



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Référence : 21-001710-D

Paris, le

23 FEV 2021

Le directeur général des collectivités locales

à

Mesdames et Messieurs les préfets,
Messieurs les Hauts-commissaires

Objet : Éléments d'information sur les dispositions des ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

L'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, prise en application de l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, a pour objectif de permettre aux élus locaux d'accéder à une offre de formation plus développée, mieux articulée avec les dispositifs de droit commun, et mieux régulée.

La formation des élus locaux, distincte de la formation professionnelle, est structurée autour de deux cadres juridiques. D'une part, les collectivités sont dans l'obligation de consacrer, chaque année, un montant minimal de crédits dédiés à la formation de leurs élus au sein de leur budget prévisionnel. Les formations éligibles à ces financements sont uniquement les formations liées à l'exercice du mandat, qui 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). D'autre part, 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, 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. Les dossiers de demande au titre du DIF sont instruits par la Caisse des dépôts et consignations.

Sans revenir sur ces cadres juridiques, l'ordonnance apporte des modifications sur le fonctionnement et l'articulation de ces deux dispositifs, ainsi que sur le contrôle des organismes de formation.



S'agissant du rôle des communes et des EPCI-FP

J'appelle plus particulièrement votre attention sur la possibilité dont disposeront prochainement les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) pour participer au financement de formations organisées à l'initiative de leurs élus au titre de leur DIF. Cette participation devra être prévue par une délibération et ne pourra concerner que les formations liées à l'exercice du mandat, conformes aux orientations prises par la collectivité en matière de formation des élus ; elle pourra être limitée à certaines formations, ou à un montant maximal. Le fonds DIF devra par ailleurs toujours assurer la prise en charge d'une part minimale du montant des frais pédagogiques des formations, dont le taux sera défini par décret.

Ces dispositions, prévues aux articles 1 à 5 de l'ordonnance, entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022. Elles nécessitent la publication des mesures d'application permettant d'adapter le système d'information du DIF à ces participations financières.

Les mutualisations entre les communes en matière de formation des élus locaux sont en outre favorisées par l'article 7 de l'ordonnance. Ce dernier maintient la possibilité déjà existante, pour les communes, de transférer la pleine mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Mais il ouvre également la possibilité de recourir à des coopérations plus souples. Il crée notamment l'obligation, pour chaque EPCI-FP, de se prononcer, six mois après son renouvellement, sur la possibilité de proposer des outils communs afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres. Ces outils communs sont laissés à l'appréciation 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. Cette disposition est d'ores et déjà applicable. Dans l'immédiat, elle impose aux EPCI-FP de se prononcer sur l'opportunité de proposer ces outils communs dans les six mois suivant la ratification de l'ordonnance.

S'agissant de l'agrément des organismes de formation

Le schéma antérieur à l'ordonnance, qui imposait aux organismes de détenir un agrément ministériel pour dispenser des formations liés à l'exercice du mandat des élus locaux, n'est pas remis en cause par l'ordonnance. En application des articles R. 1221-12 et suivants du code général des collectivités territoriales, vos services continueront donc à assurer la réception de leurs demandes ainsi que la notification des décisions d'agrément.

Elle introduit notamment l'obligation, pour chaque organisme de formation, de produire un rapport annuel sur son activité, et précise que le ministre chargé des collectivités territoriales définit les obligations liées à l'agrément.

L'ordonnance prévoit également une procédure d'abrogation de l'agrément : lorsqu'il constate des manquements, le ministre chargé des collectivités territoriales peut suspendre l'agrément pour une durée maximale de quatre mois, à titre conservatoire. Avant l'expiration de ce délai, et après avis du conseil national de la formation des élus locaux (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.

Cette procédure nouvelle est déjà entrée en vigueur, et sera applicable dès la publication des mesures réglementaires d'application. Dans ce cadre, il est important de me signaler, non seulement lors des demandes d'agrément mais également dès que vous en avez connaissance, les dysfonctionnements constatés au sein d'organismes de formation prenant en charge des élus locaux, afin que cette procédure soit mise en œuvre le cas échéant.

Vous trouverez en annexe à la présente note une présentation détaillée des mesures de l'ordonnance. Je vous remercie de bien vouloir informer les collectivités territoriales et les établissements publics de votre ressort de ces dispositions nouvelles.

Le directeur général
des collectivités locales

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line that loops back to the start.

