



BANQUE des
TERRITOIRES



Le droit à la formation des élus municipaux

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Sommaire

01 Introduction

02 L'organisation du droit à la formation

03 Le financement de la dépense obligatoire de formation

04 Le droit individuel à la formation des élus (DIFE)

05 Une réforme à venir

01

Introduction



Introduction

- *La nécessité de former les élus locaux, afin qu'ils appréhendent le mieux possible la chose publique et la technicité des dossiers, mais aussi en tant qu'outil de la démocratie locale, s'est très tôt fait ressentir (dès le début du XXème siècle).*
- *La loi n° 92-108 du 3 février 1992 a consacré le principe d'un droit à la formation au bénéfice des élus locaux.*
- *Le droit individuel à la formation des élus (DIFE) est venu compléter cet arsenal législatif en 2015. Ces deux régimes sont indépendants l'un de l'autre.*
- *L'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales ont formulé en janvier 2020 des propositions pour aller encore plus loin, avec notamment la préconisation de créer un compte de formation de l'élu local (CFEL).*

02

L'organisation du droit à la formation

Deux débats principaux

Article L 2123-12 du CGCT :

- Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. **Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.**
- **Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres.** Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.
- Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un **débat annuel** sur la formation des membres du conseil municipal.

Il est important de ne pas négliger ces deux débats et de les préparer au mieux. Avant que l'assemblée ne délibère, un recensement des besoins auprès des élus doit permettre de mettre en place un plan de formation, décliné sur la durée du mandat. Quant au débat annuel au moment du vote du compte administratif, il doit permettre de rationaliser l'utilisation des crédits.

A noter: il existe des dispositifs de même nature pour les conseillers départementaux et régionaux.

Un droit à la formation d'acceptation large

- ✓ *Toute formation d'élu local qui a pour objet d'élargir ses connaissances et son expérience ainsi que d'approfondir sa culture générale administrative et financière est éligible (CAA Marseille, 18 juin 2002, n° 99MA02405).*
- ✓ *Ce droit à la formation n'est pas limité aux seuls élus qui exerceraient des fonctions spécifiques au sein du conseil municipal ou qui feraient partie d'une commission (indépendamment de la formation obligatoire en début de mandat pour les élus ayant délégation).*
- ✓ *Les élus de l'opposition bénéficient des mêmes droits à la formation que ceux composant la majorité municipale (TA Caen, 23 décembre 2009, n° 0900297).*
- ✓ *Le droit à la formation est réservé aux élus municipaux et non pas spécifiquement aux délégués communautaires, quand bien même l'EPCI exercerait cette compétence – voir diapositive suivante – (CAA Bordeaux, 27 avril 2004, n° 00BX00058).*

Une possibilité de transfert de compétence à un EPCI

- **Article L 2123-14-1 du CGCT** : *Les communes membres d'un EPCI peuvent lui transférer les compétences qu'elles détiennent en matière de droit à la formation :*
 - *détermination des orientations et des crédits ouverts à ce titre (délibération obligatoire de l'organe délibérant de l'EPCI dans les 6 mois suivant le transfert);*
 - *débat annuel et annexion au compte administratif d'un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la personne publique (applicables à compter du transfert);*
 - *prise en charge de plein droit par le budget de l'EPCI des frais de formation.*

Le transfert est décidé selon les conditions de droit commun (application de l'article L 5211-17 du CGCT).

A noter: les EPCI qui se verraient transférer cette compétence n'ont pas en revanche à organiser de formation obligatoire pour les élus ayant reçu délégation lors de la première année de leur mandat (car le transfert ne porte que sur les deux derniers alinéas de l'article L 2123-12 et non le premier).

Les syndicats mixtes ne peuvent pas se voir confier cette compétence (RM n° 14356, JO Sénat du 21 mai 2015).

Les réponses de la commune aux demandes des élus

Lorsqu'un élu émet un souhait de formation auprès de sa collectivité, celle-ci doit :

- vérifier que l'organisme choisi par l'élu est agréé par le ministère de l'Intérieur (article R 2123-12 du CGCT). Le site internet de la direction générale des collectivités locales mentionne la liste de ces organismes (ex : CAUE, ATD, association départementale des maires, ...) : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-des-organismes-agrees-pour-formation-des-elus-par-departement>

A noter : C'est le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, qui a pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément (article L 1221-1 du CGCT). L'agrément est accordé pour une durée de 2 ans et est indéfiniment renouvelable par période de 2 ans (voir articles R 1221-12 à R 1221-21 du CGCT).

