



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2017-2018



Les membres du CNFEL dédient ce rapport
à Pierre BOURGUIGNON, Président du Conseil de 2001 à 2019

Table des matières

Le Conseil national de la formation des élus locaux et le droit à la formation des élus locaux	5
<u>CHAPITRE I</u> - Bilan de l'activité du Conseil entre 2017 et 2018	8
I) Analyse de l'évolution du nombre de dossiers déposés	8
A. Evolution du nombre de dossiers déposés	8
B. Nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément	10
II) Les demandes de premier agrément	11
A. Les organismes demandeurs	11
B. L'origine géographique des demandes d'agrément	12
C. Les motifs des avis défavorables à l'agrément	13
III) Les demandes de renouvellement d'agrément	15
A. La répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement	15
B. L'origine géographique des demandes de renouvellement	15
C. La répartition des avis entre avis favorables et défavorables	16
D. Les motifs des avis défavorables	17
IV) Les recours gracieux	18
V) La jurisprudence et l'évolution contentieuse	19
<u>CHAPITRE II</u> - Les organismes agréés pour la formation des élus locaux	20
I) L'évolution	20
II) La répartition par type d'organisme	21
A. Concernant les organismes agréés entre 2017 et 2018	21
B. Concernant les 201 organismes agréés recensés au 31 décembre 2018	22
III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2018	24
Conclusion	26

Table des matières des données graphiques et chiffrées

<u>N°1 - Graphique</u> : Évolution du nombre de dossiers examinés	8
<u>N°2 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes d'agrément	9
<u>N°3 - Tableau</u> : Nombre d'organismes par type n'ayant pas demandé le renouvellement	10
<u>N°4 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des premières demandes d'agrément	11
<u>N° 5 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes d'agrément	12
<u>N° 6 - Graphique</u> : Motifs des refus d'agrément	13
<u>N°7 - Graphique</u> : Répartition des avis du CNFEL pour les premières demandes d'agrément	14
<u>N° 8 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement d'agrément	15
<u>N° 9 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes de renouvellement	16
<u>N°10 - Graphique</u> : Motifs des refus de renouvellement d'agrément	17
<u>N°11 - Courbe</u> : Nombre d'organismes agréés depuis 2005	20
<u>N°12 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des agréments octroyés entre 2017 et 2018	21
<u>N°13 - Graphique</u> : Évolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique depuis 2005	22
<u>N°14 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des 201 organismes agréés en décembre 2018	22
<u>N°15 - Carte</u> : Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin	24

Introduction : Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) et le droit à la formation des élus locaux

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) reconnaît aux élus locaux un droit individuel à suivre une formation adaptée à leurs besoins dans l'exercice de leur mandat.

L'exercice de ce droit se traduit par le fait que les frais de formation constituent pour les collectivités une dépense obligatoire à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur (art. L. 2123-16, L. 3123-14 et L.4135-14 du CGCT) après avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), conformément à l'article L. 1221-1 du CGCT.

1) Composition

Le CNFEL, créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, est placé auprès du ministre chargé des collectivités territoriales.

Cette instance paritaire de vingt-quatre membres comprend douze élus locaux représentant les communes, les départements et les régions et douze personnalités qualifiées (art. R. 1221-1 du CGCT).

Le mandat des membres, fixé à trois ans, est renouvelable. La perte du mandat électif au titre duquel les membres élus ont été désignés entraîne leur démission du Conseil (article R-1221-2).

Pour la période du présent rapport, la composition du CNFEL a été définie initialement par l'arrêté ministériel du 24 janvier 2017 (JO du 25 janvier 2017), puis modifiée par les arrêtés ministériels du 20 avril 2017 (JO du 23 avril 2017) et du 27 août 2018 (JO du 1er septembre 2018). Ces modifications sont intervenues à la suite respectivement d'une démission et d'un décès.

Réélu le 26 janvier 2017, Pierre BOURGUIGNON a présidé le Conseil en 2017 et 2018. Durant cette période, Mesdames Pierrette DAFFIX-RAY et Rachel PAILLARD et Monsieur Thierry TASSEZ assuraient les fonctions de vice-présidents. Madame Danièle PAGES et Monsieur Alain PARIENTE étaient assesseurs de l'instance.

2) Rôle

Le CNFEL remplit une double mission : il est obligatoirement consulté, pour avis préalable, sur toutes les demandes d'agrément et de renouvellement d'agrément présentées par les organismes souhaitant dispenser des formations aux élus locaux. Il est également chargé de définir les orientations générales de la formation des élus locaux.

3) Procédure

La procédure d'agrément comporte plusieurs étapes décrites aux articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du code général des collectivités territoriales.

Les organismes de formation peuvent consulter les informations sur la procédure d'agrément et la liste des documents à fournir, tant pour la première demande que pour les renouvellements, sur le site internet de la direction générale des collectivités locales :

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/procedures-dagrements>

Des précisions y sont régulièrement apportées afin de mieux informer les organismes demandeurs sur la procédure et les aider dans la constitution la plus complète possible de leur dossier.

Une fois finalisé, le dossier de demande d'agrément, accompagné des pièces nécessaires à son instruction, doit être transmis en trois exemplaires au préfet du département dont dépend le principal établissement de l'organisme demandeur. Ce dépôt est effectué contre récépissé délivré par les préfetures après vérification du contenu du dossier. Le dossier est ensuite transmis à la direction générale des collectivités locales, chargée du secrétariat du CNFEL, pour instruction.

Depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qui a modifié l'article L.1221-1 du CGCT, l'examen de la demande est subordonné à la condition que « *la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de formation* » n'ait pas « *fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'activité de formation considérée* ».

Le contenu des dossiers est vérifié par le secrétariat du Conseil qui peut demander des documents manquants ou des renseignements complémentaires à l'organisme demandeur de l'agrément. Si l'organisme ne répond pas aux demandes de compléments dans un délai raisonnable, le Conseil émet son avis au vu des éléments fournis.

Pour inscrire un dossier à l'ordre du jour d'une séance du Conseil, il faut qu'il soit complet au moins 3 semaines avant celle-ci. Il y a 6 séances de travail par an, soit en moyenne une séance tous les deux mois.

Le dossier est examiné par le CNFEL qui rend un avis. Au vu de cet avis motivé, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, accorde ou refuse l'agrément sollicité sans compétence liée. La décision ministérielle est ensuite notifiée à l'organisme par le préfet du département, par lettre recommandée avec accusé réception. C'est la date de réception de la décision par l'organisme qui fait débiter la durée de validité de l'agrément.

4) Délai d'instruction

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, le délai maximal d'instruction des dossiers d'agrément est de quatre mois.

Le silence gardé par l'administration sur une demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément pendant plus de quatre mois vaut décision implicite d'acceptation de la demande. Ce délai court à compter de la transmission à l'organisme demandeur d'un récépissé par les services de la préfecture.

Dès réception du dossier par la DGCL, le secrétariat du CNFEL prend régulièrement contact avec l'organisme requérant pour obtenir, le cas échéant, des pièces complémentaires susceptibles d'éclairer le Conseil.

Si en dépit de l'examen préalable par la préfecture, le dossier est incomplet pour défaut d'une ou plusieurs pièces justificatives, le délai de 4 mois est prorogé et ne commence à courir qu'une fois le dossier déclaré complet par la DGCL. Le demandeur est informé de cette prorogation.

5) Durée de validité des agréments

Les délais fixés par les articles R. 1221-17 à R. 1221-21 du code général des collectivités territoriales sont les suivants :

- le premier agrément est accordé pour une durée de deux ans,
- à compter du premier renouvellement, l'agrément est accordé pour une durée de quatre ans selon une procédure identique.

La délivrance par le préfet du récépissé de dépôt de la demande de renouvellement proroge de droit l'agrément en cours si la demande de renouvellement est formulée :

- deux mois au moins avant sa date d'expiration pour la première demande de renouvellement ;
- six mois au moins avant l'expiration de l'agrément en cours pour les dossiers de demande de renouvellement suivants.

Si la demande de renouvellement n'a pas été reçue en préfecture dans ces délais, l'organisme de formation perd son agrément à la fin de la durée réglementairement prévue. Si un dossier est déposé à l'issue du délai précité il sera alors étudié comme une première demande d'agrément dont la validité sera de deux ans.

Si l'agrément est renouvelé, c'est la date de réception de la nouvelle décision par l'organisme qui fait courir la validité de l'agrément. Dans le cas contraire, l'agrément cesse à compter de la réception de la décision.

D) Analyse de l'évolution du nombre de dossiers déposés

A. Evolution du nombre de dossiers déposés

Sur la période 2017-2018, 175 dossiers ont été déposés, soit une moyenne de 87,5 dossiers par an. Par rapport à la période précédente (2015-2016) qui totalisait une moyenne de 106 dossiers par an, on constate une diminution de 17% de la moyenne annuelle.

Contrairement à la période précédente, le Conseil n'a pas eu à examiner des dossiers stockés plusieurs mois. L'examen progressif des dossiers déposés et la régularité des réunions expliquent la baisse constatée du volume de dossiers examinés. Le contexte électoral du printemps 2017 et la répartition plus équilibrée entre l'examen des dossiers d'agrément et celui des renouvellements expliquent également la baisse de 38,65% du nombre de dossiers examinés.

