

MANDATURE 2020-2026

Formation des élus locaux : ce qui existe et ce qui vient pour le nouveau mandat

Alors que de nouveaux élus entreront prochainement en fonction, selon une date qui reste à déterminer au regard de la crise sanitaire, il est impératif que les conseillers municipaux connaissent leurs droits pour se former. Face aux dispositifs existants jugés insuffisants, la loi « engagement et proximité » amorce une réforme du droit à la formation des élus locaux.

1 LE DROIT ACTUEL ET LES ÉVOLUTIONS À VENIR

Les élus locaux bénéficient, depuis 1992, d'un droit à la formation. Le dispositif initial a été renforcé, notamment par des lois du 27 février 2002 et du 31 mars 2015. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) proclame ainsi le droit des élus à « une formation adaptée à leurs fonctions » (art. L. 2123-12). Le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres dans les trois mois suivant son renouvellement, et une formation doit être organisée par la collectivité à destination des titulaires de délégations au cours de la première année du mandat.

Deux dispositifs parallèles et méconnus

Concrètement, à ce jour, deux dispositifs existent : le droit à la formation des élus locaux (« DFEL ») financé sur le budget des collectivités à hauteur d'un minimum de 2% des indemnités dues aux élus,

et un droit individuel à la formation (« Dife ») financé par les cotisations des élus indemnisés à un fonds national, à hauteur de 1% de ces indemnités. Tandis que le DFEL doit financer strictement des formations en lien avec le mandat détenu, le Dife peut permettre de financer des formations en lien avec la réinsertion professionnelle des élus, ceux-ci bénéficiant, sur leur demande, de 20 heures de formation par an à l'issue de la première année de mandat. Cependant, le fonctionnement non articulé et méconnu de ces dispositifs, le manque de temps ainsi que le renoncement à l'emploi des moyens mis à leur disposition par les élus locaux ont pour effet un taux de recours particulièrement faible à la formation, ce à quoi la loi « engagement et proximité », et, plus précisément, le(s) ordonnance(s) prise(s) sur son fondement, vont tenter de remédier.

Obligation de formation la première année

La loi prévoit en effet le droit à la formation professionnelle tout

au long de la vie et la portabilité des droits, la facilitation de l'accès à la formation et la clarification des dispositifs ou, encore, un meilleur contrôle des organismes de formation. Par ailleurs, elle a étendu à toutes les communes (et plus, respectivement, seulement à celles de 3 500 et 10 000 habitants et plus) l'obligation d'organisation d'une formation la première année pour les titulaires de délégation, et le droit au bénéfice d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétences pour les maires et adjoints ayant dû cesser leur activité professionnelle pendant le temps du mandat.

Dans l'attente de la parution des ordonnances à venir, un rapport remis par l'IGA et l'Igas au mois de janvier 2020, particulièrement critique sur le cadre actuel, vient apporter des pistes sur les contours futurs du droit à la formation.

2 LE RENFORCEMENT DU DROIT À LA FORMATION

Il est prévu de préparer tous les élus municipaux et locaux sans exception à la prise de fonctions. Cela pourrait se traduire par la mise en place d'une journée d'information, quelques semaines après la prise de fonction des élus, présentant des connaissances de bases nécessaires à la prise de fonction et à l'exercice du mandat.

Vers des droits activables dès la première année ?

Contrairement à ce qui est prévu actuellement pour le Dife, les droits à la formation seraient activables dès la première année d'exercice du mandat, mais ne seraient plus cumulables d'une année sur l'autre. Il est envisagé que des formations complémentaires soient dispensées principalement aux maires, adjoints aux maires et élus titulaires de dé-

légations. Il s'agirait pour ces élus d'une simple faculté, chaque élu étant libre de définir et de déterminer les formations adaptées à ses besoins. Le plafond de dépenses annuelles accordées à ces élus serait supérieur à celui des élus «simples».

