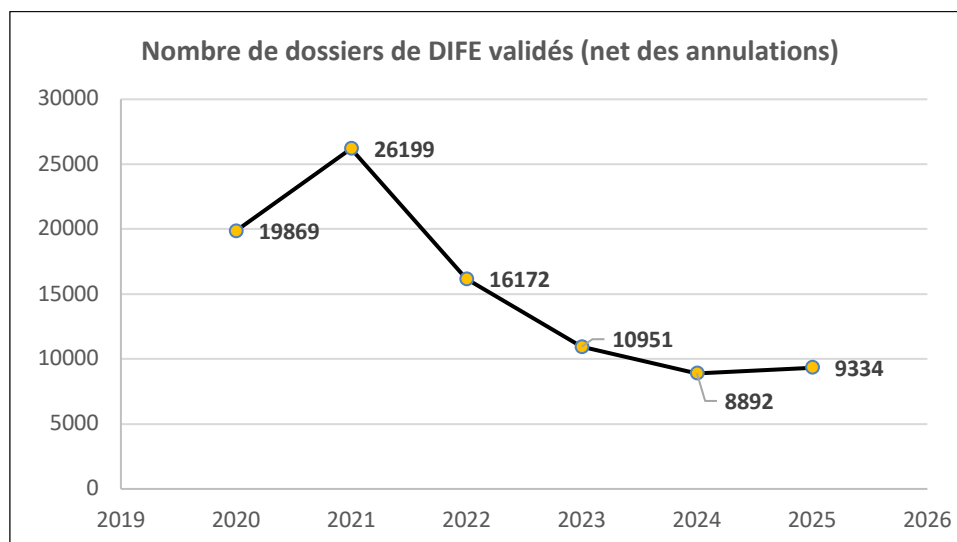
Enfin, à la différence d'une population salariée, les besoins de formation des élus locaux se caractérisent par leur **caractère cyclique**. Sur la base de ses propres recherches, M. Camus estime qu'environ **80 000 élus** – soit moins de **15 %** des effectifs globaux – entrent en formation en début de mandat, le flux annuel descendant sous le seuil des **20 000 élus** après une ou deux années ⁽³⁾. Les données communiquées par la Caisse des dépôts et consignations pour le DIFE confirment cette tendance : le nombre de dossiers de formation validés ⁽⁴⁾ en 2024 (**8 892**) est ainsi presque trois fois moins élevé qu'en 2021 (**26 199**).

(1) Le plafond indemnitaire brut d'un adjoint au maire d'une commune de moins de 500 habitants est de 447,64 euros, contre 1644,21 euros pour un conseiller départemental ou régional (données au 1^{er} janvier 2026).

(2) Réponse écrite de M. Camus précitée du 11 février 2026.

(3) Ibid.

(4) Nombre de dossiers net des annulations éventuelles.



Source : Caisse des dépôts et consignations (Réponse écrite adressée le 18 mars 2026).

b. L'offre de formation régulée par le CNFEL paraît sous-dimensionnée et mal répartie géographiquement

Face à une demande aussi diversifiée et évolutive, l'offre de formation présente sur le marché paraît largement **sous-dimensionnée**. La direction générale des collectivités locales (DGCL) recensait 240 organismes de formation agréés au 9 mars 2026, en légère hausse par rapport à 2014 (198, soit + 21,2 %) mais **quasiment stable depuis cinq ans** (2021 : 240 ; 2023 : 228 ; 2025 : 238) ⁽¹⁾.

Cette configuration est le résultat de la **régulation** opérée par le CNFEL au travers de la **procédure d'agrément** mise en place par la loi du 3 février 1992 précitée.

(1) Contribution écrite adressée par la DGCL à la délégation le 10 mars 2026.

La procédure d'agrément ministériel et le rôle joué par le CNFEL

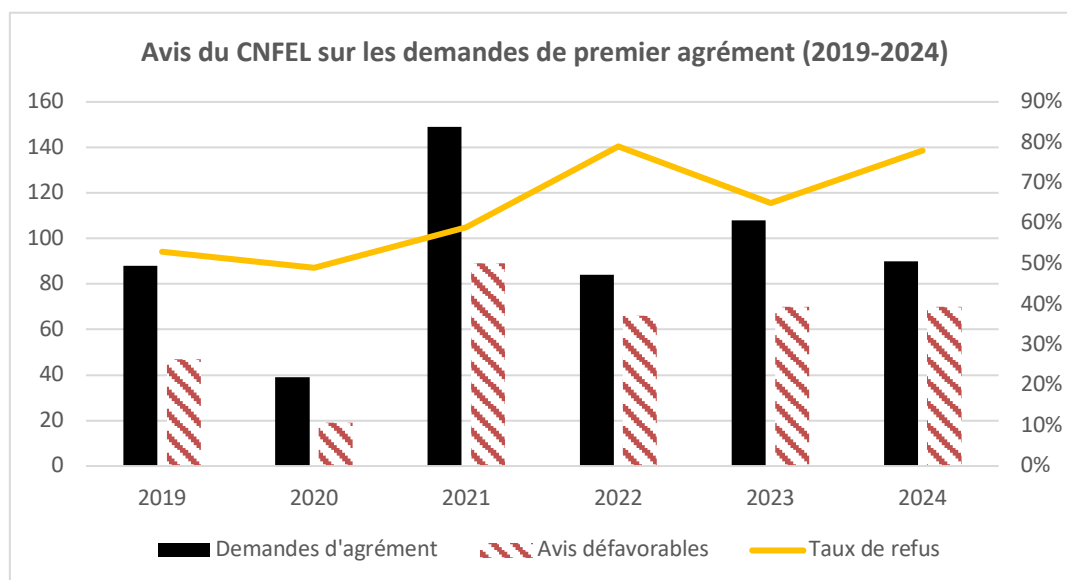
Créé par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 en son article 14 en application des recommandations du rapport Debarge (*cf. supra*), le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) est une **instance consultative** placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales dont l'une des missions consiste à formuler « un **avis préalable** sur les demandes de **délivrance** et les **retraits d'agrément** des organismes de formation » des élus locaux (article L. 1221-1 du CGCT).

Cet agrément est délivré au regard des **garanties** apportées par l'organisme sur la régularité de sa gouvernance et de sa gestion et sur sa capacité à organiser des formations de qualité (art. R. 1221-12 du CGCT).

Les services de l'État vérifient donc, notamment, que le nom de son (ou ses) dirigeant (s) n'a pas fait l'objet d'une **inscription au casier judiciaire**. Depuis une ordonnance n° 2021-45 du 20 juin 2021, il s'assure également de l'adéquation de son catalogue de formation à un **répertoire national** (*cf. infra*).

Le premier agrément est accordé par le ministre pour une durée de **deux ans**. Il est renouvelable par périodes de **quatre ans** (art. R. 1221-17 et R. 1221-18 du CGCT).

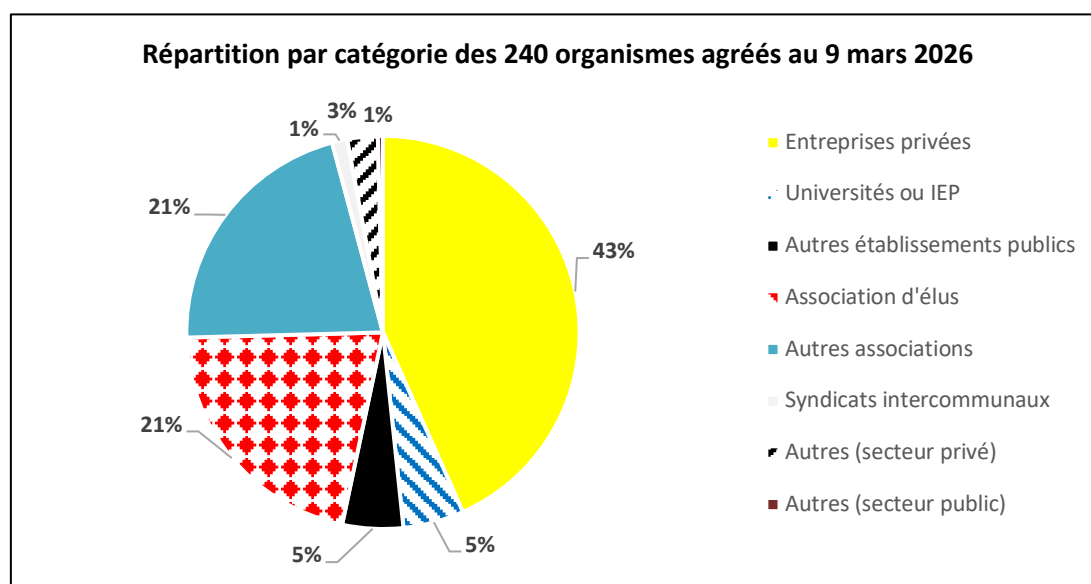
Dans la mesure où les demandes de premier agrément ont eu tendance à s'accroître depuis la fin de la crise sanitaire, la relative stabilité du nombre d'organismes agréés s'explique en grande partie par un **durcissement** des décisions du CNFEL : le taux d'avis défavorables, qui n'était que de **53 %** en 2019, a été porté à **79 %** dès l'année 2022. Avec **70** avis défavorables rendus en 2024, sur un total de 90 dossiers déposés, **il s'élevait encore à 78 % cette année-là**.



Source : rapport d'activité 2024 du CNFEL.

Interrogés sur ce point en audition ⁽¹⁾, MM. Xavier Giguet, inspecteur général de l'administration (IGA) et François Schechter, inspecteur général des affaires sociales (IGAS), qui ont fait partie de l'équipe chargée d'élaborer le rapport de janvier 2020 précité, ont confirmé que **le CNFEL avait bien durci sa doctrine de contrôle à partir de 2022**. Confronté à des acteurs peu scrupuleux dont les pratiques mettaient en péril la soutenabilité financière du fonds de gestion du DIFE ⁽²⁾, le Conseil a décidé de « **nettoyer l'environnement** ».

Assez logiquement, la **structure** de l'offre de formation découlant de ce mécanisme de régulation apparaît différente de ce que l'on peut trouver sur le marché de la formation professionnelle continue. Parmi les 240 organismes agréés au 9 mars 2026, les **entreprises privées** occupent une **place réduite**, bien que non négligeable (**43 %**). Le secteur associatif est également très important, les **associations d'élus locaux** représentant à elles-seules **21 %** des effectifs. Les autres associations comprennent, en outre, de nombreuses structures liées à des partis politiques, telles que le Centre Condorcet pour le Parti socialiste, l'Institut de formation des élus démocrates (IFED) pour le Mouvement démocrate (Modem) et l'Institut de formation des élus locaux (IFOREL) pour le Rassemblement national. **On ne dénombre, en revanche, que 5 % d'universités ou instituts d'études politiques (IEP)**.



Source : Liste des organismes agréés sur le site du CNFEL au 9 mars 2026.

Si cette diversité des structures de formation correspond bien à l'hétérogénéité des publics concernés, il en ressort que, selon le type d'organisme auquel on accède, la **qualité** et le **contenu** des prestations peuvent fortement varier.

(1) Audition du 25 février 2026.

(2) Plusieurs organismes avaient procédé à de la facturation abusive à la fin des années 2010. Le fonds de gestion du DIFE affichait au 31 décembre 2020 un déficit de 19,16 millions d'euros.

Comme le souligne M. Camus, « entre les formations de type informatif ou d'échanges entre pairs [...], les parcours diplômants ou certifiants, les formations militantes ou encore les formations [*relevant de la*] formation professionnelle continue, les offres proposées, sans dire qu'elles ne répondent pas à des besoins exprimés par les élus, respectent néanmoins des standards pédagogiques de nature diverse et **ne peuvent que très difficilement être reconnues comme équivalentes en termes d'apprentissages effectifs** »⁽¹⁾.

Ce manque d'homogénéité peut poser un problème de choix pour les élus locaux dans la mesure où la **répartition géographique** des organismes agréés est très **inégale**. Au sein des **240** organismes *supra*⁽²⁾, on observe une surreprésentation des structures basées à Paris, en Gironde et dans le Rhône (respectivement **37**, **10** et **8** organismes). **44 départements** ne comportent qu'un ou deux organismes agréés. Enfin, on ne recense **aucun organisme** dans **22 départements hexagonaux**⁽³⁾ et **6 territoires ultramarins** (Guadeloupe, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) en sont entièrement dépourvus.

Au cours de son audition⁽⁴⁾, la DGCL a précisé que cette répartition était « trompeuse », car l'adresse indiquée correspond à celle du **siège social** de l'organisme et **non à celle où les formations sont réalisées**. Certains formateurs acceptent de se déplacer – c'est le cas, par exemple, de l'Association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC), basée en Ille-et-Vilaine, mais pouvant intervenir en présentiel sur la quasi-totalité du territoire de la région Bretagne⁽⁵⁾ – et, comme le souligne la DGCL, **17 %** des formations réalisées en 2024 ont eu recours à de la **visioconférence pure**⁽⁶⁾.

Les solutions en distanciel n'apportent toutefois qu'une **réponse imparfaite** aux attentes des élus locaux. Comme l'ont souligné l'IGA et l'IGAS, les entretiens menés ont permis de constater que, pour beaucoup d'élus, « l'intérêt de la formation ne se limite pas aux connaissances que l'on cherche à acquérir », mais réside dans le **partage d'expériences** et le développement de **relations de solidarités** entre élus locaux : « la dimension personnelle et collective est fondamentale »⁽⁷⁾, ce qui amène les élus à privilégier les formations en **présentiel**. Interrogée sur ce sujet, Mme Gaëlle Stricot-Berthevas, présidente de l'ARIC, a confirmé que les sessions de formation organisées au plus près des élus étaient **celles qui étaient les plus appréciées**⁽⁸⁾.

(1) Contribution écrite de M. Camus précitée du 11 février 2026.

(2) Liste des organismes agréés au 9 mars 2026 (site du CNFEL).

(3) Aisne, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Haute-Corse, Creuse, Drôme, Gard, Gers, Indre, Lot, Lozère, Manche, Morbihan, Moselle, Orne, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Savoie, Tarn-et-Garonne et Haute-Vienne.

(4) Audition du 3 février 2026.

(5) Audition de la présidente de l'ARIC du 26 février 2026.

(6) Contribution écrite de la DGCL du 10 mars dernier précitée.

(7) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (page 86).

(8) Audition *supra* du 26 février 2026.

B. L'ACCUMULATION DES RÉFORMES DEPUIS PRÈS DE TRENTE ANS N'A PAS PERMIS D'APPORTER UNE RÉPONSE ADAPTÉE AUX ATTENTES DES ÉLUS LOCAUX

Malgré les réformes engagées, le renforcement des obligations de formation comme le DIFE **peinent encore à produire des effets pleinement convaincants** et à susciter **l'adhésion** des élus locaux.

1. Les réformes visant à étendre les obligations de formation n'ont eu qu'un impact limité

Malgré des réformes successives et une montée en puissance progressive des incitations à la formation, **les élus demeurent trop nombreux à ne pas y avoir recours**. Cependant, l'hypothèse d'un renforcement de l'obligation de formation ne paraît pas opportune, d'autant qu'elle s'inscrit à rebours d'un cadre européen qui en fait encore peu de cas.

a. Des réformes successives qui peinent à remédier aux difficultés structurelles de la formation des élus locaux

Face au constat d'un dispositif offrant **des droits largement sous-utilisés**, plusieurs réformes sont intervenues depuis 1992. Celles-ci ont, pour la plupart, été déposées en amont **de renouvellements municipaux** et se sont inscrites **dans des ensembles législatifs plus larges visant à répondre à la crise de l'engagement local**, qu'il s'agisse de l'amélioration du régime indemnitaire ou de la conciliation entre vie professionnelle, vie personnelle et exercice du mandat. Pour autant, la question de la formation n'a progressé que par ajustements successifs, révélant à la fois sa complexité et **le caractère encore inabouti des réponses qui lui ont été apportées**.

Dans un premier temps, la **loi du 3 février 1992** relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a prévu le principe du « **droit à une formation adaptée à leurs fonctions** » **pour les élus**, le caractère obligatoire des dépenses de formation pour les budgets locaux, la prise en charge des frais de déplacement et de séjour le cas échéant, et pour les élus salariés, un congé de formation de six jours pour la durée du mandat, avec une prise en charge, le cas échéant, des pertes de revenu de l'élu par la collectivité à hauteur d'une fois et demie le SMIC horaire ⁽¹⁾. Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total **des crédits ouverts** au titre des indemnités de fonction. La **loi du 12 juillet 1999** dite « Chevènement » a modifié cette rédaction pour que le calcul soit effectué **sur le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées aux élus**, afin d'éviter que les élus non indemnisés soient privés de droits ⁽²⁾.

(1) Art. L. 121-46 à L. 121-49 du code des communes.

(2) Art. 65 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Dans un deuxième temps, le législateur a pris en considération **la situation des élus salariés**.

La **loi du 27 février 2002** ⁽¹⁾ relative à la démocratie de proximité a entendu consolider l'effectivité du droit à la formation des élus locaux en imposant aux assemblées délibérantes **de se prononcer**, dans les trois mois suivant leur renouvellement, **sur les modalités d'exercice de ce droit**, ainsi qu'en prévoyant l'établissement d'**un rapport annuel donnant lieu à débat** sur les actions de formation engagées. Elle fixe à dix-huit jours par mandat la durée maximale du congé de formation des élus salariés, et la prise en charge afférente des pertes de revenu subies, le cas échéant. Elle vise également à **accompagner la fin de mandat des maires et des adjoints** des communes de plus de 20 000 habitants, en ouvrant à ceux ayant interrompu leur activité professionnelle la possibilité de bénéficier, à leur demande, d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences, dans les conditions prévues par le code du travail ⁽²⁾.

La **loi du 31 mars 2015** visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat constitue un troisième jalon important, en créant **un droit individuel à la formation** pour tout élu (DIFE), en instituant **un plancher** (en complément du plafond) pour les crédits ouverts au budget de chaque collectivité **au titre des dépenses prévisionnelles de formation des élus locaux**, et en prévoyant **une obligation de formation pour les élus ayant reçu délégation** ⁽³⁾. La **loi du 23 mars 2016** ⁽⁴⁾ a confié à la Caisse des dépôts la gestion administrative, technique et financière du DIFE et l'instruction des demandes de formation à ce titre.

L'**ordonnance du 20 janvier 2021** ⁽⁵⁾ apparaît, selon les termes utilisés par le rapporteur du projet de loi de ratification, M. Bruno Questel, comme avant tout une réforme de « **sauvetage et de renforcement du système** », sans l'ambition de « provoquer une mobilisation générale en faveur de l'engagement local » ⁽⁶⁾, mais destinée à pallier aux dysfonctionnements constatés depuis la loi de 2015, notamment s'agissant du DIFE.

(1) Art. 73, 74 et 68, respectivement codifiés aux art. L. 2123-12, L. 2123-13 et L. 2123-11-1 du CGCT.

(2) Ces mesures étant également applicables aux présidents et vice-présidents des conseils régionaux ou départementaux.

(3) Art. 15, 16 et 17 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Le DIFE et l'obligation de formation ne figuraient pas dans la proposition de loi sénatoriale de Mme Jacqueline Gourault et de M. Jean-Pierre Sueur. Ils ont été ajoutés par deux amendements adoptés par la commission des lois du Sénat.

(4) Art. 1^{er} de la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes, codifié à l'art. L. 1621-3 du CGCT.

(5) Prise sur habilitation de l'art. 105 de la loi du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité » précitée.

(6) Rapport (n° 4214), fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi ratifiant les ordonnances portant réforme de la formation des élus locaux (n° 4073), déposé le 2 juin 2021.

Enfin, la **loi du 22 décembre 2025** portant création d'un statut de l'élu local contient principalement trois mesures : la possibilité pour les élus locaux de **valoriser l'acquis de l'expérience** dans le cadre de certains concours de la fonction publique, la « **session d'information** » organisée au cours des six premiers mois de mandat et l'**allongement du congé de formation**, porté à vingt-quatre jours par mandat ⁽¹⁾.

Malgré la succession de réformes intervenues, le constat demeure sans équivoque : **le recours à la formation reste limité**. Les réformes visant à faciliter le mandat local n'ont abordé que marginalement la question de la formation des élus, au point que les inspecteurs généraux ont pu y voir un « angle mort » de l'évolution du statut de l'élu local ⁽²⁾. Elles se sont, en outre, principalement concentrées **sur la demande de formation**, si bien que **les constats dressés aujourd'hui demeurent, pour l'essentiel, identiques à ceux établis par la mission en 2020 par l'IGA et l'IGAS**. Ainsi, ni l'extension du congé de formation de six à vingt-quatre jours par mandat, ni l'encadrement des crédits qui lui sont consacrés, ni la création d'un droit individuel à la formation, ni la régulation de l'offre, **n'ont suffi à lever les obstacles à l'accès à la formation et à traiter les causes profondes du non-recours**.

b. Une montée en puissance progressive de l'invitation à se former, prolongée par de nouveaux dispositifs d'information en début de mandat

L'obligation de formation des élus n'a été consacrée que tardivement, avec la loi du 31 mars 2015 précitée, traduisant **les hésitations du législateur**. La question d'un « **devoir** » de formation des élus revient, en effet, régulièrement dans le débat public. Lors de son audition ⁽³⁾, M. Camus a souligné le caractère profondément « **dialectique** » de la formation des élus locaux.

D'un côté, celle-ci constitue un levier essentiel pour permettre à chacun d'accéder à l'exercice de responsabilités publiques, contribuant ainsi à **une meilleure représentativité sociologique des assemblées locales**. De l'autre, l'affirmation d'une obligation de formation peut laisser entendre que l'exercice d'un mandat serait conditionné à **la détention préalable de compétences spécifiques**, au risque d'introduire une forme de sélection implicite. Ce paradoxe met en lumière **une tension difficile à résoudre** entre, d'une part, l'« **enchantement** » démocratique du mandat local, fondé sur son accessibilité à tous, et, d'autre part, son « **désenchantement** », lié à la technicité croissante des fonctions exercées.

(1) Art. 23, 24 et 25 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

(2) Audition du 25 février 2026.

(3) Table ronde du 28 janvier 2026.

Si cette tension n'a pas conduit à remettre en cause la nécessité de former les élus locaux, elle éclaire le caractère à la fois prudent et tardif de l'instauration d'une telle obligation, intervenue, de surcroît, **au détour d'un amendement** ⁽¹⁾, puis étendue de manière progressive, sans pour autant concerner tous les élus.