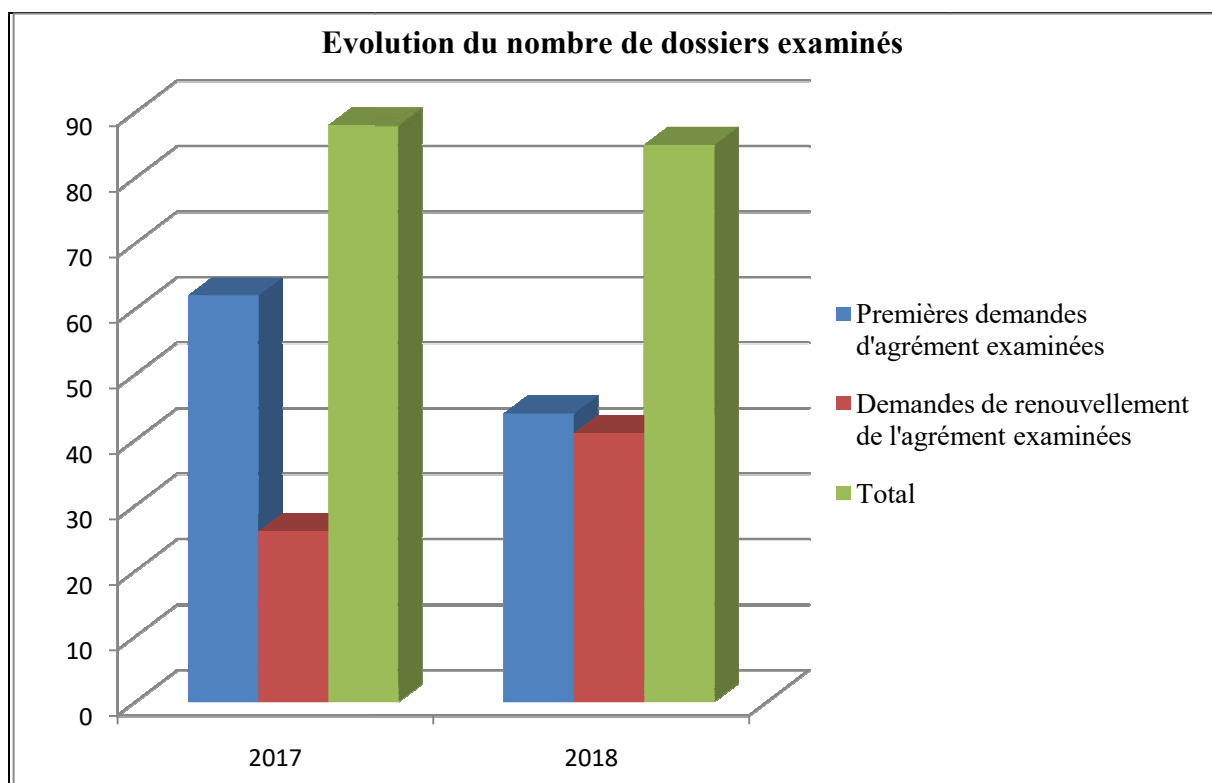
Parmi les dossiers déposés, deux n'ont pas été examinés : une demande a été considérée comme irrecevable en séance au regard des mentions au casier judiciaire du demandeur ; pour le second dossier, l'organisme a souhaité retirer sa demande de renouvellement de l'ordre du jour avant la séance du CNFEL.

Le CNFEL a donc examiné 173 dossiers : 88 en 2017 et 85 en 2018.

En 2017-2018, les premières demandes d'agrément représentent 61,1% des dossiers examinés et les demandes de renouvellement 38,9%.

La proportion des premières demandes d'agrément est en hausse par rapport aux données du précédent rapport d'activité : 61,1 % des dossiers examinés contre 49,65% sur la période 2015 et 2016. Elle n'atteint toutefois pas le taux de 74,1% des dossiers examinés relevé entre 2012 et 2014.

La proportion de demandes de renouvellement sur le total des dossiers déposés est en baisse de 38,9% contre 50,35% entre 2015 et 2016.

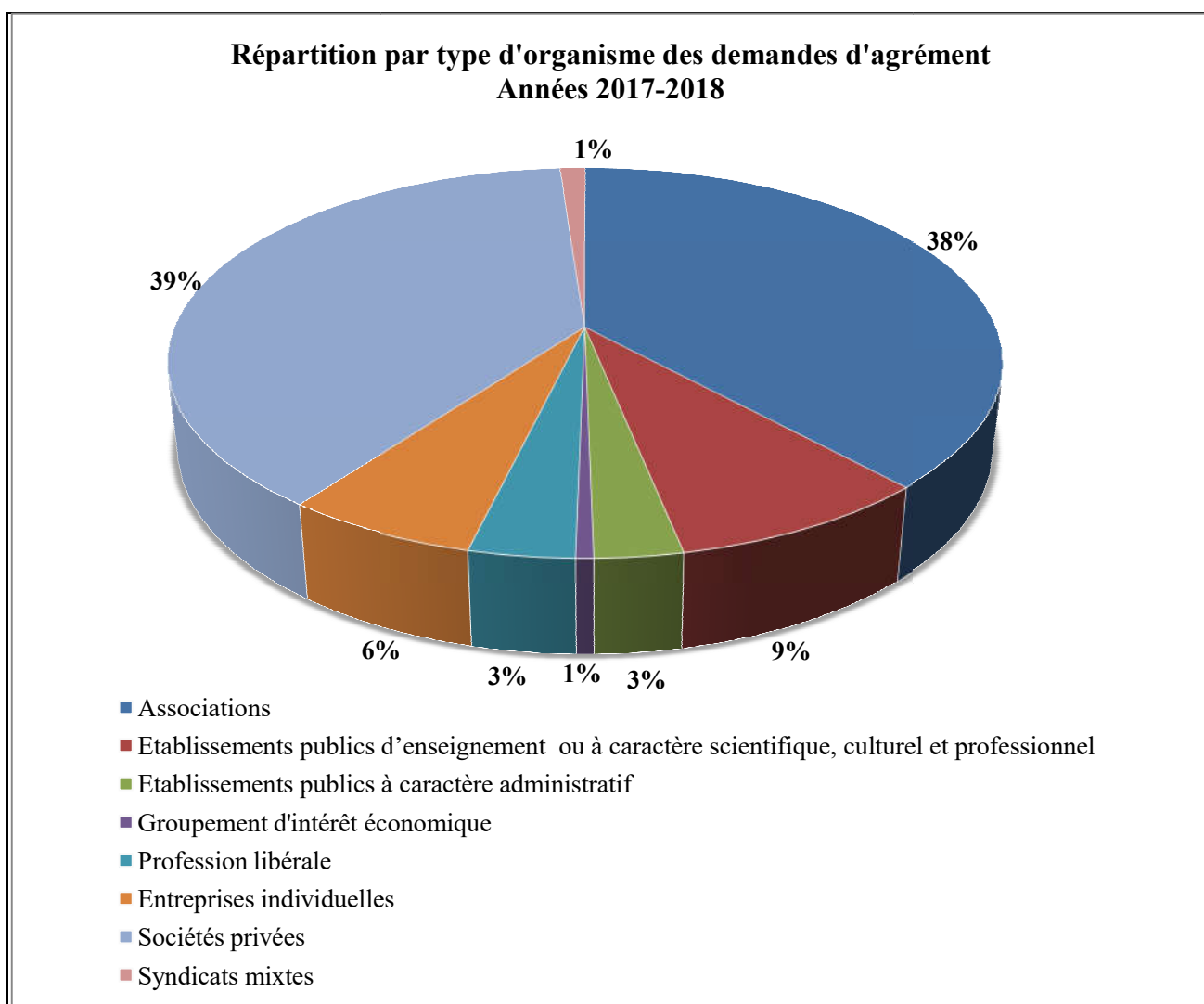


Le CNFEL s'est réuni à 12 reprises pour examiner ces 173 dossiers et a rendu un avis sur 172 dossiers parmi les 173 dossiers examinés.

Il n'a pas souhaité se prononcer sur l'un d'entre eux en l'absence d'informations suffisantes fournies par le demandeur. Le délai de 4 mois ayant été dépassé, une décision implicite d'acceptation de la demande est intervenue.

Cette notion de « sursis à statuer », encadrée par le délai d'instruction des dossiers, a été intégrée dans les dispositions du règlement intérieur modifié et approuvé par les membres du CNFEL le 13 septembre 2018 afin qu'elle ne conduise pas à des décisions implicites d'acceptation. Elle a été utilisée à trois reprises sur la période considérée.

Les demandes des organismes sollicitant un premier agrément ou son renouvellement se répartissent comme suit par type d'organisme :



***Sociétés privées** = Société anonyme (SA), Société à responsabilité limitée (SARL), Société par actions simplifiée (SAS), Société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), Société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL), Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), Société coopérative d'intérêt collectif de forme SA (SCIC SA), Société coopérative et participative (SCOP SA).

***Entreprises individuelles** = entreprises individuelles, auto entrepreneur, travailleur indépendant et micro entreprise

B. Nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément

Même si le nombre d'organismes a numériquement fléchi (28 en 2017-2018 contre 44 en 2015-2016), la part des organismes n'ayant pas déposé de demande de renouvellement a augmenté sur la période 2017-2018.

En effet, sur les 95 agréments arrivés à échéance, 28 n'ont pas donné lieu à une demande de renouvellement soit 29,47%. Le taux sur la période précédente était de 23,65%, soit une hausse de plus de 5,8%,

Alors que le nombre de demandes attendues a chuté de 50 % par rapport à la période précédente (95 en 2017-2018 contre 186 en 2015-2016), le nombre d'organismes agréés qui n'ont pas déposé de dossier de renouvellement n'a baissé que de 36% (28 en 2017-2018 contre 44 en 2015-2016).

Dans la pratique, le ratio d'organismes qui omettent de déposer leur dossier de renouvellement d'agrément avant l'expiration de ce dernier est proportionnellement plus important. Cet oubli provient d'évolutions qui surviennent pendant la durée de l'agrément (4 ans à compter du deuxième renouvellement) : changements des équipes responsables, évolutions structurelles ou conjoncturelles.

Sur la période considérée, les organismes ne déposant pas de demande de renouvellement en 2017 et 2018 sont majoritairement des sociétés privées. Le volume global de sociétés est globalement stable (17 en 2017-2018 contre 16 en 2015-2016). La part des établissements d'enseignement l'est également (5 contre 4 sur la période précédente).

Nombre d'organismes par type n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément

Types d'organismes	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Associations d'élus	-	-	-	-	-	-	5	1	-	-
Autres associations	4	3	5	-	-	-	6	6	4	1
Sociétés privées	2	3	4	4	3	1	4	12	9	8
Etablissements publics	-	1	1	-	-	1	2	1	-	-
Etablissements d'enseignement	-	1	1	-	1	-	3	1	3	2
Exercice libéral - Eurl	2	2	1	1	-	-	3	-	-	1
TOTAL	8	10	12	5	4	2	23	21	16	12

Si l'on se réfère aux 203 organismes agréés recensés au 31 décembre 2016, le taux de non renouvellement est de 13,79% pour les années 2017-2018, soit une baisse de plus de 7 points par rapport à la période précédente (2015 – 2016) où un taux de non renouvellement pour défaut de demande de 21,2% avait été constaté.