La création d'un compte dédié et d'un fonds national

Dans un objectif de clarification des dispositifs, le DFEL et le Dife pourraient être réunis au sein d'un compte de formation de l'élu local (CFEL). Il servirait à financer uniquement les formations liées à l'exercice du mandat. Dans l'attente, un projet de décret portant

Vertement critiquée par l'Inspection générale de l'administration (IGA), la gouvernance du marché de la formation des élus locaux pourrait être totalement revue.

sur le Dife, et plus spécifiquement sur les plafonds de dépenses, était envisagé après le second tour des élections municipales. Cependant, face à la crise sanitaire, son élaboration semble être retardée.

Toutes les ressources légalement affectées à la formation des élus seraient mutualisées au sein du fonds national de formation des élus locaux (FNFEL), géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Cela permettrait que la cotisation actuelle des élus au Dife et le budget minimum que les collectivités doivent, aux termes de la loi, consacrer à la formation des élus, soient effectivement mobilisés, ce qui n'est pas le cas en pratique à ce jour et participe à amputer grandement la formation des élus locaux, notamment des zones rurales.

Afin d'encadrer la dépense et de prévenir la «captivité» des fonds par un petit nombre d'élus, un plafond

annuel de dépense maximale par élu serait par ailleurs fixé, et pourrait être ajusté tous les ans en fonction du taux de recours afin de préserver l'équilibre budgétaire.

Assurer la portabilité des droits acquis tout au long de la vie

Les droits accumulés au sein du CFEL pourraient être portables vers le compte personnel de formation (CPF), et inversement. Chaque année, tous les droits s'inscriraient au titre de la formation d'élu dans le CFEL. Les droits non consommés seraient alors transférables vers le CPF afin de financer des formations professionnelles de droit commun

et permettre de valoriser les compétences professionnelles et de préparer l'élu à une éventuelle reconversion professionnelle.

Ces droits transférables dans le CPF seraient comptabilisés en euros et ne pourraient excéder un plafond de dépense annuelle par élu au titre CFEL diminué du montant consommé par l'élu durant l'année.

La valorisation des compétences

L'élu, qui a acquis des compétences durant l'exercice de son mandat local, peut décider de les faire valoir et les réutiliser dans le cadre de la poursuite d'une carrière professionnelle. L'une des idées avancées serait d'instaurer un certificat de compétences professionnelles. Il permettrait d'accompagner les élus en sortie de mandat, ou par anticipation à la fin du mandat, en prenant en compte divers éléments, tels que l'ancienneté électorale et le volume de

formations suivies. Il s'agirait également de renforcer la validation des acquis de l'expérience, permettant aux élus d'obtenir un diplôme, un titre professionnel un certificat de qualification professionnelle.

Enfin, il pourrait être envisagé de mettre en place des «passeports de compétences», traduisant les expériences vécues durant le mandat en compétences pratiques. Au total, c'est un véritable pont entre l'expérience d'élus et la vie professionnelle qui devrait être créé à l'avenir.

3 LES ORGANISMES DE FORMATION DANS LE VISEUR

Le rapport de l'IGA-Igas formule des critiques fortes à l'encontre de la gouvernance, au sens large, du système en vigueur (fonctionnement des instances, manque d'étanchéité entre les partis politiques et les organismes de formation notamment). Les nouvelles dispositions devraient conduire à une plus grande transparence de l'action des organismes de formation et à la redéfinition de la gouvernance de la formation.

De la procédure d'agrément à celle d'enregistrement des organismes de formation de droit commun

Actuellement, le marché de la formation des élus locaux est régulé par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), qui donne un avis au ministère de l'Intérieur, fondant la délivrance d'un agrément individuel aux organismes (d'une durée initiale de 2 ans, puis de 4 ans à chaque renouvellement).

En pratique, les avis du CNFEL sont quasiment toujours suivis par le ministre, de sorte que le CNFEL «joue un rôle central dans la structuration de l'offre de formation» (rapport p.29).

Par ailleurs, la CDC est responsable de la gestion du Dife. Totale- ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique
- Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux
- Le code général des collectivités territoriales
- Le code du travail
- Rapport de l'IGA-Igas sur la formation des élus locaux, janvier 2020. Voir courrierdesmaires.fr/86305

ment dépourvue des moyens nécessaires, elle est actuellement débordée par la charge de travail afférente à ce dispositif.

Vertement critiquée par l'IGA-Igas, la gouvernance du marché de la formation des élus locaux pour-

raient systématiquement invités à évaluer les formations suivies par le biais d'un questionnaire d'évaluation sur internet, et les notes des organismes seraient visibles par les élus en toute transparence, de même que le coût des formations.

Désormais, ce ne sont plus les organismes de formation mais l'Etat, assisté d'une commission, qui fixerait les thématiques et lignes de formation à respecter.

rait être totalement revue. Le CNFEL pourrait disparaître et la procédure d'agrément abandonnée, au profit d'une procédure de déclaration d'activité de droit commun prévu par le code du travail. L'organisme devrait se déclarer en Préfecture, sous le contrôle de la Direccte. La certification qualité serait renouvelable tous les trois ans par des organismes spécialisés. Cette réforme ne serait pas mise en place avant deux ans après la promulgation de l'ordonnance prévue par la loi « engagement et proximité ». Par ailleurs, l'absence de véritable contrôle des organismes au cours de la détention de l'agrément et de dispositifs d'évaluation des formations sont identifiées comme des difficultés importantes. C'est pourquoi, les règles de droit commun applicables aux organismes de formation professionnelle pourraient être applicables aux organismes de formation des élus locaux : sanctions pénales ; procédures de contrôle administratif et financier par l'Etat. Le recours à la sous-traitance serait strictement encadré.

Encadrer les coûts de la formation

La « saine concurrence » entre les organismes de formation serait permise par une comptabilisation des droits à la formation en euros et non en heures : cela aura pour ef-

fet d'inciter les élus à trouver les formations au meilleur prix, ce qui aurait mécaniquement pour effet de rendre l'offre de formation plus accessible lorsqu'elle ne l'était pas. Le nombre de participants à une formation serait également encadré.

Enfin, le plafonnement du coût horaire des formations par arrêté ministériel pourrait être instauré.

Une transparence de l'offre de formation et l'indépendance pédagogique des organismes ?

Le rapport prévoit la création d'un répertoire de formation des élus locaux (RFEL) établissant une liste des formations, ainsi que les connaissances et compétences qui doivent être acquises à l'issue de chacune d'entre elles. Il serait arrêté par le ministre chargé des collectivités sur proposition d'une commission consultative de la formation des élus locaux (CCFEL).

Pour être éligible à ce compte de formation (CFEL), une formation proposée devrait obligatoirement être rattachée à une ou plusieurs formations du répertoire, ce qui pourrait être source d'atteintes à la liberté pédagogique des organismes... En effet, ils ne définiraient plus a priori leur catalogue de formation annuel, c'est l'Etat, assisté d'une commission, qui fixerait les thématiques et lignes de formation à respecter.

La rencontre de l'offre – propositions de formation (par les organismes) – et de la demande – inscriptions (par les élus) – aurait lieu par l'intermédiaire d'une plateforme numérique. Les élus se-

Une gouvernance renforcée et transparente

Le pilotage serait désormais assuré au niveau national par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. L'implication des collectivités locales serait assurée par la CCFEL, composée majoritairement d'élus, laquelle rendrait un avis sur le plafond de dépense annuelle par élu et proposerait les évolutions du répertoire national. La CDC serait quant à elle en charge de la gestion du fonds national, de la plateforme numérique, de l'instruction des dossiers et décisions de paiement.

Par **Stella Flocco**, avocate à la cour, et **Camille Condamine**, juriste, SCP Seban et associés