

CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2019 - 2020

Table des matières

Le Conseil national de la formation des élus locaux et le droit à la formation des élus locaux	4
<u>CHAPITRE I</u> - Bilan de l'activité du Conseil entre 2019 et 2020	7
I) Analyse de l'évolution du nombre de dossiers déposés	7
A. Evolution du nombre de dossiers déposés	7
B. Nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément	9
II) Les demandes de premier agrément	10
A. Les organismes demandeurs	10
B. L'origine géographique des demandes d'agrément	11
C. Les motifs des avis défavorables à l'agrément	12
III) Les demandes de renouvellement d'agrément	14
A. La répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement	14
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	16
IV) Les recours gracieux	17
V) La jurisprudence et l'évolution contentieuse	18
<u>CHAPITRE II</u> - Les organismes agréés pour la formation des élus locaux	19
I) L'évolution	19
II) La répartition par type d'organisme	19
A. Concernant les organismes agréés entre 2019 et 2020	19
B. Concernant les 221 organismes agréés recensés au 31 décembre 2020	21
III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2020	22
Conclusion	24

Table des matières des données graphiques et chiffrées

<u>N°1 - Graphique</u> : Évolution du nombre de dossiers examinés	7
<u>N°2 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes d'agrément	8
<u>N°3 - Tableau</u> : Nombre d'organismes par type n'ayant pas demandé le renouvellement	9
<u>N°4 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des premières demandes d'agrément	10
<u>N° 5 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes d'agrément	11
<u>N° 6 - Graphique</u> : Motifs des refus d'agrément	12
<u>N°7 - Graphique</u> : Répartition des avis du CNFEL pour les premières demandes d'agrément	13
<u>N° 8 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement d'agrément	14
<u>N° 9 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes de renouvellement	15
<u>N°10 - Graphique</u> : Motifs des refus de renouvellement d'agrément	16
<u>N°11 - Courbe</u> : Nombre d'organismes agréés depuis 2005	19
<u>N°12 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des agréments octroyés entre 2019 et 2020	20
<u>N°13 - Graphique</u> : Évolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique depuis 2005	21
<u>N°14 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des 221 organismes agréés au 31 décembre 2020	21
<u>N°15 - Carte</u> : Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin	23

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).

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, à la suite d'une démission et de deux décès, par les arrêtés des 20 avril 2017 (JO du 23 avril 2017), 27 août 2018 (JO du 1^{er} septembre 2018) et 6 septembre 2019 (JO du 12 septembre 2019), afin de nommer trois nouveaux membres pour la durée restant à courir du mandat.

Le mandat des membres du Conseil, fixé à trois ans, renouvelable, expirait le 24 janvier 2020. Il a toutefois été prorogé jusqu'au 23 juillet 2020, dans la perspective des élections municipales du printemps 2020, par l'arrêté ministériel du 27 janvier 2020 (JO du 31 janvier 2020). L'article R. 1221-2 du CGCT permet en effet de proroger le mandat des membres du Conseil s'il arrive à échéance dans les six mois précédant le renouvellement général des élus d'une collectivité territoriale qui y est représentée.

Dans l'attente du renouvellement complet du Conseil, qui a été réalisé par arrêté du 28 janvier 2021 (JO du 4 février 2021), celui-ci n'a pas pu se réunir en 2020 après le mois de juillet.

Après le décès en mars 2019 de Pierre BOURGUIGNON, président du Conseil réélu en janvier 2017, Madame Pierrette DAFFIX-RAY, vice-présidente, a assuré la présidence des réunions du Conseil. Après la nomination d'un nouveau membre au sein du collège des élus, les membres ont procédé, lors de la séance du 12 septembre 2019, à l'élection du nouveau Président, Thierry TASSEZ, jusqu'alors vice-président, et à l'élection d'un nouveau vice-président, Guy BILLOUDET.

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 CGCT.

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 réglementaire 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, si elle fait l'objet d'une décision favorable, 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.

Enfin, l'agrément a une portée nationale. Un organisme titulaire d'un agrément peut ainsi dispenser des formations sur tout le territoire national et s'adresser à l'ensemble des élus locaux.