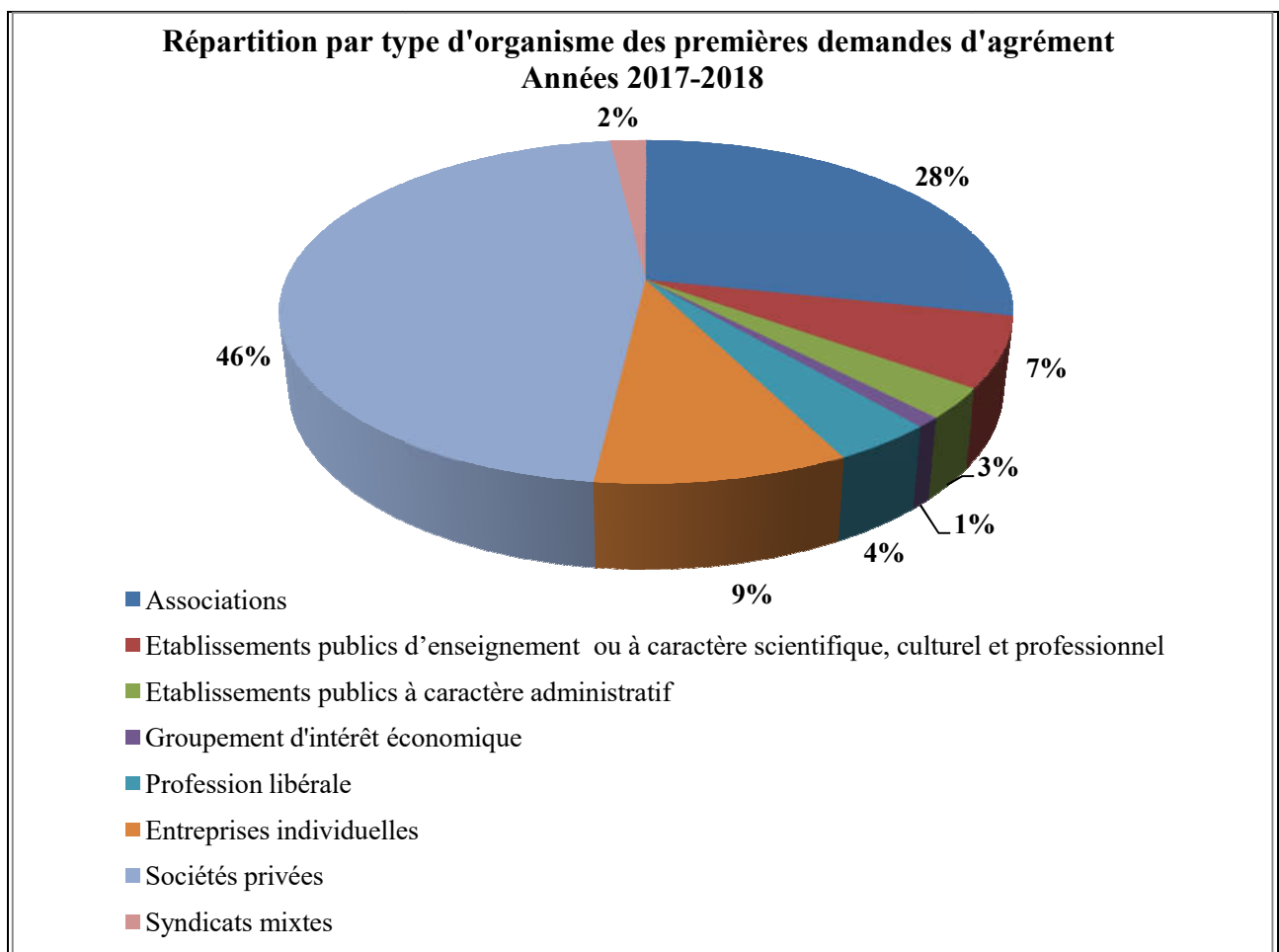
II) Les demandes de premier agrément

A. Les organismes demandeurs

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL entre 2017 et 2018 sont au nombre de 106, soit une moyenne d'une cinquantaine de dossiers déposés par année.

Si l'on détaille ces demandes par type d'organismes, on dénombre :

- 49 sociétés privées ;
- 30 associations dont 9 associations d'élus ;
- 10 entreprises individuelles dont 4 micro-entreprises ;
- 7 établissements publics d'enseignement ou à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- 3 établissements publics à caractère administratif ;
- 4 personnes exerçant une profession libérale ;
- 1 groupement d'intérêt économique ;
- 2 syndicats mixtes.



Par rapport aux années 2015-2016, selon le critère de la nature juridique, on constate que la part des sociétés privées reste élevée (46%) même si elle a diminué par rapport aux périodes précédentes (56% pour la période 2015-2016 et 2012-2014). Celle des entreprises individuelles augmente : ainsi, de plus en plus d'auto-entrepreneurs ou de micro-entreprises déposent une demande d'agrément.

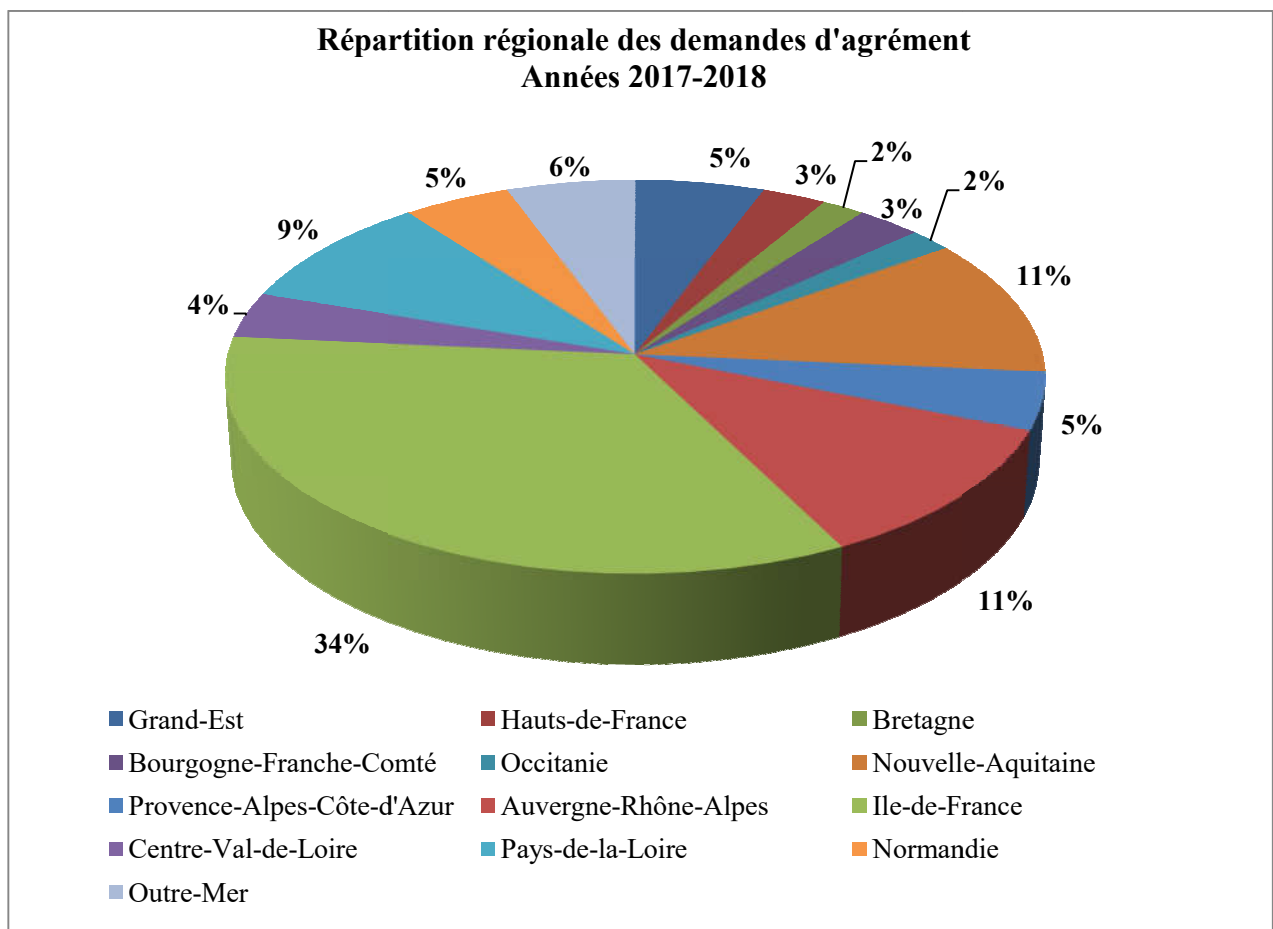
Pour le secteur privé, la part des professions libérales a baissé de 4 points, soit de moitié, passant de 8 à 4%.

En revanche, la part des associations a augmenté (46% en 2017-2018 contre 26% en 2015-2016). Parmi elles, la part des associations d'élus ayant déposé une demande est relativement stable : 9 candidatures à l'agrément soit un pourcentage de 8,50% des demandes contre 9,28% pour la période précédente.

La part des établissements publics d'enseignement a augmenté de presque 2 points passant de 5% à 6,60% alors que celle des autres types d'établissements a baissé (2,83% contre 4% pour la période 2015-2016).

