

**2106757 – Association des maires et des présidents d’intercommunalité de Meurthe-et-Moselle (ADM54) et M. Jean-Philippe Hadot**  
**2106927 – ADM 54 et M. Frédéric Jacquot**  
**2106928 – ADM 54 et M. Jean-Claude Grasser**  
**2106929 – ADM 54 et Mme Dominique Goepfer**  
**2106930 – ADM 54 et Mme Nicole Clavier**  
**2106931 – ADM 54 et M. Grégor Prigent**  
**2106932 – ADM 54 et Mme Estelle Brini**  
**2106933 – ADM 54 et M. Maurizio Petronio**  
**2106935 – ADM 54 et M. Julien Barbier**  
**2106936 – ADM 54 et Mme Eloïse Helluy**  
**2106937 – ADM 54 et M. François Horn**  
**2106938 – ADM 54 et Mme Sonoa Huart**  
**2106939 – ADM 54 et M. Claude Kubiack**  
**2106940 – ADM 54 et Mme Stéphanie Laporte**  
**2106941 – ADM 54 et M. Amador Perez**  
**2106954 – ADM 54 et Mme Maud Lorenzi**  
**2106955 – ADM 54 et M. Nicolas Sibille**  
**2106956 – ADM 54 et Mme Noëlle Vogin**  
**2106958 – ADM 54 et M. Philippe Marchand**  
**2106959 – ADM 54 et Mme Marie-Ange Challine**  
**2106960 – ADM 54 et M. Jean-Louis Antoine**  
**2106961 – ADM 54 et M. Daniel Bastien**  
**2107024 – ADM 54 et Mme Aline Kockeisen**  
**2107029 – ADM 54 et Mme Domenica Lumaca**  
**2107033 – ADM 54 et Mme Isabelle Martz**  
**2107039 – ADM 54 et M. Frédéric Maurice**  
**2107042 – ADM 54 et Mme Pascale Fabbri**  
**2107044 – ADM 54 et M. James Moineaux**  
**2107046 – ADM 54 et Mme Corrine Ferraro**  
**2107050 – ADM 54 et Mme Anne-Sophie Mouchiroud**  
**2107056 – ADM 54 et Mme Nancy Mawrot**  
**2107060 – ADM 54 et Mme Véronique Français**  
**2107063 – ADM 54 et M. Charles François**  
**2107071 – ADM 54 et M. Allan Gatimel**  
**2107074 – ADM 54 et M. Patrice Houin**  
**2107080 – ADM 54 et M. Jean-Paul Kiennemann**  
**2107150 – ADM 54 et M. David Buono**  
**2107152 – ADM 54 et Mme Nathalie Butlingaire**  
**2107156 – ADM 54 et Mme Katia Chiarotto**  
**2107158 – ADM 54 et Mme Marlène Curina-Prillieux**  
**2107163 – ADM 54 et M. Sébastien Daubigny**  
**2107165 – ADM 54 et M. Jean-Luc Denis**  
**2107166 – ADM 54 et M. Gérard Doyen**  
**2107225 – ADM 54 et Mme Jacqueline Pescara**  
**2107226 - ADM 54 et M. Franck Chery**  
**2107227 - ADM 54 et Mme Nathalie Paucet**  
**2107228 - ADM 54 et M. Alain Pillot**  
**2107230 - ADM 54 et M. Fabrice Poirrette**  
**2107232 - ADM 54 et M. Frédéric Privet**

**2107244 - ADM 54 et M. Frédéric Richard-Maupillier**  
**2107440 - ADM 54 et M. Pierre Vallance**  
**2107442 - ADM 54 et Mme Judith Rodriguez**  
**2107445 - ADM 54 et M. Jean-Pierre Roux**  
**2107446 - ADM 54 et M. Robert Santoro**  
**2107448 - ADM 54 et M. Bertrand Schultheiss**  
**2107450 - ADM 54 et Mme Maryline Wiesener**  
**2107451 - ADM 54 et Mme Edith Voignier-Aubry**  
**Audience du 23 mai 2023**  
**Formation des élus**  
**Rapporteur : Marie-Christine, Laure et Anne**

**Conclusions**  
**Mme Jeanne Ménéménis, rapporteur public**

Madame la présidente,  
Mesdames les conseillères,

L'enracinement de la République à la suite de la défaite de Sedan n'a pas entraîné que l'aurore de nos grandes libertés publiques et de nos grands principes d'organisation sociale. Il a également mis fin à l'administration des communes peu autonomes par des notables qui en retiraient des avantages honorifiques. A partir de 1882, il est mis fin à la désignation des maires par les préfets, ce qui ouvre l'accès à la fonction à des acteurs jusque-là fort éloignés des responsabilités politiques locales. Un procès en illégitimité leur est d'ailleurs rapidement intenté au tournant du XXe siècle, tant beaucoup des nouveaux édiles s'avèrent incapables d'assurer la gestion des affaires courantes.

