

CHAPITRE V : LA FORMATION DES ELUS

Sur le **volet formation des élus**, l'article 105 de la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 renvoie à des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, **dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi**.

Ces textes auront pour objet de :

- permettre aux élus locaux de bénéficier de **droits individuels à la formation** professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, grâce à un **compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018** ;
- faciliter l'accès des élus locaux à la **formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat**, et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;
- définir un **référentiel unique de formation** en s'adaptant aux besoins des élus locaux, en garantissant une offre de formation accessible dans les territoires et mutualiser le financement entre les collectivités et leurs établissements publics de coopération intercommunale ;
- assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux, en particulier s'ils sont liés à un parti politique.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Un décret est également attendu rapidement pour préciser les modalités du droit à la formation des nouveaux élus, à l'issue des municipales.

ATTENTION : Ce chapitre V est maintenu mais risque d'être complètement modifié par les textes à venir (cf. ci-dessus).

LE DROIT A LA FORMATION INSTAURE PAR LA LOI DE 1992

L'article L.2123-12 du CGCT dispose que « *les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions* ».

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à 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.

Ce droit est également reconnu au profit des membres des organes délibérants des métropoles, communautés d'agglomération, communautés urbaines et communautés de communes. Les élus salariés, fonctionnaires ou contractuels, ont droit à un **congé de formation de 18 jours pour toute la durée de leur mandat** et quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent.

Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la commune, à condition que l'**organisme dispensateur de la formation soit agréé par le ministre de l'Intérieur** (agrément dispensé après avis du Conseil national de la Formation des Elus locaux)¹⁰.

¹⁰ Depuis le 19 mai 2020, il existe 206 organismes agréés pour la formation des élus locaux, dont l'AMF, et 93 conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) agréés de droit. La liste de ces organismes peut être obtenue en s'adressant à la préfecture du département ou directement en consultant le site Internet de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) à l'adresse suivante : <http://www.collectivites-locales.fr> (Cliquer

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le montant **prévisionnel** des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune (montant théorique prévu par les textes, majorations y compris).

Le montant **réel** des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. 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 formation de l'exercice suivant. Ils s'accumulent ainsi avec le montant du budget formation, obligatoirement voté chaque année. En revanche, ils ne peuvent être reportés au-delà de la fin de la mandature (c'est à dire l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante).

Les frais de formation comprennent :

- les frais de déplacement¹¹ qui comprennent, outre les frais de transport, les frais de séjour (c'est-à-dire les frais d'hébergement et de restauration),
- les frais d'enseignement,
- la compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus, justifiée par l'élu et plafonnée à l'équivalent de 18 jours, par élu et pour la durée du mandat¹². Elle est de même nature que l'indemnité de fonction et est donc soumise à CSG et à CRDS.

Les élus salariés doivent faire une demande écrite à leur employeur au moins 30 jours avant le stage en précisant la date, la durée du stage et le nom de l'organisme de formation agréé par le ministre de l'Intérieur.

L'employeur privé accuse réception de cette demande. Si l'employeur privé n'a pas répondu 15 jours avant le début du stage, la demande est considérée comme accordée.

Par contre, si l'employeur privé estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise, la demande peut être refusée, à condition toutefois d'être motivée et notifiée à l'intéressé.

Si l'élu salarié renouvelle sa demande 4 mois après la notification d'un premier refus, l'employeur est obligé de lui répondre favorablement.

Les élus fonctionnaires ou contractuels sont soumis au même régime mais les décisions de refus, s'appuyant sur les nécessités de fonctionnement du service, doivent être communiquées avec leur motif à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit cette décision.

Dans tous les cas, l'organisme dispensateur de formation doit délivrer à l'élu une attestation constatant sa fréquentation effective, que l'employeur peut exiger au moment de la reprise du travail.

Les communes membres d'un EPCI peuvent transférer à ce dernier la compétence « formation ».

Ce transfert entraîne alors de plein droit la prise en charge par le budget de l'EPCI des frais de formation. Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par l'EPCI est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus des communes membres.

