



**MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

Document de présentation

1 Objectifs

Les élus locaux exercent de lourdes responsabilités, dans des domaines toujours plus étendus et techniquement complexes. Il est essentiel qu'ils disposent, pour y faire face, d'une offre de formation de qualité et adaptée à leurs besoins.

Afin de mieux répondre aux besoins de formation des élus locaux, cette ordonnance, prévue par l'article 105 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité dans l'action publique, a pour objectif de :

- **garantir aux élus locaux des formations adaptées à leurs besoins et de qualité ;**
- **former davantage d'élus** en confortant le dispositif de financement des formations par les collectivités et en pérennisant le droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE).

La formation des élus locaux avant la réforme

Un agrément ministériel est obligatoire pour former des élus locaux.

Il existe, début 2021, deux dispositifs de financement de la formation des élus locaux :

- Le financement par les collectivités (avec un budget théorique d'au moins 2% des indemnités des élus (soit *a minima* 34M€) dans la limite d'un plafond de 20% des indemnités des élus). Dans la pratique, ce financement représente environ 15M€ de dépenses effectives par an.
- Le financement par le fonds « droit individuel à la formation des élus locaux » (DIFE). Il représente environ 16M€ de recettes par an. Il est financé par une cotisation des élus indemnifiés (1% de l'indemnité). Géré par la Caisse des dépôts et consignations, il est pleinement opérationnel depuis 2019. Chaque élu a droit à 20h de formation par an, cumulables d'année en année, avec un coût horaire de 100€ maximum depuis l'été 2020.

Dans leur rapport remis en janvier 2020 et rendu public par le Gouvernement, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales ont mis en évidence la nécessité de réformer ces dispositifs afin de garantir une offre de formation de qualité, de mettre un terme à certaines dérives et d'assurer la pérennité financière du DIFE. Ce dernier fait, en effet, face à un déficit structurel qui met en cause sa viabilité à court terme (-11,9M€ en 2019 ; -25M€ en 2020¹).

¹ Source : CDC

2 Un dispositif de financement par les collectivités renforcé

De nombreux élus souhaitent que leurs collectivités demeurent responsables de la formation de leurs élus, bâtissent des plans de formation, proposent des formations collectives. Le dispositif historique de financement des formations à l'exercice du mandat par les collectivités est donc conservé et renforcé par :

- un dispositif d'encouragement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à contribuer à la formation des élus communaux. Ces intercommunalités pourront notamment contribuer de manière volontaire à la formation des élus des communes membres, notamment à son financement, sans pour autant qu'il s'agisse d'un transfert de compétence ;
- la possibilité, pour une collectivité d'abonder le compte DIFE de l' élu *via* la plateforme en ligne de la CDC, pour cofinancer une formation à l'exercice du mandat. Ce dispositif facultatif sécurisera les collectivités qui hésitent à financer des formations. Il permettra à l' élu de cumuler deux sources de financement pour financer facilement une même formation.

3 Un droit individuel à la formation des élus (DIFE) plus souple et plus accessible

Le DIFE permet à l' élu de se former à l'exercice de son mandat ou de suivre une formation destinée à préparer sa réinsertion professionnelle. Dans la pratique, il est quasiment exclusivement utilisé pour des formations à l'exercice du mandat. Le DIFE répond ainsi au besoin d'élus qui ne souhaitent pas solliciter leur collectivité ou qui ont besoin d'un complément de financement.

L'ordonnance conforte donc ce dispositif et en assouplit le fonctionnement, au bénéfice de l' élu.

3.1 Décompte des droits

Dès 2021, les nouveaux droits accordés aux élus locaux seront comptabilisés en euros.

Un élu qui choisira une formation à 50€ de l'heure pourra désormais se former deux fois plus longtemps qu'un élu qui choisira une formation à 100€ de l'heure. Cela n'était pas possible dans le régime antérieur, les droits étant comptabilisés en heures.

Un élu pourra également choisir le meilleur rapport qualité/prix. Dans le système comptabilisé en heures, le prix est indifférent pour l' élu et la formation est présentée comme « gratuite », ce qui conduit à une hausse injustifiée des prix.

Un plafond du coût horaire sera maintenu pour éviter les dérives.

Les élus locaux dotés de droits en heures à la parution de l'ordonnance pourront demander à les utiliser dans un délai de six mois, la formation pouvant se dérouler après ce terme.

3.2 Plateforme d'inscription et transparence de l'information

La procédure d'inscription et de paiement est aujourd'hui excessivement lourde, ce qui se traduit par des délais trop longs entre le dépôt de la demande de prise en charge et l'entrée en formation.

L'ordonnance prévoit la création d'un espace dédié au DIFE sur la plateforme « moncompteformation.gouv.fr », qui gère notamment le compte personnel de formation (CPF). Cette espace permettra de s'inscrire aux formations spécialisées des organismes agréés avec beaucoup plus de simplicité et de rapidité.