En effet, **l'organisation obligatoire d'une formation au cours de la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation** a été instaurée par la loi du 31 mars 2015 précitée dans toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants ⁽²⁾ avant d'être étendue à **toutes les communes** par la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » ⁽³⁾. Cette obligation de formation a été alors envisagée comme un moyen supplémentaire de développer **une « culture » de la formation** des élus. On relèvera que la rédaction de l'article L. 2123-12 du CGCT issue de la loi de 2015 est parfois interprétée (notamment par certains organismes de formation) comme instituant, pour les élus ayant reçu une délégation, une obligation de se former au cours de la première année, **ce qui n'est pas le cas**.

Dans un second temps, la **loi du 10 février 2020** relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire introduit, pour la première fois, **une orientation spécifique en matière de formation de certains élus délégués**, en disposant que « les élus exerçant des compétences en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire **sont encouragés à suivre une formation adaptée** dans ces domaines » ⁽⁴⁾, orientation complétée par la **loi du 21 février 2022** dite « 3DS » s'agissant de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat ⁽⁵⁾. Ces deux dispositions s'inscrivent dans **une dynamique de renforcement des exigences en matière de formation des élus locaux**, en orientant la démarche de formation. Il ne s'agit certes pas d'obliger l'élu mais de « **consacrer juridiquement une invitation forte** à se tenir formé sur les enjeux auxquels il doit faire face » (M. Pierre Bourdon ⁽⁶⁾). L'Association des petites villes de France (APVF) propose d'ajouter l'organisation d'une formation à la gestion de crises qui serait dispensée conjointement par les services de l'État et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ⁽⁷⁾.

Pour autant, cette obligation d'organiser une formation au bénéfice des élus titulaires d'une délégation demeure, à l'évidence, **imparfaitement respectée**.

(1) Amendement n° 14 du sénateur Alain Anziani adopté par la commission des lois du Sénat en 1^{ère} lecture sur la proposition de loi sénatoriale de Mme Jacqueline Gourault et de M. Jean-Pierre Sueur.

(2) Art. 17 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

(3) Art. 107 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(4) Art. 124 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

(5) II de l'art. 92 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

(6) Table ronde précitée.

(7) Réponses au questionnaire du 7 avril 2026.

Comme le souligne M. Nicolas Kada ⁽¹⁾, à la fois universitaire et élu local, **les collectivités n'en ont pas toujours connaissance**, pas plus d'ailleurs que les élus concernés. Lorsqu'elle est identifiée, cette formation obligatoire en début de mandat peut être perçue comme une contrainte, quand bien même elle serait considérée comme véritablement utile à l'exercice des fonctions. M. Antoine Fabry, président du « Tremplin des élus », observe, pour sa part, qu'« en préfecture, personne ne connaît cette obligation », relevant en outre qu'**aucune sanction n'est prévue en cas de manquement**. M. Guillaume Ségala, directeur général de Villes de France, et M. Camus ont également fait valoir qu'une telle exigence est orthogonale à la tradition démocratique française, où la légitimité procède de l'élection et non de la compétence. Enfin, il apparaît peu envisageable que le préfet ou les services de l'État puissent être conduits à sanctionner une collectivité n'ayant pas organisée une telle formation.

Une tentative de créer une « journée d'accueil et d'information » de l'élu local

Une PPL déposée en 2011 ⁽²⁾ par les sénateurs Bernard Saugey et Marie-Hélène des Esgaulx prévoyait d'instituer, en son article 3, une « **journée d'accueil et d'information** » : le préfet devait, dans les deux mois qui suivaient le renouvellement des assemblées délibérantes, **renseigner les élus sur les modalités d'exercice de leurs attributions**.

Cette disposition a été **supprimée** par la commission des lois du Sénat à l'initiative du rapporteur, M. Patrice Gélard, qui considérait, malgré l'« intention louable », que la mise en place d'une telle journée d'accueil se heurterait à des « **difficultés matérielles** » en raison du nombre de personnes concernées et de leur disponibilité. Le rapporteur faisait valoir qu'il y avait d'autres instances susceptibles de réaliser cette information (services des collectivités, associations départementales d'élus, documentation numérique).

Dans leur rapport de 2020, les corps d'inspection générale relevaient que « cette information est souvent assurée par l'administration municipale ou parfois par l'association départementale des maires, mais **elle n'est ni généralisée ni appréhendée comme une étape essentielle du processus de prise de fonction** » ⁽³⁾, mettant en évidence l'absence de réponse satisfaisante à cette lacune.

La question d'**une véritable obligation de formation**, y compris pour l'ensemble des élus, a été débattue lors de l'examen de la loi « Gatel » de 2025, notamment à travers l'hypothèse de l'élaboration d'un catalogue de formations obligatoires. Une telle orientation aurait toutefois conduit certains élus à **consacrer une part très importante du début de leur mandat à ces formations**, au point d'y mobiliser leurs six premiers mois. C'est finalement la mise en place d'une « **session d'information** » en début de mandat qui a été retenue, **solution apparue comme plus équilibrée**.

(1) *Audition du 25 mars 2026.*

(2) *Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local n° 449 (2010-2011) du 20 avril 2011. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat mais n'a pas été examinée par l'Assemblée nationale.*

(3) *Rapport de l'IGA-IGAS précité (page 37).*

Ce choix répond en particulier à un constat largement partagé : celui d'**une connaissance encore insuffisante, par les élus, de leurs droits, en général comme en matière de formation**. La « session d'information » instaurée par la loi de 2025 ⁽¹⁾ a précisément vocation à combler cette lacune, en prévoyant :

- un rappel général du **rôle assigné aux différentes catégories d'élus locaux** ;
- une présentation détaillée des **principaux droits et des obligations**, notamment **déontologiques**.

Dispositif novateur, la « session d'information » soulève légitimement des interrogations. L'APVF souligne qu'elle a le caractère d'un droit pour l' élu (et non d'une obligation), sans que soit précisé sur qui pèse l'obligation de l'organiser. Les auditions conduites font également apparaître **des incertitudes quant à ses modalités pratiques** : Mme Laurence Jost-Lienhard, représentante de l'AMF, s'interroge notamment sur les formats envisageables, en présentiel ou à distance, ainsi que sur les conditions de financement, tandis que M. Fabry et M. Aurélien Septon, président de la Fédération nationale des organismes de formation des élus locaux (FNOFEL), soulignent les difficultés potentielles liées à l'organisation de sessions réunissant un grand nombre d'élus : « comment passe-t-on à l'échelle ? » (M. Septon). Pour M. Kada, si une telle session peut contribuer, en début de mandat, à mieux faire appréhender les enjeux de la formation, il serait également opportun de porter à la connaissance des citoyens, **en amont même de leur candidature**, l'existence du droit à la formation des élus, dans la mesure où celui-ci constitue **un facteur d'attractivité** susceptible de favoriser l'engagement dans la vie publique : « exercer un mandat, c'est aussi acquérir des compétences », et en préparer l'issue.

Dans son principe, l'instauration de cette « session d'information » de début de mandat a été **unanimentement saluée**. Le choix du législateur de **laisser du temps** (six mois) et **une latitude aux collectivités dans l'organisation** de cette session, en fixant **un contenu minimal** tout en laissant **une liberté pour des thématiques supplémentaires** (dont la formation), devrait contribuer à faire de cette session **un jalon utile dans la prise de fonction de chaque élu local**.

c. L'éventualité d'un renforcement de l'obligation de formation, dans un contexte européen qui l'ignore largement, fait débat

La question de **l'obligation de formation** est revenue de manière récurrente lors des tables rondes. Dans leur rapport de 2020 ⁽²⁾, les inspecteurs généraux soulignaient qu'une telle obligation présenterait l'avantage de **placer l'ensemble des élus sur un pied d'égalité**, indépendamment de leur parcours professionnel, des fonctions exercées, de leur niveau de formation ou de leur expérience, tout en contribuant à lever certaines réticences à solliciter une formation (certitude de tout savoir ou, à l'inverse, « syndrome de l'imposteur »).

(1) Art. 25 de la loi n° 2025-1249 précitée, codifié à l'art. L. 1221-5 du CGCT.

(2) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (page 39).

Elle apparaît toutefois en décalage avec les traditions françaises, dans lesquelles la légitimité procède de l'élection et non de la compétence. En outre, sa mise en œuvre soulèverait **des contraintes logistiques considérables**, en impliquant la formation d'un demi-million d'élus sur une durée relativement courte.

MM. Camus et Bourdon, en leur qualité d'universitaires, ont proposé une mise en perspective européenne de la formation des élus locaux. De manière synthétique, trois types de régime coexistent en Europe :

– le **modèle français**, qui se caractérise par une régulation par l'État de l'offre et du financement de formation ;

– un modèle, assez courant, où des **institutions locales** ou des **associations** prennent le relai et se chargent d'organiser la formation des élus ;

– un modèle où les élus sont **entièrement libres** d'accéder aux formations qu'ils souhaitent sur le marché privé. Ce modèle serait le plus répandu : environ la moitié des pays européens ⁽¹⁾.

Le tableau ci-après (cf. *infra*) rend compte **des travaux de législation comparée** réalisés par les étudiants en droit de la Clinique juridique de Cergy-Pontoise, sous la direction de **M. Pierre Bourdon**, secrétaire général de la Société de législation comparée (SLC), en réponse au questionnaire du rapporteur.

Il apparaît que le modèle français est l'un des rares à reconnaître le droit à la formation des élus locaux par la loi ⁽²⁾ et, plus encore, à consacrer l'obligation pour une collectivité de former certains de ses élus. M. Bourdon relève cependant **l'exception de la Wallonie** où le code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) régissant les pouvoirs locaux prévoit que les administrateurs des intercommunales ⁽³⁾ « **s'engagent par écrit [...] à développer et à mettre à jour leurs compétences professionnelles dans les domaines d'activités de l'intercommunale [...]** en suivant les séances de formation et d'information dispensée par l'intercommunale [...] lors de leur entrée en fonction et chaque fois que l'actualité lié à un secteur d'activité l'exige ». Le CDLD fait ainsi référence à des compétences « professionnelles » et précise que « les intercommunales organisent des séances d'information ou des cycles de formations relatifs à leurs domaines d'activité afin d'assurer le développement et la mise à jour des compétences professionnelles des administrateurs », « les listes de présence des administrateurs aux formations et cycles de formations [...] étant transmises à l'assemblée générale, laquelle est chargée de contrôler le respect de l'obligation [de formation] » ⁽⁴⁾.

(1) *La formation des agents publics et des élus locaux en Europe – Regards croisés à partir de 33 États européens* (sous la direction de S. Guérard et P. Camus) – novembre 2024, *op. cit.*

(2) Sur les 33 pays européens étudiés par MM. Pierre Camus et Stéphane Guérard, outre la France, seuls quatre auraient un encadrement législatif de la formation des élus locaux : Slovaquie, Montenegro, Lituanie et Russie (réponses au questionnaire du rapporteur).

(3) Les administrateurs des intercommunales sont l'équivalent des conseillers communautaires membres de l'exécutif de l'EPCI. L'assemblée générale est l'équivalent du conseil communautaire.

(4) §1^{er} de l'art. L. 1532-1 et art. 1532-1 bis du CDLD.

Ainsi, l'obligation de formation ne concerne que les élus communautaires et non les élus communaux, mais ces élus, membres de l'exécutif, doivent **rendre compte du respect de l'obligation de formation à l'assemblée communautaire**.

En dehors de l'Europe, notamment dans les pays anglo-saxons, l'exigence de formation des élus locaux semble soulever moins de réticences, la compétence y étant souvent perçue comme un critère plus déterminant. M. Camus cite à cet égard l'exemple du **Québec**, où les élus municipaux sont tenus de suivre une formation relative à leurs rôles, à leurs responsabilités et au fonctionnement de l'administration locale ⁽¹⁾, ainsi que celui de **certains États américains**, qui imposent des formations en matière de transparence au titre des « *Sunshine Laws* » ⁽²⁾. En **Australie**, enfin, l'État de Victoria prévoit une formation obligatoire, tant **pour les candidats** aux élections locales que pour les élus une fois en fonction.

À rebours de ces modèles étrangers, les tables rondes et auditions ont fait apparaître de manière largement unanime de **fortes réserves quant à l'idée d'imposer de nouvelles contraintes aux élus locaux, à travers une obligation généralisée de formation**. Les associations d'élus, comme les organismes de formation privés, estiment en effet qu'il n'est pas opportun d'étendre une telle obligation à l'ensemble des élus, dès lors que **la mise en œuvre effective de la formation de début de mandat pour les élus titulaires d'une délégation constitue déjà un défi substantiel**. Comme l'a résumé **Mme Violette Spillebout**, députée du Nord, il importe ainsi d'« éviter de créer de nouveaux dispositifs qui, **faute d'être réellement utilisables, seraient finalement inutiles** ».

(1) Loi du 6 juin 2024 visant à protéger les élus municipaux et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal.

(2) Les lois sur la transparence sont des réglementations qui obligent les organismes gouvernementaux et certaines entreprises à rendre leurs réunions, leurs documents et leurs activités accessibles au public. Ces lois visent à promouvoir la transparence, à prévenir la corruption et à faire respecter les normes éthiques.

LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX – COMPARAISON EUROPÉENNE

Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Royaume-Uni
1. Les élus locaux bénéficient-ils d'un droit à la formation distinct de celui applicable aux salariés du secteur privé et aux agents publics ? Quelles sont les facilités mises à leur disposition pour l'exercer ?				
<p>Les règles relatives au statut des élus locaux sont fixées par chaque <i>Land</i> en vertu de la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale (art. 28 al. 2 de la Loi fondamentale).</p> <p>Pas de législation ou réglementation consacrant le droit à la formation des élus locaux. Pas d'obligation de suivre une formation sauf en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.</p>	<p>Pas de droit ni d'obligation à la formation aux élus locaux. Le droit d'absence de l'élu salarié ou agent public ne concerne pas la formation (sauf en Flandre pour l'élu local qui est agent public).</p> <p>Les principaux organismes de formation prévoient toutefois des sessions « avant-soirées » (fin d'après-midi) pour permettre aux élus salariés ou agents publics de suivre une formation.</p>	<p>Les élus locaux espagnols ne bénéficient pas d'un droit individuel à la formation. Aucune disposition ne rend obligatoire leur formation. Certaines formations sont adaptées (aménagement des horaires, formations en ligne). Elles sont souvent courtes (2 jours), comme le séminaire d'intégration organisé par les associations de municipalités juste après les élections municipales</p>	<p>La formation des élus locaux italiens repose principalement sur des initiatives ponctuelles et sur l'intervention d'organismes spécialisés. Elle constitue davantage un accompagnement du mandat. Il n'existe aucun droit à la formation des élus locaux comparable à celui applicable aux salariés ou aux agents publics.</p>	<p>Les dispositions qui encadrent l'exercice des mandats des élus locaux britanniques n'imposent ni obligation, ni droit à la formation. Toutefois, depuis 2019, une formation en planification est obligatoire en Ecosse. Au Pays de Galles et en Irlande du Nord, chaque <i>Local Government Association</i> (LGA) (associations d'élus locaux) propose des formations à leurs élus.</p>
2. Quels sont les principaux organismes en charge de la formation des élus locaux ? L'offre de formation est-elle réglementée ?				
<p>Pas d'organisme national de formation. La formation est largement dispensée par les fondations politiques (liées aux partis politiques) qui ont une antenne dans chaque <i>Land</i> et par les associations d'élus (Association fédérale des villes et communes et Association des districts allemands). Il n'y a pas de système d'agrément.</p>	<p>Dans les trois régions belges, la formation des élus locaux est assurée pour l'essentiel par trois associations d'élus (UVCW, VVSG et Brulocalis) qui regroupent les communes qui y adhèrent, sans pour autant que la loi ne leur confère un mandat exclusif ou réglementé en la matière. Il n'y a pas d'agrément ou de réglementation : n'importe quel organisme privé ou public peut proposer des formations aux élus.</p>	<p>Les partis politiques ont leurs propres organismes de formation qui proposent des sessions afin de préparer leurs membres à la gestion locale. Les universités proposent également des formations à destination des élus. La formation des élus locaux peut également être dispensée par des associations : associations d'élus ou associations de municipalités. L'offre n'est pas réglementée.</p>	<p>L'Association nationale des communes italiennes (ANCI) joue un rôle important dans l'accompagnement des élus et dispose d'une plateforme de formation en ligne (AnciLab), d'une école (<i>Scuola ANCI</i>) dont un institut dédié aux élus de moins de 35 ans, ainsi qu'un institut d'économie et de finances locales (IFEL). Certaines universités et instituts privés (par exemple le <i>Centro Studi Enti Locali</i> fondé en 1999) proposent des formations ouvertes aux élus locaux.</p>	<p>Le principal organisme de formation est l'association des élus locaux (<i>Local Government Association</i>) créée en 1997. Chaque parti politique peut financer la LGA. Les élus ont accès à des formations à tarif réduit (par exemple, sur la planification) et bénéficient de l'expertise de l'association. La LGA édite un guide des compétences des élus. Certaines universités (West England) et associations (<i>Elect Her</i>) dispensent des cours à l'attention des élus.</p>

Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Royaume-Uni
3. Le coût de la formation est-il, en tout ou partie, pris en charge par la collectivité publique ? Si oui, comment le système est-il financé ?				
Les collectivités ne financent en général pas la formation des élus. Ce sont les fondations politiques, financées par les Länder et l'État fédéral , et les associations d'élus, financées par les cotisations des membres , qui prennent en charge cette formation.	Les formations de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) sont gratuites (le coût est supporté par les communes membres) pour les nouveaux élus. Les autres sont facturées à la commune de l' élu. En Flandre, la <i>Vereniging van Vlamse Steden en Gemeenten</i> (VVSG) propose des formations avec le même financement. À Bruxelles, Brulocalis propose des formations gratuites ou à tarifs réduits. Certaines sont en ligne et gratuites.	Le financement de la formation des élus relève des structures partisans et des collectivités territoriales .	Les formations peuvent être financées par les collectivités territoriales et des subventions publiques existent.	La LGA est en partie financée par l'État , et les déclinaisons écossaise, galloise et irlandaise, par les gouvernements régionaux . Les frais de formation des élus locaux peuvent être pris en charge individuellement par les collectivités locales dont les élus sont membres.
4. Les élus locaux du pays concerné sont-ils globalement satisfaits des formations dispensées ? La qualité des formations est-elle évaluée et, si oui, comment ?				
Aucune donnée disponible.	L'UVCW a réalisé en 2023 une enquête intitulée « Le blues des élu.e.s » 86% des bourgmestres et 63% des élus estiment leur mandat plus difficile à exercer qu'auparavant. La formation est jugée « essentielle ».	Aucune donnée disponible.	Aucune donnée disponible.	La LGA du Pays-de-Galles (WLGA) a réalisé en 2024 une enquête qui fait état de retours positifs des élus sur la formation. Elle a mis en place un dispositif d'évaluation des besoins des élus par les collectivités.

Source : étudiants en droit, Clinique juridique de Cergy-Paris Université, 2026.

2. Près de dix ans après sa création, le DIFE souffre toujours d'un manque d'attractivité

Malgré la réforme de 2021, le déploiement du DIFE demeure entravé par des dysfonctionnements persistants.

a. *Le DIFE : un levier complémentaire d'autonomie et de préparation de l'après-mandat*

Le DIFE, institué par la loi du 31 mars 2015 à l'initiative du Sénat (voir encart *supra*), introduit **une logique d'universalité, d'autonomie et de sécurisation des parcours** qui n'apparaît pas dans le droit à la formation créé par la loi de 1992. Cette triple finalité en fait un outil adapté à la nature temporaire et souvent incertaine de l'engagement électif, en cherchant à lever l'un des freins majeurs à l'accès aux fonctions locales : la préparation de l'« après-mandat ».

L'un des apports essentiels du DIFE réside dans le **libre choix reconnu à chaque élu**, qu'il soit ou non titulaire d'une délégation, indépendamment des arbitrages de la collectivité. À la différence des formations financées sur le budget local, dont la jurisprudence reconnaît le caractère individuel⁽¹⁾ mais dont l'accès effectif peut dépendre d'une délibération ou de priorités fixées par l'exécutif, le DIFE est mobilisable **à la seule initiative de l'élu**, sans intervention du maire ou de la majorité. Cette caractéristique garantit un accès effectif à la formation pour l'ensemble des élus, y compris ceux de l'opposition, en préservant leur autonomie et en évitant toute forme de filtrage politique. La gestion du dispositif par la Caisse des dépôts renforce encore cette logique d'individualisation et de neutralité dans l'attribution des droits. En outre, le financement du DIFE, qui repose sur **une cotisation obligatoire** prélevée sur les indemnités de fonction des élus, établit **un droit opposable et pérenne**, indépendant des contraintes budgétaires propres à chaque collectivité, et **une forme de mutualisation**, les élus non indemnisés ne cotisant pas.

Enfin, l'un des intérêts majeurs du DIFE tient à l'**élargissement du champ des formations accessibles**. Contrairement au droit à la formation financé par la collectivité, strictement limité aux formations en lien direct avec l'exercice des fonctions, le DIFE permet également de **financer des formations orientées vers la reconversion professionnelle**, telles que des bilans de compétences, des certifications ou des validations des acquis de l'expérience. Cette ouverture constitue un facteur d'attractivité et de sécurisation des parcours, en particulier pour les élus exerçant leur mandat en parallèle d'une activité professionnelle ou envisageant une transition à son terme. Elle participe également, comme l'avaient souligné les débats parlementaires, à une **diversification sociologique des élus**, en rendant l'engagement local plus accessible à des profils qui, sans cette garantie, hésiteraient à s'y engager.

(1) CAA Bordeaux, 9 novembre 2010, commune de Fenouillet, n°10BX0359 ; CAA Marseille, 5 février 2018, M. D., n°16MA02226.

Le DIFE s'inscrit comme **un complément au droit institué par la loi de 1992** qui, bien qu'individuel, demeure en pratique subordonné à la collectivité de rattachement. Il constitue, en outre, un instrument de sécurisation des parcours professionnels, en ouvrant aux élus la possibilité de se former à des thématiques qui excèdent le strict cadre de leur mandat.

La mise en œuvre du DIFE s'est néanmoins heurtée à des difficultés réelles. Dans leur rapport conjoint remis en 2020, l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dressait ainsi le constat d'**importants dysfonctionnements**.

En premier lieu, le dispositif présentait **une soutenabilité financière précaire**, dont l'équilibre reposait paradoxalement sur le très faible recours des élus à leurs droits : moins de 3 % d'entre eux en bénéficiaient. Les ressources du fonds, plafonnées à 1 % du montant des indemnités de fonction faisaient face à **des dépenses qui**, à l'inverse, **ne faisaient l'objet d'aucun plafonnement**. Chaque élu disposait d'un crédit de 20 heures de formation cumulable chaque année, dont le coût horaire pouvait potentiellement être très élevé. **Cette absence de plafonnement a favorisé certaines dérives** : le rapport précité relève ainsi des cas de formations très généralistes (outils informatiques, communication) dont le coût atteignait parfois plusieurs milliers d'euros ⁽¹⁾. Selon la Caisse des dépôts, le coût moyen d'une formation était de 1 642 euros en 2018 alors que 15 500 dossiers avaient été validés, face à 18,6 millions d'euros de cotisations, conduisant à une impasse de trésorerie ⁽²⁾.