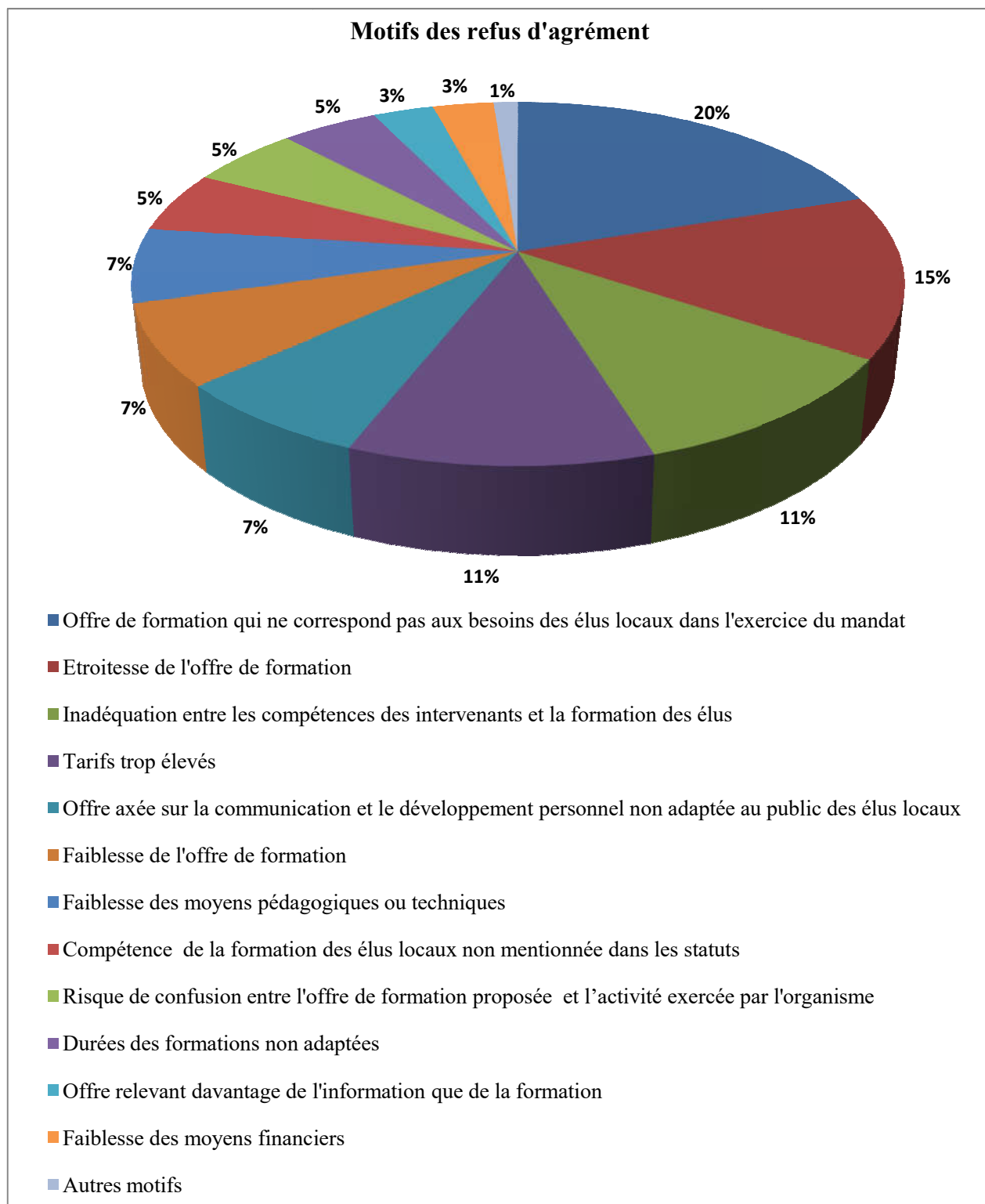
B. L'origine géographique des demandes d'agrément

La majorité des demandes d'agrément examinées entre 2017 et 2018 provient d'Ile-de-France qui totalise 34% des demandes. Sur la période 2015-2016, cette région concentrait déjà le plus grand nombre de demandes d'agrément avec 33% des demandes d'agrément.



Comme pour les périodes précédentes, la majorité des demandes d'agrément déposées entre 2017 et 2018 provient du département de Paris qui totalise 23,5% des demandes, soit toutefois une baisse de 4 points par rapport à la période 2015-2016 (27,5%). Par ordre décroissant, la Gironde (6,6%), la Loire-Atlantique (5,6%) et enfin l'Isère (4,7%) et le Rhône (3,7%) sont les départements qui totalisent le plus grand nombre de demandes d'agrément après Paris. Viennent ensuite la Réunion, la Seine-Maritime et les Bouches-du-Rhône avec 2,8% chacun.

C. Les motifs des avis défavorables à l'agrément



L'inadaptation des formations aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat, l'étroitesse de l'offre, l'inadéquation entre le profil des intervenants et la formation des élus locaux et la cherté des tarifs proposés par les organismes représentent à elles seules 57 % des motivations d'avis défavorables du Conseil.

L'étroitesse de l'offre de formation est un argument souvent relevé par les membres du CNFEL, qui constatent des offres de formation peu diversifiées, souvent monothématiques, qui ne sont pas ou peu adaptées aux besoins plus larges des élus locaux dans l'exercice de leur mandat.

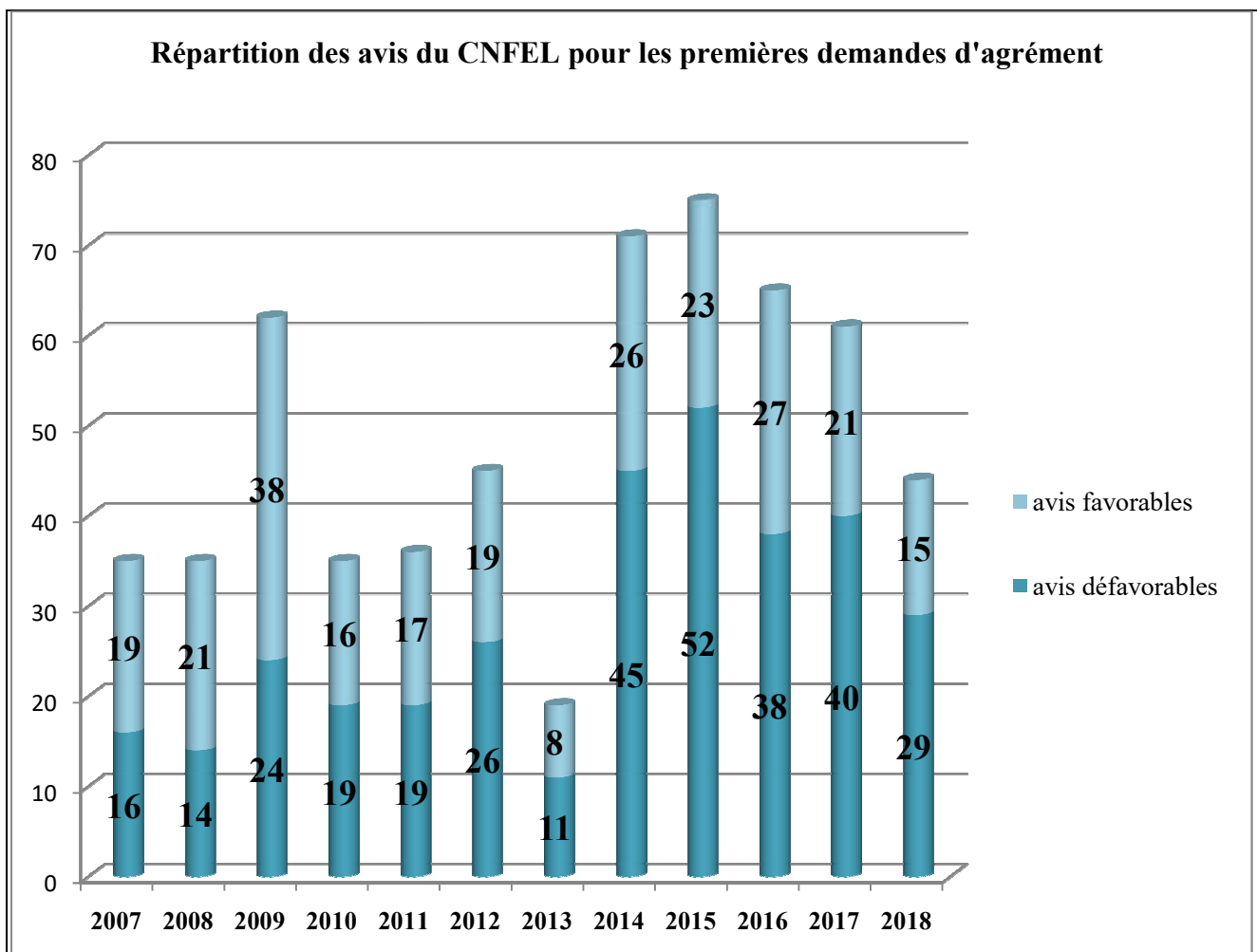
De plus, l'inadéquation entre les compétences des intervenants et la formation des élus est également souvent invoquée par les membres du Conseil qui ont relevé notamment la méconnaissance du public spécifique des élus locaux de la part des intervenants et le défaut de précisions quant au profil des formateurs dédiés à chaque formation proposée.

Enfin, les membres du Conseil portent une attention particulière aux tarifs pratiqués. Les tarifs trop élevés constituent la quatrième motivation des avis défavorables à l'agrément.

L'absence de mention dans les statuts de la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux qui représentait 25% pour la période du précédent rapport est un motif moins retenu en 2017 et 2018, et représente désormais 5% des faiblesses relevées dans les demandes d'agrément.

Ces deux derniers motifs s'associent généralement à d'autres motifs et ne constituent donc pas à eux-seuls un critère d'avis défavorable à l'agrément.