LE DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION PREVU PAR LA LOI DE 2015 (DIF)

Depuis le 1^{er} juillet 2017 le dispositif du DIF est opérationnel.

Un site dédié de la CDC comprend toutes les informations utiles et pratiques (formulaires de demande de financement de formation et de remboursement, listes des formations éligibles, barème de remboursement des frais, etc.). Ces éléments sont accessibles à l'adresse suivante : www.dif-elus.fr, rubrique « Vos droits à la formation ».

sur "Institutions" puis "Démocratie locale" puis "Elus locaux puis "CNFEL" et enfin "Liste des organismes agréés pour la formation des élus par département").

¹¹ Le remboursement s'effectue en application des dispositions du déplacement des fonctionnaires de l'Etat (cf. chapitre X).

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce plafond s'élève à 1 918,35 € (18 fois 7 heures à une fois et demie la valeur horaire du SMIC).

➤ Principe

La loi du 31 mars 2015, portant sur le statut de l'élu, a créé un droit individuel à la formation pour certains élus locaux. Les conseillers municipaux, communautaires, métropolitains, départementaux¹³ et régionaux¹⁴ (y compris ceux qui ne sont pas indemnisés) bénéficient, chaque année, d'un DIF d'une durée de 20 heures par année pleine de mandat¹⁵, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire, dont le taux est de 1 %, prélevée sur le montant annuel brut des indemnités de fonction de ces mêmes conseillers, majorations comprises, lorsqu'ils en perçoivent. L'exercice de ce droit relève de l'initiative de chacun des élus.

Les cotisations sont versées au fonds spécialement créé pour le financement du DIF, la CDC en assurant la gestion administrative, technique et financière. Par ailleurs, elle instruit les demandes de formation présentées par les élus. Le bilan de la gestion du fonds fait l'objet d'une information annuelle du Comité des finances locales.

Chaque année, entre le 1^{er} et le 30 octobre, la CDC transmet aux collectivités et établissements des élus contributeurs un appel à cotisation au fonds de financement du DIF. Ce document détaille, entre autres, les références du compte bancaire destinataire des sommes précomptées depuis le mois de janvier de l'année N. Ce versement, par les collectivités concernées, doit intervenir avant le 31 décembre de l'année N.

Les collectivités devront par ailleurs fournir une déclaration comprenant le nombre d'élus cotisants ainsi que le montant total des cotisations dues.

NB : ce nouveau dispositif coexiste avec celui du droit à la formation, prévu par la loi de 1992.

➤ Cas des élus en situation de cumul de mandats

Les élus cumulant des indemnités correspondant aux mandats concernés (commune, EPCI à fiscalité propre, département, région) payent une cotisation sur chacune d'entre elles mais ne bénéficient que d'un crédit de 20 heures par année pleine de mandat.

NB : dans les mandats concernés, seuls les élus indemnisés payent une cotisation mais le dispositif bénéficie à tous, étant entendu que les élus des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes ne sont pas concernés par le DIF.

➤ Les formations éligibles au titre du DIF

Ce sont celles relatives à l'exercice du mandat, dispensées par un organisme agréé par le ministre de l'Intérieur (cf. début de ce chapitre) et celles sans lien avec l'exercice du mandat, notamment pour acquérir des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat¹⁶.

Ces dernières sont éligibles au compte personnel de formation (CPF)¹⁷ et visées à l'article L.6323-6 du code du travail (bilan de compétences ...). Il s'agit **notamment** :

- des formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et de compétences ;
- des formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles permettant d'obtenir une partie identifiée de certification professionnelle classée au sein du répertoire, visant à l'acquisition d'un bloc de compétences ;
- des formations sanctionnées par un certificat de qualification professionnelle ;
- des formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire spécifique établi par la commission nationale de la certification professionnelle ;

¹³ Les conseillers municipaux, communautaires, métropolitains, départementaux ont commencé à acquérir des droits le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, les membres des conseils municipaux de Polynésie Française ont commencé à acquérir des droits le 1^{er} janvier 2017.

