

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8959>

# Réforme de la formation des élus locaux : ce qui change

- Actualité -



Publication date: lundi 12 juillet 2021

---

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous

droits réservés

---

**La loi du 17 juin 2021 ratifie l'ordonnance du 20 janvier 2021 réformant la formation des élus locaux avec quelques précisions et compléments apportés par les parlementaires. Un décret du 14 mai et un arrêté du 12 juillet 2021 apportent des précisions complémentaires. Ce qu'il faut en retenir.**

[1]

## **Quel est le cadre juridique de la formation des élus locaux ?**

Deux cadres juridiques structurent la formation des élus locaux qui ne doit pas être confondue avec la formation professionnelle :

1<sup>Â</sup> Les collectivités doivent consacrer, chaque année, un montant minimal de crédits dédiés à la formation de leurs élus au sein de leur budget prévisionnel. Les formations qui sont éligibles à ces financements sont uniquement les formations liées à l'exercice du mandat. Elles ne peuvent être dispensées que par un organisme agréé à cet effet par décision du ministre chargé des collectivités territoriales, pris après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

2<sup>Â</sup> Le droit individuel à la formation (DIF). Créé par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, il permet à l'ensemble des élus d'acquérir des droits à formation à raison de 20 heures par année complète de mandat. Les formations éligibles à ce DIF recouvrent un champ plus large, puisqu'elles peuvent concerner l'exécution du mandat comme la réinsertion professionnelle. L' élu est libre d'en disposer. Le DIF est financé par des cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus, et les collectivités territoriales ne participent donc pas à son abondement.

## **Quels sont les dysfonctionnements constatés dans le dispositif de formation des élus locaux ?**

1<sup>Â</sup> Le DIF des élus locaux étant formulé en heures, et non monétisé, il a fait face à une inflation des prix des formations qui a mis en cause sa pérennité financière.

2<sup>Â</sup> Le processus de recouvrement des cotisations manque d'efficacité.

3<sup>Â</sup> De nombreuses petites collectivités ont éprouvé des difficultés à financer à elles seules la formation de leurs

élus.

## Quels sont les objectifs de la réforme de la formation des élus locaux ?

1<sup>Â</sup> Face à la complexité et à la technicité croissante des mandats locaux, le périmètre des formations relevant spécifiquement du champ des élus locaux doit être mieux précisé.

2<sup>Â</sup> Moderniser les outils de formation des élus locaux, en améliorer la transparence et le contrôle en mobilisant certains outils du droit commun de la formation professionnelle.

## Qu'est-ce qui change avec l'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux ?

### 1<sup>Â</sup> Possibilité pour les collectivités de participer au financement du DIF (articles 1 à 5 de l'ordonnance)

Les articles 1er à 5 ouvrent la possibilité, pour les collectivités territoriales, de participer au financement de formations organisées à l'initiative des élus au titre de leur droit individuel à la formation (DIF), respectivement pour les communes, les départements et les régions, pour la collectivité territoriale de Guyane et pour la collectivité territoriale de Martinique.

Cette participation doit être prévue par une délibération et ne peut concerner que les formations liées à l'exercice du mandat conformes aux orientations prises par la collectivité en matière de formation des élus. La délibération doit déterminer notamment le champ des formations ouvrant droit à cette participation dans le cadre des orientations déterminées par la collectivité.

La délibération peut limiter cette participation à un montant maximal par formation ainsi qu'à un nombre maximal de formations par élu et par mandat.

La part des frais pédagogiques de la formation financée par le fonds du droit individuel à la formation des élus locaux prévu à l'article L. 1621-3 du CGCT ne peut être inférieure à un taux fixé par décret. Elle peut être limitée à certaines formations, ou à un montant maximal. Le fonds DIF doit par ailleurs toujours assurer la prise en charge d'une part du montant des frais pédagogiques des formations dont le taux sera défini par décret.

Les collectivités auront toujours l'obligation de prévoir, dans leur budget prévisionnel, un montant-plancher de crédits consacrés à la formation des élus égal à 2 % de leur enveloppe indemnitaire. Le montant réellement dépensé en fin d'exercice ne doit en outre pas dépasser un plafond de 20 % de leur enveloppe indemnitaire. Afin de faciliter la compréhension de ces dispositions, les articles 1er à 5 de l'ordonnance clarifient le champ des dépenses à prendre en compte pour le calcul de ces deux montants : il s'agit des seules dépenses de formation, à l'exclusion des remboursements de frais de déplacement ou de séjour ou des compensations de pertes de revenus.