Depuis 13 ans, la répartition entre les avis favorables et les avis défavorables a ainsi évolué :



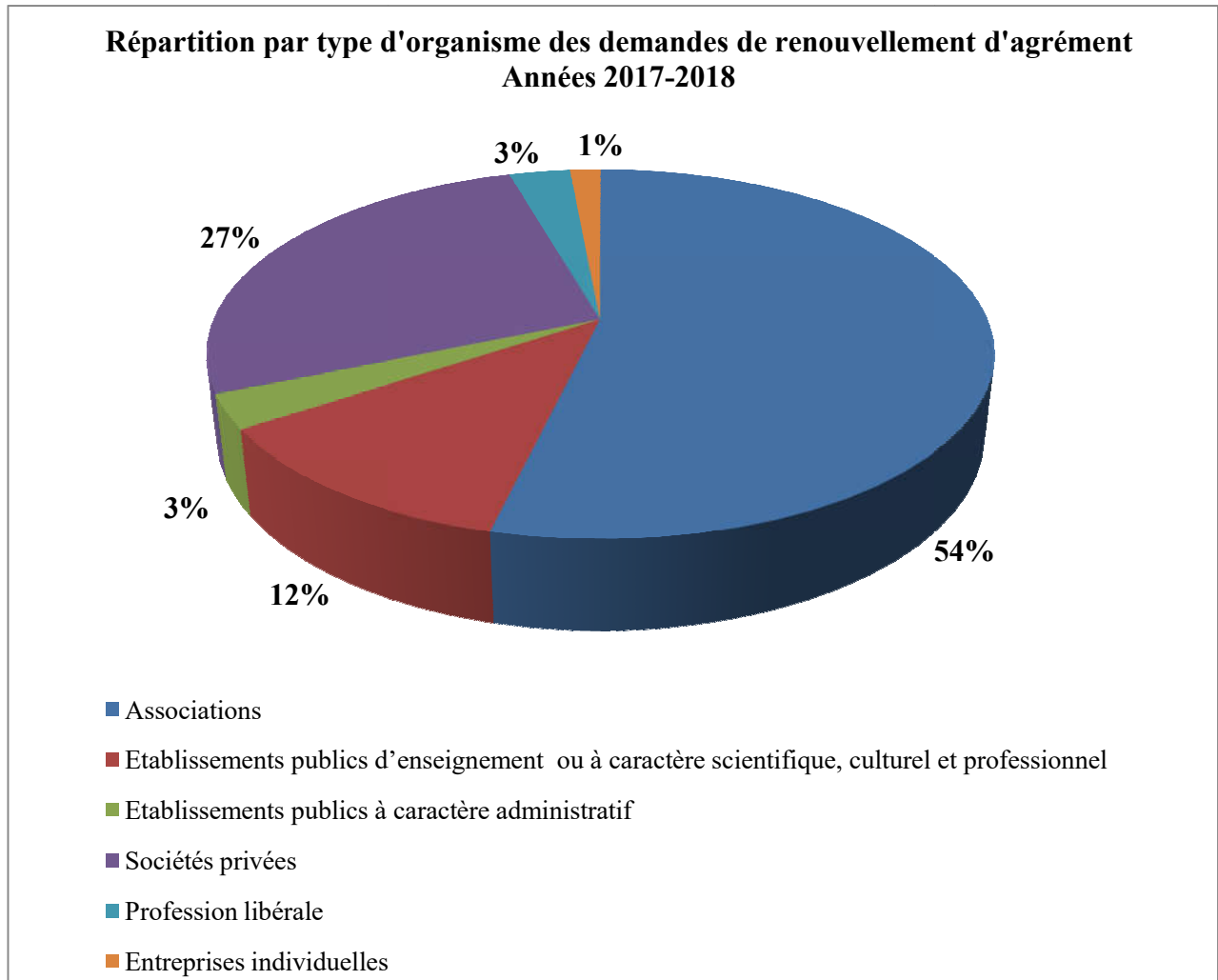
On constate que, depuis 2010, le taux d'avis défavorables rendu par le CNFEL est systématiquement supérieur à 50%.

Après une baisse de 11 points initiée en 2016 avec un taux d'avis défavorables à 58%, les années 2017 et 2018 sont marquées par une nouvelle hausse des taux d'avis défavorables avec 65,5% en 2017 et 65,9% en 2018. Ces taux n'atteignent cependant pas celui de l'année 2015 (69% des avis défavorables).

III) Les demandes de renouvellement d'agrément

A. La répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement

Le Conseil a examiné, sur la période 2017-2018, 67 dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément dont 41 pour la seule année 2018. La répartition par organisme est la suivante :



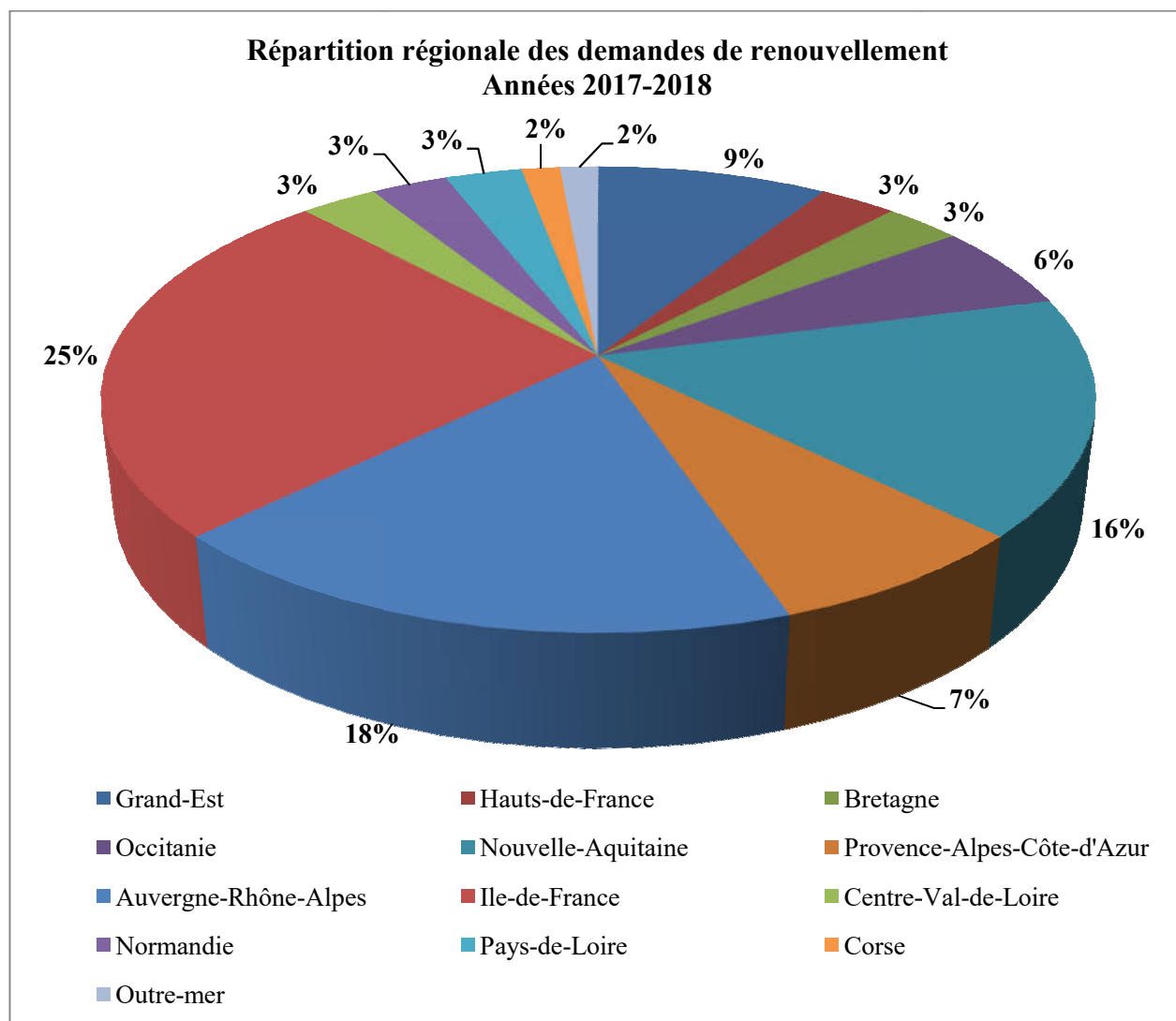
Les dossiers de renouvellement ont été majoritairement déposés par des associations. Parmi les associations ayant formulé leur demande de renouvellement d'agrément, 86,1% d'entre elles sont des associations locales ou nationales d'élus. Parmi les 41 dossiers de renouvellement analysés en 2018, 20 sont des demandes déposées par des associations d'élus. La plupart d'entre elles ont souhaité en fin d'année 2018 renouveler leur agrément obtenu en 2015, année au cours de laquelle le Conseil avait analysé de nombreux dossiers de renouvellement.

B. L'origine géographique des demandes de renouvellement

A l'instar des demandes de premier agrément, l'Ile-de-France est la région prédominante en matière de demandes de renouvellement déposées. Entre 2017 et 2018, cette région totalise 25% des demandes.

Par ordre décroissant, la région Auvergne-Rhône-Alpes arrive en deuxième position avec 18% des demandes de renouvellement, puis la région Nouvelle-Aquitaine avec 16% des demandes.

La Bourgogne-Franche-Comté ne figure pas dans les régions concernées ci-dessous car elle ne comporte pas d'organismes ayant déposé une demande de renouvellement.



La majorité des demandes de renouvellement déposées entre 2017 et 2018 provient du département de Paris qui totalise 19,4% des demandes au niveau national et 76,4% des demandes franciliennes. Par ordre décroissant viennent ensuite les départements du Rhône et de la Gironde avec 5,9% chacun, la Loire (4,47%), l'Essonne et l'Ille-et-Vilaine avec 2,98% chacun.

La Corse et la Guadeloupe totalisent chacune une demande de renouvellement d'agrément.

Sur les 7 départements pourvus d'un seul organisme agréé au cours de la période précédente, 5 se retrouvent avec un agrément renouvelé entre 2017 et 2018. Il s'agit de l'Ardèche, des Ardennes, de la Corrèze, du Loir-et-Cher et de la Haute-Loire, et les organismes sont des associations locales de maires. La Saône-et-Loire et le Var, sans obtenir de renouvellement d'organisme (absence ou refus de renouvellement) restent toutefois des départements avec des organismes agréés par le biais de primo-agréments octroyés en 2017 et 2018.

C. La répartition entre avis favorables et avis défavorables

Parmi les 67 dossiers de renouvellement examinés, les membres du CNFEL ont émis un avis favorable pour 56 dossiers et un avis défavorable pour 11 autres demandes.