Ce défaut d'encadrement s'est également traduit par d'autres pratiques contestables : **le recours généralisé à la sous-traitance**, notamment à travers la pratique dite du « porte-avions » consistant pour un organisme agréé à faire intervenir, par sous-traitance, de multiples structures ou formateurs non agréés, a contribué à **vider de sa portée l'agrément** délivré aux organismes de formation ; la pratique de certains formateurs peu scrupuleux consistant à « **monnayer** » **la clientèle** qu'ils avaient constituée auprès de l'organisme de formation le plus offrant, tirant ainsi les prix des formations vers le haut.

Par ailleurs, **aucun dispositif effectif de contrôle de la qualité des actions de formation** n'était véritablement opérationnel. Cette lacune était d'autant plus problématique qu'**aucun référentiel** ne permettait de définir l'éligibilité des formations au financement par le DIFE, ce qui a pu conduire à des décisions de refus d'agrément non justifiées.

(1) Ces formations très généralistes représentaient 80% des formations proposées et 90% de la dépense au titre du DIFE sur les neuf premiers mois de 2019, selon le rapport précité (page 14).

(2) Rapport (n° 12) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, par M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, 2 octobre 2019 (page 244).

b. Malgré la réforme de 2021, un dispositif qui peine à trouver sa place en raison de dysfonctionnements dont certains perdurent

En se calquant sur le CPF, l'ordonnance du 20 janvier 2021 a procédé à **une « monétisation » du DIFE** : le crédit annuel de 20 heures de droit à la formation a été converti sur la base de 15 euros par heure non utilisée. Un arrêté du 12 juillet 2021 a fixé à **400 euros** la valeur des droits acquis annuellement par chaque élu ; dans un second temps, un arrêté du 27 mars 2023 a fixé à **800 euros** le montant maximal que peut détenir un élu sur son DIFE. Ces deux arrêtés mettent également en œuvre des mesures de régulation destinées à la lutter contre la fraude : d'une part, la limitation à 15 du nombre de participants à une session, d'autre part, la limitation à 20 % des frais de la formation qu'un organisme agréé peut sous-traiter (relevé à 45 % en 2023).

L'autre innovation de l'ordonnance réside dans la mission confiée à la Caisse des dépôts de développer **un service dématérialisé** permettant à chaque élu titulaire de droits à la formation de **consulter le montant de ses droits** et des abondements dont il peut bénéficier (*cf. infra c.*), de **rechercher une formation** dans un catalogue de formations proposées via un moteur de recherche, de solliciter, le cas échéant, des informations complémentaires auprès des organismes de formation, et de **mobiliser ses droits en s'inscrivant directement en ligne** ⁽¹⁾.

Depuis le 7 janvier 2022, les élus locaux peuvent accéder au service « **Mon compte Élu** » (MCE) via la plateforme « Mon compte Formation » (MCF) pour consulter et mobiliser leurs droits à la formation en toute autonomie. L'inscription non dématérialisée n'est plus possible. Depuis le 25 octobre 2022, des mesures de sécurité renforcée ont été mises en place pour **lutter contre la fraude** dont la recrudescence était constatée au niveau des comptes personnels formation (CPF).

Pour s'identifier sur MCE, il est nécessaire d'utiliser **France Connect +**, la solution proposée par l'État pour **renforcer la sécurité des démarches sensibles en ligne**. Elle repose sur la création d'une identité numérique permettant de prouver l'identité réelle de la personne connectée. Deux possibilités sont ouvertes pour créer cette identité numérique :

– l'application sécurisée « **L'Identité numérique – La Poste** », qui repose sur la combinaison d'un identifiant, d'une application mobile et d'un code secret ;

– « **France Identité** » qui est une version dématérialisée de la carte nationale d'identité sur smartphone.

Cependant, la mise en œuvre de **France Connect +** apparaît plus complexe qu'il n'y paraît. Les retours quasi unanimes des tables rondes montrent que des difficultés, voire **des dysfonctionnements, subsistent**.

(1) Art. 9 de l'ordonnance, codifié à l'art. L. 1621-5 du CGCT et décret n° 2021-1708 du 17 décembre 2021 relatif à la gestion et au service dématérialisé du fonds du droit individuel à la formation des élus, aux droits et obligations des organismes de formation des élus locaux et portant diverses dispositions relatives aux droits des élus locaux et au compte personnel de formation.

Ainsi, dans la note transmise au rapporteur, l'AMF expose de manière détaillée les difficultés signalées sur le terrain par les élus concernant la création de leur identité numérique. Celle-ci peut se faire **en ligne** ou **en bureau de Poste**, mais lorsqu'elle échoue en ligne, elle ne peut plus se faire qu'en bureau de Poste. Trois options étaient disponibles hors ligne : passage d'un facteur, lettre recommandée électronique ou passage physique en bureau de Poste, mais seule cette dernière option demeure disponible.

Par ailleurs, comme l'a souligné **Mme Julia Mouzon**, présidente de l'organisme Élués locales et vice-présidente de la FNOFEL, au-delà des **difficultés liées à l'éloignement en milieu rural**, l'ensemble des bureaux de poste ne dispose pas nécessairement d'**agents habilités à procéder à la création de l'identité numérique** ; de plus, l'agent habilité n'est pas toujours présent dans le bureau de Poste. **Mme Diane Blache**, présidente de l'Institut de formation pour les élus locaux et les collectivités (IFELC), souligne que la création de l'identité numérique en ligne suppose « un équipement adapté, une couverture réseau fiable et une aisance numérique qui ne sont pas toujours acquises », notamment en zones rurales. Les deux responsables d'organisme de formation font état **de droits non reconnus**, pour des raisons administratives (par exemple, nom marital non pris en compte, élection en cours de mandat, discordances au niveau de l'état civil, etc.).

Lors de son audition ⁽¹⁾, **Mme Candice Dauge**, directrice des solutions de confiance numérique grand public au sein de la filiale Docaposte du groupe La Poste, a rappelé que 70 % des identités numériques sont créées en ligne et 30 % en bureau de Poste. Le taux de réussite de création n'est pas le même pour les deux voies : 70 % seulement en ligne (pour la première tentative), 98 % en bureau de Poste. Sur les 7 000 bureaux de Poste en France, 4 400 sont éligibles à « L'Identité numérique – La Poste » ; pour des raisons de sécurité, les points de contact ne délivrent pas d'identité numérique. Au total, 3 000 identités sont créées chaque jour.

Néanmoins, dans bien des cas, après plusieurs tentatives infructueuses, **bon nombre d'élus renoncent à s'inscrire sur la plateforme**. Mme Mouzon cite, à cet égard, le témoignage d'une élue qui, après avoir essayé de s'inscrire sur la plateforme depuis deux semaines, a été contrainte de renoncer à sa formation.

Faut d'un accompagnement adapté, **l'accès au DIFE demeure difficile pour les élus** ; celui-ci est assuré, de manière imparfaite, par les organismes de formation eux-mêmes, alors même qu'il ne relève pas de leur mission, comme l'ont montré les tables rondes.

Selon le rapport de gestion 2025 du DIFE, 172 organismes agréés ont proposé au moins une formation en 2024, et **3 406 formations** étaient proposées au catalogue. Toutefois, seules **8 784 formations** ont été validées en 2024 au titre du DIFE.

(1) Audition du 1^{er} avril 2026.

Comme le souligne M. Camus, « rapportés au nombre total des élus, ces volumes traduisent un recours quantitativement limité au DIFE », puisqu'en cumulé depuis 2022, les 37 778 dossiers validés ⁽¹⁾ représentent **environ 6 % du nombre d'élus locaux**.

Ces résultats en demi-teinte, en dépit de la légitimité du DIFE, confirment les constats issus des auditions : pour nombre d'intervenants, **le dispositif peine encore à s'inscrire pleinement dans les pratiques**. Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales (DGCL), déplore ainsi qu'il n'ait **pas, à ce stade, trouvé sa véritable place**, alors même que l'on pouvait s'attendre à une montée en puissance progressive. Les années 2026 et 2027 de début de mandat municipal, à la différence de la période 2020-2022 marquée par la crise sanitaire, devraient toutefois permettre d'apprécier plus justement son appropriation par les nouveaux élus.

c. La possibilité d'un financement complémentaire par la collectivité ou via le CPF n'est pas utilisée, faute d'être connue

Depuis le 1^{er} janvier 2022, **les collectivités peuvent abonder le DIFE de leurs élus avec des crédits supplémentaires**, afin de leur permettre de financer une formation plus onéreuse que le plafond du DIFE ⁽²⁾. Cette possibilité nécessite toutefois le vote d'une délibération précisant le montant maximal par formation ⁽³⁾ et le montant maximal par élu et par mandat. Dans la mesure où cet apport est financé par le budget de la collectivité, la formation bénéficiant de ce complément doit être strictement liée à l'exercice du mandat.

L' élu qui est **salarié** peut également compléter le financement de son DIFE en mobilisant les droits qu'il détient au titre de son **CPF**.

Un accès « financeur » ⁽⁴⁾ a été implémenté sur la plateforme MCE pour permettre aux collectivités de doter le compte de leurs élus, mais comme le précise **M. Nicolas Melnikoff**, responsable du service de gestion de la formation professionnelle de la Caisse des dépôts, « **ce dispositif est peu connu** », ou en tout cas, très peu sollicité, à telle enseigne que seulement **deux dossiers** de formation ayant bénéficié du co-financement de la collectivité de rattachement ont été recensés depuis 2022 ⁽⁵⁾.

(1) 28 084 pour des formations au titre du mandat, 9 694 pour des formations de reconversion professionnelle.

(2) Art. 1^{er} de l'ordonnance du 20 janvier 2021, codifié à l'art. L. 2123-12-1, al. 4.

(3) Ce financement ne peut dépasser 75% du coût total de la formation (art. D. 1621-15 du CGCT).

(4) Espace des employeurs et des financeurs (EDEF).

(5) Audition du 26 février 2026.

II. LA REDYNAMISATION POSSIBLE DU MARCHÉ DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX À L'OCCASION DE L'ACTUEL RENOUVELLEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX

Le renouvellement des conseils municipaux qui vient de s'opérer à la faveur des élections de mars 2026 est une occasion idéale pour « **démocratiser** » l'**accès à la formation** pour les élus locaux, en particulier dans les plus petites communes. Alors que la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local a expressément prévu une « session d'information » des élus dans les six premiers mois de leur mandat, plusieurs pistes de réformes ont été identifiées à l'issue des auditions, qu'il s'agisse de l'**élargissement de l'offre de formation**, de la **régulation** des opérateurs, de l'**accompagnement** des élus locaux dans leurs parcours de formation, et enfin du **financement** de la formation.

A. LE MARCHÉ DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX DEVRAIT S'OUVRIRE À DE NOUVEAUX ACTEURS EN CONTREPARTIE DU RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE QUALITÉ

La diversité des profils, des parcours et des responsabilités exercées par les élus locaux rend délicate **la définition d'un socle de formation** uniforme applicable à tous. Au contraire, il convient plutôt d'**accroître la diversité de l'offre de formation**, pour mieux répondre à la très grande hétérogénéité des besoins. L'ouverture du marché à de nouveaux acteurs suppose, naturellement, que soit mise en place une véritable **politique d'évaluation de la qualité** des formations délivrées.

1. Il paraît difficile de pouvoir définir un « socle commun » à tous les élus locaux

Lors de l'examen au Sénat du **projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux** le 20 janvier 1992, le rapporteur Jacques Thyraud exprimait ses regrets face au constat que les élus locaux sont souvent mal préparés à l'exercice de leur mandat, **la formation de début de mandat étant la « grande absente » du projet de loi**. Par la suite, l'éventualité d'un « **socle commun** » pour la formation des élus en début de mandat est devenue une question récurrente.

La mission d'information sur le statut de l'élu local menée par la délégation en 2023 avait proposé de « **systématiser une période de formation de deux jours en début de mandat** »⁽¹⁾ qui comporterait une présentation de la fonction d'élu local (y compris, pour les maires, le détail des missions exercées pour le compte de l'État), un rappel des droits et facilités attachés au mandat ainsi qu'**une sensibilisation aux principales contraintes déontologiques** (financé pour les petites communes par la DPEL) et à **la lutte contre les violences sexistes**.

(1) Propositions n° 12 et n° 41 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 (M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout, rapporteurs).

La question s'est à nouveau posée lors de l'examen de la **proposition de loi « Gatel » en 2025**. Les débats ont alors porté sur l'opportunité de privilégier **une démarche de « sensibilisation »** (par exemple, aux risques psychosociaux et aux enjeux de santé mentale, à la prévention et à la gestion des risques climatiques) ou au contraire, de **l'élaboration d'un catalogue de formations obligatoires formant un socle de base** jugé nécessaire à tout élu. Toutefois, l'inscription dans la loi d'une liste exhaustive **de modules obligatoires**, qui relèvent en principe du domaine réglementaire, comportait le risque de dissuader l'engagement citoyen ou de décourager les nouveaux élus, déjà confrontés à la conciliation entre mandat, activité professionnelle et vie familiale. Il apparaissait dès lors nécessaire de « distinguer ce que l'on veut donner comme **socle commun de connaissances au début d'un mandat** et les connaissances qu'il est nécessaire à chacun d'acquérir en fonction des délégations qui lui sont attribuées pour pouvoir exercer son mandat »⁽¹⁾. Constatant **une absence de consensus** sur les thématiques qui devraient figurer dans ce « socle commun », le législateur a décidé, au final, de s'en tenir à **une « session d'information »** généraliste incluant une présentation détaillée des droits et obligations des élus locaux et de leur déontologie, qui est apparue comme une solution d'équilibre.

Le même débat s'est fait jour au cours des tables rondes et auditions qui ont été menées dans le cadre du présent rapport.

À titre liminaire, **M. Kada** a rappelé ce qu'il qualifie d'évidence : les élus ne constituent pas une catégorie homogène. **Les enjeux de formation diffèrent sensiblement selon les situations individuelles**, qu'il s'agisse du maintien ou non d'une activité professionnelle, du nombre de mandats exercés, de la taille de la collectivité ou encore de la position dans la majorité ou l'opposition. Face à cette diversité de profils, il apparaît illusoire de prétendre apporter une réponse uniforme : **la pluralité des besoins implique nécessairement celle de l'offre**, laquelle doit s'adapter aux parcours personnels et professionnels de chacun. Plus encore, comme l'ont souligné **MM. Camus** et **Fabry**, « **les nouveaux élus ne savent pas ce qu'ils ne savent pas** » : il faut souvent un certain temps, parfois six mois ou un an, pour que l'élu prenne la mesure de ses fonctions et donc de ses besoins.

Dans le même esprit, **Mme Mouzon** a également insisté sur cette hétérogénéité, soulignant qu'un élu peut être débutant ou, au contraire, disposer d'une expérience acquise au fil de nombreux mandats. Dans ces conditions, elle invite à la prudence quant à l'instauration d'obligations de formation trop contraignantes et préconise, au-delà d'un éventuel socle commun, de **faire confiance aux élus pour identifier eux-mêmes leurs besoins**⁽²⁾.

(1) M. Stéphane Delautrette, rapporteur, lors du débat en séance publique le 9 juillet 2025 (1^{ère} lecture, Assemblée nationale).

(2) Réponse du 6 mars 2026 au questionnaire d'audition.

À l'inverse, **M. Bourdon** s'est montré favorable à la définition d'un « **socle commun** » de formation. S'il reconnaît la diversité des besoins, il estime que **certains enseignements fondamentaux devraient être partagés par l'ensemble des élus**, y compris ceux de l'opposition. Il a, à cet égard, évoqué l'exemple de la formation unique organisée par le SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises) à l'issue du renouvellement des conseils communaux en 2023, qui a réuni plus de mille élus ⁽¹⁾. **M. Sebton** considère qu'une formation apportant « socle de connaissances » peut être envisagée, non pas pour dire aux élus ce qu'ils doivent faire, mais pour leur **permettre de « construire leurs choix politiques »**. Ce socle devrait porter sur les enjeux environnementaux (par exemple, synthèse de travaux scientifiques) et des thématiques jugées prioritaires, telles que la déontologie et la prévention des risques pénaux, notamment en matière de prise illégale d'intérêts, et sur les violences sexistes.

M. Giguet (IGA) a relevé, pour sa part, que la notion de « formation » recouvre désormais une réalité plus large, s'apparentant à **une forme de sécurisation des parcours des élus (« flexisécurité »)**. Les actions de formation devraient ainsi s'inscrire dans une logique d'évolution tout au long de la vie, avec une actualisation régulière des connaissances. Il a toutefois souligné l'importance particulière de certains domaines, tels que l'urbanisme et les finances, dans lesquels les élus titulaires de délégations expriment des besoins accrus, en raison notamment des risques juridiques et pénaux auxquels ils sont exposés. Au demeurant, le rapport des inspections de 2020 avait constaté que l'exercice de mandats locaux relevait de « registres d'apprentissage » très différents, tels que situer la collectivité dans son environnement institutionnel, appréhender les politiques publiques dont la collectivité a les compétences, lire un budget, connaître le statut des élus locaux, constituant **un « socle de base » bien identifié par l'AMF et les associations départementales d'élus**, ne nécessitant pas qu'il soit décliné dans la loi ⁽²⁾.

L'enjeu réside sans doute moins dans la redéfinition du **répertoire des formations** établi en 2023 ⁽³⁾ que dans **son éventuel enrichissement**, en dépit de l'ampleur du champ déjà couvert, qui comprend **six domaines pédagogiques** et recense **cinquante-trois compétences**. Il convient de relever que ce répertoire n'a pas été mis à jour depuis sa publication, ce qui ne contribue pas à l'évolution de l'offre. Certaines formations techniques généralistes en ont été exclues, à l'instar de l'usage des outils informatiques (tableur, traitement de texte, etc.), ou encore de l'apprentissage des langues étrangères, en raison d'abus constatés dans le recours à ces formations, largement captées par des organismes privés.

(1) Il y a au Luxembourg 100 communes et 1121 conseillers communaux, dont 100 bourgmestres (maires) et 222 échevins (adjoints au maire).

(2) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (pages 37, 83 et 84).

(3) Arrêté du 13 avril 2023 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local, publié au JO du 27 avril 2023.

Toutefois, **la maîtrise d'une ou plusieurs langues étrangères revêt une importance réelle** pour de nombreux élus, en particulier dans les zones frontalières, mais également dans le cadre de certaines délégations comme celle relative aux jumelages. De même, des formations relevant de la vie courante, à l'instar **des premiers secours**, peuvent s'avérer particulièrement utiles dans l'exercice du mandat, dès lors que les élus, présents sur le terrain, peuvent être amenés à être primo-intervenants, avant l'arrivée des secours.

Dans cette perspective, **Mme Cécile Raquin**, directrice générale des collectivités locales (DGCL), a reconnu l'intérêt de disposer d'un « **référentiel** » recensant les connaissances essentielles à l'exercice du mandat. Un tel outil permettrait aux élus de mieux identifier leurs besoins et pourrait faciliter, le cas échéant, l'accès à des dispositifs de validation des acquis. Elle a toutefois souligné que ce référentiel devrait conserver un caractère volontaire, car les besoins des élus sont très variables selon leur propre expérience professionnelle, leur connaissance du sujet et leur collectivité.

Il apparaît qu'une définition législative d'un « socle de base » de connaissances communes à tout élu local ne serait **ni pertinente ni opérante**. Il convient plutôt de laisser aux élus locaux le soin d'identifier leurs besoins de formation, **en s'appuyant notamment sur les informations qui leur sont délivrées lors de la « session d'information » de début de mandat**, et d'encourager, en parallèle, le développement de l'offre de formation par **une évolution prudente du répertoire** établi en 2023, adaptée aux besoins exprimés par les élus.

Recommandation n° 1 : Laisser les élus locaux définir eux-mêmes leurs besoins de formation en s'appuyant sur la « session d'information » mise en place par la loi portant création d'un statut de l'élu local du 22 décembre 2025, et élargir le répertoire des formations annexé à l'arrêté du 13 avril 2023 aux cours de langues et aux formations aux gestes de premiers secours.

2. Le déploiement d'une offre publique de formation sur l'ensemble du territoire national résoudrait en grande partie les difficultés d'accès rencontrées par les élus, notamment en milieu rural

Face à la diversité des besoins en formation des élus, certains établissements d'enseignement et de formation publics comme **les universités** et **le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** pourraient se voir confier un rôle accru en matière de formation des élus, et ainsi compléter l'offre existante. Dans le cadre d'une impulsion nationale, cette offre publique de formation des élus pourrait assurer une couverture territoriale plus homogène.

a. Le rôle des universités dans la formation des élus locaux pourrait être renforcé en coordination avec un service public d’accompagnement

À la différence des agents publics, qui sont formés principalement par des structures dépendant de leurs employeurs ⁽¹⁾, les élus locaux restent essentiellement formés par des structures associatives, des partis politiques ou des entreprises privées. Le secteur public ne représente, encore aujourd’hui, que 10 % des organismes agréés et, en son sein, **on ne recense que 12 universités ou instituts d’études politiques (5 %)** ⁽²⁾.

Catégorie	Liste
Universités	Université de Bretagne Occidentale (UBO) Université de Rennes II Haute-Bretagne Université du Littoral Côte d’Opale (ULCO) Université d’Artois Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne Université de Paris Est – Créteil Institut de préparation à l’administration générale (IPAG) – Université de Strasbourg
Catégorie	Liste
Instituts d’études politiques (IEP)	IEP d’Aix-en-Provence IEP de Rennes IEP de Lille IEP de Lyon IEP de Paris
Autres établissements publics	École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), École nationale du génie de l’eau et de l’environnement de Strasbourg (ENGEES), etc.

Source : Liste des organismes agréés sur le site du CNFEL au 9 mars 2026.

Cela ne signifie nullement que les établissements d’enseignement supérieur ne s’intéressent pas au sujet. Comme l’a rappelé M. Camus lors de la table ronde du 28 janvier 2026, **les années 1970 ont vu les initiatives se multiplier** à la faveur de la reconnaissance d’un droit à la « formation professionnelle permanente » pour les salariés du secteur privé ⁽³⁾. Lors de son audition ⁽⁴⁾, M. Lamri Adoui, président de France Universités, a ainsi évoqué l’expérience de **l’Association pour la formation, l’information et la documentation des élus locaux** (AFIDEL), créée en 1971 de manière paritaire par des élus locaux et des universitaires issus de l’Université de Paris 1.