¹⁴ Les conseillers régionaux ont commencé à acquérir des droits le 13 décembre 2015.

¹⁵ Dans le cadre du mandat en cours, la dernière année de mandat sera considérée comme complète, quelle que soit la date du renouvellement général. Par ailleurs, en cas de démission en cours d'année, la cotisation est due depuis le 1^{er} janvier de l'année concernée jusqu'à la date de la démission. La cotisation est donc proratisée (articles 15 et 18 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015). Les élus démissionnaires n'ont toutefois pas droit aux 20 heures de DIF. En effet, les 20 heures sont acquises après l'exercice d'une année pleine de mandat. En revanche, en cas de décès, la cotisation n'est pas due.

¹⁶ Selon la DGCL, compte tenu des formations éligibles au compte personnel de formation (c'est à dire celles sans lien avec l'exercice du mandat) et le public visé dans ce cadre (salariés, élus, chômeurs ...), une association d'élus n'a pas vocation à dispenser de formation. A ce titre, sa demande d'inscription sur la liste des organismes habilités ne saurait être recevable.

¹⁷ Réponse ministérielle n° 171, du 31 octobre 2017, JO AN (les formations enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles sont éligibles au titre du DIF)

- de l'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE¹⁸). Ce type de formation ainsi que les bilans de compétences ne peuvent être pris en charge que par le biais du DIF. En effet, leur financement par les collectivités, dans le cadre du budget adopté pour le droit à la formation instauré par la loi de 1992, n'est pas envisageable.

Concrètement, plusieurs milliers de formations sont éligibles au CPF dans des domaines divers et pour tous types de niveaux (CAP, BTS, licence, master...)¹⁹.

Attention : l'accès à une formation dépend notamment du nombre d'heures figurant sur le compte de l' élu local concerné. A cet égard, un formulaire de demande des heures disponibles est accessible sur : www.dif-elus.fr, rubrique « Vos droits à la formation ». Si ces heures sont inférieures à la durée de la formation sollicitée, la demande ne pourra pas être prise en compte en totalité.

➤ Modalités de mise en œuvre du DIF

Le conseiller municipal, communautaire, métropolitain, départemental et régional qui souhaite bénéficier d'une formation au titre de son DIF adresse une demande à la CDC, par courrier ou par voie dématérialisée (cf. formulaire de demande de financement de formation : www.dif-elus.fr, rubrique « Vos droits à la formation »).

La demande permettant la mise en œuvre du DIF 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.

La CDC instruit ces demandes dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande. L'accord de la CDC fait l'objet de l'envoi d'une convention tripartite incluant l' élu et l'organisme dispensateur de la formation, charge à l' élu de la renvoyer, signée, à l'organisme de formation.

En tout état de cause, la CDC tient à jour le nombre d'heures acquises par l' élu local.

Par ailleurs, elle vérifie si la formation faisant l'objet de cette demande s'inscrit dans les listes de formations éligibles (cf. ci-dessus).

Les décisions de refus de financement de formation prises par la CDC sont motivées. Un recours gracieux contre ces décisions peut être formé auprès de la CDC. Les recours contentieux formés contre les décisions de refus sont portés devant le tribunal administratif de Paris. La CDC est habilitée dans ce cas à représenter l'Etat devant la juridiction administrative.

➤ Prise en charge des frais de déplacement et de séjour

Le membre du conseil municipal, communautaire, métropolitain, départemental et régional qui a engagé des frais de déplacement et de séjour pour suivre une formation dans le cadre du DIF transmet à la CDC un état de frais aux fins de remboursement.

NB : ces frais seront donc avancés par les élus concernés puis remboursés par la suite.

Les frais de déplacement et de séjour lui sont remboursés dans les conditions similaires à celles des personnels civils de l'Etat, soit, en fonction de la commune d'accueil, 70 €, 90 € pour les communes du Grand-Paris et celles de 200 000 habitants et plus, et 110€ pour Paris pour l'indemnité de nuitée et 15,25 € pour l'indemnité de repas.