- compenser les pertes de revenus subies dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC par heure (article L 2123-14 du CGCT); l'élu doit justifier auprès de la commune concernée qu'il a subi une diminution de revenu du fait de l'exercice de son droit à la formation.
- rembourser les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement de la formation (articles L 2123-14 du CGCT et R 2123-13 du CGCT, renvoyant au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006).

Une liberté de choix de la formation

- ✓ *La collectivité n'est pas tenue de recourir à un marché public de services pour contractualiser avec tel ou tel organisme de formation, dans la mesure où la prestation ne vise pas à répondre directement à un besoin de la collectivité. Cela permet d'offrir aux élus une latitude dans le choix des formations qu'ils soumettent à leur collectivité.*
- ✓ S'il est décidé de passer un marché public de services, alors l'acheteur accepte devoir faire application des règles du code de la commande publique.
- ✓ Il a ainsi été jugé que le seul fait qu'un organisme propose une prestation identique pour un prix inférieur n'est pas un motif suffisant pour refuser la prise en charge de la formation par la collectivité, dès lors que le choix de formation opéré par l'élu s'inscrit dans le cadre et la limite des crédits alloués (CAA Bordeaux, 9 novembre 2010, n° 10BX00359).

A noter : **Ce cadre juridique relatif au droit à la formation n'est pas applicable aux voyages d'études** des conseils municipaux. Les délibérations relatives à ces voyages précisent leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt de la commune, ainsi que leur coût prévisionnel (article L 2123-15 du CGCT).

Le congé de formation pour les élus salariés

- ✓ Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures (prévus aux articles L 2123-1 à L 2123-4 du CGCT), **les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation.** Ce congé est fixé à **18 jours** par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection (article L 2123-13 du CGCT).
- ✓ Voir articles R 2123-15 à R 2123-18 du CGCT : *Les élus salariés doivent faire une demande écrite à leur employeur au moins 30 jours avant le stage (en précisant la date et la durée de l'absence envisagée et le nom de l'organisme qui dispense la formation). L'employeur accuse réception de cette demande. A défaut de réponse expresse notifiée au plus tard le 15^{ème} jour qui précède le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé.*
- ✓ **Le bénéfice du congé de formation est de droit pour effectuer un stage ou suivre une session de formation dans un organisme agréé par le ministre de l'intérieur.** L'employeur ne peut opposer un refus (motivé et notifié à l'intéressé) que s'il estime, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Si le salarié renouvelle sa demande à l'expiration d'un délai de quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé.
- ✓ *L'organisme dispensateur du stage délivrera au salarié une attestation de présence effective.*

Le congé de formation pour les élus ayant la qualité d'agents publics

- ✓ *Application du même régime que pour les élus ayant la qualité de salariés du secteur privé (voir articles R 2123-19 à R 2123-22 du CGCT)*
 - *L'employeur public peut refuser la demande formulée si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent, mais les décisions qui rejettent des demandes de congés de formation doivent être communiquées avec leur motif à la commission administrative paritaire (sauf pour les militaires en position d'activité) au cours de la réunion qui suit cette décision (article R 2123-20). Si le fonctionnaire concerné renouvelle sa demande à l'expiration d'un délai de quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé (sauf pour les militaires en position d'activité).*
 - **Régime applicable aux fonctionnaires (des 3 fonctions publiques) et agents contractuels de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, ainsi qu'aux militaires en position d'activité (à l'exception pour ces derniers des mesures dérogatoires précitées).**