(1) École nationale des finances publiques, par exemple, pour les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

(2) Cf. page xx supra.

(3) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l’éducation permanente.

(4) Audition du 25 mars 2026.

Ces initiatives se sont assez vite soldées par des échecs, comme l'a souligné M. Camus lors de la table ronde, les universités se contentaient « **d'ouvrir leurs cours** » aux élus locaux **sans prendre en compte leurs besoins**. M. Adoui a lui-même admis qu'il y avait peut-être eu une « **frilosité** » des universitaires à se lancer dans la mise en place de programmes sur mesure ainsi qu'une « **méconnaissance** » de la part des élus du rôle joué par les universités en matière de formation continue ⁽¹⁾.

D'un point de vue général, les formations dispensées par les universités sont **rarement adaptées aux contraintes spécifiques** liées à l'exercice des mandats locaux. Les formats proposés sont construits sur des **plages horaires étendues**. Certains contenus pédagogiques conservent une approche **générale** ou **théorique** sans prise en considération des attentes d'un élu sur le plan opérationnel. On rappellera, à cet égard, que **l'inadaptation** aux besoins des élus locaux représente **40 %** des motifs d'avis défavorables émis par le CNFEL ⁽²⁾.

Les auditions menées par la délégation ne permettent pas pour autant de conclure qu'une telle exclusion serait définitive.

Selon les termes employés par M. Bourdon, si les universités ont pour mission de « former », elles ont « **vocation à former les élus locaux** » ⁽³⁾. Il observe, notamment, que de nombreux départements qui ne disposent pas d'organisme agréé comportent au moins une université ou une antenne universitaire : il donne ainsi l'exemple de **l'Ariège**, où se situe le **Centre universitaire de Foix** (antenne de l'Université Toulouse–Jean Jaurès). M. Adoui estime, pour sa part, que les universités sont « **prêtes à se relancer** » à condition de « définir ensemble un cadre qui intéresse l'élu et qui corresponde à ses attentes » ⁽⁴⁾.

L'Université de Bretagne Occidentale (UBO), qui dispose d'une position privilégiée sur le marché dans le Finistère, fournit un bon exemple de ce que pourrait être une offre **structurée et modulable** à destination des élus locaux.

(1) *Ibid.*

(2) *Rapport d'activité 2024 du CNFEL (page 15).*

(3) *Réponse écrite au questionnaire adressée au secrétariat de la délégation le 25 mars 2026.*

(4) *Audition du 25 mars 2026 précitée.*

L'expérience réussie de l'UBO dans le Finistère

Le module de l'UBO a formé **plus de 10 000 élus locaux** depuis sa création en **1973**. Son catalogue se divise en **trois parties**.

Le **premier volet** est consacré aux « fondamentaux » du mandat : politiques publiques et actions locales, développement et aménagement du territoire, communication, finances – fiscalité – budget – comptabilité, et ressources humaines. La **deuxième partie** correspond à des formations « sur mesure », construites en liaison avec l'équipe pédagogique. L'UBO propose également un **troisième volet** consacré à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) destiné aux élus locaux.

Les formations **SUR MESURE**

Vous avez identifié, en interne, un domaine sur lequel vous souhaitez former votre équipe ?
Nous pouvons composer, avec vous, des formations « sur mesure », mis en place directement sur le lieu de votre choix.
Ces formations permettent, tout au long de la mandature, de répondre précisément aux attentes des communes ou EPCI grâce à un contenu, des dates et des horaires adaptés aux exigences des élus de votre territoire.

Optimisez votre formation « sur mesure »
Vous pouvez mutualiser cette action avec d'autres communes.
Les avantages : vous réduisez les coûts et permettez la création d'échanges entre élus et/ou agents d'un même territoire sur leurs pratiques et projets communs.

Quelques exemples de sujets traités :

- Plan communal de sauvegarde
- Gestion et gouvernance des réseaux sociaux
- L'intérêt de l'Intelligence Artificielle pour les collectivités
- Accompagnement et gestion des situations complexes en lien avec les accidents de la vie
- Posture de l'élu dans la collectivité

Et bien d'autres encore...

+de **10 500** élus inscrits à nos formations depuis 2008

+de **30** formateurs avec des compétences spécifiques pour répondre à vos interrogations

+de **95%** des élus satisfaits

Extraits du catalogue de formation de l'UBO (page 5)

Au-delà des modules spécialisés, certains des cursus développés par les universités à titre général, notamment **ceux à dimension scientifique**, sont susceptibles d'intéresser les élus locaux désireux d'améliorer leurs connaissances sur un sujet précis. On peut citer, là encore, l'exemple de l'UBO, qui propose un master en « **gestion de l'environnement** » préparant aux « métiers de l'aménagement, de l'ingénierie environnementale et de la recherche dans le domaine de la gestion des espaces littoraux et maritime »⁽¹⁾, ce qui permet d'aborder la compréhension du **processus d'érosion côtière** et les **stratégies de gestion** envisageables.

(1) Site de l'UBO : Accueil / Sciences de la mer et du littoral / Master / Master Gestion de l'Environnement / Parcours Expertise et gestion de l'environnement littoral.

Selon M. Bourdon, une implication plus forte des universités suppose qu'une impulsion soit **donnée au plan national**. Lors de la table ronde du 28 janvier 2026, il évoque ainsi le dispositif des « **Prépa Talents** »⁽¹⁾ qui a permis à de nombreux étudiants de réussir des concours de la haute fonction publique⁽²⁾. Le dispositif, qui a mobilisé des écoles de service public aux côtés des universités, des IEP et des IPAG, a été coordonné par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui a joué un rôle majeur dans sa **promotion** auprès du grand public et la **sélection** des établissements.

S'agissant des élus locaux, l'État pourrait **sensibiliser les universités et les IEP** sur l'intérêt qui s'attache à la mise en place de modules sur le modèle de ce qui existe dans les douze établissements précités. M. Bourdon considère que **cette mission pourrait être assurée, par exemple, par la DGCL** à condition, naturellement, que des moyens financiers puissent être alloués aux établissements qui s'engageraient dans cette voie. À titre d'illustration, M. Adoui estime que la mobilisation d'un enseignement-chercheur pour une session de deux jours représenterait pour une université **un coût supplémentaire compris entre 1 500 et 2 000 euros**⁽³⁾.

Un **service public d'accompagnement à la formation des élus locaux** (*cf.* recommandation n° 9 *infra*) disposant de ressources propres grâce aux cotisations des collectivités territoriales pourrait lever cette difficulté tout en appuyant les universités et les IEP dans l'adaptation des modules de formation aux besoins des élus locaux.

Recommandation n° 2 : Dans le cadre du service public d'accompagnement à la formation des élus locaux (*cf.* recommandation n° 9 *infra*), coordonner et soutenir financièrement les universités et les instituts d'études politiques (IEP) non agréés dans la mise en place de modules de formation à la fois structurés et adaptés à destination des élus locaux.

b. L'élargissement des compétences du CNFPT à la formation des élus locaux permettrait d'assurer une couverture plus homogène du territoire

Au-delà des seules universités, la mise en place d'un véritable « **service public de la formation des élus** »⁽⁴⁾ est envisagée dès les années 1970.

(1) Arrêté du 5 août 2021 relatif aux cycles de formation dénommés « Prépas Talents » préparant aux concours d'accès à certaines écoles ou organismes assurant la formation de fonctionnaires ou de magistrats de l'ordre judiciaire.

(2) Selon l'École des hautes études en santé publique (EHESP), 88 étudiants ont été accompagnés entre 2021 et 2025, avec un taux de réussite aux concours (directeur d'hôpital et directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social) de 77 %.

(3) Estimation donnée lors de l'audition précitée du 25 mars 2026.

(4) Termes employés par M. Pierre Camus dans sa réponse écrite au questionnaire d'audition adressée le 11 février 2026.

La création, en 1972, du Centre de formation des personnels communaux (CFPC) ⁽¹⁾ inspire des propositions de réforme consistant à étendre aux élus locaux les compétences de l'établissement. Le sénateur de Meurthe-et-Moselle Roger Boileau recommande explicitement de **confier au CFPC** la mise en œuvre de stages de formation inspirés de ceux déjà en vigueur pour les fonctionnaires ⁽²⁾. **Cette hypothèse est écartée par le rapport Debarge en 1982** ⁽³⁾.

Depuis 2019, la **question revient dans le débat politique** sans être définitivement tranchée. À chaque fois, elle se heurte à la crainte, découlant du « mythe de l'amateurisme républicain », **qu'une telle mesure en vienne à remettre en cause la spécificité du mandat électif**. Lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, le Gouvernement s'est opposé par un amendement de suppression ⁽⁴⁾ à l'extension aux élus locaux des compétences du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), estimant que cela « nécessiterait la mise en place de formations dédiées, compte tenu des attentes et des besoins différents des élus, ce qui demanderait des moyens financiers importants ». Dans la même optique, la DGCL a souligné en audition que l'établissement devait « **rester sur sa mission de formation des fonctionnaires territoriaux** » ⁽⁵⁾.

(1) Loi n°72-658 du 13 juillet 1972 (cf. supra).

(2) Rapport sénatorial n° 391 du 1^{er} juin 1978 (commission des lois).

(3) Cf. page xx supra.

(4) Amendement n° 849 du 3 juillet 2025.

(5) Audition de la DGCL du 3 février 2026 précitée.

Les tentatives récentes d'ériger le CNFPT en formateur des élus locaux

Dès les débats relatifs à la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, plusieurs initiatives parlementaires ont envisagé de confier au CNFPT un rôle accru dans la formation des élus locaux. Le Sénat avait ainsi adopté en première lecture **un amendement ouvrant explicitement les formations du CNFPT aux élus locaux** ⁽¹⁾ avant que l'Assemblée nationale ne supprime ce dispositif en commission des lois ⁽²⁾.

L'IGA et l'IGAS n'avaient également pas repris cette préconisation dans leur rapport de janvier 2020. Interrogés sur ce point par la mission d'information « Spillebout-Jumel » sur le statut de l'élu local en 2023, les auteurs du rapport avaient indiqué que cette éventualité avait été écartée « au motif que les besoins de formation des élus **ne seraient pas de même nature** que ceux des **fonctionnaires** » et que « les élus des grandes collectivités redoutaient la « confusion des genres » dans la mesure où il existe une réelle distinction entre les politiques et les fonctionnaires qui les servent » ⁽³⁾.

L'extension des compétences du CNFPT aux élus des communes de moins de 3 500 habitants a été finalement **intégrée dans la proposition de loi portant réforme du statut de l'élu local n° 2151** déposée conjointement par M. Jumel et Mme Spillebout le 6 février 2024, puis reprise dans la proposition de loi sénatoriale portant « création d'un statut de l'élu local », qui a abouti à la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 précitée. La réforme a finalement été abandonnée à l'issue du débat en séance publique à l'Assemblée nationale en juillet 2025 (cf. **supra**).

Les auditions menées par la délégation ont confirmé que le sujet était loin de faire l'unanimité.

Si, lors de la table ronde du 28 janvier 2026, M. Camus souligne tout l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place un « **CNFPT** » **spécialisé** dans la formation des **élus locaux**, les associations d'élus locaux, notamment l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), y sont **défavorables** ⁽⁴⁾.

Les représentants des organismes de formation ont exprimé des **avis moins tranchés**, M. Fabry estimant, par exemple, que des « synergies » peuvent être trouvées avec le CNFPT ⁽⁵⁾. Quant à M. Giguet (IGA), il juge que « **cela ne choquerait pas à titre personnel** » que le CNFPT puisse intervenir dans la formation des élus locaux, même s'il comprend les **réticences** exprimées sur cette question par les associations ⁽⁶⁾.

(1) Amendement COM-210 Rect du 30 septembre 2019 de M. Jean-Marie Bockel.

(2) Amendement CL798 du Gouvernement en date du 1^{er} novembre 2019.

(3) Rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation n° 2019 du 20 décembre 2023 (M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout, rapporteurs) – page 148.

(4) Intervention de Mme Laurence Jost-Lienhard lors de la table ronde du 24 mars 2026.

(5) Table ronde du 11 février 2026.

(6) Audition du 25 février 2026 précitée.

Lors de la table ronde du 11 février 2026, le président du CNFPT lui-même, M. Yoann Nédélec, a indiqué **qu’il n’était pas par principe opposé à une telle réforme**. Il a ajouté qu’il avait déjà été contactés pour une formation par des élus locaux, auxquels il n’a pu donner satisfaction. Ces élus **ne comprenaient pas** pourquoi son établissement, qui forme des agents territoriaux et bénéficie d’une **expertise incontestable** sur certains sujets intéressant les collectivités (transition écologique, gestion budgétaire, urbanisme, etc.) ne pourrait pas non plus les former.

On peut noter que **cette barrière psychologique entre l’ élu et l’agent public n’est pas toujours infranchissable**. La mise en place d’une offre « mixte » fait précisément partie des points forts du module mis en place par l’Université du Littoral – Côte d’Opale (ULCO) à destination des « **élus et cadres territoriaux** ».



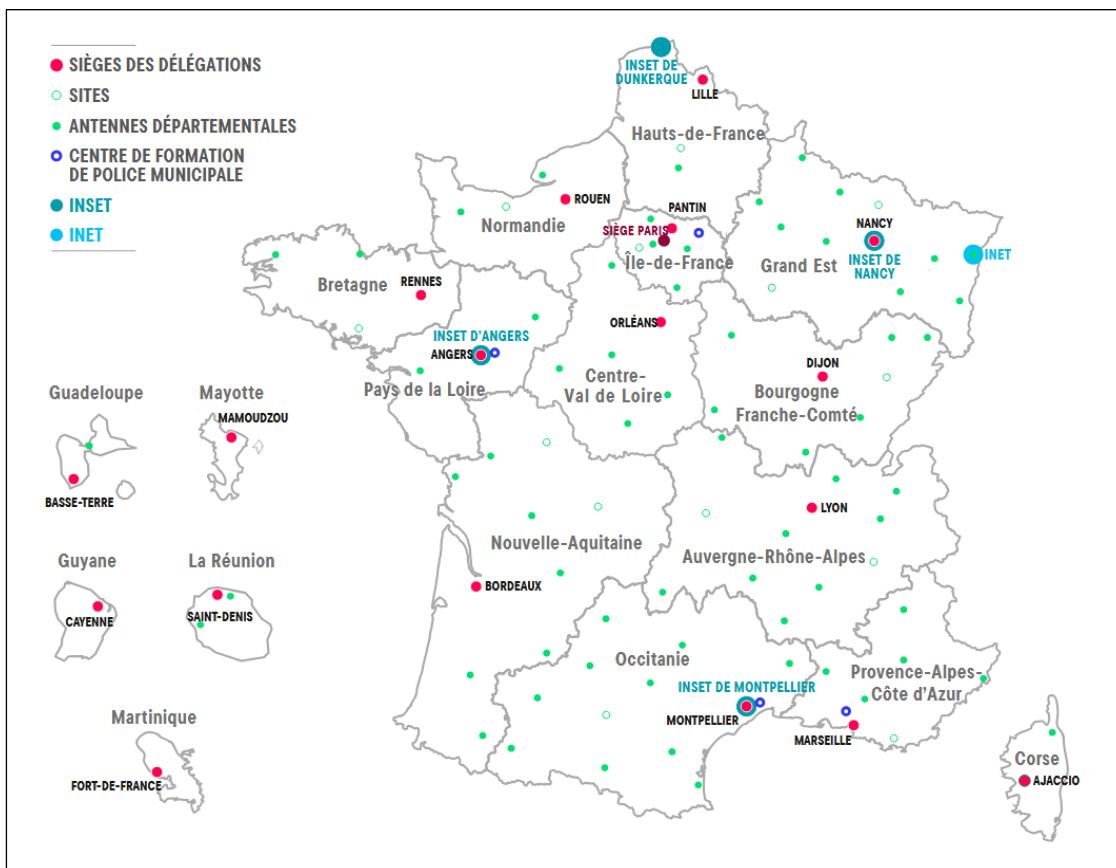
The screenshot shows a website header with a navigation menu containing 'Accueil' and 'Formations à destination des élus locaux'. The main heading is 'Formation des élus et cadres territoriaux'. Below the heading, there are three paragraphs of text: the first explains the right of local elected officials to receive adapted training; the second states that modules are primarily for elected officials but also open to territorial staff; the third offers support from the FCU Côte d'Opale team.

Source : Site internet de l’ULCO.

L’avantage d’un recours au CNFPT réside, par ailleurs, dans son **maillage territorial**, articulé autour de **18 délégations régionales** (dont 5 dans les outremer) et de **82 antennes départementales** ⁽¹⁾. Une telle « force de frappe » permettrait d’apporter une réponse aux élus situés dans des territoires éloignés des principales offres de formation associatives ou privées, en particulier dans les **zones rurales** et les **outremer**.

(1) Rapport d’activité du CNFPT 2024 (page 41).

Carte des implantations territoriales du CNFPT



Source : Rapport d'activité du CNFP 2024 (page 71).

Il paraît **regrettable de persister dans ce qui constitue une atteinte à la liberté aux élus locaux de choisir la formation de leur choix, au demeurant dans le secteur public.**

L'ouverture à tous les élus locaux de l'offre de formation du CNFPT doit donc être **autorisée**. Il s'agit d'aller **plus loin que ce qui était envisagé en 2024** dans les deux propositions de loi déposées sur le statut de l'élus local, qui limitaient cette possibilité aux élus des communes de moins de **3 500 habitants** ⁽¹⁾.

Naturellement, il convient qu'une **réflexion** soit menée avec les associations d'élus et, dans l'hypothèse de sa création, le **service public d'accompagnement à la formation des élus locaux** ⁽²⁾, afin que le catalogue puisse répondre aux besoins **stratégiques** et **managériaux** de décideurs politiques locaux. Comme le précise le CNFPT, la réforme devrait s'appuyer sur « une **nouvelle ingénierie pédagogique** », certaines formations pouvant être communes, « mais la **grande majorité d'entre elles non** » ⁽³⁾.

(1) PPL n° 2151 précitée et PPL n° 207 (M. Stéphane Delautrette et Mme Violette Spillebout) du 17 septembre 2024.

(2) Cf. recommandation n° 9 infra.

(3) Réponse écrite du CNFPT au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 20 mars 2026.

Par ailleurs, comme l’a rappelé le président du CNFPT lors de la table ronde précitée, l’établissement ne saurait s’engager dans une telle réforme sans disposer de « **moyens adéquats** » et d’un « **calendrier clairement défini** ».

Si l’État décidait de mettre en place **un service public d’accompagnement à la formation** des élus locaux et de lui confier le **paiement** des factures de formation pour le compte des collectivités ⁽¹⁾, le CNFPT serait, dès lors, **rémunéré** par ce dispositif public **au même titre que tout autre prestataire de formation**.

Recommandation n° 3 : Autoriser le CNFPT à mettre en place des formations destinées aux élus et élaborées en coordination avec les associations d’élus et le service public d’accompagnement à la formation des élus locaux (*cf.* recommandation n° 9 *infra*).

3. La régulation du marché pourrait être assouplie en amont en contrepartie du contrôle renforcé de la qualité des formations délivrées

Afin de rendre le **mécanisme de régulation** du marché de la formation des élus locaux plus adapté, des **allègements** de procédure et une **réforme** de la **composition** du CNFEL pourraient être engagés afin d’encourager l’entrée de nouveaux acteurs. En contrepartie, une véritable **politique d’évaluation** de la **qualité** des formations serait mise en place, articulée autour du Conseil d’orientation et de la DGCL, elle-même dotée de **pouvoirs de contrôles renforcés**.

a. La procédure d’agrément pourrait être simplifiée pour favoriser l’entrée de nouveaux acteurs sur le marché de la formation des élus

Lors de la table ronde du 11 février 2026, les représentants des organismes de formation ont tous mis en avant les « **lourdeurs** » qui s’attachent à la procédure de **demande** et de **renouvellement** d’agrément. On notera que celle-ci a été réformée sensiblement par le « méga-décret » de simplification du 20 février 2026 ⁽²⁾, qui **supprime la phase du dépôt des dossiers en préfecture** à compter du 1^{er} janvier 2027 (*cf. infra*).

(1) Cf. recommandations n° 9 (service public) et 11 (dispositif de paiement mutualisé) *infra*.

(2) Décret n° 2026-117 du 20 février 2026 portant mesures de simplification de l’action publique locale et des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

L'examen des dossiers d'agrément : une procédure lente et minutieuse

Dans le droit en vigueur à la date de publication du présent rapport ⁽¹⁾, l'organisme de formation doit déposer **trois exemplaires** du dossier d'agrément au format papier auprès du **préfet** du département où est situé son principal établissement.

Cette demande fait l'objet d'une **double appréciation**. Une **première instruction** est effectuée en préfecture puis les dossiers sont ensuite transmis au secrétariat du CNFEL (DGCL). Au-delà des éléments requis par la procédure d'agrément, celui-ci demande souvent des **documents supplémentaires** comme une **fiche de présentation synthétique** de la demande d'agrément ⁽²⁾.

Les organismes peuvent **attendre plusieurs mois** avant d'avoir un dossier parfaitement complet et d'espérer être présenté devant le CNFEL. Bien que les décisions d'agrément soient soumises à la règle des **décisions implicites d'acceptation (DIA)** ⁽³⁾, un **délai dérogatoire de quatre mois** est appliqué au lieu du délai de droit commun de deux mois ⁽⁴⁾.

Le « méga-décret » du 20 février 2026 (art. 5) apporte une **simplification** bienvenue en supprimant la phase de dépôt en préfecture. **À compter du 1^{er} janvier 2027, le dossier pourra être déposé directement auprès du secrétariat du CNFEL.**

À ces exigences procédurales s'est rajoutée, à compter du 1^{er} janvier 2024, celle portant sur la **certification Qualiopi**, rendue obligatoire pour tout prestataire d'actions de formation continue ⁽⁵⁾. Une **dérogation** à cette obligation est possible pour les organismes dont les actions de formation sont **exclusivement** destinées aux élus locaux et dont le montant total annuel des sommes qu'ils perçoivent des collectivités territoriales au titre de la formation de leurs élus et du fonds du DIFE est **inférieur à 150 000 euros** ⁽⁶⁾.

Ce régime juridique avantage les associations d'élus qui, par nature, n'ont pas vocation à assurer d'autres formations que celle des élus locaux et exercent généralement une activité dont le montant annuel n'excède pas 150 000 euros.

(1) Art. R. 1221-13 à R. 1221-16 du CGCT.