Stanislas BOURRON

ANNEXE

Présentation détaillées des mesures de l'ordonnance portant réforme de la formation des élus locaux

1. Changements relatifs aux formations financées par les collectivités

Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) auront prochainement la possibilité de participer au financement de formations organisées à l'initiative de leurs élus au titre de leur DIF. Cette participation devra être prévue par une délibération et ne pourra concerner que les formations liées à l'exercice du mandat, conformes aux orientations prises par la collectivité en matière de formation des élus ; elle pourra être limitée à certaines formations, ou à un montant maximal. Le fonds DIF devra par ailleurs toujours assurer la prise en charge d'une part minimale du montant des frais pédagogiques des formations, dont le taux sera défini par décret.

Ces dispositions, prévues aux articles 1 à 5 de l'ordonnance, entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022. Elles nécessitent la publication des mesures d'application permettant d'adapter le système d'information du DIF à ces participations financières.

Les mutualisations entre les communes en matière de formation des élus locaux sont en outre favorisées par l'article 7 de l'ordonnance. Ce dernier maintient la possibilité déjà existante, pour les communes, de transférer la pleine mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Mais il ouvre également la possibilité de recourir à des coopérations plus souples. Il crée notamment l'obligation, pour chaque EPCI-FP, de se prononcer, six mois après son renouvellement, sur la possibilité de proposer des outils communs afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres. Ces outils communs sont laissés à l'appréciation 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. Cette disposition est d'ores et déjà applicable. Dans l'immédiat, elle impose aux EPCI-FP de se prononcer sur l'opportunité de proposer ces outils communs dans les six mois suivant la ratification de l'ordonnance.

2. Changements relatifs au DIF des élus locaux

a. Dispositions applicables en 2021

Les droits à formation acquis par les élus locaux au titre de leur DIF ne seront dorénavant plus formulés en heures, mais en euros. De plus, le recours au DIF afin de financer des formations de reconversion professionnelle sera dorénavant limité aux élus n'ayant pas liquidé leurs droits à pension. Ces dispositions, prévues à l'article 6 de l'ordonnance, sont entrées en vigueur au lendemain de sa publication. Elles ne seront toutefois applicables qu'à compter de la publication des mesures d'application, qui permettront notamment de définir la procédure de fixation du niveau des droits acquis chaque année par les élus, et le montant précis de ces droits. Je vous tiendrai informés de ces mesures, qui devraient intervenir prochainement afin que les élus puissent bénéficier de droits en euros dès l'année 2021.

S'agissant des élus locaux détenant un « stock » des droits formulés en heures à la date de publication de l'ordonnance, ils disposent d'un délai de six mois à compter du lendemain de la publication de l'ordonnance, soit jusqu'au 22 juillet 2021 et jusqu'au 29 juillet 2021 pour les élus des communes de la Nouvelle-Calédonie, pour les consommer sous cette forme. Passée cette date, leurs droits en heures ne pourront plus être mobilisés par les élus en raison de la « bascule » de l'ancien système en heures vers le nouveau système en euros ou en francs CFP.

b. Dispositions applicables au 1^{er} janvier 2022

Les modalités de traitement des dossiers DIF seront profondément rénovées : les utilisateurs pourront en 2022 recourir à un espace dédié au sein de la plateforme numérique « moncompteformation.fr » et la procédure sera donc dématérialisée. Elle permettra aux élus d'avoir un accès facilité à l'ensemble des offres de formation disponibles ainsi qu'à leurs évaluations, et de réduire les délais de traitement des demandes et d'entrée en formation. Les organismes de formation et les collectivités bénéficieront également d'un espace dédié sur la plateforme.

Cette plateforme permettra aux élus de participer au financement de formations organisées au titre de leur DIF d'élu local en mobilisant les droits à la formation monétisables dont ils disposent par ailleurs au titre de leur parcours professionnel (leur compte personnel d'activité), ou via leurs fonds personnels. Cette possibilité sera réservée aux seules formations liées à la réinsertion professionnelle de l'élu.

Outre une plus grande facilité d'accès, le fonctionnement du DIF sera également modernisé, en particulier s'agissant du recouvrement des cotisations des élus¹. L'ordonnance habilite ainsi la Caisse des dépôts et consignations à gérer directement les fonds du DIF et à recouvrer les cotisations. Ce recouvrement sera dorénavant effectué à la source et au fil de l'eau, simultanément au recouvrement des cotisations de retraite IRCANTEC des élus. Cette mesure sera de nature à améliorer les performances du recouvrement tout en étant plus clair et plus systématique pour les collectivités.

La Caisse des dépôts pourra également être amenée à procéder à une avance financière afin de combler un besoin de trésorerie ponctuel du fonds DIF, dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat.