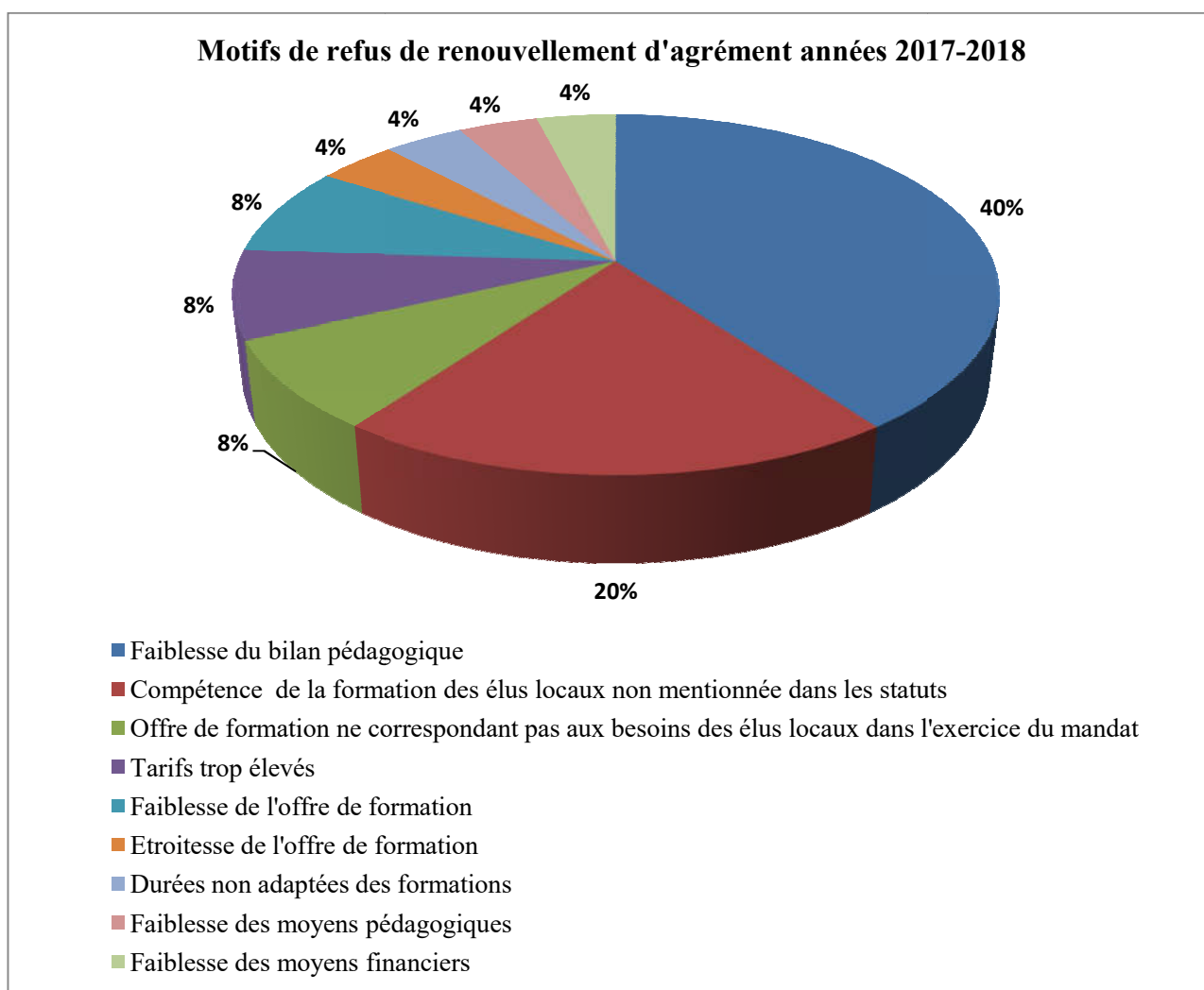
La part des avis favorables s'est stabilisée sur la période 2017-2018 : alors que les avis favorables représentaient 70,2% des avis exprimés par le Conseil entre 2012 et 2014, le taux a ensuite fortement augmenté en 2015-2016 pour atteindre 83,09%. Il se stabilise à 83,58% des dossiers analysés pour les années 2017 et 2018.

Le taux des avis défavorables, qui s'élevait à 17% pour les années 2015-2016, est de 16,41% pour les années 2017-2018.

D. Les motifs des avis défavorables

Les 11 avis défavorables ont été rendus au motif principal d'une justification insuffisante d'activité de formation en direction des élus.

La faiblesse du bilan pédagogique représente 40% des motivations de refus invoqués par le Conseil.



Le CNFEL considère que la faiblesse du bilan pédagogique démontre que les organismes ne disposent pas d'une capacité ou d'une volonté suffisante pour former des élus locaux.

Un bilan pédagogique faible s'apprécie sur un plan statistique par le faible nombre d'élus formés sur une période considérée, ou par la baisse importante d'élus formés par rapport à la période précédente d'agrément ou pendant la durée de l'agrément qui s'achève.

Le Conseil constate que certains organismes ne forment aucun élu pendant la période de validité de leur agrément. Pour d'autres organismes, il relève leur irrégularité à former des élus locaux pendant la période d'agrément. En effet, sans aucune justification apportée, le nombre d'élus formés en 2016 et 2017 est en nette baisse par rapport à celui des élus formés dans les mois qui ont suivi les élections locales de 2014.

Cet élément statistique n'est pas le seul retenu par le Conseil, qui apprécie également la capacité de l'organisme à s'adapter aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat. Le Conseil souligne que les organismes concernés ne proposent pas une offre adaptée aux besoins des élus ni pendant la période d'agrément ni dans l'offre de formation proposée dans le cadre du renouvellement. Ce manque d'adaptation se traduit notamment par l'étroitesse des formations réalisées autour de la communication et du développement personnel, par la durée inadaptée aux sujets proposés et par la cherté des tarifs.

L'absence de volonté d'un organisme à former des élus locaux se traduit enfin par l'absence d'objectifs en matière de formation des élus locaux dans les statuts des organismes agréés, par la faiblesse des moyens pédagogiques mis en œuvre, ou par le manque d'offres de formations détaillées ou inédites dans le cadre de la demande de renouvellement.

Après examen par les services de la DGCL, les demandes de renouvellement ont abouti à une décision favorable pour 59 organismes et une décision défavorable pour 8 d'entre eux.

IV) Les recours gracieux

Parmi les organismes dont la demande d'agrément ou de renouvellement a fait l'objet d'une décision ministérielle de refus entre 2017 et 2018, seuls douze ont formé un recours gracieux auprès du ministre, dont un seul a été formulé contre un refus de renouvellement d'agrément.

En matière de refus de primo-agrément, un premier recours gracieux formulé en 2017 intègre une procédure de recours contentieux déjà engagée les années précédentes, et un second recours gracieux constitue la première étape d'un contentieux administratif entamé dès 2017.

Par rapport aux années 2015 et 2016, le nombre de recours gracieux reste identique. Si on rapporte ce chiffre aux décisions de refus d'agrément ou de renouvellement, la proportion des recours gracieux évolue de 11,65% à 16,43 % car le nombre de refus était en effet plus important sur la période 2015-2016 (103 refus) que sur celle des années 2017 et 2018 (73 refus).

Le ministre a confirmé sa décision de refus d'agrément ou de renouvellement d'agrément pour onze demandes, en s'appuyant sur l'analyse du Conseil sur le caractère limité du seul champ de formation proposé, sur l'inadéquation de certaines formations aux besoins des élus locaux pour l'exercice de leur mandat, sur l'inadéquation entre le profil des intervenants et les formations proposées, sur le caractère informatif des actions proposées, et pour la demande de renouvellement, sur un bilan pédagogique trop faible et une adéquation insuffisante des formations proposées avec les besoins des élus locaux.

Seul un recours gracieux a fait l'objet d'une réponse favorable d'agrément : les documents complémentaires apportés par l'organisme lors du recours ont permis de reconsidérer l'analyse initiale portée sur la qualité de l'équipe pédagogique ainsi que l'adéquation des formations proposées avec les besoins des élus à former.

V) La jurisprudence et l'évolution contentieuse

Les recours engagés contre des décisions ministérielles de refus d'agrément ont tous été rejetés par le juge administratif jusqu'en 2017.

En février 2017, après l'engagement d'un recours contentieux formé en 2014, un tribunal administratif a annulé une décision ministérielle datée de 2014 refusant l'agrément à l'organisme requérant pour des motifs de légalité externe. Finalement alors qu'une nouvelle phase contentieuse était engagée, le ministre a reconsidéré sa position initiale et décidé d'attribuer l'agrément en avril 2018 à l'organisme requérant.

Deux dossiers contentieux suivis en 2017 et 2018 sont en cours d'instruction à l'issue de la période du présent rapport d'activité.

Pour le premier, après l'établissement d'un recours contentieux formé en 2014, un tribunal administratif a annulé en mars 2017 une décision de refus d'agrément datée de 2014 pour des motifs de légalité externe. Une nouvelle phase contentieuse s'est enclenchée depuis une nouvelle décision de refus d'agrément datée de juillet 2017.

Un second dossier contentieux de recours en excès de pouvoir établi dès 2017 est en cours d'instruction.

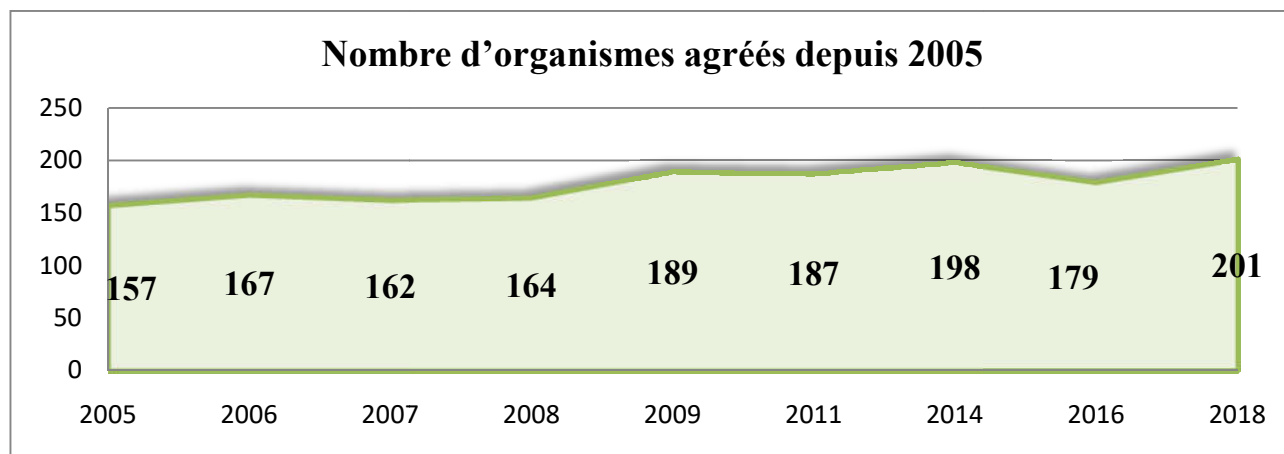
CHAPITRE II : Les organismes agréés pour la formation des élus locaux

Entre 2017 et 2018, en considérant les deux agréments octroyés dans le cadre des recours gracieux et contentieux et les huit demandes d'agrément et de renouvellement où l'avis simple du Conseil n'a pas été suivi, le ministre de l'intérieur puis la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont délivré l'agrément à 43 organismes et renouvelé l'agrément des 59 autres, soit un total de 102 agréments octroyés entre 2017 et 2018.

Les décisions ministérielles d'agrément ou de renouvellement suivent majoritairement les avis du CNFEL : seules 9,8 % des décisions d'agrément divergent de l'avis rendu par le Conseil.

D) L'évolution

Le nombre d'organismes agréés a évolué comme suit :



En prenant en compte les organismes qui n'ont pas eu besoin de renouveler leur agrément sur la période considérée, le ministère recense un total de 201 organismes disposant d'un agrément en cours de validité au 31 décembre 2018.

A la fin de l'année 2016, même si 179 organismes avaient obtenu leur agrément entre 2015 et 2016, il était recensé 203 organismes agréés.

Une certaine stabilité autour d'un nombre légèrement supérieur à 200 organismes agréés est donc observée. Cette régularité peut s'expliquer par la fréquence des réunions du CNFEL en lien avec l'absence de dossiers en stock sur la période considérée, et le nombre important d'organismes renouvelés notamment en 2018.

II) La répartition par type d'organisme.

A. Concernant les organismes agréés entre 2017 et 2018.

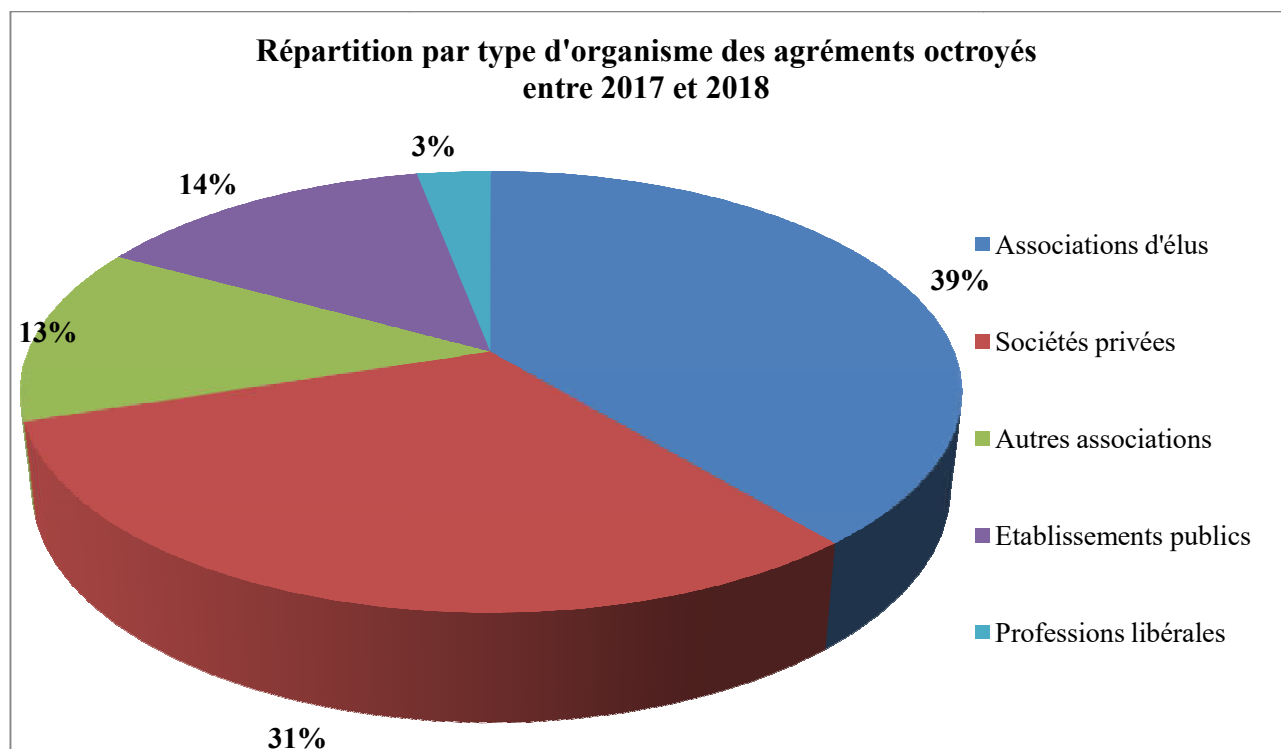
Parmi les 102 organismes concernés, l'analyse du type d'organismes bénéficiaires de l'agrément fait apparaître que c'est la part des associations d'élus qui a légèrement progressé.

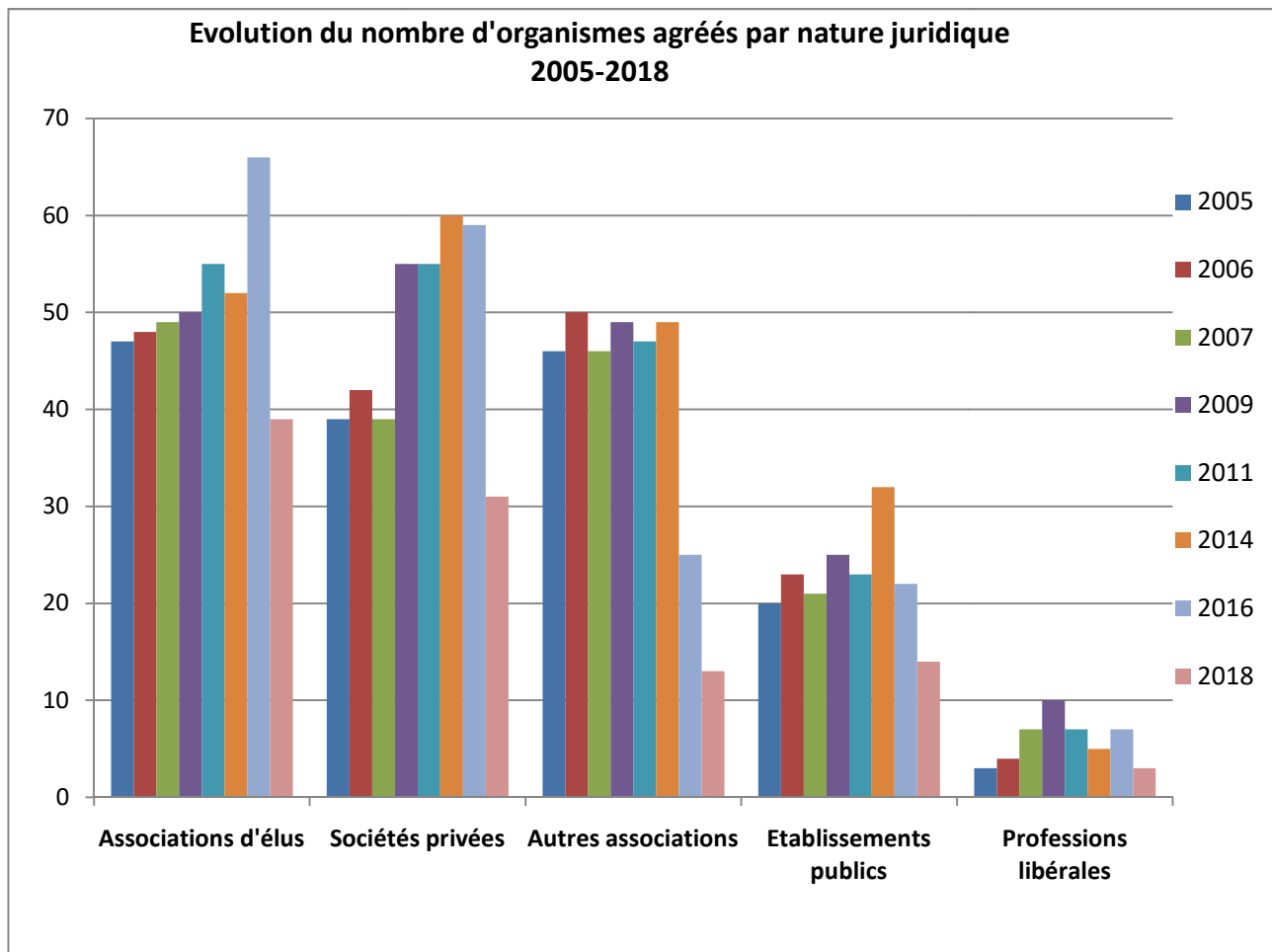
Sur les 39 associations d'élus agréées entre 2017 et 2018, 31 ont bénéficié d'un renouvellement d'agrément. Les associations d'élus représentent 39 % des organismes agréés sur la période 2017-2018 contre 37 % lors la période précédente.

Les établissements publics augmentent de 12 à 14 % des organismes agréés.

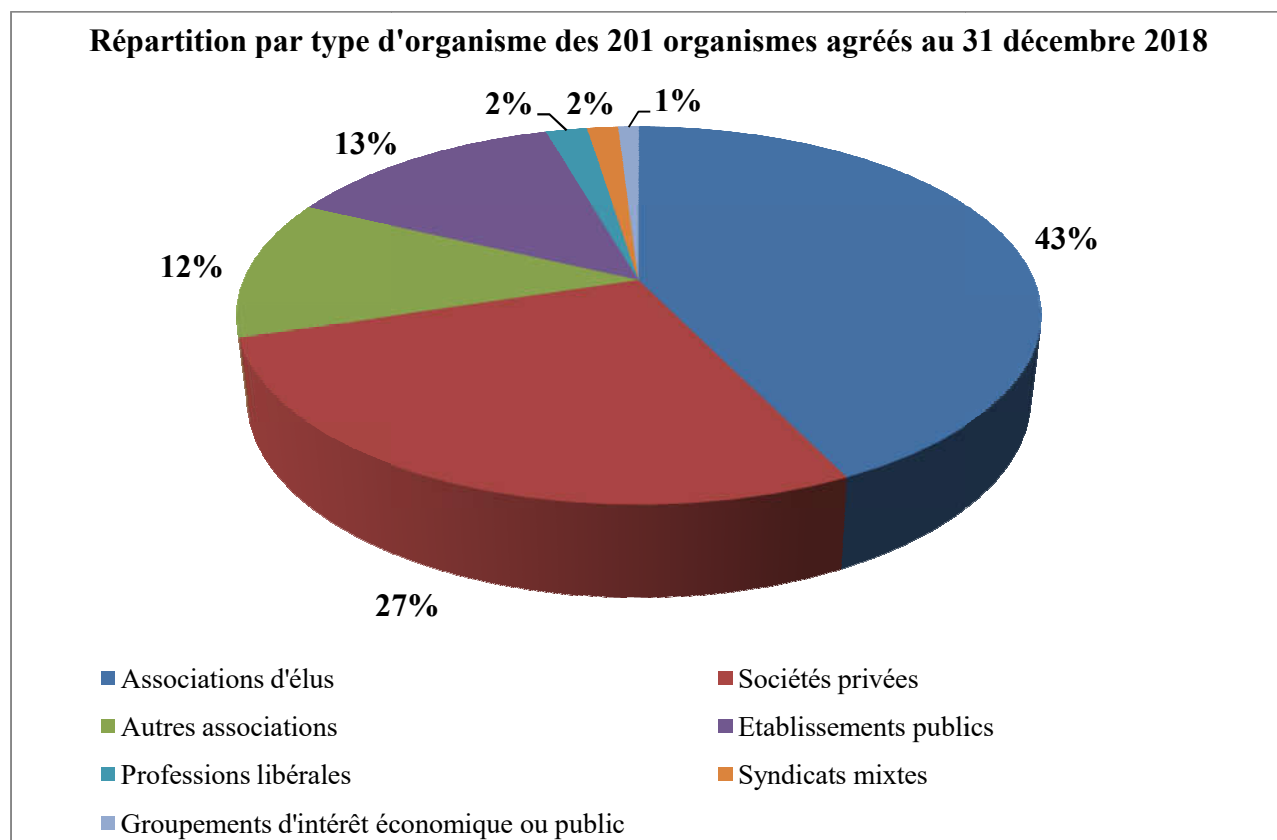
La part des sociétés privées qui représentaient 30 % et 33 % en 2014 et 2016 des organismes agréés baisse légèrement et s'élève à 31 %. Les parts des professions libérales et des autres associations connaissent une baisse identique.

Alors que la part des organismes privés reste très importante dans les demandes examinées par le CNFEL, la baisse de leur représentation parmi les organismes agréés peut s'expliquer par les différentes faiblesses relevées par le Conseil dans leurs dossiers : étroitesse de l'offre de formation, inadéquation aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat, inadéquation entre profil des intervenants et formations proposées, nombre insuffisant voire nul d'élus formés pendant la période du précédent agrément.





B. Concernant les 201 organismes agréés recensés au 31 décembre 2018



L'analyse sur les années 2017-2018, qui donnait la part la plus importante aux associations d'élus, se confirme avec l'examen des 201 organismes agréés au 31 décembre 2018.

Parmi les organismes qui ont un agrément en cours de validité à l'issue de la période considérée, 43 % sont des associations d'élus, suivies par les sociétés privées qui représentent 27 % des organismes concernés.

En comparaison avec la situation au 31 décembre 2016, la proportion des associations d'élus est en hausse de 6 points et atteint 43 %, tandis que la part des sociétés privées perd 6 points et passe sous le seuil des 30%.

Les autres associations perdent 2 points (12 % en décembre 2018 contre 14% en fin d'année 2016) tandis que la part des établissements publics gagne 1 point (hausse de 12 à 13% en deux ans). Cette légère hausse s'explique par le fait que les établissements publics d'enseignement supérieur ont obtenu plus régulièrement leur agrément entre 2017 et 2018, en proposant aux élus locaux des formations de qualité plus ciblées et plus adaptées à leurs besoins pour l'exercice de leur mandat.

Les professions libérales baissent également de 2 points entre 2016 et 2018 et rejoignent en proportion les syndicats mixtes, avec 2% chacun, juste devant les groupements d'intérêt économique et public (1%).

III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2018

A cette date, le nombre de départements ne bénéficiant pas d'organisme agréé s'élève à 20 : l'Ain, l'Aisne, les Alpes-de-Haute-Provence, l'Aude, le Cantal, la Haute-Corse, les Côtes-d'Armor, la Creuse, l'Eure, le Gard, l'Indre, le Lot, la Lozère, la Manche, la Meuse, la Nièvre, le Tarn-et-Garonne, les Hautes-Pyrénées, l'Yonne et Mayotte.

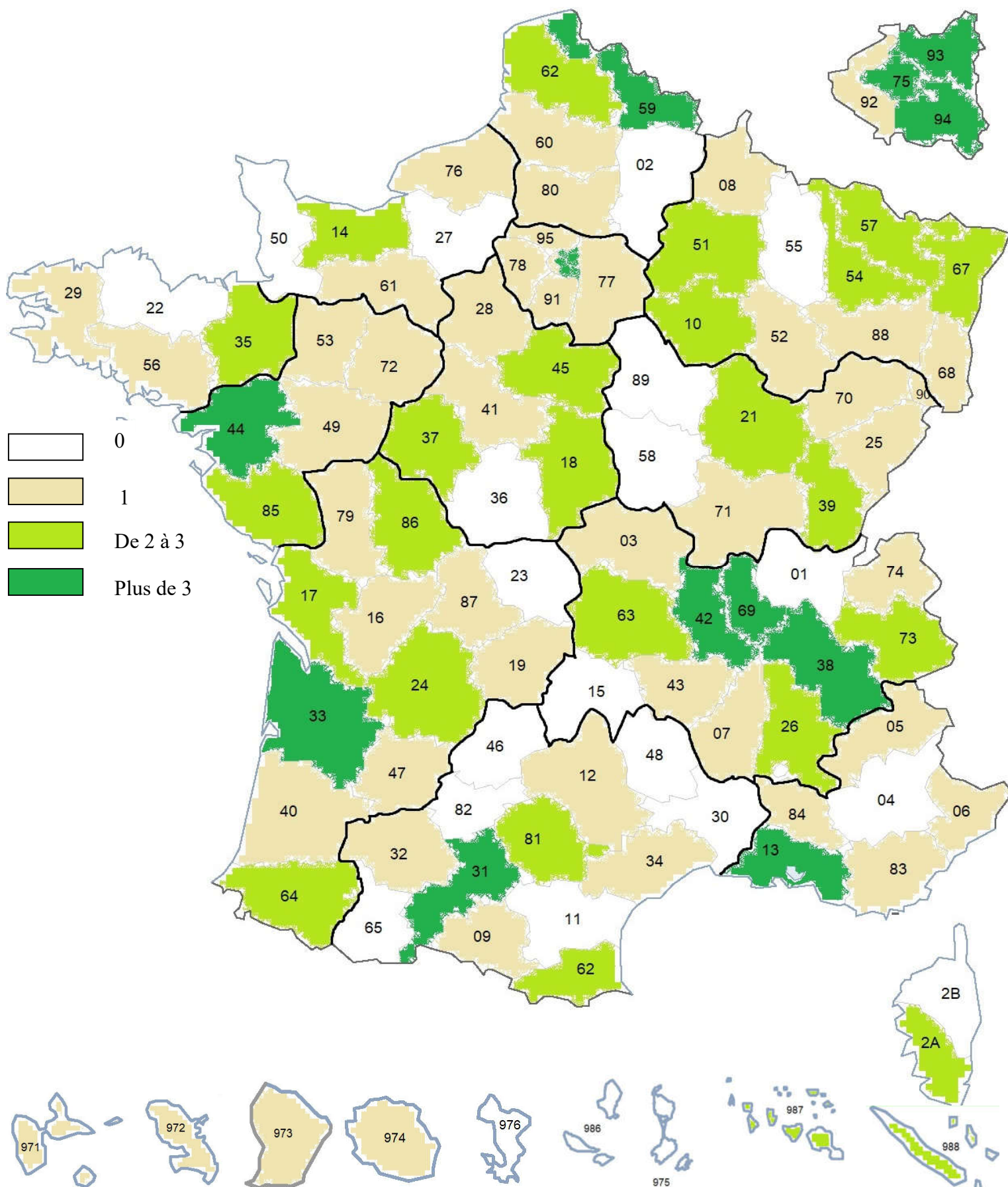
Il faut y ajouter deux collectivités d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna qui n'ont aucun organisme agréé. Aucune demande d'agrément en provenance de ces collectivités n'a été déposée sur la période considérée.

Trois territoires qui ne disposaient d'aucun organisme en sont désormais pourvus : il s'agit du Gers, de la Mayenne et de la Guyane. La couverture complète du territoire français d'organismes compétents pour dispenser de la formation des élus locaux s'améliore progressivement, même si la période 2015-2016 avait permis un maillage territorial plus important.

Il convient de préciser que la majorité des organismes agréés effectuent des formations au niveau national, leurs formateurs se déplaçant à la demande des collectivités au plus près des élus souhaitant suivre une formation. Les élus des départements ne disposant pas d'un organisme agréé ne sont donc pas exclus du bénéfice de la formation.

Le nombre de départements sans organisme agréé est en baisse continue : en 2003, 42 départements étaient concernés, puis 31 départements en 2011, 29 en 2014, 23 en 2016 (la Guyane a été ajoutée) et 20 en 2018.

Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin au 31 décembre 2018



Conclusion

Les demandes d'agrément et de renouvellement déposées par les organismes sont examinées avec la plus grande attention par les membres du CNFEL. Cet examen a permis d'améliorer la doctrine établie par le Conseil dans le cadre de sa mission consistant à définir les orientations générales de la formation des élus locaux. Son objectif est de permettre aux élus locaux de pouvoir exercer pleinement leur mandat, notamment en suivant des formations de qualité, adaptées à leurs besoins spécifiques et nécessaires à l'exercice quotidien de leurs missions.

Dans ce cadre, les membres du CNFEL sont attachés à rappeler aux organismes demandeurs les règles relatives à la constitution d'un dossier de demande de premier agrément ou de renouvellement :

- L'importance de la pluridisciplinarité dans l'offre de formation présentée qui permet d'offrir une variété de thèmes de formations adaptées aux besoins des élus locaux. L'adéquation entre la compétence et l'expérience des formateurs et les formations proposées pour dispenser des formations de qualité.
- La durée des formations doit intrinsèquement leur conférer un caractère différent de celui d'une simple information.
- Les tarifs proposés doivent rester dans des limites raisonnables pour permettre aux petites collectivités d'envisager une prise en charge.
- La présentation de la formation doit valoriser les actions spécifiquement dédiées aux élus locaux.