(2) Les informations demandées sont les suivantes : statut juridique de l'organisme ; identité de ses dirigeants ou administrateurs responsables ; moyens financiers, techniques et humains dont il dispose ; diplômes, titres ou références des personnes chargées de définir et d'assurer les actions de formation ; copie de la pièce d'identité, de l'extrait d'acte de naissance ou du livret de famille de la personne qui exerce à titre individuel l'activité de formation, dirige ou gère l'organisme demandeur ou tout document nécessaire à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire ou de son équivalent à l'étranger (art. R. 1221-13 du CGCT).

(3) Règle selon laquelle tout silence de l'administration vaut acceptation au bout de deux mois, sauf exceptions (art. L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration).

(4) Décret n° 2014-1293 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance de la décision implicite d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

(5) Art. L. 6316-1 du code du travail, précisé par le décret n° 2021-1851 du 28 décembre 2021.

(6) Art. D. 1621-14 du CGCT pris en application de l'art. L. 1221-4 du même code.

Il apparaît, en revanche, comme un **frein à l'accès au marché** pour les organismes ayant un statut **d'entreprise individuelle** ou **de micro-entreprise**. En effet, même si les **petites structures privées** satisfont, par nature, au seuil de chiffre d'affaires de 150 000 euros ⁽¹⁾, elles ne disposent pas toujours de statuts qui permettent de se prévaloir d'une exclusivité de formation. Par ailleurs, la certification Qualiopi **représente pour elles un coût important** ⁽²⁾.

Lors de la table ronde du 11 février 2026, Mme Mouzon, en sa qualité de vice-présidente de la FNOFEL, a souligné que **de nombreuses sociétés privées devaient développer d'autres activités**, par exemple du conseil ou de la stratégie en finances locales, la formation ne représentant qu'une activité complémentaire. La part de marché de ces acteurs est donc extrêmement réduite : sur les **104** entreprises privées agréées au 9 mars 2026 ⁽³⁾, seules **10** relèvent de la catégorie des **auto-entreprises**, des **micro-entreprises** ou des **entreprises individuelles**.

Il pourrait, dès lors, être envisagé d'assouplir le régime en vigueur **en supprimant, par exemple, l'obligation d'exclusivité** mentionnée à l'article L. 1221-4 du CGCT ⁽⁴⁾. Cela permettrait ainsi à **toutes les micro-entreprises** (et par extension, à tous les auto-entrepreneurs) d'être **exonérées** de cette obligation.

Au-delà des pesanteurs procédurales, **la question même du maintien de la procédure d'agrément mérite d'être posée**. Sa suppression avait été recommandée par la mission d'information « Spillebout-Jumel » et envisagée par la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale ⁽⁵⁾.

Il ressort des auditions menées par la délégation que ce ne serait pas une option prudente en raison même des dérives qui ont justifié la réforme de 2021. Toutes les personnes auditionnées souhaitent maintenir ce système qui, malgré ses défauts, apparaît comme un **gage de qualité** à la fois « pour les organismes de formation et pour les finances publiques » ⁽⁶⁾ et *in fine* pour les élus locaux eux-mêmes. Pour M. Camus, « supprimer cette régulation spécifique reviendrait à **diluer les élus dans un univers institutionnel beaucoup plus large**, dont les logiques, les temporalités et les finalités ne correspondent pas entièrement aux spécificités du mandat électif » ⁽⁷⁾.

L'enjeu réside plus dans la simplification de la procédure que dans sa suppression.

(1) Une entreprise doit réaliser un chiffre d'affaires hors taxes annuel inférieur ou égal à 83 600 euros pour être qualifiée de micro-entreprise. Les auto-entrepreneurs sont soumis au même régime.

(2) Pour une journée d'audit, l'Afnor facture, par exemple, 995 euros HT, auxquels s'ajoutent des frais de dossiers compris entre 190 euros et 370 euros (site internet de l'Afnor).

(3) Liste des organismes agréés au 9 mars 2026 (cf. page xx supra).

(4) Second alinéa du I.

(5) Recommandation n° 46 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 précité et PPL n° 207 (art. 1^{er}).

(6) Propos tenus par Mme Stricot-Berthevas, présidente de l'ARIC, lors de l'audition du 26 février 2026.

(7) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 11 février 2026.

Lors de la table ronde du 28 janvier 2026, M. Bourdon a rappelé que les **premiers agréments** n'étaient accordés que pour **une durée de deux ans** ⁽¹⁾. Si, pour M. Kada, une telle durée permet de « laisser sa chance » à l'organisme ⁽²⁾, **elle ne lui laisse pas suffisamment de temps** pour développer son activité et sa notoriété sur un territoire.

La procédure de renouvellement est, par ailleurs, assez rigide. Les organismes doivent adresser leur demande au préfet de département au moins **trois mois** ⁽³⁾ avant l'expiration du premier agrément sous peine de voir sa demande **requelifiée en primo-agrément**. Le dossier est, par ailleurs, plus difficile à constituer au niveau du renouvellement qu'au stade de la première demande ⁽⁴⁾. Comme l'a souligné en audition Mme Stricot-Berthevas, présidente de l'ARIC, « refaire un dossier **représente à chaque fois beaucoup de travail** » ⁽⁵⁾.

Afin d'alléger les contraintes administratives et de faciliter l'entrée sur le marché de la formation des élus locaux, **M. Bourdon suggère d'aligner la durée de validité du premier agrément sur celle du renouvellement, soit quatre ans** ⁽⁶⁾. Une telle évolution serait de nature à donner un « **coup de pouce** » aux petites structures privées de formation sans pour autant mettre en danger la procédure d'agrément elle-même.

Recommandation n° 4 : Modifier l'article L. 1221-4 du CGCT afin ne plus rendre obligatoire la certification Qualiopi pour les organismes dont les actions de formation ne sont pas exclusivement destinées aux élus locaux et, ainsi, de faciliter l'entrée sur le marché des entreprises de petite taille.

Recommandation n° 5 : Aligner la durée de validité du premier agrément sur celle du renouvellement, soit quatre ans, afin de diminuer le coût d'entrée sur le marché de la formation des élus locaux pour les nouveaux acteurs.

b. Un rééquilibrage nécessaire de la composition du CNFEL au profit des nouveaux acteurs du marché de la formation des élus locaux

Plus de trente ans après sa création, en 1992, et malgré une réforme intervenue en 2021, **le CNFEL se caractérise encore par une composition en grande partie issue du choix des associations d'élus locaux.**

(1) Art. R. 1221-17 du CGCT.

(2) Audition du 25 mars 2026.

(3) Art. R. 1221-20 du CGCT.

(4) Un bilan financier et pédagogique est, notamment, demandé à l'organisme (cf. infra).

(5) Audition du 26 février 2026 précitée.

(6) Proposition formulée lors de la table ronde du 28 janvier 2026.

La composition du CNFEL avant et après la réforme de 2021

Lors de sa mise en place, en 1992, le CNFEL était composé de **14 membres**, dont **7 élus locaux** et **7 personnalités qualifiées** (un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes, 4 professeurs de l'enseignement supérieur ou directeurs de recherche dans des organismes publics et une « personnalité qualifiée en matière de collectivités locales »)⁽¹⁾.

Au tournant des années 2020, le Conseil était composé de 24 membres, dont **12 élus locaux** et **12 personnalités qualifiées** (dont **4 professeurs d'université** ou équivalents). Le collège des élus comprenait **6** représentants des communes de **moins de 3 500 habitants**, dont **2** pour les communes de **moins de 500 habitants**.

La réforme opérée par le décret n° 2021-596 du 14 mai 2021 réduit à 20 le nombre de membres **sans modifier la nature paritaire du Conseil**. Deux représentants des corps d'inspection (IGA et IGAS) font désormais partie du collège administratif. Cinq élus représentent les communes de **moins de 20 000 habitants**. Le nombre de **professeurs d'université** (4) reste **inchangé**⁽²⁾.

Depuis la mise en place du CNFEL en 1992, les membres du collège d'élus sont toujours **désignés après consultation des associations d'élus locaux**.

On peut regretter, tout d'abord, que la réforme de 2021 ait **supprimé la représentation spécifique des communes de moins de 500 habitants**, qui composent la **moitié** du total des communes en France⁽³⁾. Les formations sont pourtant indispensables pour ces maires, qui sont souvent « **en première ligne** » avec parfois pour seul responsable administratif « un (ou une) secrétaire de mairie à temps partiel »⁽⁴⁾.

Tout au long de ces années, **le poids des représentants des élus locaux reste conséquent**. Certes, les élus sont légitimes pour représenter les intérêts de leur territoire, mais, comme l'a souligné M. Camus lors de la table ronde du 28 janvier 2026, le **regard** qu'ils portent sur les dossiers portés par une association départementale de maires ou une structure liée à un parti politique **ne peut être « entièrement neutre »**. On rappellera, à cet égard, que :

- les associations d'élus sont appelées à **donner leur avis** sur la désignation des membres du collège d'élus locaux au sein du CNFEL ;
- le secteur associatif représente **42 %** des organismes agréés au 9 mars 2026, dont **la moitié pour les seules associations d'élus**⁽⁵⁾.

(1) Art. 1^{er} du décret n° 92-1206 du 16 novembre 1992.

(2) Art. R. 1221-1 du CGCT.

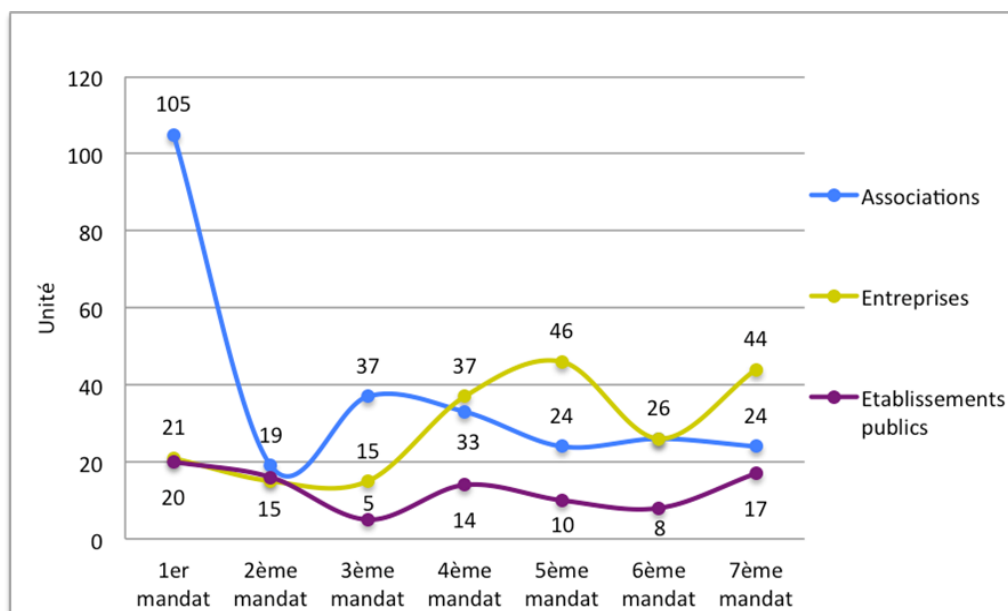
(3) Selon le bulletin d'information statistique de la DGCL n°149 (février 2021), il y avait 17 328 communes de moins de 500 habitants (sur 34 967 communes) en 2019.

(4) Contribution écrite de Mme Diane Blache, présidente de l'Institut de formation pour les élus locaux et les collectivités (IFELC) adressée au secrétariat de la délégation le 3 mars 2026.

(5) Cf. page xx supra.

Les travaux réalisés par M. Camus dans le cadre de sa **thèse de doctorat** ⁽¹⁾ montrent une propension du CNFEL à **favoriser les associations** dans les avis rendus sur les dossiers de premier agrément, **surtout lors des premiers mandats dans les années 1990**.

Organismes agréés par secteur – premières demandes (1994-2016)



Source : Thèse de M. Camus précitée (page 372).

Comme le souligne M. Camus, l'examen des dossiers déposés par les associations d'élus et par les structures issues de partis politiques a longtemps été marqué par « **une forme de bienveillance institutionnelle** ». Ce biais ne relève pas « d'une simple dérive ponctuelle », mais « s'inscrit dans les **conditions politiques** de création du CNFEL » dans la mesure où cet organe n'a pas été conçu comme un instance « technique », mais « comme un **espace de négociation** entre logiques administratives, intérêts des élus locaux et rapports de force partisans » ⁽²⁾.

Bien évidemment, comme l'a rappelé M. Bourdon lors de la table ronde du 28 janvier 2026, **la probité des membres du Conseil ne saurait être mise en cause**, chacun étant soumis à des obligations de prévention des conflits d'intérêts établies par la réglementation ⁽³⁾.

(1) *La formation des élus locaux en France (1880-2020) : les conditions d'une institutionnalisation instable* (thèse soutenue le 9 décembre 2021).

(2) Réponse écrite de M. Camus au questionnaire d'audition adressée le 11 février 2026.

(3) Art. R. 1221-10 du CGCT : « Afin de prévenir tout conflit d'intérêt, un membre du conseil national ne prend part ni à la discussion ni au vote concernant un organisme pour lequel une situation d'interférence est de nature à influencer l'exercice de sa mission. Il doit le signaler au président et au secrétariat du conseil national avant l'examen du dossier en séance. »

Pour autant, la **part importante (43 %⁽¹⁾)** qu'occupe désormais le **secteur privé à but lucratif** sur le marché de la formation des élus locaux doit pouvoir se retrouver au niveau de l'instance de régulation du système. Mme Mouzon ne verrait ainsi aucun inconvénient à ce que la composition du CNFEL soit « **rééquilibrée** » au profit « **d'experts de la formation et d'organismes publics** »⁽²⁾.

La perspective d'un élargissement de **l'offre publique** de formation constitue également une occasion **d'accroître** le nombre de membres **issus du monde universitaire**, bloqué à quatre depuis 1992. Les universitaires – qui sont souvent des professeurs de droit public – apportent, en effet, un regard juridique sur la pertinence des formations. Ils peuvent ainsi contribuer à un **équilibre** entre des **contraintes pratiques** et des **exigences théoriques**.

Enfin, dans la mesure où l'on envisage la possibilité d'ouvrir le catalogue du CNFPT aux élus locaux⁽³⁾, il pourrait être opportun que **cet organisme soit également représenté au sein du CNFEL**.

La composition du CNFEL serait ainsi réformée selon les modalités suivantes :

1° L'effectif global serait de nouveau porté à **vingt-quatre membres**, comme dans les années 2010 ;

2° Le collège des **élus locaux** resterait à **dix membres**, dont **trois** représentants des communes de moins de **500 habitants**, **deux** représentants des communes de **500 à 9 999 habitants**, **deux** représentants des communes de **10 000 à 99 999 habitants**, **un** représentant des communes de plus de **100 000 habitants**, **un** représentant des **départements** et **un** représentant des **régions** et de la Corse ;

3° Le nombre **d'universitaires** serait porté à **cinq** et **un siège serait attribué au CNFPT** à condition, naturellement, que ses compétences aient été élargies à la formation des élus locaux (*cf. supra*) ;

4° Un collège de **quatre membres** serait ouvert pour les représentants des organismes de formation privés à but lucratif ;

5° Les **quatre sièges** attribués au Conseil d'État, à la Cour des comptes et aux deux corps d'inspection (IGA et IGAS) resteraient inchangés.

Une ouverture du CNFEL à des profils plus diversifiés contribuerait à renforcer la qualité et la pertinence des orientations en matière de formation des élus en intégrant des approches **académiques** et des expertises issues du **secteur privé**.

(1) Données au 9 mars 2026 (*cf. page xx supra*).

(2) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 6 mars 2026.

(3) Recommandation n° 3 *supra*.

Recommandation n° 6 : Réformer la composition du CNFEL de façon à :

- rétablir une représentation spécifique pour les petites communes, en particulier celles de moins de 500 habitants ;
- accroître le nombre d’universitaires et permettre une représentation du CNFPT ;
- créer un collège représentatif des organismes du secteur privé à but lucratif.

c. Une véritable évaluation de la qualité des formations, impulsée par le Conseil d’orientation et mise en œuvre par la DGCL au travers de contrôles renforcés, garantirait la pleine adaptation du dispositif aux besoins des élus locaux

D’un point de vue général, l’attractivité de l’offre de formation sera d’autant plus grande qu’elle donnera satisfaction à tous les élus locaux quel que soit leur profil. Or, si un effort important de régulation du marché a été réalisé, **il n’est pas encore possible**, à ce jour, de **déterminer avec certitude** si les formations délivrées ont **répondu aux besoins exprimés en amont**. Comme l’a souligné M. Schechter (IGAS) en audition, les « efforts du CNFEL » n’ont pas permis de fournir aux élus locaux un catalogue de formations « véritablement techniques » ⁽¹⁾.

En théorie, la DGCL est habilitée à proposer au ministre chargé des collectivités territoriales de **suspendre un agrément** à titre conservatoire pour une durée maximale de quatre mois – avant une saisine du CNFEL pour avis sur le maintien ou le retrait de cet agrément – si elle constate des « actes susceptibles de faire peser un doute sérieux [...] sur la réalité ou **la qualité de ses prestations de formation** » ⁽²⁾.

Les **contrôles exercés** s’appuient, tout d’abord, sur le **rapport d’activité** que chaque organisme agréé doit communiquer aux services de l’État avant le 30 juin de chaque année en application de l’article R. 1221-22-1 du CGCT.

(1) Audition du 25 février 2026 précitée.

(2) Art. L. 1221-3 du CGCT (alinéas 7 et 10).

Les éléments constitutifs du rapport d'activité des organismes agréés

En application du I de l'art. R. 1221-22-1 du CGCT, le rapport d'activité est structuré en **quatre parties** : une synthèse globale de l'activité annuelle de l'organisme en matière de formations liées à l'exercice du mandat d'élu local (I) ; les éventuels changements intervenus dans la gouvernance ou l'administration de l'organisme (II) ; les comptes de l'organisme relatifs à la formation des élus locaux distinguant obligatoirement, au sein de ses recettes, celles qui ont été financées par le DIFE de celles qui ont été financées par les collectivités territoriales (III) ; la liste des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local qu'il a organisées (IV) en précisant, pour chacune d'elles :

- le lieu, la date, la **durée** en heures, le **prix** et l'**intitulé** de la formation ;
- le **nombre** de participants ;
- l'**identité** des formateurs ;
- le cas échéant, le nom de l'éventuel sous-traitant et le pourcentage des frais pédagogiques correspondants.

Interrogée sur l'étendue du contrôle exercé à ce niveau, la directrice générale, Mme Cécile Raquin, a admis que ses services se contentaient de vérifier le « **respect du cadre réglementaire** »⁽¹⁾.

À l'occasion de l'examen de la demande de **renouvellement**, M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale, a précisé qu'il était possible **d'aller un peu plus loin**. Les organismes doivent communiquer un « bilan **pédagogique** et financier » à l'appui de leur demande et des « contrôles de cohérence » sont effectués, notamment à partir de **sources ouvertes**⁽²⁾. La DGCL regarde également « l'**échantillon** » de **questionnaires de satisfaction** qui figure parmi les pièces à joindre au dossier de renouvellement⁽³⁾.

Malheureusement, les services de l'État n'ont **pas les moyens d'accéder à d'autres informations, ni même de contrôler la fiabilité des éléments transmis**. Ainsi, ce sont les organismes eux-mêmes qui constituent l'échantillon de questionnaires de satisfaction qu'ils envoient à la DGCL. Ceux-ci ne peuvent pas vérifier si cet échantillon est – ou non – représentatif. En définitive, tout dépend de la bonne volonté de l'organisme concerné. Ces carences dans les contrôles **fragilisent la légitimité de l'agrément lui-même**.

Afin de progresser dans l'évaluation de la plus-value apportée aux élus locaux par les formations suivies, M. Camus⁽⁴⁾ suggère de mettre en place au niveau national une **véritable politique d'évaluation de la formation des élus locaux** articulée autour de **trois phases** :

(1) Audition du 3 février 2026 précitée.

(2) Ibid.

(3) Liste des pièces sur le site du CNFEL.

(4) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée le 11 février 2026.

1° Une phase de **consolidation des données disponibles** permettant d’avoir une vision exhaustive des « usages », des « profils d’élus formés » et des « dynamiques territoriales » ;

2° Une phase de **contrôle des organismes** de formation à partir d’une large exploitation des questionnaires de fin de session et d’entretiens avec des formateurs ;

3° Une phase d’**enquête** auprès d’**échantillons représentatifs d’élus** ayant suivi une formation.

Un tel dispositif suppose, en premier lieu, que l’ensemble des organismes agréés soient **obligés de produire des questionnaires de satisfaction pour chaque session**, même s’ils ne sont pas soumis à la certification Qualiopi ⁽¹⁾. Ensuite, il convient que la DGCL puisse **accéder**, à sa demande, à **tout document utile**, et en particulier à tout questionnaire de satisfaction, détenu par un organisme et effectuer, si besoin, des **contrôles sur place**. Enfin, compte tenu du nombre d’entités à contrôler, les moyens humains alloués à la DGCL pour effectuer ces vérifications **devraient être renforcés**.

Parmi les **autres pistes** évoquées par M. Camus ⁽²⁾ figure l’activation du « **Conseil d’orientation** », organe mis en place en 2021 auprès du CNFEL afin de « formuler toute proposition en vue d’améliorer la **qualité** des formations liées à l’exercice des mandats locaux et leur évaluation » ⁽³⁾. Ce Conseil est composé de **neuf membres**, nommés par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales :

- trois **élus locaux** « désignés » par le CNFEL ;
- trois « personnalités », dont deux « qualifiées » ;
- **trois représentants des organismes de formation agréés** ⁽⁴⁾.

Il ressort de l’analyse des rapports d’activité du CNFEL entre 2022 et 2024, ainsi que du site internet de la DGCL que le Conseil d’orientation a apparemment siégé pour la dernière fois le 14 juin 2022. Aucune proposition de réforme n’a donc pu être effectuée **depuis près de quatre ans**. Cette instance pourrait être réunie selon une périodicité régulière afin de fixer les **orientations stratégiques** de la politique d’évaluation et d’en **suivre la mise en œuvre**.

(1) Cf. page xx supra.

(2) Réponse écrite du 11 février 2026 précitée.

(3) Art. R. 1221-29 créé par le décret n° 2021-956 du 14 mai 2021.

(4) Art. R. 1221-23 du CGCT.

Recommandation n° 7 : Mettre en place une politique d'évaluation de la qualité des formations délivrées aux élus locaux articulée autour :

- du Conseil d'orientation, qui serait réuni plus souvent afin de fixer les orientations stratégiques du dispositif et d'en suivre la mise en œuvre ;
- de la DGCL, qui aurait la possibilité d'accéder, à sa demande, à tout document utile détenu par un organisme de formation et, le cas échéant, d'effectuer des contrôles sur place.