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

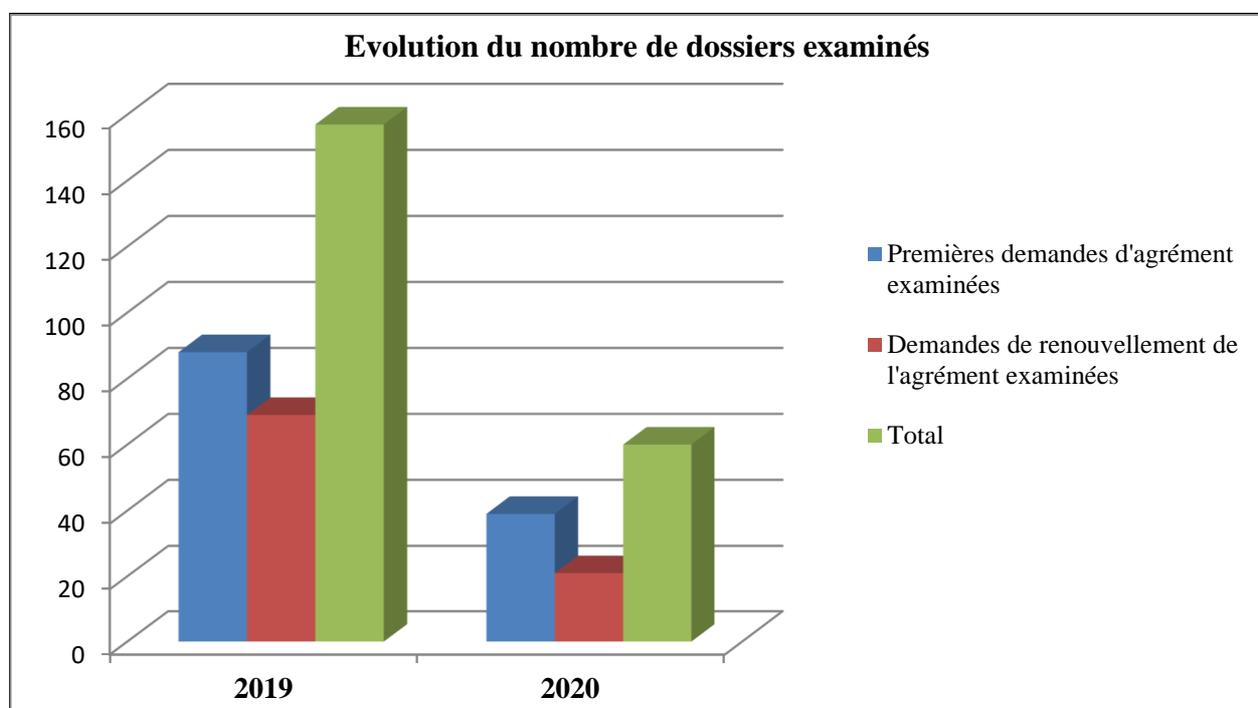
A. Evolution du nombre de dossiers déposés

Sur la période 2019-2020, 257 dossiers ont été déposés, soit une moyenne de 128,5 dossiers par an. Par rapport à la période précédente (2017-2018), qui totalisait une moyenne de 87,5 dossiers déposés par an, on constate une augmentation de 47 % de la moyenne annuelle. L'obligation de former les nouveaux élus locaux à l'issue des élections municipales de 2020 a en effet généré de la part d'organismes la volonté d'obtenir préalablement l'agrément ministériel.

En raison de la fin du mandat des membres du CNFEL à compter du 24 juillet 2020 et du renouvellement de ce dernier intervenu au début de l'année 2021, le Conseil n'a pas été en mesure d'examiner 40 dossiers déposés par des organismes en préfecture au cours du second semestre 2020. Ces 40 dossiers ont fait l'objet d'un traitement au début de l'année 2021.

Sur la présente période (2019 -2020), 217 dossiers ont ainsi été examinés par le CNFEL, dont 60 en 2020, contre 173 examinés lors de la période précédente (2017-2018), soit une hausse de près de 25%. En dépit d'une année 2020 où le Conseil ne s'est réuni qu'à deux reprises en raison de la crise sanitaire (premier confinement, report des élections municipales) puis de la fin du mandat des membres du Conseil, le contexte pré-électoral observé dès septembre 2019 (facteur de la croissance des dossiers déposés) explique la hausse du nombre de demandes examinées par le CNFEL.

Le Conseil a donc examiné 217 dossiers, 157 en 2019 et 60 en 2020, dont 58,5% de premières demandes d'agrément et 41,5 % de demandes de renouvellement.