La jeune Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) saura en tirer les leçons et lance, notamment sous l'égide d'Albert Thomas, un mouvement d'« éducation municipale » afin de donner aux militants devenus maires les rudiments de connaissances leur permettant d'assurer leurs fonctions. Sont alors posées les premières pierres de la formation des élus.

Il faut bien reconnaître que cette formation restera bien sommaire jusqu'aux années 1970 car elle peine à se départir de considérations idéologiques. A compter de l'apparition de la crise économique, la formation des élus bénéficie d'un contexte global de démocratisation de la formation tout au long de la vie pour les salariés et de la prise de conscience d'une technicité croissante de l'action publique. Le droit à la formation pour les élus fait donc l'objet d'une loi du 3 février 1992 et une instance de régulation est créée, le Conseil national de la formation des élus locaux.

La formation des élus se construit alors dans le cadre d'un marché régulé par l'Etat. La loi prévoit des financements publics, accordés sous réserve que l'organisme de formation soit agréé par le ministère de l'intérieur. Les demandes de formation peinent en réalité à décoller avant la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat : la formation devient une dépense obligatoire pour les collectivités et le droit individuel à la formation (DIF) est élargi aux élus locaux. Les élus bénéficient ainsi d'une formation de vingt

heures chaque année qui est cumulable sur toute la durée du mandat (article L. 2123-12-1 du code général des collectivités pour les membres du conseil municipal, article L. 3123-10-1 pour les membres du conseil départemental, article L. 4135-10-1 pour les membres du conseil régional).

Dans les affaires qui viennent d'être appelées, vous êtes saisies par cinquante-sept élus locaux et l'association des maires et des présidents d'intercommunalité de Meurthe-et-Moselle (ADM 54). Ils contestent une décision du 2 février 2021 par laquelle la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a refusé de faire droit à leur demande de financement dans le cadre du DIF-élus pour une formation dispensée par l'ADM 54 intitulée « Comprendre le budget communal » devant se dérouler, selon les cas, en février ou en mars 2021.

Nous vous proposons un rapide rappel du cadre juridique à la date des décisions attaquées.

Le financement du DIF-élus est assuré par un fonds géré par la Caisse des dépôts. Cette dernière a la charge d'instruire les demandes de formations présentées par les élus selon les modalités d'une convention de mandat avec l'Agence de services et de paiement (article L. 1621-3 du CGCT). Cette instruction a pour finalité de vérifier que i) le nombre d'heures de formation auquel l' élu a droit n'est pas dépassé ; ii) la formation faisant l'objet de la demande concerne l'exercice du mandat de l' élu ou et l'acquisition des compétences nécessaires à sa réintégration professionnelle à l'issue du mandat ; iii) le coût horaire de la formation ne dépasse pas 100 euros (article R. 1621-8). En outre, seuls certains organismes de formation peuvent dispenser des formations éligibles au DIF-élus : les organismes agréés par le ministère de l'intérieur pour les formations relatives à l'exercice du mandat et les formations éligibles au compte personnel de formation pour les formations contribuant à la réinsertion professionnelle (article R. 2123-22-1 A pour les membres d'un conseil municipal).

Pour refuser aux cinquante-sept élus qui vous saisissent le financement de la formation « Comprendre le budget municipal », la Caisse des dépôts s'est fondée sur le motif que l'ADM 54 envisageait de sous-traiter cette formation à un organisme qu'elle soupçonne de pratiques contraires à la réglementation relative au DIF-élus, la société Formaeco.