Afin de permettre à la DGCL d'effectuer ces contrôles, il serait demandé à chaque organisme de formation de produire systématiquement un questionnaire de satisfaction pour chaque session, même si l'organisme n'est pas soumis à la certification Qualiopi.

B. LA FORMATION DES ELUS LOCAUX DOIT ETRE UN SERVICE PUBLIC LISIBILE ET UNIFIE, TANT POUR LES ELUS QUE POUR LES ORGANISMES DE FORMATION

Il est apparu au cours des auditions que le faible recours à la formation s'expliquait par un manque d'information et des difficultés d'accès pour de nombreux élus locaux. Dans certains territoires, **l'échelon intercommunal s'est révélé être** le niveau le plus pertinent pour appréhender, de manière souple et coordonnée, l'expression et la prise en compte des besoins de formation, particulièrement en ruralité. En s'inspirant de ce fonctionnement vertueux, il serait opportun de **généraliser à l'échelle nationale un service public d'accompagnement à la formation des élus locaux**. Deux **nouvelles missions** seraient ajoutées au rôle historique de l'État en matière d'agrément et de contrôle : **l'information** et **l'orientation** des élus vis-à-vis du catalogue de formations disponibles ainsi que le **financement** de celles-ci *via* une cotisation obligatoire pour l'ensemble des collectivités.

1. L'intercommunalité apparaît comme le lieu privilégié d'une meilleure gestion des besoins de formation

Reprenant **l'une des propositions du rapport de la commission « Mauroy »** ⁽¹⁾ qui soulignait que la formation des élus « repose sur un pourcentage des indemnités de fonction qui pénalise les petites et moyennes communes » et préconisait « la mutualisation des crédits au sein des intercommunalités », la **loi du 27 février 2002** ⁽²⁾ relative à la démocratie de proximité a **rendu possible le transfert, par les communes membres à leur EPCI, de la compétence liée à la formation de leurs élus**.

(1) P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, 17 octobre 2000, proposition n°90 : « développer l'accès à la formation de tous les élus par la mutualisation de crédits au sein des intercommunalités » (page 95).

(2) Art. 76 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, codifié à l'art. L. 2123-14-1 du CGCT.

Une telle disposition, prise en application de l'article L. 5211-17 du CGCT relatif aux modalités de **transfert de compétences facultatives**, était, selon le projet de loi, « de nature à favoriser une meilleure définition par les élus locaux de leurs objectifs de formation comme une mobilisation accrue des crédits nécessaires, tout en se situant dans la dynamique de la coopération intercommunale » ⁽¹⁾.

Dans leur rapport de 2020, les corps d'inspection constataient que, vingt ans plus tard, **les communes ayant fait le choix de transférer la compétence à leur EPCI étaient « rares »**, tout en relevant l'absence de chiffres consolidés au niveau national permettant d'objectiver la situation ⁽²⁾.

a. Quimperlé Communauté et l'ARIC : une illustration prometteuse de l'appropriation intercommunale de la formation des élus locaux

À cet égard, Quimperlé Communauté apparaît aujourd'hui comme **l'un des rares EPCI à avoir pris la compétence**, et ce, dès 2008. Une conseillère communautaire, chargée de l'égalité femmes/hommes et de la démocratie locale, est également investie de la délégation de la formation des élus locaux. « Dans cet EPCI, un élu qui souhaite se former doit se tourner vers l'intercommunalité, ce qui a contribué à créer une dynamique de formation au sein de ce territoire » (Mme Stricot-Berthevas, présidente de l'ARIC).

Quimperlé Communauté : un (rare) exemple d'appropriation intercommunale de la compétence formation des élus locaux

Dès 2008, Quimperlé communauté s'est vu confier la compétence de formation des élus des communes membres. Depuis les élections de 2020, **un plan de formation** a été construit avec des élus référents des seize communes de la communauté d'agglomération et une élue déléguée de l'EPCI. En 2020, un effort particulier a été réalisé pour l'accueil des nouveaux élus par l'organisation de deux « **pack d'intégration** », comprenant des formations **en présentiel** et **des webinaires** assurés par l'Association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC). L'EPCI s'est également investi dans l'accueil des nouveaux élus via la réalisation d'un guide d'accueil, la communication d'un portrait de territoire lors d'un séminaire de l'exécutif en septembre 2020, et également par la mise en œuvre d'un plan de formation des élus au titre des compétences confiées en la matière.

Source : site internet de Quimperlé communauté et rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne. Exercices 2016 et suivants, 2022, pp. 24 et 40.

Bien que disposant de la compétence en matière de formation des élus des communes membres, Quimperlé Communauté s'inscrit dans un réseau plus large de communes et d'intercommunalités bretonnes, structuré autour de **l'Association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC)**, laquelle se définit comme une « association de formation à vocation régionale, pluraliste et apolitique ».

(1) Art. 25 du projet de loi.

(2) Rapport IGA-IGAS précité (pages 18 et 77).

Pour **M. Camus**, l'ARIC, agréée par le CNFEL, illustre pleinement **l'intérêt** que présente **l'échelon intercommunal** en matière de formation des élus. Déployant son action à l'échelle des quatre départements de la région Bretagne, elle fédère **422 communes adhérentes**, dont 352 par l'intermédiaire de leur EPCI, soit au total 18 EPCI membres, et propose aux élus une offre de formation couvrant de nombreux domaines, y compris des bilans de compétences. Dans ce cadre, **les intercommunalités assurent un rôle d'animation déterminant** ; certaines, à l'instar de Quimperlé Communauté, y occupent même une place centrale, tant dans la structuration de l'offre que dans la dynamisation du réseau.

Comme l'explique **Mme Stricot-Berthevas** ⁽¹⁾, **les modalités d'action de l'association** reposent sur l'identification, au sein de chaque intercommunalité, de deux points de contact, généralement un agent territorial et un vice-président délégué à la formation des élus. Outre les échanges réguliers entretenus avec ces interlocuteurs, l'ARIC organise, une fois par an, une réunion rassemblant les référents (les « ambassadeurs de la formation ») désignés par chaque commune au sein de l'EPCI. Cette rencontre permet à la fois de **recenser les besoins exprimés au niveau communal** et de **faire émerger des thématiques d'intérêt communautaire**. Elle débouche sur l'élaboration d'une liste de propositions, que les référents soumettent ensuite à leur conseil municipal, afin que celui-ci puisse déterminer les formations qui l'intéressent. Sur cette base, plusieurs sessions de formation, généralement comprises entre trois et cinq par an, sont organisées autour des thématiques retenues.

Pour faire face à l'agenda contraint des élus, l'ARIC **planifie longtemps à l'avance les sessions de formation** dont les dates sont anticipées par les élus, ce qui contribue au succès de ces formations.

La fluidité et l'efficacité de cette organisation en font un exemple réussi de déploiement d'une offre de formation adaptée, associant étroitement les élus locaux d'un territoire et les professionnels qui y interviennent. Lorsqu'au sein d'un EPCI, un élu se voit confier une délégation à la formation des élus, **la circulation de l'information s'en trouve facilitée et le recours à la formation sensiblement renforcé**. C'est ce qui conduit Mme Stricot-Berthevas à considérer que l'échelon intercommunal apparaît comme le niveau le plus pertinent pour informer les élus de leurs droits en la matière et que **« l'EPCI qui adhère [à l'ARIC] au nom des communes membres constitue le modèle parfait »**.

(1) Audition du 26 février 2026.

L'ARIC, dont l'activité est cyclique comme les autres organismes de formation des élus locaux ⁽¹⁾, prévoit l'organisation d'une formation de deux journées et demi au titre d'un « **pack intégration** » pour l'accueil des nouveaux élus à l'issue des municipales de mars 2026, et de veiller à ce que la « session d'information » organisée par les préfetures, en lien avec les associations départementales de maires de la région Bretagne, intègre un volet spécifiquement consacré à la formation des élus.

b. La mutualisation intercommunale de la formation des élus locaux doit être favorisée sans pour autant être imposée

Si l'exemple de Quimperlé Communauté apparaît à la fois précurseur et isolé, l'ordonnance de 2021, en son article 7, a cherché à approfondir la possibilité de mutualiser en matière de formation des élus locaux, d'une part, en obligeant les communes à **se prononcer sur la possibilité du transfert** (qui reste facultatif) dans les six mois qui suivent le renouvellement municipal, d'autre part, en ouvrant la possibilité de recourir à des coopérations plus souples entre communes membres et EPCI. Il crée notamment l'obligation, pour chaque EPCI à fiscalité propre, de se prononcer, six mois après son renouvellement ⁽²⁾, **sur l'opportunité de proposer des outils communs** (par exemple, un plan de formation ou des webinaires) afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres. Ces outils communs sont laissés à la discrétion de l'EPCI tout comme leur contenu, mais doivent viser **uniquement les formations liées à l'exercice du mandat**, que celles-ci soient organisées à l'initiative des communes ou des élus *via* le DIFE ⁽³⁾.

L'obligation faite aux communes de délibérer ne trouvera à s'appliquer, pour la première fois, qu'à l'issue du renouvellement en cours des conseils municipaux. Il conviendra dès lors d'**attendre les premières délibérations municipales** adoptées en la matière pour apprécier, d'une part, la proportion de communes choisissant de transférer cette compétence à leur EPCI et, d'autre part, le nombre d'EPCI décidant de proposer des outils mutualisés au bénéfice des élus des communes membres. Ce n'est qu'à cette aune qu'il sera possible de **mesurer l'intérêt effectivement suscité**, auprès des élus, par les facultés ouvertes par l'ordonnance de 2021.

Les différentes auditions ont mis en évidence l'absence d'hostilité de principe, de la part des associations d'élus du bloc communal, à un transfert de la compétence de formation des élus locaux à l'échelon intercommunal, mais sous certaines conditions.

M. Laurent Trijoulet, directeur général adjoint, a ainsi indiqué que l'AMF n'est **pas favorable à un transfert obligatoire**.

(1) 2 196 élus formés en 2020, 669 en 2023.

(2) Et pour la première fois, six mois après la ratification de l'ordonnance (aux termes du II de l'art. 7 de l'ordonnance), soit au plus tard le 21 décembre 2021) pour les EPCI qui n'ont pas déjà la compétence.

(3) Nouvelle rédaction de l'art. L. 2123-14-1 issue de l'art. 7 de l'ordonnance du 20 janvier 2021.

Les relations entre maires et présidents d'EPCI étant par nature variables, certains maires peuvent ne pas souhaiter partager leur programme de formation avec l'exécutif intercommunal. À cela s'ajoutent des réserves déjà relevées par les corps d'inspection générale dans leur rapport de 2020, tenant notamment à la prédominance de la ville-centre ou encore à l'éloignement des instances intercommunales, critiques récurrentes adressées à cet échelon. Mme Jost-Lienhard confirme, pour sa part, que **ce transfert doit demeurer facultatif**, tout en soulignant l'intérêt que pourrait présenter l'EPCI dans l'information des élus sur leurs droits et sur l'offre de formation, **la conférence des maires pouvant constituer à cet égard un cadre pertinent**.

M. Yves Attou, représentant l'AMRF, considère qu'il convient « d'explorer la faisabilité du transfert de compétences, dans le prolongement de la voie ouverte par l'ordonnance de 2021 », tout en insistant sur **une démarche souple** et sur le **volontariat** des communes. La compétence pourrait être confiée aux EPCI mais aussi à des syndicats. **Une telle évolution pourrait se révéler pertinente pour les petites communes rurales**, dont les élus, confrontés à des exigences croissantes, éprouvent **un besoin accru de formation**, alors même qu'ils ne disposent pas toujours des ressources administratives nécessaires pour les appuyer ⁽¹⁾.

M. Guillaume Ségala, pour Villes de France, est plus **circonspect**, doutant que l'intercommunalité soit « le niveau le plus pertinent pour porter des actions de formation à destination des conseillers municipaux », faisant observer que sur les 150 sessions qu'il a pu organiser dans le cadre de ses activités de formateurs, « **deux seulement ont été organisés à la demande d'un EPCI** ».

La mutualisation de la compétence de formation des élus **se heurte, en pratique, à plusieurs freins**. Pour produire pleinement ses effets, comme l'illustre l'exemple de Quimperlé Communauté, un tel transfert suppose idéalement l'adhésion de l'ensemble, ou à tout le moins d'un nombre significatif, de communes membres, afin de permettre de véritables synergies et une gestion optimisée des besoins de formation. Or, **dans les intercommunalités de grande taille, cette condition est difficile à réunir**. À titre d'exemple, la métropole de Troyes Champagne Métropole a renoncé, en 2021, à se saisir de cette compétence, en raison notamment du nombre élevé de communes (81) et d'élus municipaux (1 237) à convaincre, ainsi que des délais contraints de mise en œuvre ; la métropole s'est engagée à la place à organiser des formations **dans le cadre du pacte de gouvernance** ⁽²⁾. Le transfert de la compétence apparaît moins complexe dans les communautés de communes ou d'agglomération de taille plus modeste.

(1) Table ronde du 24 mars 2026.

(2) Instauré par la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité », le pacte de gouvernance est un document cadre visant à définir les relations juridiques, financières et de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres (art. L. 5211-11-2 du CGCT).

Dans une note transmise, l'AMF fait également valoir qu'en raison du **silence des textes sur les modalités de calcul du budget formation transféré à l'EPCI**, celui-ci est conduit à transposer les règles applicables aux communes en additionnant les montants susceptibles d'être votés par les communes membres, ce qui est « juridiquement prudent » mais peut restreindre l'intérêt de ce transfert pour les communes concernées. En outre, le transfert de la compétence **ne dispense pas** ces dernières **de leur obligation d'organiser**, au cours de la première année du mandat, **la formation des élus titulaires d'une délégation** ⁽¹⁾. Même si l'EPCI met à disposition des outils à ses communes membres (comme par exemple un plan de formation commun), **celles-ci demeurent compétentes pour organiser les formations de leurs élus**.

Lors de la table ronde du 24 mars 2026, **M. Jean-Michel Brard**, député de Loire-Atlantique a suggéré de rendre obligatoire le transfert de la compétence à l'EPCI, **mais uniquement pour la gestion de la formation** (et non la formation elle-même, qui doit rester « **à la main de l'échelon communal** »). Les maires garderaient la maîtrise des inscriptions des élus de leurs communes, mais les élus auraient accès, au niveau **intercommunal**, à un **service mutualisé de gestion des dépenses** et de **promotion des offres de formation**. Cette approche est partagée par **M. Kada** ⁽²⁾ pour qui le niveau intercommunal peut être conçu comme un « **centre de ressources** », en particulier pour les petites communes en milieu rural, offrant des services mutualisés entre communes : dès lors, **il pertinent qu'on y trouve la formation des élus locaux**.

Pour la DGCL ⁽³⁾, représentée par sa directrice générale, Mme Cécile Raquin, **l'échelon intercommunal constitue la « bonne maille »** pour organiser la formation collective des élus des communes membres. Il offre un cadre pertinent pour appréhender **des projets communs à l'échelle d'un bassin de vie** et pour proposer **une offre de formation plus large et structurée**. Certaines thématiques, telles que la gestion des risques ou la transition écologique, se prêtent particulièrement à ce niveau d'intervention. Un développement plus systématique de formations organisées par les EPCI, notamment en début de mandat, permettrait également de **mieux faire percevoir aux élus communaux la valeur ajoutée de l'intercommunalité**.

De l'ensemble de ces échanges, il ressort que l'échelon intercommunal constitue **un niveau particulièrement pertinent pour structurer l'information et organiser de manière cohérente la formation des élus locaux**, notamment en **milieu rural**, où les petites communes disposent de moyens limités alors même que les besoins sont importants. C'est dans ces territoires que les modèles de Quimperlé Communauté et de l'ARIC gagneraient à être répliqués.

(1) Cette obligation n'est pas visée par l'article L. 2123-14-1 du CGCT.

(2) Audition du 25 mars 2025.

(3) Audition du 3 février 2026.

Dans les EPCI de plus grande taille, **les pactes de gouvernance ou de compétences** pourraient servir de support à un déploiement harmonisé et lisible de l'offre de formation à l'échelle du territoire. Bien entendu, ce mouvement doit être encouragé dans le strict respect du choix de chaque EPCI et de chacune de ses communes membres.

Recommandation n° 8 : Inviter les EPCI à fiscalité propre, en particulier les communautés de communes et les communautés d'agglomération, à se saisir de la compétence de la formation des élus locaux, que ce soit comme compétence facultative ou dans le cadre d'un pacte de gouvernance ou de compétences.

2. L'accompagnement des élus locaux dans leur parcours de formation doit relever de la responsabilité d'un service public à l'échelon national

Indépendamment des problèmes d'organisation de l'offre, il est ressorti des auditions menées par la délégation qu'en dépit de l'intérêt général qui s'attache à ce que l'ensemble des élus locaux puissent exercer correctement leurs fonctions, l'activité de formation, en elle-même, **n'avait jamais été conçue sous l'angle d'un service public.**

Pourtant, il est fréquent, dans **la tradition administrative française**, que des secteurs d'activité répondant à des besoins collectifs soient reconnus comme des « **services publics** »⁽¹⁾. L'accompagnement des **salariés** en matière d'emploi et de formation professionnelle fait, par exemple, partie intégrante du « service public de l'emploi », lui-même structuré autour d'un volet **financier** (versement d'allocations financées par des cotisations versées) et **d'opérateurs** identifiés.

(1) À l'appui d'un des grands arrêts du Conseil d'État (CE, 6 février 1903, Terrier), le commissaire du gouvernement Romieu argumentait en ce sens : « Qu'il s'agisse des intérêts nationaux ou des intérêts locaux, du moment où l'on est en présence de besoins collectifs auxquels les personnes publiques sont tenues de pourvoir, la gestion de ces intérêts ne saurait être considérée comme gouvernée nécessairement par les principes de droit civil qui régissent les intérêts privés, elle a au contraire par elle-même un caractère public [...]. »

L'exemple du service de l'emploi

L'article L. 5311-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008, définit le service public de l'emploi comme « **l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion** » des salariés et des demandeurs d'emploi. Ses prestations comprennent le « versement d'un revenu de remplacement », « l'accompagnement des demandeurs d'emploi » et « l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ».

Ce service public est **assuré par différentes entités** expressément mentionnées à l'art. L. 5311-2 du même code :

- les **services de l'État** chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ;
- l'opérateur **France Travail** pour ce qui a trait à l'accueil, à l'information, et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que le versement des allocations pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (Unédic) ;
- **l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** en matière de formation continue.

Comme l'a fait observer **M. Fabry** lors de la table ronde du 11 février 2026, « qui imaginerait **laisser au seul marché** la formation initiale des fonctionnaires, policiers municipaux ou directeurs d'hôpital ? » : selon lui, si le secteur privé peut constituer une force d'appui, **c'est bien à l'État de prendre la responsabilité de ce secteur**, sous la forme de ce qu'il désigne sous le terme de « service public de la formation initiale des élus locaux ». Lors de la table ronde du 28 janvier 2026, **M. Pierre Camus** a développé une réflexion similaire, considérant que « la démocratie locale est trop importante pour que l'on ne puisse envisager une forme de « CNFPT » consacré aux élus locaux » qui pourrait prendre la forme d'un service public.

Actuellement, **l'embryon de ce service public existe déjà avec le CNFEL** qui, par ses fonctions de régulateur, s'assure de la bonne organisation de l'offre, tant publique que privée. Il conviendrait, dès lors, que cette mission assurée par l'État soit **étendue** à ce qui fait cruellement défaut sur le terrain, à savoir **l'accompagnement** des élus locaux dans leur parcours de formation.

À l'image des autres activités d'intérêt général, ce nouveau service public pourrait être organisé de différentes manières :

1/ Il pourrait, tout d'abord, être **pris en charge directement par l'État**, qui mettrait en place une « direction de l'accompagnement à la formation des élus locaux » au sein, par exemple, de la DGCL. L'échelon national s'appuierait, au niveau territorial, sur les préfetures, notamment pour relayer les demandes émanant des élus locaux.

2/ Cette activité pourrait être confiée par délégation à un **opérateur national** existant – qui pourrait être le CNFPT. À défaut, la création d'un **établissement public ad hoc** peut être envisagée.

L'entité en charge de ce service public serait ainsi chargée **d'informer** les élus locaux sur leurs droits ainsi que de constituer et de mettre à jour un **catalogue centralisé** des formations disponibles. La gestion du **dispositif de financement mutualisé** des formations ⁽¹⁾ envisagé par le présent rapport lui serait également confiée.

Recommandation n° 9 : Créer à l'échelon national un service public d'accompagnement des élus locaux dans leur parcours de formation, qui serait chargé d'informer les élus sur leurs droits et de tenir à jour un catalogue centralisé.

D'un point de vue organisationnel, ce service public pourrait être assuré par l'État *via* la DGCL ou bien être délégué au CNFPT, voire à un établissement public *ad hoc*.

C. AU LIEU D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE DU FINANCEMENT, IL CONVIENT DE RENFORCER L'EFFECTIVITÉ DES DISPOSITIFS EXISTANTS

Face à la persistance de multiples blocages, il peut être tentant d'opérer une **remise en cause globale** des deux circuits de financement de la formation en vigueur. Il ressort des auditions qu'une telle option serait périlleuse et qu'il paraît préférable d'améliorer leur effectivité. L'effort budgétaire des collectivités pourrait ainsi être accru au travers d'un **mécanisme de péréquation** et plusieurs mesures permettant d'accroître **l'attractivité du DIFE** ont été identifiées.