### 2<sup>Â</sup> Nouvelles modalités de calcul du DIF (article 6)

– Le DIF sera dorénavant comptabilisé en euros et non plus en heures. Les membres du conseil municipal bénéficient désormais chaque année d'un droit individuel à la formation comptabilisé en euros, « cumulable sur toute la durée du mandat dans la limite d'un plafond » (précision ajoutée par l'article 3 de la loi du 17 juin 2021).

Pour  
assurer  
la  
bascule  
de  
l'ancien  
système  
de  
formation  
vers le  
nouveau  
régime  
mis en  
place, les  
élus  
locaux  
peuvent  
utiliser  
les droits  
individuel  
s à la  
formation  
comptabi  
lisés en  
heures  
qu'ils  
détienne  
nt à la  
date de  
publicatio  
n de  
l'ordonna  
nce sous  
cette  
forme,  
dans la  
limite  
d'un  
délai de  
six mois  
à  
compter  
de cette  
date  
(article  
18 de  
l'ordonna  
nce). Les  
élus

## Réforme de la formation des élus locaux : ce qui change

peuvent  
poursuivre  
e leurs  
formation  
s  
financée  
s en  
heures et  
débutées  
avant

– Le recours au DIF afin de financer des formations de conversion sera dorénavant limité aux élus n'ayant pas liquidé leurs droits à pension.

en  
vigueur

– Il est désormais possible, pour les élus, de participer au financement de formations organisées au titre de leur DIF d'élu local, en mobilisant les droits à formation monétisables dont ils disposent par ailleurs au titre de leur parcours professionnel (leur compte personnel d'activité détenu en tant que salarié ou fonctionnaire). L'élu peut également y contribuer via ses fonds personnels. Seules sont éligibles les formations liées à la réinsertion professionnelle de l'élu.

L'article 4 de la loi du 17 juin 2021 (modifiant le second alinéa du 3<sup>o</sup> du I de l'article 6 de l'ordonnance n<sup>o</sup> 2021-45 du 20 janvier 2021) a apporté les précisions suivantes :

- pour assurer le financement d'une formation, le droit individuel à la formation peut être complété, à la demande de son titulaire, par des abondements en droits complémentaires qui peuvent être financés par les collectivités territoriales selon les modalités définies aux articles L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10, L. 7125-12 et L. 7227-12 du code général des collectivités territoriales ;
- ces abondements complémentaires n'entrent pas en compte dans les modes de calcul du montant du droit individuel à la formation des élus.

Le texte prévoit la création d'un espace dédié aux élus dans la plateforme numérique [moncompteformation.gouv.fr](https://moncompteformation.gouv.fr).

« Nouvel article L. 6323-43 du code du travail : .-« Le titulaire d'un compte personnel de formation peut mobiliser les droits inscrits sur ce compte afin de financer tout ou partie d'une action de formation sollicitée au titre du droit individuel à la formation des élus locaux mentionné à l'article L. 1621-3 du code général des collectivités territoriales, lorsque cette action de formation contribue à sa réinsertion professionnelle. »

Rappelons (ce n'est pas une nouveauté de la réforme) que la mise en œuvre du droit individuel à la **formation relève de l'initiative de chacun des élus et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat**. Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat lorsque l'élu n'a pas liquidé ses droits à pension au titre de son activité professionnelle.

### **3° Renforcement de la mutualisation (article 7)**

Les mutualisations entre les communes en matière de formation des élus locaux sont favorisées. Les communes peuvent toujours transférer la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Ainsi le nouvel article L. 2123-14-1 du CGCT dispose que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent délibérer pour confier à ce dernier la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus prévues aux trois derniers alinéas de l'article L. 2123-12 du CGCT. Elles se prononcent dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal suivant chaque renouvellement général. Elles peuvent aussi délibérer à leur initiative à tout moment sur ce sujet. Et le transfert entraîne de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des frais de formation.

Mais s'il n'est pas fait application de cette possibilité, et c'est là la nouveauté, chaque EPCI à fiscalité propre a désormais l'obligation de se prononcer, six mois après son renouvellement, sur l'opportunité de proposer des outils communs afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres. Ces outils communs sont laissés à la discrétion de l'EPCI-FP, 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 leur DIF.

### **4° De nouvelles mesures relatives à la gestion du fonds et à la gouvernance (articles 8 à 11)**

L'article 8 vise à introduire des dispositions propres à moderniser le recouvrement et le fonctionnement du fonds du DIF des élus locaux. Ce fonds est alimenté par une cotisation obligatoire précomptée (le rapport présentant l'ordonnance évoque un prélèvement à la source) sur les indemnités de fonction versées aux élus locaux. La Caisse des dépôts la possibilité de procéder à une avance de trésorerie au profit du fonds.