Il faut bien reconnaître que le tableau dressé par la Caisse des dépôts relatif aux pratiques frauduleuses et occultes de certains organismes de formation à son détriment propre ainsi qu'à celui du fonds du DIF-élus est absolument désastreux. Le rapport co-produit par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales en janvier 2020 intitulé « La formation des élus locaux » ne sera pas de nature à vous rassurer : il insiste sur le faible nombre d'élus qui se forment, sur l'impossibilité de garantir des formations de qualité au juste prix et sur le nécessaire renforcement du contrôle des organismes de formation pour éviter les dérives.

L'ordonnance n° 2012-45 du 20 janvier 2021 a cherché à répondre en partie à ces critiques : désormais, le ministre de l'intérieur peut suspendre l'agrément d'un organisme de formation pour une durée maximale de quatre mois lorsque l'organisme de formation ne respecte pas l'ensemble de ses obligations, qu'il ne remplit plus les critères fixés pour l'obtention de l'agrément ou qu'il a commis des actes susceptibles de faire peser un doute sérieux sur la régularité de sa gouvernance et de sa gestion ou sur la réalité ou la qualité de ses formations.

En outre, le rôle de la Caisse des dépôts dans l'instruction des demandes de formation des élus a été étendu par le décret n° 2021-1708 du 17 décembre 2021 : la Caisse peut en effet refuser ou suspendre le paiement d'une formation lorsqu'elle constate le manquement d'un organisme de formation, ainsi que demander le remboursement des sommes indûment versées. Toutefois,

ces dispositions, qui figurent à l'article R. 1621-8-1 du code général des collectivités territoriales, ne sont entrées en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Elles ne peuvent donc pas s'appliquer à la date des décisions attaquées.

A la date du 2 février 2021, le rôle de la Caisse des dépôts dans l'instruction des demandes de formation par un élu est strictement encadré, ainsi que nous venons de l'expliquer. Il se limitait au contrôle de l'éligibilité de la formation à raison de son contenu et de la détention par l'organisme qui l'assurait d'un agrément ministériel. La Caisse des dépôts n'avait pas à vérifier que l'organisme de formation auquel l'ADM 54 envisageait de sous-traiter la formation concernée était soupçonné de fraudes. Or, c'est bien ce dernier élément qui fonde l'ensemble des décisions attaquées. Ces dernières sont donc à notre sens entachées d'une erreur de droit.

En outre, il nous semble que la formation « Comprendre le budget municipal » remplissait toutes les conditions que nous avons rappelées pour qu'elle puisse être prise en charge par la Caisse des dépôts. La plaquette produite par les requérants indique que la formation a pour finalité de présenter les différents documents budgétaires et comptables, comprendre les principes, le cadre et le contenu du budget et connaître les conditions de l'équilibre budgétaire. Dans ces conditions, nous pensons qu'une telle formation répond bien aux besoins liés à l'exercice du mandat.

De plus, cette formation a vocation à être réalisée par deux intervenants, l'un de l'ADM 54 et l'autre de la société Formaeco ; ces deux organismes disposent tous deux de l'agrément ministériel. Si les décisions attaquées évoquent les soupçons de fraude pesant sur la société Formaeco, les mémoires en défense précisent que les fraudes en cause concerneraient la sous-traitance par la société Formaeco de formations auprès d'organismes qui ne disposeraient pas de l'agrément ministériel requis. Quoi qu'il en soit, les deux organismes co-animateurs disposent bien de cet agrément ministériel.

Il nous apparaît ainsi que la formation en cause est bien une formation éligible au DIF-élus. Les seuls éléments restant à trancher sont ceux relatifs au plafond d'heures de formation pour chacun des élus et au tarif horaire mais ils ne sont absolument pas contestés par la Caisse des dépôts. Vous pouvez donc considérer qu'aucun des cinquante-sept élus n'a dépassé son plafond d'heures et que le taux horaire de la formation est inférieur au plafond de 100 euros.

Il n'y avait donc aucun motif pour que la Caisse des dépôts refuse aux requérants la prise en charge de la formation litigieuse.

PCMNC :

- à l'annulation des décisions attaquées
- à ce qu'il soit enjoint à la Caisse des dépôts et consignations de prendre en charge les formations dont elle a rejeté la prise en charge
- à ce qu'une somme de 800 euros soit mise à la charge de la Caisse des dépôts pour chacune des affaires au titre des frais de l'instance
- au rejet des conclusions présentées par la Caisse des dépôts au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative