

MANDAT

Ce qu'il faut retenir de la réforme de la formation des élus locaux

Deux ordonnances en début d'année, et une loi le 17 juin, sont venues réformer le secteur de la formation des élus locaux. Décryptage de ces textes à l'aune de l'ambitieux chantier annoncé à l'époque de la loi « engagement et proximité », au regard des lacunes et dérives du régime antérieur.

1 TROIS TEXTES FONDATEURS

Initiée par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, la réforme de la formation des élus locaux procède de deux ordonnances et d'une loi. L'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et l'ordonnance du 27 janvier 2021 adaptant le dispositif à la Nouvelle-Calédonie ont été ratifiées par la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021, parue au Journal officiel le lendemain. Cette loi ne se contente pas de ratifier les ordonnances, elle ajoute au texte initial, en revenant même sur certains points, à l'initiative des sénateurs. Le texte de loi a été adopté par l'Assemblée nationale dans la version modifiée par le Sénat.

2 FACILITER L'ACCÈS À LA FORMATION POUR LES ÉLUS LOCAUX

Persistance de deux dispositifs

Les deux dispositifs, le droit à la formation des élus locaux (DFEL) et le droit individuel à la formation

des élus (Dife) perdurent et ne fusionnent pas, contrairement à ce qu'avait préconisé le rapport de l'Inspection générale d'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) de janvier 2020. L'objectif de cette fusion était de mettre fin à la confusion dans l'esprit des élus : le rapport proposait de créer à leur attention un compte unique de formation.

Evolution profonde du Dife

Au titre du Dife, les élus locaux auront accès, via le service dématérialisé géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dès la première année de leur mandat et gratuitement, à des modules de formation visant à ce qu'ils acquièrent les connaissances nécessaires à l'exercice de leur mandat.

La « monétisation » du Dife est consacrée : les droits de formation ne sont plus exprimés en heures (antérieurement vingt) mais désormais en euros.

Par ailleurs, les sénateurs ont rétabli la possibilité de cumuler le Dife sur toute la durée du mandat, dans la limite d'un plafond qui sera déterminé par décret.

En outre, il est prévu des possibilités de cofinancement des formations suivies au titre du Dife, tel que cela avait été évoqué dans le rapport de l'IGA-IGAS. Ces financements pourront venir de la collectivité locale où la personne est élue. Celle-ci devra alors délibérer en ce sens. La délibération devra déterminer le champ des formations ouvrant droit à cette participation, celle-ci pouvant être limitée à un montant maximal par formation ainsi qu'à un nombre maximal de formations par élu et par mandat.

L'élue lui-même pourra de son côté mobiliser son compte personnel de formation (CPF) lorsque la formation contribue à sa réinsertion professionnelle ou financer sa formation par un apport personnel. Ces abondements complémentaires n'entrent pas en compte dans le calcul du montant du Dife. Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022, comme la plupart des autres dispositions.

3 MODERNISER ET RENFORCER LA GOUVERNANCE DE LA FORMATION DES ÉLUS

Le CNFEL ne disparaît pas

Contrairement à ce qui avait pu être envisagé, le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) ne disparaît pas.

Ses compétences sont même étoffées. En sus de son avis préalable rendu sur les demandes d'agrément des organismes de formation – et, désormais, également sur les mesures de retrait d'agrément –, il doit élaborer le répertoire des formations liées à l'exercice du mandat, formuler des avis sur la mise en œuvre du Dife, se prononcer sur les propositions du conseil d'orientation. Il peut formuler un avis sur tout projet de texte relatif

à la formation des élus locaux à la demande du gouvernement. Enfin, il doit établir un rapport annuel, lequel est rendu public comme l'a précisé la loi du 17 juin 2021. Le CNFEL interviendra également en matière d'équilibre financier du fonds de financement du Dife géré par la CDC et, à cet égard, formulera

« Les services de la Caisse des dépôts devront être dotés et structurés pour pouvoir faire face à ces missions de manière convenable. »

des propositions lorsqu'il constate que cet équilibre est compromis. Il sera étroitement associé au projet de rétablissement de l'équilibre financier élaboré par le ministère chargé des Collectivités territoriales. Par ailleurs, il formulera chaque année des prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds.

A noter également que la composition du CNFEL évolue. Il est toujours présidé par un élu local et composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées, mais il n'est plus spécifié que les élus locaux représentent la moitié au moins des membres. Par ailleurs, la loi du 17 juin 2021 ajoute que la CDC participe aux réunions du CNFEL avec voix consultative.

Création d'un conseil d'orientation

Placé auprès du CNFEL, un conseil d'orientation, composé d'élus locaux, experts et personnalités qualifiées, est créé. Il a pour missions de formuler des propositions afin de promouvoir la qualité des formations, proposer un répertoire des formations liées au mandat (élaboré par le CNFEL) et, enfin, définir les modalités d'évaluation de

la qualité des formations relevant de ce répertoire.

Le rôle de la CDC renforcé

Enfin, le rôle de la CDC en tant que gestionnaire du Dife est renforcé : outre le fonds de financement du Dife (et l'ouverture d'un compte spécifique dans ses livres), elle gère

désormais le service dématérialisé d'accès au Dife. Ce service gratuit permet à l'élu d'avoir connaissance du montant des droits dont il dispose et des abondements dont il peut bénéficier et présente des informations sur les formations éligibles au Dife. Par ailleurs, la CDC devra informer annuellement, via le service dématérialisé du CPF, les élus locaux qui disposent d'un tel compte de l'existence du Dife.

Il sera nécessaire que les services de la CDC soient dotés et structurés afin de pouvoir faire face à ces missions de manière convenable. Cela avait en effet fait défaut jusqu'à présent, et donné lieu à des critiques convergentes pointées dans le rapport de l'IGA-IGAS.

4 GARANTIR LA QUALITÉ ET LA TRANSPARENCE DES FORMATIONS

Il s'agissait d'un pan important de la réforme, au regard des dérives relevées dans le fonctionnement des organismes de formation des élus locaux « en particulier s'ils sont liés à un parti politique », avait indiqué le législateur dans la loi « engagement et proximité ».

La disparition du système d'agrément des organismes de formation, critiqué, avait été envisagée au profit d'un circuit de déclaration classique, tel que prévu par le code du travail, en préfecture sous le contrôle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

Pour rappel, celles-ci sont devenues des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) depuis le 1^{er} avril 2021.

Finalement, ce n'est pas ce qui a été retenu : le CNFEL et le système d'agrément perdurent, étant précisé que l'agrément sera désormais délivré par le ministre chargé des Collectivités territoriales et non plus le ministre de l'Intérieur, après avis motivé du CNFEL.

Néanmoins, afin de garantir un meilleur fonctionnement de ce dispositif :

- les formations proposées par les organismes doivent être conformes au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat élaboré par le CNFEL ;
- le ministre chargé des collectivités territoriales définit les obligations des titulaires d'un agrément et peut en assurer le contrôle en se faisant communiquer tout document ;
- les organismes de formation doivent remettre chaque année un rapport d'activité sur la formation des élus au ministre et au CNFEL ;
- les agréments peuvent être retirés et suspendus ;
- la suspension conservatoire de l'agrément, d'une durée maximale de quatre mois, débouchant in fine sur le maintien ou le retrait de l'agrément, est encourue dans quatre hypothèses (la quatrième hypothèse ayant été ajoutée par les sénateurs) :

1. Le titulaire de l'agrément ne respecte pas l'ensemble des obligations qui lui incombent au titre de la détentention de l'agrément. ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019.
- Ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.
- Ordonnance du 27 janvier 2021 adaptant le dispositif à la Nouvelle-Calédonie.
- Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021.

2. Il ne remplit plus les critères fixés pour l'obtention de l'agrément.

3. Il a commis des actes susceptibles de faire peser un doute sérieux sur la régularité de sa gouvernance ou de sa gestion, ou sur la réalité ou la qualité de ses prestations de formation.

4. Le rapport annuel d'activité ne fait apparaître aucune activité de formation ou n'a pas été adressé au ministre chargé des Collectivi-

ment (CAUE) perdent leur droit à être agréés, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2023.

5 UNE BASCULE AU 1^{ER} JANVIER 2022

La plupart des dispositions des textes entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Rappelons que les élus pouvaient utiliser leur Dife en heures jusqu'au

sa monétisation et la création d'un service dématérialisé géré par la CDC et, s'agissant du DFEL, grâce au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat, et des mesures coercitives pouvant être prononcées à l'encontre des organismes de formation.

« Le “ big bang ” de la formation des élus locaux n'a pas eu lieu, au risque que ne persistent un manque de lisibilité et des lourdeurs institutionnelles. »

tés territoriales ainsi qu'au CNFEL. – la suspension est prononcée par le ministre chargé des Collectivités, qui prend sa décision finale après avis du CNFEL ;

– En cas de retrait, pendant l'année suivant la notification de cette décision, l'organisme ne peut demander la délivrance d'un nouvel agrément ; – le recours à la sous-traitance est encadré, ces dispositions ayant été introduites par les sénateurs : elle n'est possible qu'à l'égard d'un organisme également titulaire d'un agrément, et dans la limite d'un plafond qui sera précisé par arrêté ministériel.

Néanmoins, cette exigence ne s'impose pas lorsque la prestation de formation est assurée par une personne physique exerçant une activité de formation à titre individuel. Par ailleurs, s'agissant des formations liées à l'exercice du mandat, elles ne peuvent être confiées par un organisme agréé qu'à des sous-traitants de premier rang.

Les modalités de la sous-traitance seront précisées par décret.

A noter que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environne-

ment (CAUE) perdent leur droit à être agréés, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2023. – la suspension est prononcée par le ministre chargé des Collectivités, qui prend sa décision finale après avis du CNFEL ; – En cas de retrait, pendant l'année suivant la notification de cette décision, l'organisme ne peut demander la délivrance d'un nouvel agrément ; – le recours à la sous-traitance est encadré, ces dispositions ayant été introduites par les sénateurs : elle n'est possible qu'à l'égard d'un organisme également titulaire d'un agrément, et dans la limite d'un plafond qui sera précisé par arrêté ministériel.

6 UNE RÉFORME, PAS UNE RÉVOLUTION

On l'aura compris, le « big bang » de la formation des élus locaux n'a pas eu lieu. Les grands marqueurs du dispositif antérieur ont été conservés : manque de lisibilité et lourdeurs institutionnelles – double dispositif de formation, système d'agrément ministériel des organismes de formation, existence du CNFEL et avis rendu sur les demandes d'agrément – risquent donc de persister.

La gouvernance est même alourdie avec la création du Conseil d'orientation auprès du CNFEL.

Pour autant, on peut espérer une meilleure qualité et un meilleur contrôle de la formation des élus, à la fois s'agissant du Dife, grâce à

Par Aloïs Ramel et Stella Fiocco, avocats à la Cour, SCP Seban & associés