Les frais pédagogiques de l'organisme de formation sont pris en charge par la CDC, après vérification du service fait. L' élu (ou la collectivité) n'a donc pas à les avancer.

NB : la compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus n'est pas prévue pour les élus suivant une formation en lien avec le mandat dans le cadre du DIF, contrairement au dispositif existant depuis 1992 pour la formation des élus.

Par ailleurs, si aucun congé spécifique n'est prévu pour suivre une formation dans le cadre du DIF, le congé formation de 18 jours par mandat peut cependant être utilisé pour suivre une formation en lien avec le mandat dans le cadre du DIF.

Enfin, la cotisation DIF n'étant pas une cotisation sociale, elle n'a donc pas à être déduite du revenu imposable, ni du calcul de l'écrêtement.

¹⁸ Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, les possibilités d'obtenir une VAE sont étendues à tous les mandats électoraux ou fonctions électives locales (et non plus seulement aux mandats de conseiller municipal, conseiller départemental et conseiller régional).

¹⁹ Selon la CDC, à ce jour, en cas d'insuffisance de crédits disponibles pour suivre une formation en vue de la reconversion professionnelle, il n'est pas possible d'utiliser les heures acquises au titre du DIF en complément d'un financement CPF.

Formation obligatoire pour les élus ayant reçu délégation dès la première année du mandat

Une formation sera obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat, pour les élus ayant reçu une délégation au sein de toutes les communes et communautés de communes (avant l'article 107 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019, seuls ceux des communes et communautés de communes de plus de 3500 habitants étaient concernés), des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

Cette disposition doit rentrer en vigueur pour la première fois en 2020 mais aucune modalité n'est pour l'instant précisée....

NB : Depuis les premiers travaux d'élaboration de la loi de 2015 qui a instauré cette disposition, l'AMF avait interrogé les parlementaires sur les raisons de l'exclusion des maires et des présidents de communautés ou de métropoles mais n'a jamais reçu aucune réponse...

Extension de la VAE pour les élus locaux

La valorisation des acquis de l'expérience (VAE) liée à l'exercice d'un mandat d'élu au sein d'une collectivité territoriale est consacrée dans le code du travail.
De plus, les acquis résultant de l'exercice d'un mandat électoral permettaient déjà l'obtention d'un diplôme ou d'un titre par un établissement d'enseignement supérieur.
Désormais, ils ouvrent également l'accès aux différents niveaux de l'enseignement supérieur.

Accès pour les élus locaux au statut de chargé d'enseignement

L'article L.952-1 du code de l'éducation est modifié en introduisant la possibilité pour les élus locaux d'apporter la contribution de leur expérience aux étudiants et donc de devenir chargés d'enseignement.

Références

Article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité dans la vie publique

- **Droit individuel à la formation (DIF)**

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat
art. 15 – Droit individuel à la formation – article L.2123-12-1 du CGCT

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 (article 1^{er}-codifié à l'article L. 1621-3 du CGCT)

Décret n° 2016-870 du 29 juin 2016 relatif aux modalités d'application du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux ;

Décret n° 2016-871 du 29 juin 2016 relatif à la cotisation des élus locaux bénéficiant d'indemnité de fonctions pour le financement du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux

Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (article 140 – article L. 1621-3 du CGCT modifié)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 8133 de M. DE DEAUT du 13 décembre 2016, JO AN (mise en œuvre du DIF : initiative individuelle propre à chaque élu)

Décret n° 2017-474 du 3 avril 2017 modifiant certaines dispositions financières relatives au droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux

Décret n° 2017-475 du 3 avril 2017 modifiant certaines dispositions financières relatives au recouvrement de la cotisation due au titre du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux

Note d'information n° TERB1619103N du 12 juillet 2017 relative à la mise en œuvre du droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux

Réponse ministérielle à la question écrite n° 03374 de M. BONHOMME du 7 juin 2018, JO Sénat (les élus peuvent se former aux premiers secours dans le cadre de l'exercice de leur mandat)

- **Validation des acquis de l'expérience (VAE)**

Articles L.613-3 et L.613-5 du code de l'éducation

Article L.6111-1 du code du travail

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat
art. 14 – VAE ;