03

**Le financement de la dépense
obligatoire de formation**



Une dépense obligatoire

- ✓ *En application de l'article L 2321-2, 3°, du CGCT, les dépenses relatives à la formation des élus locaux sont **obligatoires**. Cette qualification garantit en principe que chaque année une somme est consacrée, dans les budgets locaux, à la formation des élus. A défaut, il pourrait être fait application des dispositions de l'article L 1612-15 du CGCT. Toute personne ayant un intérêt à agir pourrait saisir la chambre régionale des comptes afin de faire inscrire la dépense au budget.*
- ✓ *Le juge administratif a eu l'occasion de sanctionner l'insuffisance des crédits accordés à la formation en considérant qu'elle était de nature à entraver l'exercice du droit par les élus. « Si la loi ne fixe pas de plancher (nota : à la date du jugement, il en est autrement aujourd'hui) de budget minimum, elle n'a pas pour autant entendu limiter le montant des dépenses consacrées à la formation des élus par chaque collectivité dans des proportions telles que ce droit individuel reconnu à tous les élus ne puisse être matériellement exercé » (TA Toulouse, 2 octobre 2009, n° 0604485).*

A noter: L'article L 2335-1 du CGCT prévoit une dotation au profit des petites communes rurales, prélevée sur les recettes de l'Etat et déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel financier. Elle peut financer notamment ces actions de formation. En 2012, plus de 23 000 communes avaient bénéficié du dispositif.

Une dépense plafonnée et soumise à un seuil plancher

- ✓ La loi fixe un plafond et un plancher aux dépenses de formation. Le montant réel des dépenses de formation **ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction** qui peuvent être allouées aux élus (article L 2123-14 du CGCT). Le montant prévisionnel, lui, **ne peut pas être inférieur à 2 % du même montant** (depuis le 1^{er} janvier 2016). Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante.

A noter: ce texte renvoie aux articles L 2123-23, L 2123-24, L 2123-24-1, et le cas échéant L 2123-22 du CGCT. Cela induit de se référer au montant de l'enveloppe globale indemnitaire susceptible d'être allouée, majorée le cas échéant, si la commune répond à l'un au moins des critères prévus par l'article L 2123-22 (la majoration est calculée à partir de l'indemnité votée dans un premier temps et non pas à partir du maximum autorisé).

04

Le droit individuel à la formation des élus (DIFE)



La consécration d'un droit inspiré du monde du travail

- S'ajoutant au régime traditionnel du droit à la formation issu de la loi de 1992, **le droit individuel à la formation des élus (DIFE ou DIF élus)**, inspiré de celui dont bénéficient les agents publics et les salariés du secteur privé, a été consacré par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, et complété par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.
- **Article L 2123-12-1 du CGCT** : « Les membres du conseil municipal bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une **durée de 20 heures, cumulable sur toute la durée du mandat**. Il est financé par une **cotisation obligatoire (...)** prélevée sur les indemnités de fonction perçues par les membres du conseil dans les conditions prévues à l'article L. 1621-3. La mise en œuvre du DIF 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 ».
- **Un fonds est créé pour financer ce DIF élus** (voir article L 1621-3 du CGCT) ; il est alimenté par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux membres des conseils municipaux et aux membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Ces personnes publiques liquident la cotisation due au titre du DIF et transmettent les éléments de liquidation à **l'Agence de services et de paiement (ASP)** et à **la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. Le produit de la cotisation est affecté à l'ASP. La CDC assure la gestion administrative, technique et financière de ce fonds et instruit les demandes de formation présentées par les élus, selon les modalités prévues par une convention de mandat entre l'ASP et la CDC.

Les conditions de financement du DIFE

- Les recettes du fonds ont constituées par les cotisations dues par les élus locaux sur leurs indemnités de fonction (les collectivités territoriales et les EPCI à FP précomptent sur les indemnités de fonction des élus locaux la cotisation due au titre du DIFE et la reversent annuellement à l'ASP). L'assiette de cotisation obligatoire est déterminée sur la base du montant brut annuel des indemnités de fonction perçues par les élus locaux, y compris les différentes majorations prévues à l'article L 2123-22 du CGCT (article D 1621-12 du CGCT). **Le taux de la cotisation obligatoire** due par les élus locaux pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux est fixé à **1 % du montant mentionné à l'article D. 1621-12**. La cotisation est versée au plus tard le **31 décembre de l'année au titre de laquelle elle est due**.
- Les dépenses du fonds sont (article R 1621-5 du CGCT) :
 - 1° Les dépenses de formation (frais pédagogiques, frais de déplacement et de séjour) ;
 - 2° Les frais de la gestion administrative, technique, comptable et financière du fonds engagés respectivement par l'ASP et par la CDC;
 - 3° Le remboursement des frais de déplacement et de séjour des membres de la commission consultative placée auprès du fonds pour se rendre aux réunions de ladite commission sur convocation de son président.
- **La commission consultative placée auprès de la CDC émet un avis sur les questions intéressant la mise en œuvre du DIFE, à la demande du ministre en charge des collectivités territoriales ou de la CDC (gestionnaire du fonds).**