1. Le rapprochement des deux circuits de financement de la formation doit être abandonné au profit d'une mobilisation effective des budgets des collectivités, qui pourrait prendre la forme d'un dispositif de mutualisation des dépenses financé selon un principe de péréquation

La pertinence d'une fusion du DIFE avec le droit à la formation issu de la loi de 1992 **n'apparaît pas établie**, tandis que le développement d'une mutualisation des dépenses, fondée sur un **mécanisme de péréquation**, semble constituer une voie plus opportune

a. La fusion des deux dispositifs, évoquée en 2020, apparaît comme une solution hasardeuse et pénalisante pour les collectivités

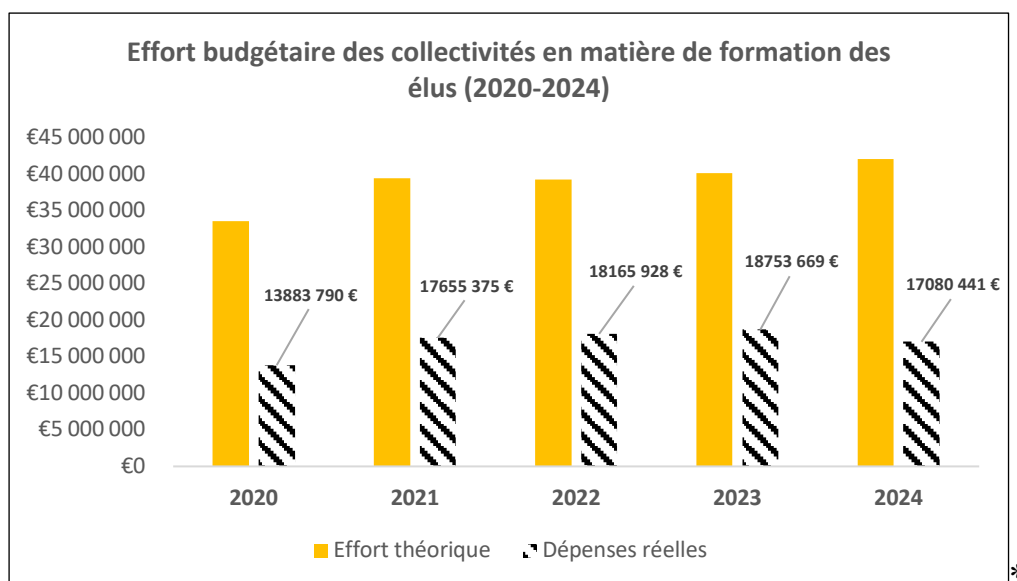
Si l'on fait abstraction des difficultés spécifiques rencontrées par le DIFE à la fin des années 2010, il ressort des auditions menées par la délégation que le recours peu élevé à la formation par les élus locaux **ne saurait s'expliquer par une insuffisance de moyens budgétaires**.

Le dispositif de budgétisation obligatoire par les collectivités mis en place en 1992 permet **théoriquement** aux intéressés de bénéficier d'un financement très important.

(1) Cf. recommandation n° 11 infra.

Au cours de son audition, M. Camus a estimé à plus de **2 milliards d'euros** par mandat de six ans le montant des crédits disponibles si toutes les collectivités inscrivaient un budget au plafond de 20 % ⁽¹⁾ des indemnités de fonction prévu par la loi. Cela représenterait pour un élu régional ou départemental une **enveloppe annuelle de 6 000 euros** ⁽²⁾.

L'effort réellement fourni par les collectivités reste, malheureusement, **bien en-deçà du plancher légal de 2 %**. Les éléments fournis par la DGCL confirment que les dépenses réalisées s'établissent chaque année à un montant situé entre **17 et 18 millions d'euros**, ce qui représente systématiquement **moins de la moitié** du minimum théorique (2020 : 41,3 % ; 2021 : 44,7 % ; 2022 : 46,2 % ; 2023 : 46,7 % ; 2024 : 40,5 %).



Sources : *Rapports de gestion du DIFE (double du produit des cotisations pour le calcul de l'effort théorique) – Contribution écrite de la DGCL pour les dépenses réelles.*

Afin d'amener les collectivités à rendre effectif leur effort budgétaire en faveur de la formation de leurs élus, l'IGA et l'IGAS avaient préconisé en 2020 la **fusion des deux circuits de financement** au sein d'un **dispositif unique**, dénommé « compte de formation de l'élu local » (**CFEL**). Ce compte, qui comptabiliserait des droits en euros à l'instar du DIFE, serait financé par un « Fonds national de la formation des élus locaux (**FNFEL**), lui-même abondé par :



- la **cotisation de 1 %** déjà versée au fonds de gestion du DIFE ;
- une **seconde cotisation** des collectivités correspondant au **budget minimum de 2 %** de formation des élus qui leur est imposé par la loi ⁽³⁾.

(1) Cf. page xx supra.

(2) Estimation donnée lors de la table ronde du 28 janvier 2026.

(3) Recommandations n° 4 et 6 du rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité.

Outre l'accroissement significatif des **ressources disponibles** pour la formation des élus, les corps d'inspection voyaient dans une telle réforme le moyen de mettre un terme à une « **cohabitation** » entre le DIFE et le droit à la formation financé par les collectivités, qui leur apparaissait comme une « **source de confusion** » pour les intéressés ⁽¹⁾. Mme Mouzon a ainsi rappelé les efforts importants des organismes pour « **faire connaître** » les dispositifs de formation auprès des élus ⁽²⁾. Mme Stricot-Berthevas, présidente de l'ARIC, a, pour sa part, indiqué que l'association avait choisi de consacrer une page entière de son **site Internet** pour rappeler de manière synthétique l'existence des deux systèmes ⁽³⁾.

Résumé droit à la formation	
 Droit historique	 DIFE
Date : 1992	Date : 2015
Droit : 24 jours de formation par élu.e/mandat	Droit : 400€ par année dans la limite d'un plafond de 800€ (Possibles variations à partir du 01.01.2023).
Objectif : Faciliter l'exercice des mandats	Objectif : Reconversion professionnelle des élu.e.s et faciliter l'exercice des mandats
Financement : Collectivités locales entre 2 et 20% de l'enveloppe indemnitaire.	Financement : Prélèvement de 1% sur les Indemnités des élu.e.s.
Obligation : Formation obligatoire pour tous/toutes les élu.e.s recevant une délégation.	Possibilité de cofinancements par l'élu.e ou la collectivité.
Régulation : Conseil National de la Formation des Elus Locaux (CNFEL).	Régulation : Caisse des dépôts et Consignations. Le CNFEL supervise l'équilibre financier du droit.
Démarche : individuelle ou collective.	Démarche : individuelle. Demande de prise en charge à la Caisse des Dépôts et Consignations. L'inscription se fait sur la plateforme « moncompteformation.gouv.fr » au plus tard 11 jours avant la date de la formation.
Structures habilitées : Organismes de formation agréés par le ministère de l'Intérieur	Structures habilitées : Organismes de formation agréés par le ministère de l'Intérieur et/ou le ministère du Travail.

Source : site Internet de l'ARIC.

La réforme de la formation des élus locaux engagée par le Gouvernement en 2021 (*cf. supra*) a repris plusieurs recommandations figurant dans le rapport des corps d'inspection précité, mais **pas celles portant sur la fusion des deux circuits de financement**. Interrogés sur ce sujet, MM. Giguet et Schechter, deux des rédacteurs du rapport, ont réaffirmé la pertinence théorique d'un rapprochement tout en reconnaissant qu'elle aboutirait à « **ouvrir un front supplémentaire** » avec les collectivités en les obligeant à inscrire des dépenses supplémentaires à une période où les relations financières avec l'État sont assez tendues. **Ils n'ont donc pas expressément réclamé sa mise en œuvre dans la période actuelle** ⁽⁴⁾.

À l'inverse, les représentants des organismes de formation auditionnés par la délégation ont souligné tout l'intérêt qui s'attache au **maintien de deux circuits distincts**.

(1) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (pages 44 et 48).

(2) Table ronde du 11 février 2026.

(3) Audition du 26 février 2026.

(4) Audition du 26 février 2026 précitée.

M. Aurélien Sebton, directeur général de Koncilio et président de la FNOFEL, a indiqué qu'il n'était « **pas favorable** » à la réforme envisagée par les corps d'inspection, estimant que cela « compliquerait l'accès à la formation » et, surtout, constituerait une « **régression** » pour ceux qui utilisent efficacement le système actuel ⁽¹⁾.

Pour Mme Mouzon ⁽²⁾, la distinction se justifie surtout par les usages différenciés qui s'attachent à chacun des deux dispositifs.

Le droit à la formation financé sur le budget de la collectivité offre à l'exécutif une occasion de « mobiliser ses élus » autour d'un sujet commun : il a une dimension « **collective** ». Le DIFE a, au contraire, une dimension essentiellement « **personnelle** » : il permet la prise en compte d'un besoin **individuel**, notamment quand « cela ne se passe pas bien collectivement ». Un tel dispositif apparaît particulièrement utile pour les élus minoritaires qui, comme le rappelle régulièrement l'Association des élus locaux d'opposition (AÉLO) sont parfois confrontés à des **refus de financement** de leurs formations **au mépris même de la loi** ⁽³⁾.

Enfin, on peut rappeler que la coexistence de deux dispositifs de financement n'est aucunement spécifique aux élus locaux et **s'applique également au secteur privé** : tout salarié bénéficie à la fois d'un droit à « l'adaptation » à son poste de travail, l'employeur étant invité à mettre en place le « **plan de développement des compétences** » mentionné au 1° de l'article L. 6312-1 du code du travail, et d'un droit individuel à la formation matérialisé par le « **compte personnel de formation** » (CPF) régi par l'article L. 5151-2 du même code.

À une époque où **les budgets des collectivités sont fortement mis à contribution**, notamment au titre de la participation à la maîtrise des dépenses publiques ⁽⁴⁾, il paraît peu opportun d'ajouter de nouvelles contraintes en opérant une fusion hasardeuse entre deux circuits de financement qui répondent à des besoins de formation **complémentaires** et, dès lors, **conservent toute leur légitimité**

Recommandation n° 10 : Maintenir la coexistence de deux dispositifs distincts de financement de la formation des élus locaux, chacun répondant à des besoins de formation complémentaires.

(1) *Audition du président de la FNOFEL du 26 février 2026.*

(2) *Table ronde du 11 février 2026.*

(3) *Par exemple, communiqué de l'association du 13 mars 2024 « Formation des élus : encore une Mairie contrainte d'appliquer la loi avec l'AÉLO ».*

(4) *Notamment au travers du dispositif de lissage conjoncturel (DILICO) mis en place par la loi de finances pour 2025 en son article 186 et confirmé par la loi de finances pour 2026, ainsi que de la hausse de douze points sur quatre années (2025, 2026, 2027 et 2028) du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) par le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025.*

b. Il pourrait, en revanche, être envisagé de mutualiser les dépenses de formation des élus au travers d'un mécanisme financé par une cotisation obligatoire et dégressive selon la taille de la collectivité

Les auditions menées par la délégation ont confirmé que la faible mobilisation des crédits alloués à la formation par les collectivités résidait moins dans l'absence de droit que dans **l'effectivité** de sa mise en œuvre. Comme l'a rappelé M. Camus lors de son audition, « **il suffirait simplement d'appliquer la loi pour résoudre une partie du problème** » ⁽¹⁾.

L'obligation de budgétisation posée par le législateur en 1992 est, en effet, très large : compte tenu de **la jurisprudence administrative** qui s'est développée sur ce sujet depuis de nombreuses années, l'exécutif local ne dispose quasiment **d'aucune marge de manœuvre** pour **refuser** à un élu local le règlement d'une facture de formation que celui-ci aurait acquittée.

Les conditions strictes du refus de prise en charge par une collectivité d'une dépense de formation

L'arrêt « Commune de Fenouillet » de la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux du 9 novembre 2010 précité ⁽²⁾ précise qu'une collectivité ne peut refuser de prendre en charge une formation suivie par un de ses élus que si :

- cette formation est **sans lien** avec l'exercice du mandat local ;
- l'organisme de formation **n'a pas été agréé** conformément à la procédure prévue à l'article L. 1221-3 du CGCT ;
- la dépense occasionnée est « excessive » et de nature à faire dépasser le **plafond de dépenses de 20 %** prévu par la loi.

Si ces trois conditions sont réunies, la collectivité est **obligée** de donner une suite favorable à la demande de l'élu : **aucune autre raison ne peut être invoquée**. Le tribunal administratif (TA) de Toulouse a ainsi considéré que **l'insuffisance des crédits** disponibles au budget ne pouvait constituer un motif de refus valable (TA de Toulouse n° 06044365, 2 octobre 2009). Le règlement intérieur d'une commune ne peut, par ailleurs, instaurer des conditions de recevabilité non prévues par la loi, **y compris des conditions de délai** (TA d'Amiens, 24 janvier 2012, n° 1002352).

Une légère restriction a été, toutefois, apportée récemment par la CAA Paris, qui a validé le refus apporté par la collectivité à une facture **directement** présentée par l'organisme de formation dans la mesure où il importe que le coût ait été supporté par l'élu lui-même au préalable ou qu'il y ait avec la collectivité un engagement contractuel autorisant le paiement direct (CAA Paris, n° 20PA02723, 4 mai 2022)

En dépit de l'étendue des possibilités qui leur sont offertes, les élus locaux ont souvent **une faible connaissance de leurs droits**.

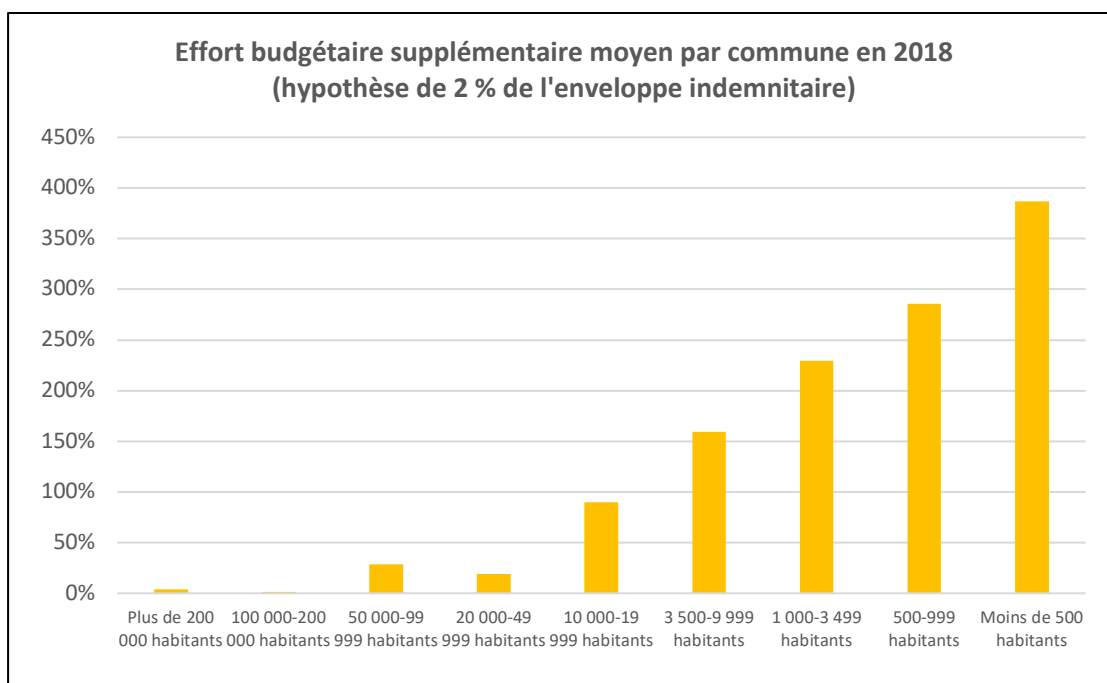
(1) *Propos tenus lors de la table ronde du 28 janvier 2026.*

(2) *Cf. page xx supra.*

Sans doute l'absence de toute ligne budgétaire dans le budget adopté par l'organe délibérant de la collectivité joue-t-elle un rôle dans la difficulté des élus à appréhender ce qu'ils peuvent réclamer de l'exécutif.

Dans leur rapport de 2020 précité, les corps d'inspection avaient estimé à **plus de 60 %** la proportion des communes n'ayant inscrit à leur budget **aucune dépense de formation** en 2018 ⁽¹⁾. Une telle situation n'est guère surprenante dans la mesure où l'effort budgétaire de chaque collectivité est calculé à partir de **l'enveloppe indemnitaire** qui, comme l'a rappelé M. Camus lors de la table ronde du 28 janvier 2026, est **un mécanisme par nature inégalitaire**.

L'estimation, effectuée par l'IGA et l'IGAS dans leur rapport de 2020 à partir des données de l'exercice 2018, du **coût supplémentaire** que représenterait l'application **uniforme** d'un effort budgétaire de **2 %** de l'enveloppe indemnitaire laisse entrevoir un impact financier **de plus en plus important au fur et à mesure que la taille de la collectivité diminue**. En effet, si le surcoût moyen de dépenses est évalué à 1 829 euros pour une commune de plus de 200 000 habitants (+ 4,1 %), il représente un **quasi-doublement** pour une commune de 10 000 à 19 999 habitants (+ 1 564 euros, soit + 89,7 %) et même un **quintuplement** pour une commune de moins de 500 habitants (+ 140 euros, soit + 388,9 %) ⁽²⁾.



Source : Secrétariat de la délégation à partir du rapport IGA-IGAS (page 48).

Afin de lever ce verrou budgétaire, M. Camus appelle à faire prévaloir une « **logique de péréquation entre collectivités territoriales** », seule à même de « garantir un accès plus équitable à la formation indépendamment de la taille ou des ressources budgétaires locales » ⁽³⁾.

(1) Rapport de l'IGA-IGAS de janvier 2020 précité (page 107).

(2) Ibid. (page 48).

(3) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 11 février 2026.

Une telle réforme avait été envisagée par le sénateur du Var, M. Pierre-Yves Collombat, dans le cadre de sa « proposition portant création d'un statut de l' élu communal » déposée en 2019 ⁽¹⁾, mais selon des modalités qui avaient été jugées « **contre-productives** ». Elle avait, dès lors, été **rejetée par le Sénat**.

La tentative avortée d'un mécanisme de péréquation sous la forme d'un « Fonds national pour la formation des élus locaux »

La PPL du sénateur Collombat créait, en son article 3, un Fonds national pour la formation des élus locaux, qui serait alimenté, à l'issue de chaque exercice budgétaire, par les **sommes non dépensées** des crédits inscrits au budget des communes au titre de la formation des élus. Ce fonds aurait eu pour objet de financer des actions de formation complémentaires à celles financées par la commune **dans les collectivités de moins de 3 500 habitants**.

La commission des lois du Sénat a rejeté cet article au motif qu'un tel mécanisme inciterait les communes à calibrer leurs dépenses sur leurs besoins réels **sans véritablement progresser en matière de mutualisation des dépenses**. Selon les termes employés par le rapporteur, M. Mathieu Darnaud, cette disposition constitue « une réponse **inaboutie** à une interrogation **réelle** » ⁽²⁾.

Une solution plus satisfaisante pourrait consister en la mise en place d'un dispositif de mutualisation des moyens alloués à la formation sous la forme d'un fonds alimenté par une cotisation des collectivités. Le fonds serait financé par une **cotisation acquittée obligatoirement** par les collectivités selon des modalités dépendant de la strate démographique de façon à aboutir à **une péréquation favorable aux communes de petite taille**.

Les collectivités territoriales pourraient ainsi se voir appliquer un **taux de cotisation dégressif** en fonction de la taille de la collectivité, des plus importantes aux plus petites. Certaines strates de collectivités pourraient être **exonérées totalement** ou **bénéficier d'un taux de réduit** de cotisation (par exemple, 1 % de l'enveloppe indemnitaire).

Le fonds disposerait ainsi de ressources qui lui permettraient de **régler les factures de formation dues par les collectivités** au titre du droit à la formation de leurs élus. La gestion du dispositif pourrait être confiée **au service public d'accompagnement à la formation des élus locaux** qui fait l'objet de la recommandation n° 9 *infra*.

(1) Proposition de loi sénatoriale n° 305 (2018-2019) du 12 février 2019.

(2) Rapport n° 533 (2018-2019) du 29 mai 2019 (commission des lois).

Le principe même d'une **prestation de services mutualisée** existe depuis longtemps dans le droit applicable aux collectivités territoriales et a même été **encouragé** par le législateur dans les années 2010 pour ce qui relève des relations entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) – y compris **sans fiscalité propre** – et ses communes membres ⁽¹⁾.

Bien entendu, ce dispositif n'aurait aucun droit de regard sur l'opportunité du règlement de la facture de la **collectivité, qui resterait le donneur d'ordre**, sous réserve du seul respect des critères d'éligibilité fixés par la loi et précisés par la jurisprudence administrative ⁽²⁾. Par ailleurs, dans une optique de libre administration, la collectivité **conserverait** la possibilité de **régler elle-même tout ou partie** des factures de formation qui lui seraient adressées : le système n'aurait ainsi vocation qu'à **aider les collectivités** à s'acquitter de leur obligation légale.

Un tel mécanisme de **péréquation** – dont les contours présentés ici méritent, naturellement, d'être affinés – permettrait ainsi de rendre **effective** l'obligation de financement de la formation des élus locaux instaurée en 1992 sans pénaliser les communes de petite taille.

Recommandation n° 11 : Remplacer l'obligation pour chaque collectivité d'inscrire des crédits d'au moins 2 % de l'enveloppe indemnitaire par une cotisation obligatoire qui servirait à financer un dispositif chargé de régler les factures de formation des élus locaux dues par les collectivités, dans le respect des critères fixés par la loi et précisés par la jurisprudence administrative.

Cette cotisation serait dégressive, de façon à ne pas pénaliser les communes de petite taille. Elle pourrait être affectée au service public d'accompagnement à la formation des élus locaux mentionné à la recommandation n° 9 *supra* dans l'hypothèse où le dispositif de règlement des factures lui serait confié.

2. En ce début de mandature, un « choc d'attractivité » au profit du DIFE et indispensable

Le DIFE, dont l'utilité est incontestable, doit trouver sa place auprès des élus locaux. Un effort de **promotion** et de **facilitation** pourrait être engagé au niveau de la Caisse des dépôts et consignations afin de mettre fin aux obstacles rencontrés par les utilisateurs. Parallèlement, l'offre devrait être stimulée par la **levée de certaines des restrictions** apportées au dispositif en 2021.

(1) L'art. L. 5214-16-1 du CGCT, dans sa rédaction résultant de l'art. 72 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe) autorise la mise en place par convention de diverses formes de mutualisation – ascendante ou descendante - entre une communauté de communes et ses communes membres. Un syndicat intercommunal peut également réaliser des prestations de services pour le compte d'une commune en application de l'art. L. 5211-56 du CGCT dans sa rédaction découlant de la loi « RCT » n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

(2) Cf. encadré *supra* (page xx). Le seuil de 20 % de l'enveloppe indemnitaire resterait, dans cette hypothèse, un des critères permettant à l'établissement de refuser la prise en charge d'une facture de formation.

a. La Caisse des dépôts et consignations doit s'affirmer pleinement comme le facilitateur et le promoteur du DIFE auprès des élus locaux

Le renouvellement général des conseils municipaux intervenu il y a quelques semaines devrait être l'occasion de **promouvoir le DIFE** auprès d'élus locaux afin que ceux-ci aient une meilleure connaissance du dispositif et, ainsi, y aient plus fréquemment recours. Pour l'instant, la Caisse des dépôts et consignations anticipe un **doublément** du taux de recours en 2026, soit environ **20 000 dossiers** de formation à traiter ⁽¹⁾. Même dans cette hypothèse, la diffusion du DIFE resterait très faible, puisque cela reviendrait à ne former que **3,6 %** du total des élus locaux.

