

Comprendre les enjeux de la réforme du droit de la formation des élus locaux de 2021

Le droit de la formation des élu.e.s est longtemps resté discret. Promulgué dans un premier temps en 1992 et complété par le DIFe en 2015, ce droit a rarement été au centre de l'attention du législateur ou du politique. En 2019 toutefois, après avoir commandé un rapport à l'Inspection Générale de l'Administration et des Affaires Sociales (IGA-IGAS)¹, le Gouvernement s'est lancé dans une réforme profonde pour répondre à deux grands enjeux ; dynamiser le marché en préservant un équilibre financier viable et standardiser la qualité des enseignements en endiguant les dérives constatées.

Donner envie aux élus de se former dans un cadre financier contraint

Depuis que la formation fait partie des droits attachés à l'exercice du mandat local, peu d'élu.e.s locaux y recourent. Chaque année, alors que les collectivités peuvent théoriquement consacrer jusqu'à 315 millions d'euros pour la formation, seuls 15 millions sont en moyenne dépensés. Pour le DIFe, le problème est inverse. Avec son système de prélèvement sur les indemnités des élu.e.s, la Caisse des Dépôts et Consignation dispose d'un budget annuel de 18 millions d'euros, limitant de fait le nombre d'élu.e.s pouvant accéder à leur droit. Il y a donc aujourd'hui un enjeu de développement de la pratique.

Néanmoins, en l'état du droit, si la majorité des élu.e.s se formait, le niveau des dépenses annuelles seraient très élevées. De fait, en cherchant à réformer le droit pour faciliter l'accès des élu.e.s à la formation, le Gouvernement crée des dispositifs pour en limiter les dépenses. Le cas le plus emblématique est celui du DIFe. La modification d'un calcul horaire (cumulable tout au long du mandat) à un calcul en euros (non cumulable) permet de rationaliser les dépenses. Les élu.e.s disposent désormais de 400€ par année dans la limite d'un plafond de 700€. Toutefois, et malgré les possibilités de cofinancements individuelles ou institutionnelles du DIFe, la notion d'équilibre financier est entrée en vigueur. Chargé d'en assurer le contrôle, le CNFEL a reçu comme nouvelle fonction de prévoir de manière triennale la gestion des fonds administrés par la CDC. En cas de déséquilibre, le CNFEL a autorité pour modifier la valeur des droits acquis par les élu.e.s (*soit diminuer le seuil annuel de 400€*), le montant des cotisations (*soit le 1% prélevé sur les indemnités*) ou les conditions de prise en charge des formations (*soit les prix des formations facturés aux élu.e.s*). Autrement dit, le Gouvernement cherche moins à ajuster l'enveloppe du DIFe en fonction de la demande réelle des élu.e.s que de préserver cette enveloppe contre une possible hausse de la demande. Une simplification notable semble venir de la refonte du service dématérialisé pour permettre aux élu.e.s d'utiliser leur DIFe. Le site « moncompteformation.gouv.fr » permettra normalement aux élu.e.s d'avoir un accès simplifié à leur droit ainsi qu'aux offres de formation sans passer par la CDC.

La véritable facilitation d'accès au droit se retrouve plus dans la réforme du droit historique. Alors que chaque collectivité est traditionnellement en charge des dépenses de formation de ses élus, la réforme ouvre la possibilité d'une mutualisation intercommunale. Les communes membres d'une EPIC peuvent transférer la compétence à l'intercommunalité. Dans ce cas, l'intercommunalité reçoit et administre les financements. C'est elle qui développe la politique de formation des élus intercommunaux et municipaux. A contrario, les communes peuvent conserver cette compétence et laisser à l'intercommunalité le soin de proposer de manière facultative des outils communs pour aider au développement de la formation des élus municipaux.

La volonté d'une telle mutualisation est de faciliter l'accès des élu.e.s municipaux les moins représentés en formation ; ceux siégeant dans les communes de moins de 2.000 habitants. Dans la mesure où se sont eux qui disposent de moins de moyens pour se former, la mutualisation doit jouer

¹ Pour accéder au rapport : https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-084-formation_elus_locaux-d.pdf

le rôle d'une « péréquation intercommunale » et maximiser les fonds disponibles sur un même territoire. Cependant, il est à noter que malgré son caractère obligatoire, 62% des communes n'inscrivent pas de ligne propre à la formation dans leur budget. Autant d'élu.e.s pour qui la formation n'est toujours pas véritablement un droit librement accessible.