Déclaration et paiement de la cotisation

- La Caisse des Dépôts adresse, au plus tard le 30 octobre de chaque année (année N), un appel de cotisations à chaque collectivité et établissement dont les élus sont redevables pour paiement au 31 décembre de l'année en cours (année N) sur la base du fichier des collectivités territoriales et des EPCI transmis par le ministère en charge des collectivités territoriales.
- Les bordereaux de cotisations (mensuels, trimestriels ou semestriels) ne doivent pas être communiqués tant à l'Agence de services et de paiement qu'à la Caisse des Dépôts. Seule la déclaration annuelle est à remettre.
- C'est aux **collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre** qu'il appartient de prélever la cotisation sur les indemnités de fonction, et de la reverser annuellement à l'Agence de services et de paiement. Les éléments de liquidation de la cotisation due doivent être transmis chaque année à l'Agence de services et de paiement et à la Caisse des Dépôts.
- La cotisation DIF est imposable. La retenue s'applique à la différence entre le montant brut des indemnités de fonction attribuées à l'élu local et les sommes admises en déduction au titre des cotisations sociales obligatoires et des frais d'emploi (circulaire du 14 mai 1993). La cotisation DIF n'est pas une cotisation sociale (elle ne finance pas un système de protection sociale) et rentre donc dans l'assiette de l'impôt sur le revenu (source : Caisse des Dépôts).

Pour en savoir plus : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/node/676/673>

Déclaration et paiement de la cotisation

➤ **Comment déclarer ?**

*En vous connectant à votre espace personnalisé employeur (E-service), vous pourrez effectuer votre déclaration. Vous pouvez vous connecter avec vos identifiants existants, pour d'autres fonds, le cas échéant (exemple : IRCANTEC, CNRACL, RAFF, FIPHFP ...). Pour avoir accès au DIF Elus, il vous suffit de cliquer sur « Accès aux services » puis cliquer sur le fond « DIF Elus ». Vous y trouverez le guide d'aide à la saisie de la déclaration. Pour toute aide à la connexion à votre espace personnalisé E-Services, vous pouvez joindre le **02 41 05 25 70** du lundi au vendredi de 9h00 à 17h00*

➤ **Comment se connecter à e-services ?**

En saisissant sur votre moteur de recherche <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr> puis « Employeur » et vous accédez à votre espace personnalisé où vous pourrez saisir votre identifiant et mot de passe.

Pour en savoir plus :

https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/sites/default/files/2-FAQ_coll_version_ligne.pdf#overlay-context=dif-elus

Source : Caisse des Dépôts

Une première étape vers une réforme globale

A noter : Si le DIFE bénéficie à tous les élus municipaux, départementaux et régionaux, quel que soit le nombre de leurs mandats, et qu'ils perçoivent une indemnité de fonction ou non, il ne porte pas directement sur les représentants des communes au sein des EPCI, bien qu'il y ait donc une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux délégués des EPCI à FP.

Le décret n° 2020-942 du 29 juillet 2020 (complété par un arrêté du même jour) a fait évoluer un certain nombre de règles. Il s'agit d'une première étape de prise en compte d'un certain nombre de préconisations de l'IGA et de l'IGAS figurant dans un rapport rendu public en février 2020 (voir chapitre 5 ci-dessous), et appelant à une refonte substantielle du droit à la formation des élus. Le gouvernement devrait publier une ordonnance début 2021 présentant cette réforme globale. Une partie des recommandations n° 7 et 8 du rapport sont reprises dans ce décret.