Il revient au conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) d'assurer son équilibre financier, et de formuler des propositions visant, le cas échéant, à le rétablir. Ces propositions peuvent notamment porter sur la valeur des droits que les élus acquièrent, sur le montant de leurs cotisations ou sur les conditions de prise en charge des formations. Le CNEFEL est également chargé (article 10) de formuler des avis relatifs aux agréments des organismes, de se prononcer sur la mise en œuvre du DIF, d'émettre des recommandations sur la formation des élus locaux afin d'en renforcer l'efficacité, d'en assurer la transparence et d'en garantir l'équilibre financier et de produire un rapport annuel sur la formation des élus. Son avis peut être sollicité par le Gouvernement sur tout projet de texte relatif à la formation des élus locaux. Les textes d'application préciseront que le répertoire fixant les critères pour identifier les formations liées à l'exercice du mandat des élus locaux fera l'objet d'un arrêté ministériel ou d'un décret.

L'article 1er 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, a confié la gestion de ce dispositif à la Caisse des dépôts et des consignations : celle-ci assure la gestion administrative, technique et financière d'un fonds constitué pour le DIF des élus, et instruit les demandes de financement formulées par les bénéficiaires. En réponse à une question parlementaire (JO Sénat du 09/01/2020) le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a précisé que depuis le lancement du droit individuel à la formation (DIF) des élus locaux à l'été 2017, une forte augmentation des demandes a été constatée, particulièrement en 2019. Alors que les premières estimations anticipaient 4 000 formations par an, les volumes enregistrés sont de 4 772 pour 2018, et de près de 4 615 à la fin octobre 2019. Ce surcroît de demandes a conduit la Caisse des dépôts et des consignations à traiter un nombre de dossiers plus important qu'initialement anticipé, et a nécessité une phase d'adaptation pour absorber ces volumes.

La Caisse des dépôts et consignations est habilitée à gérer le fonds du DIF des élus locaux dans le cadre d'une convention d'objectifs conclue avec l'Etat, et à le traiter dans le cadre d'un service dématérialisé gratuit à disposition des organismes de formation comme des élus.

Il est créé, auprès du CNFEL, un conseil d'orientation, regroupant des élus locaux, des experts et des personnalités qualifiées. Ce conseil d'orientation sera chargé de formuler des propositions pour renforcer l'évaluation et la qualité des formations et de proposer un répertoire des formations liées au mandat. Ses propositions sont soumises au CNFEL. Son avis peut être sollicité par le Gouvernement ou le CNFEL.

La loi du 17 juin 2021 (article 10 modifiant l'article l'article 9 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021) permet désormais aux élus locaux de s'inscrire, **dès la première année de leur mandat et gratuitement**, à des modules de formations accessibles en ligne et leur permettant d'acquérir les connaissances essentielles à l'exercice de leur mandat. Les modalités d'inscription et le contenu de ces formations devront être définis par décret.

### 5° Un meilleur encadrement de l'offre de formation (articles 12 et 13)

L'article 12 de l'ordonnance définit les règles et procédures liées à l'obtention d'un agrément, nécessaire pour organiser des formations au profit des élus locaux liées à l'exercice de leur mandat. Il introduit notamment l'obligation, pour chaque organisme de formation, de produire un rapport annuel sur son activité. Il appartient au ministre chargé des collectivités territoriales de définir les obligations liées à l'agrément, et, lorsqu'il constate des manquements, de suspendre cet agrément pour une durée maximale de quatre mois, à titre conservatoire. Avant l'expiration de ce délai, et après avis du CNFEL, le ministre peut abroger l'agrément. L'organisme qui en bénéficiait ne peut alors solliciter de nouvel agrément pendant une période d'un an.

Il soumet également les organismes de formation des élus, avec quelques adaptations, aux règles applicables aux organismes de formation professionnelle : déclaration en préfecture, règles de fonctionnement, contrôles, et certification qualité (seuls les organismes n'exerçant que dans le domaine de la formation des élus et bénéficiant de financements publics issus des collectivités et du DIF élus pour un montant global inférieur à un montant fixé par décret seront exempts de l'obligation de certification).

L'article 13 supprime l'agrément de droit dont bénéficiaient les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016. Cet agrément de droit est en effet incompatible avec l'introduction de procédures visant à évaluer la qualité des formations et à mieux contrôler les organismes titulaires d'un agrément.