Interrogés sur la mesure à **mettre en œuvre en priorité** pour rendre le DIFE plus attractif, les élus locaux auditionnés par la délégation le 24 mars dernier ont tous insisté sur la **résolution rapide** des problèmes d'accès à la plateforme MCE. Selon les termes employés par Mme Laurence Jost-Lienhard, représentante de l'AMF, la mise à disposition des élus locaux d'une « plateforme accessible et fonctionnelle » est une « **nécessité absolue** » ⁽²⁾. Lors de son audition ⁽³⁾, Mme Marianne Kermoal-Berthomé, directrice des politiques sociales à la Caisse des dépôts, a rappelé que l'accompagnement des élus locaux dans leurs démarches d'inscription s'articulait autour :

- d'une **assistance par téléphone** accessible *via* le numéro d'appel des usagers de Mon Compte Formation ⁽⁴⁾, avec un circuit de priorisation pour les élus. S'agissant plus précisément de l'activation d'une **identité numérique**, La Poste a mis en place un **deuxième numéro d'assistance** à distance ⁽⁵⁾ ;
- d'un **formulaire de contact** en ligne.

Il suffit de se rendre sur le site internet de « Mon Compte Formation », qui héberge également MCE, pour s'apercevoir **qu'aucun des deux numéros d'appels n'est mentionné**.

Mme Candice Dauge, directrice des solutions de confiance numérique grand public au sein de la filiale Docaposte, a précisé que le numéro « coupe-file » de La Poste **n'avait pas été publié sur Internet** afin de limiter les risques d'engorgement de la plateforme téléphonique par des appels d'utilisateurs non concernés. Il n'est donc pas surprenant que la ligne ait été **peu sollicitée**, Docaposte ayant recensé seulement **entre 40 et 60 appels par mois** depuis trois ans ⁽⁶⁾.

(1) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée par la direction des politiques sociales de la Caisse le 18 mars 2026.

(2) Table ronde du 24 mars 2026 (cf. page xx supra).

(3) Audition du 26 février 2026.

(4) ☎ 09 70 82 35 51 (disponible du lundi au vendredi de 9h à 17h).

(5) ☎ 09 70 81 00 50 (disponible du lundi au vendredi de 8h30 à 19h et le samedi de 8h30 à 13h hors jour fériés).

(6) Audition du 1^{er} avril 2026.

La **même discrétion** entoure le numéro d'urgence de la Caisse, qui ne semble diffusé que par des canaux indirects, notamment *via* les associations d'élus, ou à l'occasion de rencontres circonstanciées (webinaires, Congrès des maires, etc.). **Cette plateforme n'a enregistré que 248 appels en 2025** ⁽¹⁾.

Quant au formulaire de contact, il n'est accessible **qu'au terme d'une longue série de clics sur le site** ⁽²⁾. Selon Mme Dauge, une procédure d'inscription par courrier postal pour ceux qui ne parviennent pas à finaliser leurs démarches en ligne semble également avoir été mise en place ⁽³⁾, mais **aucune information** n'est donnée sur le site ⁽⁴⁾.

De toute évidence, ce dispositif d'accompagnement est insuffisant et doit être sensiblement renforcé. Lors de son audition, M. Ségala, directeur général de Villes de France, préconise la mise en place au sein de la Caisse des dépôts et consignations d'un véritable « service d'assistance à la connexion » qui serait **facilement identifiable** par les élus locaux et proposerait, en cas d'échec, une procédure de secours. M. Yves Attou, ancien maire de Saint-Christophe-sur-Roc et représentant de l'AMRF, estime **qu'il faut aller plus loin** et confier à la Caisse **une mission générale de promotion du DIFE** ⁽⁵⁾.

Bien qu'une telle mission – qui consisterait non seulement à **faciliter les démarches d'inscription**, mais aussi à **sensibiliser directement** les élus sur l'existence et les modalités d'utilisation du dispositif – ne soit pas formellement exclue du champ de compétences de la Caisse, **elle ne fait pas partie des objectifs** qui lui ont été assignés par l'État dans le cadre de la convention d'objectifs et de performance (COP) conclue pour la période 2025-2027.

(1) Données communiquées par la direction des politiques sociales de la Caisse.

(2) « Accueil / Aide et contact / Compte ou connexion / Je n'arrive pas à créer de compte / J'ai un message d'erreur ou j'ai plus de 67 ans / Contact ».

(3) Audition du 1^{er} avril 2026 précitée.

(4) Il semble qu'il faille d'abord contacter la Caisse des dépôts à l'adresse de messagerie suivante :

dfp_mcf_gestion-des-droits-et-formations@caissedesdepots.fr

(5) Table ronde du 24 mars 2026.

Les contours de la « gestion administrative » du fonds du DIFE assurée par la Caisse des dépôts et consignations

Bien qu'elle ait été désignée avant tout par le législateur comme le gestionnaire **financier** (perception des cotisations et traitement des dossiers de formation jusqu'au paiement) et **technique** (gestion du « service dématérialisé » et du « traitement de données à caractère personnel » mentionnés à l'art. L. 1621-5 du CGCT) du fonds du DIFE, la Caisse des dépôts et consignations doit également assurer la « **gestion administrative** » de ce fonds (IV de l'art. L. 1621-4 du même code).

L'art. R. 1621-6 dudit code fixe le périmètre de la **convention d'objectifs et de performance (COP)** que la Caisse doit conclure **tous les trois ans** avec l'État pour exercer ces différentes missions en application du III de l'art. L. 1621-4 précité.

Sont mentionnés :

- la « sécurité », la « régularité » et la « qualité » du service rendu (1°) ;
- le « recouvrement » des cotisations (2°) ;
- « **l'information** » des **élus locaux sur le DIFE** et « **l'accompagnement** » des **utilisateurs du service (4°)** ;
- la « gouvernance » et le « suivi financier » du fonds (5°).

La COP actuellement en vigueur, signée le 1^{er} juillet 2025 entre la DGCL et la direction des politiques sociales de la Caisse, est structurée autour de **trois axes**, eux-mêmes divisés en deux ou trois « **objectifs stratégiques** ».

Objectifs stratégiques	Axe 1	Axe 2	Axe 3
	Gérer les droits à formation des élus locaux et les services de la plateforme dédiée	<u>Accompagner les utilisateurs du service</u> et garantir un dispositif de qualité	Piloter le fonds et contribuer à la gouvernance du dispositif
1	S'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude du calcul des droits inscrits sur les comptes	Accompagner les utilisateurs de la plateforme	Recouvrer les cotisations
2	Garantir l'accessibilité et la sécurité de la plateforme	Élaborer une stratégie de contrôle	Piloter le fonds
3			Contribuer à la gouvernance du dispositif

L'accompagnement des utilisateurs est conçu de manière limitative : il s'agit, pour l'essentiel, d'une assistance « dématérialisée » (tutoriels, webinaires) ou d'un « accueil téléphonique ».

Le développement d'une « **relation opérationnelle** » est réservé aux organismes de formation et aux « collectivités » *stricto sensu* : **la promotion du dispositif** auprès des **titulaires de droits** n'est effectuée que « **ponctuellement** » à l'occasion d'un évènement « pertinent » ou par l'intermédiaire de « supports de communication » ⁽¹⁾. Assez logiquement, les indicateurs de performance assignés à la Caisse au titre de l'objectif n° 1 de l'axe n° 2 consistent à répertorier le nombre de réponses aux **courriels et appels** émanant des élus ainsi que le **nombre d'actions d'information** à destination de tous les utilisateurs de la plateforme ⁽²⁾.

La Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du DIFE, doit désormais s'affirmer pleinement comme le facilitateur et le promoteur du dispositif auprès des élus locaux.

Au titre de la **facilitation**, cela suppose :

– d'intégrer à la COP un objectif d'accompagnement personnalisé des **titulaires** de droits dans leurs démarches par une équipe d'assistance **facilement accessible** ;

– de **rendre publics** sur le site MCE les **adresses** de contact (poste et courriel) ainsi que les **numéros de téléphone** des plateformes d'assistance ;

– d'inviter le service d'assistance à se coordonner, le cas échéant, avec la Poste dans le cas où un élu serait bloqué dans la **création de son identité numérique**.

Afin de matérialiser ces objectifs, des indicateurs de performance spécifiques portant, par exemple, sur la **réduction du temps** consacré par un titulaire à une **première démarche d'inscription** ou la **résolution des blocages** signalés par les utilisateurs, seraient ajoutés à la COP.

Au titre de la **promotion**, la Caisse doit **se rapprocher des élus locaux**, dans toutes leurs composantes, pour les inciter **régulièrement** à utiliser leur DIFE. Au cours de son audition, Mme Kermoal-Berthomé indiquait que ses services avaient envisagé un moment de s'appuyer sur le **réseau des directions régionales de la Banque des territoires** pour diffuser les « kits » d'information sur le DIFE ⁽³⁾. Dans le souci de territorialiser l'action de la Caisse en faveur du dispositif, celle-ci pourrait ainsi **désigner un point de contact** dans chacune des 16 directions régionales de l'établissement. Parmi les tâches assignées à ce point de contact figureraient la fourniture d'un **premier niveau d'information** aux élus locaux sur les solutions d'assistance mises en place au niveau national ainsi que l'organisation d'actions de **sensibilisation** par tout moyen, y compris par des **déplacements** auprès des collectivités.

(1) COP 2025-2027 (page 11).

(2) Respectivement indicateurs 2.12 et 2.1.3 (COP 2025-2027 pages 31 et 32).

(3) Audition du 26 février 2026 précitée.

Dans le souci de **clarifier les tâches** confiées à la Caisse des dépôts et consignations, le 4° de l'art. R. 1621-6 du CGCT précité serait modifié afin d'ajouter une mission de « **promotion** » du DIFE auprès des **élus locaux** à celles, déjà existantes, d'information sur le dispositif et d'accompagnement des utilisateurs.

Bien évidemment, le surcoût que représenterait cette nouvelle mission pour la Caisse aurait vocation à être compensée par un **prélèvement complémentaire** sur les recettes du fonds au titre des **frais de gestion**. Un tel relèvement devrait être **soutenable** compte tenu du montant de la trésorerie accumulée par le fonds depuis 2022 ⁽¹⁾.

L'étendue des frais de gestion actuellement prélevés par la Caisse pour la gestion du DIFE

En application des dispositions du III de l'art. L. 1621-4 du CGCT, la Caisse des dépôts et consignations est habilitée à **prélever sur les ressources du fonds** du DIFE un montant correspondant aux « frais de mise en œuvre de ses missions ». Ce montant, qui est censé couvrir les frais de « gestion **administrative, technique, comptable et financière** » supportés par la Caisse (art. R. 1621-6 du même code), est fixé sous la forme d'un plafond d'engagement et de paiement par la **convention triennale** d'objectifs et de performance (COP).

La COP 2025-2027 en vigueur fixe, au titre du **paiement**, ces frais à **un peu moins de 2 millions d'euros pas an**. Pour 2025, ils sont évalués à 1,87 million d'euros, dont 1,14 million d'euros au titre des dépenses de **personnel** « métier » (60,7 %), 0,35 million d'euros (18,6 %) pour les **autres charges** (prestations bancaires, commissariat aux comptes, etc.) et 0,39 million d'euros (20,7 %) au titre du fonctionnement courant (**maintenance**) du système d'information.

Les **investissements** (1,18 million d'euros sur la période 2025-2027) ne sont pas refacturés immédiatement à l'État, qui ne s'acquitte que des **charges d'amortissement**.

Recommandation n° 12 : Confier à la Caisse des dépôts une mission générale de promotion du DIFE auprès des élus locaux consistant à faciliter les démarches d'inscription par une cellule d'assistance bien identifiée et facilement joignable par téléphone, courriel ou courrier postal et à sensibiliser directement les élus par l'intermédiaire d'un réseau de points de contacts positionnés au niveau des directions régionales de la Banque des territoires.

Officialiser cette mission à l'article R. 1621-6 du CGCT, autoriser la Caisse à accroître ses prélèvements pour frais de gestion au regard des nouvelles tâches exercées et modifier en conséquence la convention triennale d'objectifs et de performance conclue avec l'État.

(1) 49,2 millions d'euros au 31 décembre 2025 (cf. page xx supra).

Recommandation n° 13 : Mobiliser la Caisse des dépôts et consignations et la Poste autour d'un objectif d'amélioration du processus de création de l'identité numérique par un accompagnement, en ligne comme en bureau de poste, qui veillerait à mieux prendre en compte les difficultés rencontrées tant par l'ensemble des usagers que par les élus locaux.

b. Certaines des restrictions appliquées au régime du DIFE en 2021 peuvent aujourd'hui être levées afin de stimuler l'offre et la demande sur le marché

La **multiplication des restrictions** à l'utilisation du DIFE lors de la réforme de 2021 s'expliquait par la volonté de mettre un terme à la dégradation de la situation financière du DIFE, qui était devenue **critique**. Comme l'a souligné M. Giguet (IGA) en audition, le « contexte a changé » avec la **reconstitution** d'une trésorerie importante, ce qui permet d'envisager un « **allègement** » maîtrisé de certaines des **limitations** en vigueur ⁽¹⁾.

Au titre de la **demande** de formation, il pourrait être tentant de relever le plafond des droits, fixé à **800 euros** par l'arrêté ministériel du 27 mars 2023. À première vue, comme l'ont relevé MM. Camus et Bourdon lors de la table ronde du 28 janvier 2026, le coût de certaines formations sur le marché, notamment des bilans de compétences, est souvent bien plus élevé – de l'ordre de **1 200 à 1 500 euros**. C'est même la raison pour laquelle la mission d'information sur le statut de l'élu local menée par la délégation en 2023 avait **préconisé son doublement** ⁽²⁾.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, le **niveau** du plafonnement appliqué au DIFE **n'est pas véritablement un obstacle à la formation**, car les organismes pratiquent désormais une modération tarifaire qui permet à un élu d'obtenir le financement d'une formation **sans qu'il y ait un reste à charge important**. Mme Kermoal-Berthomé a ainsi rappelé en audition ⁽³⁾ que, si l'on ne prend en considération que les formations liées à l'exercice du mandat, le coût moyen d'une formation financée par le DIFE s'élevait à un peu plus de **400 euros** ⁽⁴⁾. Ainsi, en prenant comme hypothèse un coût de **500 euros** par formation, la Caisse des dépôts estime que les ressources ordinaires du DIFE pourraient financer jusqu'à **38 000 formations** sans qu'il soit besoin de ponctionner la trésorerie ⁽⁵⁾. Même s'il s'avérait nécessaire d'effectuer un prélèvement, les réserves constituées pourraient financer près de **100 000 dossiers** de formation supplémentaires ⁽⁶⁾.

(1) Audition du 25 février 2026 précitée.

(2) Proposition n° 43 du rapport n° 2019 du 20 décembre 2023 (M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout, rapporteurs).

(3) Audition du 26 février 2026 précitée.

(4) 429 euros en 2024 (rapport de gestion du DIFE 2024 – page 19).

(5) Réponse écrite au questionnaire d'audition adressée par la direction des politiques sociales de la Caisse le 18 mars 2026.

(6) Calcul réalisé par la délégation à partir du montant de la trésorerie du DIFE constatée au 31 décembre 2025.

Il n’y a donc aucun obstacle – si ce n’est **psychologique** – à ce que les élus mobilisent plus largement leur DIFE. Or, un nouvel élu local pourrait être **réticent** à s’engager s’il ne considère que le montant des droits acquis sur une année, soit **400 euros** ⁽¹⁾. Afin de lever ce blocage, M. Ségala, directeur général de Villes de France, suggère de permettre aux élus de bénéficier de droits à **800 euros dès la première année du mandat** ⁽²⁾. Lors de son audition, la DGCL a également indiqué qu’elle ne serait **pas défavorable** au principe d’une telle réforme car c’est bien « au cours de la première année de mandat que l’ élu a le plus besoin de se former » ⁽³⁾.

Un tel relèvement paraît de nature à rendre le DIFE plus attractif qu’il ne l’est aujourd’hui. Comme la DGCL l’a précisé dans sa contribution écrite aux travaux de la délégation, le doublement des droits serait limité à la **première année** suivant **chaque renouvellement général** de la strate de collectivités concernée. Consécutivement, les droits acquis seraient **réduits à zéro lors de la deuxième année**, puis réévalués à leur montant habituel (400 euros) à compter de la troisième année ⁽⁴⁾.

Recommandation n° 14 : Permettre à tout élu local de bénéficier d’un DIFE au plafond (soit 800 euros) au cours de la première année suivant chaque renouvellement général de la strate de collectivités concernée. Les montants acquis seraient utilisables pendant deux ans sans possibilité d’acquérir de nouveaux droits au cours de la deuxième année et l’ élu pourrait de nouveau acquérir de nouveaux droits de 400 euros à compter de la troisième année.

L’attractivité du DIFE ne vaut pas que pour les élus locaux, **mais aussi pour l’offre de formation issue du secteur privé à but lucratif.** Comme l’a souligné en audition ⁽⁵⁾ M. Sebton, président de la FNOFEL, les restrictions apportées au marché par l’État ont conduit à **fragiliser le « modèle économique »** des entreprises intéressées.

La principale critique formulée par les représentants du secteur privé auditionnés porte sur le **plafond horaire de 80 euros HT** appliqué en 2021 ⁽⁶⁾. Faute de temps disponible, les élus privilégient des modules assez courts, **d’une durée comprise entre quatre et sept heures** ⁽⁷⁾. Dès lors, une formation de sept heures ne sera rentable que si elle réunit au moins **six élus**, de façon à pouvoir engranger un chiffre d’affaires d’au moins 3 000 euros sur l’opération. Dans cet exemple, le seuil de rentabilité est porté à **dix élus** pour une formation de quatre heures.

(1) Art. 1^{er} de l’arrêté ministériel du 12 juillet 2021 (cf. supra).

(2) Table ronde du 24 mars 2026.

(3) *Propos tenus par Mme Cécile Raquin (DGCL) lors de son audition du 3 février 2026.*

(4) *Réponse écrite au questionnaire d’audition adressée par la DGCL le 10 mars 2026.*

(5) *Audition du 26 février 2026 précitée.*

(6) *Arrêté ministériel du 16 février 2021 précité.*

(7) *Données communiquées par Mme Mouzon, vice-présidente de la FNOFEL, lors de la table ronde du 11 février 2026.*

Un organisme de formation qui voudrait **compenser** la faible rentabilité par un **effectif d'élus locaux plus élevé** ne pourrait pas aller très loin en raison de la limitation à **15 personnes** du nombre de participants par session de formation ⁽¹⁾.

Dans ce cadre contraignant, l'organisation d'une session de formation pour des élus locaux pose de **véritables problèmes pratiques** aux organismes privés, car il n'est pas toujours facile de rassembler un nombre de stagiaires suffisant pour une thématique donnée – et encore moins de **les réunir au même moment**. Selon M. Sebtou, cela conduit de temps en temps des organismes à refuser des demandes de formation faute de conditions économiques viables. « **Refuser de former un élu est, en soi, problématique** » ⁽²⁾.

Pour dommageable qu'elle soit pour l'équilibre du marché, une telle situation n'est guère surprenante au regard de ce que recommandaient l'IGA et l'IGAS dans leur rapport de 2020 précité.

S'agissant du **coût horaire**, les corps d'inspection estimaient « raisonnable » de fixer le plafond à **100 euros HT** « au regard du modèle économique des organismes de formation » ⁽³⁾. Dans un premier temps, le Gouvernement a suivi strictement cette préconisation en juillet 2020 ⁽⁴⁾, avant **d'abaisser le taux horaire maximal à 80 euros HT en février 2021** ⁽⁵⁾. L'IGA et l'IGAS avaient également proposé de fixer un nombre maximum de stagiaires « afin d'éviter que la tendance à accroître le coût horaire ne soit remplacé par la tendance à accroître sans limite le nombre de participants » ⁽⁶⁾, mais ils avaient établi cette limite à **25 personnes, et non à 15**.

Il paraît difficile d'envisager le développement d'une offre privée de formation dans les prochaines années **sans la levée de certaines des restrictions réglementaires affectant l'équilibre économique des acteurs privés**. Sans aller jusqu'à reprendre la proposition de M. Sebtou, qui évoquait en audition une hausse de « **50 %** » du taux horaire ⁽⁷⁾, il paraît envisageable de le porter au montant préconisé par les corps d'inspection en 2020, soit **100 euros HT (+ 25 %)**. Dans la même logique, le plafond du nombre de participants par session serait relevé à **25 personnes**.

(1) Art. 3 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 2021 précité.

(2) Propos tenus par M. Sebtou lors de l'audition du 26 février 2026 précitée.

(3) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (page 52).

(4) Arrêté ministériel du 29 juillet 2020.

(5) Arrêté ministériel du 16 février 2021.

(6) Rapport IGA-IGAS de janvier 2020 précité (ibid.).

(7) Suggestion formulée lors de l'audition du 26 février 2026 précitée.

Recommandation n° 15 : Rétablir un certain équilibre économique sur le marché de la formation des élus locaux en :

- relevant à 100 euros HT, au lieu de 80 euros HT, le plafond tarifaire par heure de formation ;
- portant à 25 personnes le nombre maximal de participants par session.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du mercredi 15 avril à 15 heures, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/euXVEs>

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES (HORS TABLES RONDES)

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales ;
- M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale ;
- Mme Gaëlle Lugand, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale ;
- Mme Anne-Claire Petitpas, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux.

Inspection générale de l'administration (IGA) / inspection générale des affaires sociales (IGAS)

- M. Xavier Giguet, inspecteur général de l'administration ;
- M. François Schechter, inspecteur général des affaires sociales.

Caisse des dépôts et consignations (CDC) – Direction des politiques sociales

- Mme Marianne Kermoal-Berthomé, directrice des politiques sociales ;
- M. Nicolas Melnikoff, responsable du service de gestion de la formation professionnelle ;
- Mme Éva Catrin, conseillère chargée des relations institutionnelles.

Groupe La Poste

- Mme Candice Dauge, directrice des solutions de confiance numérique grand public au sein de Docaposte, filiale du groupe La Poste ;
- M. Jorge Bras, délégué à l'action territoriale à la direction des affaires territoriales et publique du groupe La Poste.

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

- M. Aurélien Sebton, président.

Conférence des présidents des universités – France Universités

- M. Lamri Adoui, président de l'université de Caen Normandie, président de France Universités ;
- M. Antoine Guéry, conseiller chargé des relations institutionnelles et parlementaires.

Association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC)

– Mme Gaëlle Stricot-Berthevas, maire de Saint-Abraham (56), présidente de l'ARIC.

Universitaires

– M. Nicolas Kada, professeur de droit public à l'université de Grenoble Alpes, membre du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).