Ce décret :

- ouvre la possibilité pour les élus municipaux **d'acquérir et d'utiliser** leur crédit annuel de 20 heures relevant du DIF **au début de chaque année de mandat** (alors qu'auparavant, l'acquisition se faisait par année complète de mandat). Les droits acquis demeurent cumulables d'une année sur l'autre, mais sans pouvoir dépasser "le nombre d'années complètes de mandat".
- instaure un coût horaire maximal des formations ouvertes aux élus locaux dans le cadre du DIF. La Caisse des Dépôts est chargée de vérifier que le coût horaire des formations ne dépasse par ce coût maximal, qui s'applique aux frais pédagogiques liés à ces formations. **L'arrêté du 29 juillet 2020** portant fixation du coût horaire maximal des frais pédagogiques exposés au titre du droit individuel à la formation des élus locaux, le fixe à **100 euros hors taxe par heure de formation et par élu local**.

Le recueil et l'instruction de la demande

- **Article R 2123-22-1-C du CGCT** : L' élu qui souhaite bénéficier d'une formation au titre de son droit individuel à la formation adresse une demande à la CDC, par courrier ou par voie dématérialisée. La demande comporte obligatoirement une copie du formulaire d'inscription auprès de l'organisme dispensateur de la formation éligible dûment complété et doit être adressée à la CDC **au plus tard dans les six mois qui suivent l'expiration du mandat de membre du conseil municipal** (*au-delà de ce délai, les heures acquises au titre du DIF élus ne sont plus mobilisables*).
- **Article R 1621-8 du CGCT** : La CDC instruit les demandes de formation présentées par les élus locaux pouvant bénéficier du droit individuel à la formation, dans **un délai de deux mois** à compter de la réception de la demande, et tient à jour le nombre d'heures acquises par l' élu local. La Caisse des Dépôts vérifie :

1° que la formation faisant l'objet de la demande s'inscrit dans les listes de formations éligibles telles que définies à l'article R. 2123-22-1-A du CGCT (formations relatives à l'exercice du mandat et formations contribuant à l'acquisition des compétences nécessaires, le cas échéant, à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat - voir diapositive suivante);

2° que son coût horaire ne dépasse pas le coût maximal défini par arrêté (100 euros HT / heure et par élu).

Voir : <https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/node/676/675>

Les formations contribuant à la réinsertion professionnelle de l'élu

Dans le cas des formations contribuant à la réinsertion professionnelle de l'élu, seuls les organismes de formation présents sur la Liste Publique des Organismes de Formation (article L.6351-7-1 du code du travail) sont autorisés à dispenser les formations suivantes :

- Les formations permettant d'acquérir le socle de connaissance et de compétences ;
- Les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou permettant d'obtenir une partie identifiée de certification professionnelle, classée au sein du répertoire, visant à l'acquisition d'un bloc de compétences ;
- Les formations sanctionnées par un certificat de qualification professionnelle ;
- Les formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire spécifique établi par la Commission nationale de la certification professionnelle ;
- Le bilan de compétences ;
- L'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience.

Le recueil et l'instruction de la demande (suite)

- ✓ *La Caisse des Dépôts tient à jour le nombre d'heures acquises par l'élu local.*
- ✓ *Les informations portées sur ce formulaire permettent la tenue du compte d'heures et la vérification de l'éligibilité de la formation retenue.*
- ✓ *Accord et contractualisation : En cas d'accord de financement, une confirmation sera systématiquement transmise à l'élu et à l'organisme de formation, accompagnée de l'accord de financement avec les éléments communiqués lors de la demande de financement (formation, durée, coût et l'organisme retenu).*
- ✓ *La Caisse des Dépôts prend en charge **les frais pédagogiques** de l'organisme de formation après vérification du service fait (l'élu ne doit procéder à aucune avance financière; le coût de la formation est réglé directement par la Caisse des Dépôts aux organismes de formation), et **les frais de déplacement et de séjour** engagés par l'élu sur présentation d'un état de frais (remboursés dans les conditions définies par le 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'Etat.). Le fonds n'assure aucune compensation d'une perte éventuelle de revenus.*
- ✓ *A noter : les formations à l'étranger ne sont pas éligibles au DIFE.*

Les voies et délais de recours

✓ *Les décisions de refus de financement de formation prises par la CDC sont **motivées** (article R 1621-10 du CGCT)*

✓ *Voies de recours gracieux (article R 1621-11 du CGCT) :*

En cas de contestation du traitement, l'élu peut formuler un recours administratif gracieux auprès du gestionnaire du DIF élus dans un délai de deux mois à compter de la notification du courrier de refus.