La loi du 17 juin 2021 (article 13) ajoute un volet sur l'encadrement de la sous-traitance (dans le prolongement de l'article 10 du décret n° 2021-596 du 14 mai 2021) en modifiant l'article L. 1221-3 du code général des collectivités territoriales :

– l'organisme public ou privé titulaire d'un agrément qui entend exécuter un contrat ou un marché de formation dont peuvent bénéficier les élus locaux ne peut, sous sa responsabilité, sous-traiter l'exécution des prestations de son contrat ou marché qu'à un organisme également titulaire d'un agrément, dans la limite d'un plafond exprimé en pourcentage du montant total des frais pédagogiques de la formation, fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ;

Mais les prestations de son contrat ou marché peuvent toutefois être réalisées, en tout ou partie, par une personne physique non titulaire d'un agrément qui exerce à titre individuel une activité de formation. Les modalités de mise en œuvre de la sous-traitance par les organismes de formation agréés sont déterminées par décret en Conseil d'Etat (article 10 du décret n° 2021-596 du 14 mai 2021).

– l'exécution des formations liées à l'exercice du mandat des élus locaux ne peut être confiée par un organisme titulaire d'un agrément qu'à des sous-traitants de premier rang.

L'arrêté du 12 juillet 2021 (article 4) dispose en outre qu'un organisme titulaire de l'agrément ne peut sous-traiter l'organisation ou la réalisation d'une formation liée à l'exercice du mandat à un organisme de formation également titulaire de l'agrément que dans la limite de 20 % du montant total hors taxes des frais pédagogiques de la formation.

Le 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) introduit les premières mesures d'application de la réforme de la formation des élus locaux prévue par les deux ordonnances du 20 et du 27 janvier 2021.

Concernant les instances de la formation des élus locaux, il revoit la composition et renforce le rôle du conseil national de la formation des élus locaux, et précise la mise en œuvre de ses missions nouvelles portant sur la situation financière du fonds du droit individuel à la formation des élus locaux, l'encadrement de la sous-traitance pour l'organisation de formations liées à l'exercice du mandat, et la procédure de suspension conservatoire et d'abrogation de l'agrément pour la formation des élus.

Il établit les modalités de composition et de fonctionnement du conseil d'orientation adossé au conseil national.

Il renforce les obligations liées à l'agrément.

Concernant le droit individuel à la formation des élus locaux, il définit les modalités selon lesquels les droits des élus seront calculés, plafonnés et selon quelles modalités ils pourront être utilisés. Ainsi l'article 13 du décret modifie l'article R. 1621-7 du code général des collectivités territoriales, disposant désormais que le ministre chargé des collectivités territoriales doit fixer par arrêté (arrêté du 12 juillet 2021) :

- « 1° Le coût horaire maximal des formations éligibles au droit individuel à la formation des élus locaux ;
- « 2° La valeur des droits individuels à la formation acquis chaque année par les élus locaux ;
- « 3° Le montant maximal des droits susceptibles d'être détenus par chaque élu ;
- « 4° Le nombre maximal de participants par session de formation liée à l'exercice du mandat financée en tout ou partie par le droit individuel à la formation des élus locaux (15 participants maximum - article 3 de l'arrêté du 12 juillet 2021). »

# Quel est le montant annuel du DIFE pour les élus locaux ?

Un arrêté du 27 mars 2023 a revu le montant à la hausse à compter de l'année 2023 : le montant maximal des droits susceptibles d'être détenus par chaque élu mentionné au 3<sup>o</sup> de l'article R. 1621-7 du code général des collectivités territoriales est fixé à 800 €. Pour les élus des communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, ce montant est fixé à 95 465 F CFP.

## Universités des maires organisées par l'Association des maires de France et Mairie 2000

Comme à l'occasion de chaque année électorale, l'Association des Maires de France et Mairie 2000 ont organisé avec le concours des Associations départementales des maires des Universités des maires. L'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale & associative est très heureux d'avoir pu contribuer au succès de ce dispositif en intervenant (le plus souvent sous forme de webinaire et de façon plus modeste en présentiel) pour des réunions d'information et de sensibilisation sur les thématiques des pouvoirs de police du maire et de la responsabilité civile et pénale des élus locaux. Le réseau d'inspection de SMACL Assurances a également été mis à contribution pour une information sur l'assurance des communes. Au total les équipes de SMACL Assurances ont participé à l'animation de plus de 50 réunions en 2020 et ce sont plus de 3200 élus qui ont assisté en direct à l'une ou plusieurs de nos modules et près de 2000 autres qui ont suivi un replay nos interventions sur les réseaux sociaux. Nous restons à la disposition des associations départementales des maires pour toute la durée de la mandature.

[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](#)

[Le rapport présentant l'ordonnance](#)

[Le décret n° 2021-596 du 14 mai 2021](#)

[L'arrêté du 12 juillet 2021](#)

[1] Photo : Scott Graham sur Unsplash