L'ensemble de ces dispositions, prévues aux articles 6, 8 et 9 de l'ordonnance, entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Elles nécessitent plusieurs mesures d'application.

3. Dispositions relatives à la régulation et au contrôle de ces dispositifs et des organismes de formation

a. Dispositions relatives au contrôle des organismes titulaires d'un agrément

Le schéma antérieur à l'ordonnance, qui imposait aux organismes de détenir un agrément ministériel pour dispenser des formations liés à l'exercice du mandat des élus locaux, n'est pas remis en cause par l'ordonnance. Elle introduit notamment l'obligation, pour chaque organisme de formation, de produire un rapport annuel sur son activité, et précise que le ministre chargé des collectivités territoriales définit les obligations liées à l'agrément.

L'ordonnance prévoit également une procédure d'abrogation de l'agrément : lorsqu'il constate des manquements, le ministre chargé des collectivités territoriales peut suspendre l'agrément pour une durée maximale de quatre mois, à titre conservatoire. Avant l'expiration de ce délai, et après avis du conseil national de la formation des élus locaux (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. Cette procédure nouvelle est déjà entrée en vigueur, et sera applicable dès la publication des mesures réglementaires d'application.

Dans la mesure où l'agrément sera dorénavant conditionné au respect de ces obligations nouvelles, l'article 13 de l'ordonnance supprime l'agrément de droit dont bénéficiaient jusqu'à présent les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) 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. Afin de leur permettre de s'adapter à cette obligation nouvelle, un décret précisera le délai dont disposent les CAUE pour solliciter un agrément, la loi précisant qu'il ne pourra échoir après le 1^{er} janvier 2023.

L'ordonnance 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 exemptés de l'obligation de certification). Ces dispositions seront précisées par des mesures d'application.

¹ Actuellement, le système de recouvrement fait intervenir trois acteurs :

- La collectivité, chargée de précompter la cotisation sur l'indemnité de fonction des élus (1% du montant brut)
- La caisse des dépôts et consignations, qui procède à un appel de fonds sous format papier en fin d'année, pour demander aux collectivités de reverser le produit des cotisations
- L'agence de services et de paiements (ASP), chargée de la tenue du compte financier du fonds DIF et destinataire des cotisations. Elle les met ensuite à la disposition de la Caisse des dépôts pour financer les formations des élus

b. Dispositions relatives à la gouvernance de la formation des élus locaux

Le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées, voit son rôle redéfini et renforcé. Il sera chargé, comme aujourd'hui, de formuler des avis relatifs aux agréments des organismes, mais également de se prononcer sur la mise en œuvre du DIF (se substituant ainsi à l'ancienne commission consultative du DIF, supprimée). Il pourra émettre des recommandations sur la formation des élus locaux afin d'en renforcer l'efficacité et d'en assurer la transparence, et élaborera un bilan annuel. Il sera amené à formuler des avis à la demande du Gouvernement. De plus, il sera chargé d'arrêter le répertoire fixant les critères pour identifier les formations liées à l'exercice du mandat des élus locaux (par opposition aux formations liées à leur réinsertion professionnelle), qui fera ensuite l'objet d'un arrêté ministériel ou d'un décret. La conformité des formations proposées à ce répertoire constituera l'un des critères à remplir pour obtenir l'agrément ministériel.

L'ensemble de ces dispositions nécessitent des mesures d'application, et entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

4. Application de ces dispositions en outre-mer

Ces dispositions s'appliquent de plein droit aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte) ainsi qu'aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les articles 14 à 16 de l'ordonnance, et l'ordonnance n° 2021-71 citée en objet, en étendent l'application aux communes de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve d'adaptations pour tenir compte de la compétence locale en matière de travail et de formation professionnelle. En particulier, l'interconnexion entre le DIF des élus et le compte personnel d'activité (CPA) des salariés ne peut pas leur être étendue, car elle supposerait une modification du code du travail qui relève de la compétence locale. Pour la même raison, les organismes de formation de ces territoires ne seront pas soumis aux dispositions du code du travail relatives aux organismes de formation professionnelle mais aux dispositions qui leur sont applicables localement. En outre, les droits de leurs élus locaux seront formulés en francs CFP, et non en euros.

L'ordonnance, tout en étant applicable à leurs communes, n'est pas applicable :

- A la collectivité de Saint-Barthélemy
- A la collectivité de Saint-Martin
- A la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon
- A la collectivité de la Polynésie Française
- A la collectivité de la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces
- A la collectivité de Wallis et Futuna.