✓ *Voies de recours contentieux (article R 1621-11 du CGCT) :*

Le demandeur peut saisir le Tribunal administratif de Paris dans un délai de deux mois à compter de la notification du courrier de refus. En cas de recours gracieux préalable, le délai du recours contentieux ne commence à courir qu'à la date de notification du refus de recours gracieux ou à l'issue d'un délai de deux mois à compter du dépôt dudit recours.

Important : Le DIF élus ne se substitue pas aux formations financées par la collectivité

Un service dédié de la Caisse des Dépôts

La Caisse des Dépôts met en place un service dédié pour contacter votre correspondant DIF Elus

<https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/node/676/675>

Contactez votre correspondant DIF Elus

Pour toutes questions concernant le DIF Elus, vous pouvez nous contacter au **09 70 80 90 84**

Par courrier à l'adresse suivante :

Caisse des Dépôts et Consignations

Direction des retraites et de la solidarité

DIF Elus - POSF13

24 rue Louis Gain

49939 Angers Cedex 09

05

Une réforme à venir



De nombreuses faiblesses constatées

C'est donc dans un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) rendu public en février 2020, comprenant 178 pages, qu'un état des lieux des difficultés menaçant la pérennité même du droit à la formation des élus locaux a été dressé. De nombreuses préconisations y sont formulées, en vue de la publication d'une ordonnance prévue en début d'année 2021.

- Un financement non viable en l'état : sur les dix premiers mois de l'année 2019, près de 6.500 élus locaux ont eu recours au DIFE. Mais ce dispositif financé par une cotisation obligatoire de 1% sur les indemnités de fonctions des élus locaux (dont le produit a atteint 18,6 millions d'euros en 2018), n'est "budgétairement pas viable", estimaient les inspections de l'Etat. « Ni l'élu, ni la collectivité ne sont affectés par le coût de la formation qui est intégralement pris en charge par un fonds national », provoquant "une quasi-absence de concurrence sur les prix", est-il relevé. Pour l'IGA et l'IGAS, cette situation a conduit à des "dérives" concernant les tarifs pratiqués par les organismes de formation – certains ayant demandé jusqu'à 480 euros par heure, en 2019. Un plafond horaire de 100 euros serait "très raisonnable au regard du modèle économique" du secteur, considéraient encore les auteurs du rapport. "86 des 148 organismes qui ont eu recours au DIFE (entre janvier et octobre 2019) ont pratiqué des tarifs inférieurs à 100 euros de l'heure", indiquaient-ils. Sur la période, le coût horaire moyen s'est élevé à 154 euros. Ils notent que même si le coût horaire des formations venait à être encadré, le DIFE "ne pourrait financer la formation que d'une très faible proportion d'élus locaux". Par conséquent le décret publié en juillet 2020 ne devrait pas suffire à lui seul à garantir la pérennité du régime (voir article de la Banque des Territoires publié le 3 septembre 2020 : <https://www.banquedesterritoires.fr/elus-locaux-les-regles-du-droit-individuel-la-formation-changent>).

De nombreuses faiblesses constatées

- Des inégalités au détriment des plus petites communes : si le financement du DIFE répond à une logique de mutualisation, grâce au fonds géré au niveau national par la CDC, le droit à la formation d'initiative communale est corrélé à l'enveloppe maximale des indemnités de fonction des élus, et donc par voie de conséquence à la strate de population à laquelle appartient la collectivité. Cela induit inévitablement une plus grande difficulté d'accès aux formations pour les élus des communes les moins peuplées. L'IGA et l'IGAS notent que « moins de 3% des élus locaux suivent annuellement au moins une formation (...) et que la dépense moyenne par conseiller municipal est 60 fois inférieure à celle d'un conseiller régional (...). Le niveau de dépense est d'autant plus faible que la collectivité est petite, y compris s'agissant du DIFE (...). Plus de 60% des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation en 2018 (...). Dans le cadre du DIFE, de janvier à octobre 2019, 14% des bénéficiaires ont consommé 50% des crédits. ».
- Les dépenses de formation des collectivités se sont élevées à 15 millions d'euros en 2018, soit un peu moins de 50% de la dépense légale obligatoire, alors que les dépenses au titre du DIFE ont connu une progression très rapide. Le rapport met en exergue ce paradoxe, « la soutenabilité budgétaire de ces dispositifs ne peut être préservée que par le maintien d'un taux de recours très faible », alors même que la volonté des pouvoirs publics est que de plus en plus d'élus puissent en bénéficier.
- Pas d'audit indépendant de la qualité des prestations délivrées par les organismes de formation; pas de référentiel de satisfaction pour les élus qui les sollicitent; un recours trop systématique à la sous-traitance rendant l'offre opaque; des liens parfois trop étroits avec les partis politiques, des inégalités dans le traitement des demandes, un nombre trop réduit d'organismes agréés, des démarches commerciales parfois agressives, ...