En conséquence, la réforme de la formation des élus se réalise dans une logique assez contradictoire. D'un côté il faut donner envie aux élu.e.s de se former plus pour faciliter l'exercice de leur charge, mais de l'autre, sans trop mettre les finances publiques à contribution.

Protéger le marché en l'alignant sur le modèle de la formation professionnelle continue

Historiquement, la logique de la régulation du droit de formation des élu.e.s a été celle de la souplesse. En cherchant à ne pas enclaver les formations dans des définitions trop strictes éloignées des besoins des élu.e.s, peu d'outils ont été imaginés pour que le CNFEL, puis la CDC, puissent activement contrôler le marché. Conséquemment, plusieurs dérives ont été constatées dans l'usage de l'agrément ministériel et la tarification des formations. La réforme actuelle cherche à répondre à ces problématiques en limitant plus strictement les conditions de sous-traitance des formations par les organismes agréés ainsi que le prix des séances financées par le DIFe.

Désormais, un organisme agréé ne peut plus travailler avec ceux qui ne le sont pas. Il peut collaborer avec des autoentrepreneurs et employer des formateurs mais plus avec des structures qui ne disposent pas de l'agrément. De plus, la sous-traitance est limitée à 45% du chiffre d'affaires de la formation lorsqu'il collabore avec un autre organisme agréé. Pour le DIFe, les formations ne peuvent être facturées plus de 80€ par heure et par élu.e.

Également, de nouveaux outils de contrôle sont mis à disposition du CNFEL. Désormais, les organismes de formation agréés sont tenus de produire un bilan annuel permettant aux membres du CNFEL de juger de la qualité ainsi que de la quantité des formations dispensées. Une suspension de l'agrément est possible pour les organismes ne donnant pas satisfaction.

Surtout, et alors qu'aucun critère objectif n'existait (en dehors des avis rendus contextuellement par le CNFEL) pour juger de la qualité des formations proposées, le Gouvernement aligne de manière forte la formation des élus sur le modèle de la formation professionnelle continue. Tous les organismes de formation des élus dont le chiffre d'affaires dépasse les 150 000 € tombent sous la réglementation du code du travail et des articles L.6316-1 à L.6316-5. Les notions de « qualité », de « certification » et de « référentiel national » des offres deviennent alors la norme. Pour ces organismes, la certification Qualiopi devient obligatoire au 01 janvier 2024.

Cette volonté de faire monter la formation des élus en qualité se manifeste tout d'abord par l'institutionnalisation d'un « Conseil d'Orientation » adossé au CNFEL chargé de définir un référentiel des formations adaptées aux élu.e.s locaux. Désormais, les dossiers des organismes prétendant à l'agrément seront étudiés par le prisme des offres reconnues comme intéressantes les élu.e.s. Aussi, la notion de « qualité » invite très fortement à envisager l'obligation d'une certification de type « Qualiopi », obligeant les organismes de formation des élus à justifier de pratiques optimales dans l'organisation, la dispense et l'évaluation des formations.

En tout état de cause, la réforme de la formation des élus n'est pas close. Des discussions étaient encore en cours récemment entre l'AMF et le Gouvernement (début 2022). Il est néanmoins possible de dégager une image d'ensemble ; Le double système (droits historique – CNFEL /DIFe - CDC) perdure en se confondant de plus en plus l'un dans l'autre tout en se rapprochant progressivement du droit commun de la formation professionnelle continue. Et si la volonté affichée du Gouvernement est de

faciliter l'accès des élu.e.s à leur droit, l'équilibre financier demeure, semble-t-il, un des principaux objectifs recherchés par cette réforme.

Pour aller plus loin : Les textes de la réforme *(au 20 janvier 2022)*

[Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019](#) *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*

[Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021](#) *portant réforme de la formation des élus locaux*

[Arrêté du 16 février 2021](#) *portant fixation du coût horaire maximal des frais pédagogiques exposés au titre du droit individuel à la formation des élus locaux*

[Décret n° 2021-596 du 14 mai 2021](#) *relatif à la gouvernance de la formation des élus locaux, à l'agrément des organismes de formation des élus locaux et à la mise en œuvre et au calcul de leur droit individuel à la formation*

[Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021](#) *ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux*

[Arrêté du 12 juillet 2021](#) *portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux*

[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*