Réponse ministérielle à la question écrite n° 102043 de Mme ROHFRITSCH du 11 avril 2017 JO AN (les démarches engagées par les élus locaux pour valider les acquis de l'expérience liés à l'exercice de leur mandat sont prises en charge dans le cadre du DIF)

- **Accès à l'enseignement supérieur pour les élus locaux – art. L.952-1 du code de l'éducation (modifié par l'article 108 de la loi n°2019-1461)**

- **Droit à la formation instauré par la loi de 1992**

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat

art. 16 – Plancher des dépenses de formation et possibilité de report de ces dépenses – article L.2123-14 du CGCT ;

art. 17 – Organisation obligatoire d'une formation la 1^{ère} année du mandat pour les élus ayant reçu délégation article L.2123-12 du CGCT (modifié par l'article 107 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019)

Note d'information du 20 mai 2020 (NOR : COTB2005924C – page 28)

Articles L.2123-12 à L.2123-16 du CGCT

Article L.2321-2 du CGCT

Articles L. 5214-8 (communautés de communes), L.5215-16 (communautés urbaines), L.5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 I (métropoles) du CGCT

Articles R.2123-12 à R.2123-22 du CGCT

Réponse ministérielle à la question écrite n° 4121 de M. Jean-Louis MASSON du 26 juin 2008, JO Sénat (sur la prise en charge des frais de formation)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 59292 de M. GROSDIDIER du 9 mars 2010 JO AN (sur le droit de formation des élus)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 73333 de Mme ZIMMERMANN du 4 mai 2010 JO AN (sur la finalité des cycles de formation des élus)

Réponse ministérielle à la question écrite n°108391 de Mme ZIMMERMANN du 27 mars 2012 JO AN (demande concomitante de formation)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 17063 de M. MASSON du 30 juin 2016 JO Sénat (encadrement strict des motifs de refus du maire lors d'une demande de formation d'un élu municipal)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 17063 de M. NICOLIN du 03 janvier 2017 JO AN (conditions de remboursement de frais suite à la participation à une formation organisée dans le cadre d'une université d'été d'un parti politique)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 03374 de M. BONHOMME du 7 juin 2018, JO Sénat (les élus peuvent se former aux premiers secours dans le cadre de l'exercice de leur mandat)

- **Conseil national de la formation des élus locaux**

Articles R.1221-1 à R.1221-11 du CGCT

- **Conditions de délivrance des agréments**

Articles R.1221-12 à R.1221-22 du CGCT

- **Modalités de calcul des 20 %**

Réponse à Q.E. Sénat n°19828 – JO Sénat(Q) 6 avril 2000 (p.1280)

- **Objet de la formation**

CAA Marseille, 29 décembre 2014, n°13MA00626 (la formation peut ne pas avoir de lien avec la délégation exercée mais doit être adaptée dans son ensemble aux fonctions d'élu et utile au fonctionnement du conseil)

- **Remboursement des frais de déplacement**

Article R 2123-13 du CGCT

Décret n° 2019-139 du 26 février 2019 modifiant le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006

Arrêté du 26 février 2019 modifiant l'arrêté ministériel du 3 juillet 2006 (remboursement forfaitaire des frais de mission et frais de transport)

Arrêté du 26 février 2019 fixant les taux des indemnités kilométriques

CAA Douai, 17 janvier 2013, n°11DA02017 (un conseiller municipal doit se faire rembourser sa formation, y compris ses frais de transport)

Réponse ministérielle à la question écrite n° 17063 de M. NICOLIN du 03 janvier 2017 JO AN (conditions de remboursement de frais suite à la participation à une formation organisée dans le cadre d'une université d'été d'un parti politique)

- **Transfert de la compétence « formation » à un EPCI**

Article L. 2123-14-1 du CGCT

Réponse ministérielle à la question écrite n° 62906 de Mme ZIMMERMANN du 19 mai 2015 JO AN (impossibilité de transférer la compétence « formation » à un syndicat mixte car ce n'est pas un EPCI)