De nombreuses faiblesses constatées

- Des difficultés de gestion pour la Caisse des Dépôts, confrontée à un afflux massif de demandes, que ses moyens techniques et humains n'ont pas été en capacité de toutes satisfaire dans des conditions satisfaisantes.
- Des freins « psychologiques » chez certains élus : le rapport met aussi en évidence des freins intrinsèques expliquant une faible mobilisation des actions de formation dans certains territoires (pour certains élus, « la conviction que la réussite politique ou professionnelle antérieure laisse bien augurer de leur capacité à s'occuper des affaires de la cité et que la légitimité du suffrage universel est une garantie suffisante »; la réticence à engager des dépenses perçues comme « inutiles » et dont les électeurs pourraient leur faire grief; la réticence à se former de peur de dévoiler des ambitions réelles ou fantasmées; la volonté de se démarquer de certains organismes perçus comme ayant des liens trop étroits avec des partis politiques ou étant trop clientélistes). Certains élus évoquent également des difficultés réelles d'organisation, de temps disponible, beaucoup d'entre eux ayant des engagements professionnels par ailleurs, et ne souhaitant / ou ne pouvant pas bénéficier d'un congé de formation, notamment ceux exerçant une profession libérale ou une activité indépendante.

Et pourtant, le rapport montre que le besoin de formation s'exprime chez les élus les plus jeunes et chez les femmes notamment. Le rapport indique que les femmes élues représentent 46 % des élus ayant eu recours au DIFE depuis sa création, même si les textes relatifs à l'obligation de parité au sein des assemblées délibérantes ont aussi conduit mécaniquement à augmenter cette proportion.

Des propositions en vue d'une réforme profonde

Le rapport présente **13 grandes recommandations** en vue d'une refonte profonde du droit à la formation des élus locaux, qui devrait être traduite dans une ordonnance prochainement. Les objectifs cardinaux sont :

- de mettre en place un système plus équitable, avec des droits effectifs pour tous ;
- de former davantage d'élus, et avec des prestations de qualité, en réduisant les coûts parfois exorbitants de certains stages ;
- d'impliquer davantage les collectivités territoriales dans le pilotage du dispositif.

Voici ce qu'il en ressort principalement :

- **Mettre en place une journée d'information pour les élus au début de leur mandat**, mobilisant les associations d'élus et les services de l'Etat quelques semaines après le scrutin.
- **Accorder aux maires et aux adjoints**, chargés des fonctions exécutives, **d'avantage de droits à formation que les autres élus locaux**, et supprimer les seuils liés au nombre d'habitants de la commune dans la définition de ces droits (afin de rompre ce déséquilibre au détriment des communes rurales).
- **Mieux valoriser les compétences acquises dans le cadre du mandat**. Des certificats de compétences professionnelles comparables à ceux mis en place pour les représentants du personnel et des passeports de compétences comme il en existe pour les bénévoles. Renforcer l'accompagnement dans les démarches de VAE.