Les élus n'ont actuellement pas de vision globale de l'offre de formation disponible, des prix et des évaluations rendues par les personnes formées. La plateforme le permettra, remédiant ainsi au déficit de transparence actuel.

3.3 Cumul des sources de financement

Un élu ne peut pas demander à sa collectivité d'abonder son compte DIFE pour prendre en charge une formation à l'exercice du mandat. L'ordonnance le prévoit.

Un élu ne peut pas mobiliser son compte personnel de formation (CPF), crédité dans le cadre de son activité professionnelle, pour abonder son DIFE afin de cumuler les deux financements pour prendre en charge une formation de réinsertion professionnelle. L'ordonnance le prévoit également. Un élu pourra également désormais contribuer sur ses deniers personnels au financement de ces mêmes formations. Par ailleurs, les formations de réinsertion professionnelle seront désormais réservées aux élus non retraités.

4 Un DIFE plus équitable et pérenne

Les recettes du fonds DIFE attendues chaque année s'élèvent à environ 16M€. La mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif, intervenue pendant ce quinquennat, a ainsi conduit au doublement des financements publics effectivement dédiés à la formation des élus. Cette évolution majeure est entièrement préservée.

Les engagements de dépenses du fonds DIFE se sont cependant élevés à 27,8M€ en 2019 et à 41,2M€ en 2020 (dont environ 3,5M€ de frais de gestion). Le fonds connaît donc un déficit de -11,9M€ en 2019 et de -25,3M€ en 2020². A lui seul, le paiement des engagements de 2020 conduira à épuiser la trésorerie du DIFE mi-2021.

Cette impasse financière n'est pas liée au nombre d'élus formés, qui demeure modeste, mais à la concentration des dépenses sur une faible minorité d'élus. Environ 8 000 élus se sont vu accorder une formation en 2019, 13 000 en 2020³, sur 509 000 élus éligibles. Le rapport des inspections interministérielles relève que 50% de la dépense a été concentrée par 14% des élus bénéficiaires.

Pour garantir l'équité et la pérennité du système, l'ordonnance pose un principe simple : le DIFE est équilibré financièrement ; le Gouvernement peut, après avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), prendre les mesures nécessaires à cet équilibre en modifiant :

- la valeur des droits que les élus acquièrent annuellement ;
- les conditions de prise en charge des formations ;
- le montant de leurs cotisations.

L'enveloppe accordée annuellement à chaque élu sera établie de manière transparente, en divisant le montant de financement disponible par le nombre prévisionnel d'élus demandeurs.

² Source CDC

³ Source CDC

Cette enveloppe par élu incitera les organismes de formation à former davantage d'élus simultanément, sans nécessairement réduire le nombre d'heures de formation délivrées à chaque élu.

Pour gérer la saisonnalité des décaissements et des recettes, mais aussi pour permettre au DIFE de continuer de fonctionner en 2021 malgré l'épuisement de sa trésorerie, l'ordonnance autorise la CDC à consentir au fonds une avance de trésorerie.

Enfin, un prélèvement à la source des cotisations sera mis en place, pour remédier aux difficultés d'une procédure de recouvrement aujourd'hui coûteuse et peu efficace.

5 Des formations de qualité, par des organismes plus professionnels et rigoureux

L'ordonnance prévoit plusieurs mesures de nature à professionnaliser le secteur et à garantir la qualité des formations délivrées :

- Appliquer aux organismes de formation des élus les dispositifs de déclaration d'activité et de certification qualité applicables à tous les organismes de formation professionnelle. L'obligation de certification qualité ne s'appliquera pas aux structures percevant de faibles montants de financements publics en matière de formation des élus, afin de ne pas générer une charge administrative disproportionnée ;
- Mettre en place un répertoire des formations des élus locaux, permettant de définir les formations éligibles au financement public et leur contenu minimum ;
- Au plus tard début 2023, appliquer aux conseils en architecture, en urbanisme et en environnement (CAUE), actuellement bénéficiaires d'un agrément de droit, les mêmes obligations qu'aux autres organismes de formation d'élus en matière d'agrément.
- Ouvrir la possibilité, en cas de dérive, de suspendre, voire d'abroger, l'agrément ministériel dont doivent disposer les organismes de formation d'élus locaux pour les formations liées au mandat.

6 Une gouvernance renforcée

Le CNFEL ne se prononçait que sur les demandes d'agrément à l'activité de formation des élus locaux. Ses missions seront étendues à :

- La formulation de tout avis ou recommandation de nature à renforcer l'efficacité, la transparence et l'équilibre financier de la formation des élus locaux ;
- La reprise des missions assurées par la commission consultative du DIFE ;
- L'élaboration du « répertoire des formations à l'exercice du mandat » ;
- La formulation d'avis dans le cadre de la procédure d'abrogation des agréments.

Un conseil d'orientation de la formation des élus locaux sera créé auprès du CNFEL. Il aura notamment vocation à associer des représentants des organismes de formation. Il adressera des propositions au CNFEL.