Des propositions en vue d'une réforme profonde

- **Créer un compte de formation de l' élu local (CFEL)**, dont l'articulation avec le compte personnel de formation (CPF) de droit commun serait mise en oeuvre. Pour rappel, les salariés du secteur privé sont actuellement concernés par une conversion de leurs droits acquis au titre du DIF vers leur CPF, avec un report de la date butoir au 30 juin 2021 (pour les agents publics, ce transfert avait déjà été opéré en 2016). Le CFEL financerait uniquement les formations à l'exercice du mandat rattachées à un répertoire de la formation des élus locaux (RFEL), qui serait mis à jour régulièrement. **Ce CFEL - qui serait une composante du compte personnel d'activité (CPA) - serait issu de la fusion du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) et du droit à la formation financé par les collectivités.**
- **Permettre le transfert**, dans la limite d'un plafond, et pour financer les formations de réinsertion professionnelle, **des droits non consommés du CFEL vers le compte personnel de formation (CPF)**. Cette portabilité pourrait être conservée tout au long de la vie. **Réciproquement, permettre aux élus de transférer des droits capitalisés dans leur CPF vers leur CFEL.**
- **Créer un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL)**. Ce fonds serait abondé à la fois par une cotisation égale à celle actuelle versée au titre du DIFE et par le budget minimum que les collectivités doivent, aux termes de la loi, consacrer à la formation des élus. Les recettes annuelles s'élèveraient à environ 52 M€. Les collectivités pourraient ainsi cofinancer des actions de formation dont elles prendraient l'initiative et librement abonder les droits individuels d'un élu qui le demanderait.

Des propositions en vue d'une réforme profonde

- **Aller peut-être encore plus loin dans la réforme initiée par le décret du 29 juillet 2020**, pour garantir la soutenabilité budgétaire, en ajustant le montant de dépense plafond annuel par élu en fonction du taux de recours au dispositif, et en encadrant le nombre de participants à une formation.
- **Mettre en place une plateforme numérique de gestion du CFEL**, qui permettrait aux organismes de formation d'enregistrer leurs offres et aux élus de s'inscrire aux formations. **Mettre en place un système d'évaluation des formations reçues, dont la plateforme ferait apparaître les résultats.**
- **Supprimer l'agrément** des organismes de formation par le CNFEL, au profit des dispositifs de contrôle de droit commun par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**), avec un enregistrement en préfecture.
- **Encadrer strictement la sous-traitance et mettre en place une certification qualité renouvelable tous les 3 ans** par des organismes spécialisés.
- **Constituer une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL)** chargée de proposer au ministre le contenu du RFEL et de rendre un avis public sur le plafond de dépense annuelle par élu.
- **Confier la gestion du CFEL, du FNFEL et de la plateforme numérique à la Caisse des Dépôts**, « dont les moyens humains et techniques devraient être renforcés pour garantir la qualité du service rendu ».

Des propositions en vue d'une réforme profonde

- Le rapport préconise un calendrier de déploiement progressif du dispositif. « Les mesures de maîtrise des dépenses pourraient s'appliquer au DIFE immédiatement (plafond annuel, non cumul d'une année sur l'autre). En revanche, la fusion des deux dispositifs ne s'appliquerait qu'au bout de deux ans, afin que la CDC ait le temps de mettre en place un système adapté à la gestion de masse. L'obligation de certification pourrait également ne s'appliquer qu'au terme d'un délai de deux ans, comme c'est le cas en droit commun ».
- La Caisse des Dépôts indique avoir à plusieurs reprises, dès début 2019, alerté sur certaines situations préoccupantes, et est aujourd'hui partie prenante dans la préparation de l'ordonnance. À présent, le gouvernement - qui précise que "ce rapport n'engage, à ce stade, que les inspections" - entend en effet "consulter l'ensemble des acteurs du secteur, des organisations politiques et des associations d'élus pour co-construire cette réforme de la formation des élus", indiquent les ministres en charge de la cohésion des territoires et des collectivités territoriales sur le site de leur ministère.
- Voir article de la Banque des Territoires en date du 27 février 2020 :

<https://www.banquedesterritoires.fr/formation-des-elus-des-propositions-en-vue-dune-refonte>

Service de renseignement téléphonique juridique et financier

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de ces webconférences. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez notre service de renseignements téléphoniques * :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr, espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact
- Retrouvez également toutes nos ressources dans un dossier spécial « **Nouveaux élus : nos outils** » **sur notre plateforme numérique** : <https://www.banquedesterritoires.fr/municipales-2020> (notes juridiques, visioconférences, questions-réponses....)

** Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service de renseignements est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 10 000 habitants, toutes les communes nouvelles et les intercommunalités sans limite de taille.*

banquedesterritoires.fr



| [@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