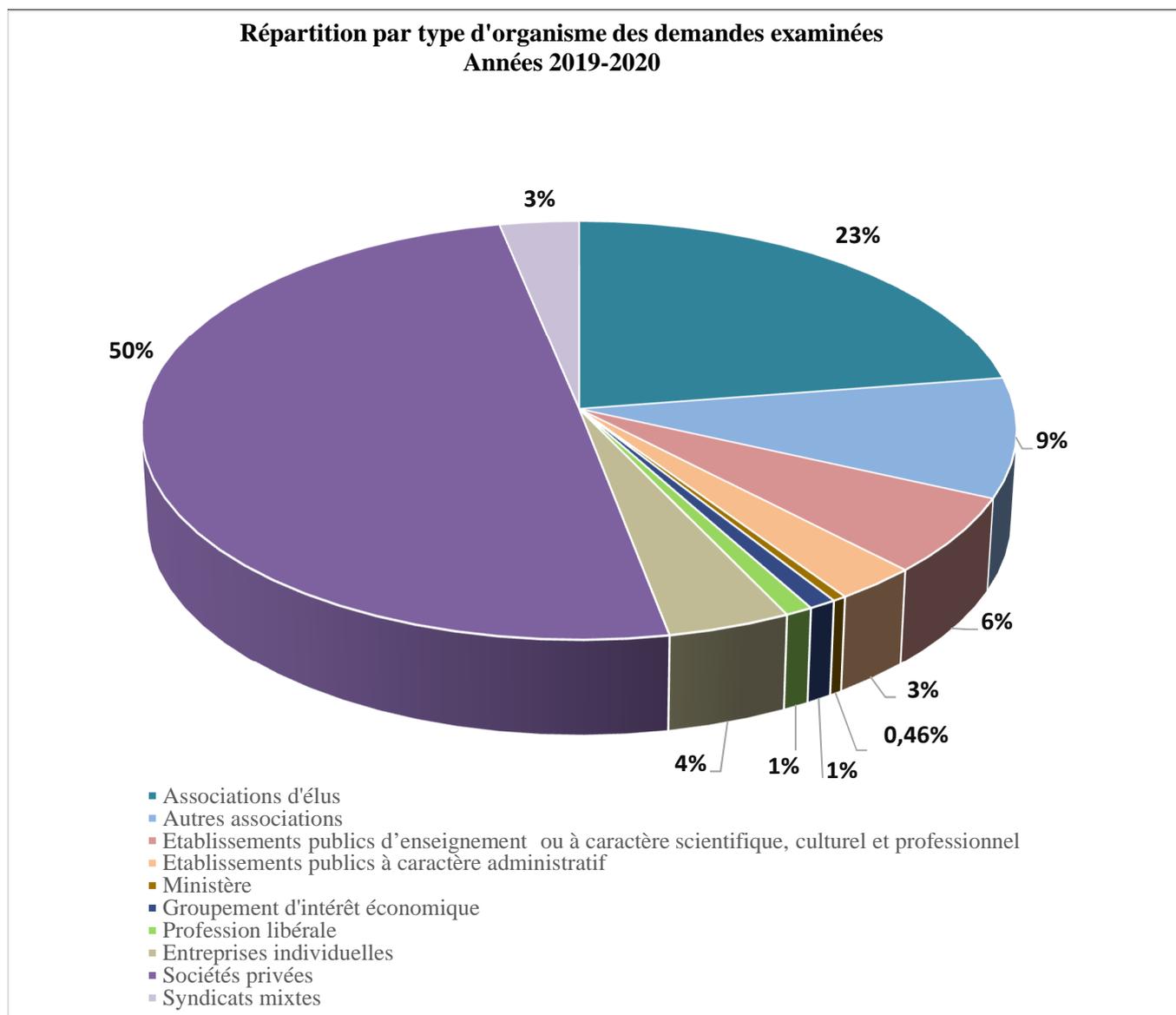
La proportion des premières demandes d'agrément est en légère baisse par rapport aux données du précédent rapport d'activité : 58,5% contre 61,1% des dossiers examinés sur la période 2017 et 2018.

La proportion de demandes de renouvellement sur le total des dossiers examinés est en légère hausse de 41,5% contre 38,9% entre 2017 et 2018.

Le CNFEL s'est réuni à 8 reprises pour examiner ces 217 dossiers et a rendu un avis sur chacun d'eux.

La notion de « sursis à statuer », encadrée par le délai d'instruction des dossiers, et intégrée dans les dispositions du règlement intérieur dès septembre 2018, a été utilisée à deux reprises sur la période considérée et a été suivie d'avis sur les dossiers.

Les demandes examinées par le CNFEL 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

Alors que le nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément avait fléchi sur la période précédente (28 en 2017-2018), il est à nouveau élevé avec 43 dossiers en 2019-2020, le niveau maximal étant de 44 dossiers en 2015-2016.

Sur les 133 agréments arrivés à échéance, 43 n'ont ainsi pas donné lieu à une demande de renouvellement soit 32,33%. Le taux sur la période précédente étant de 29,47%, soit une hausse limitée de 2,86%.

Sur la période considérée, et de manière inédite, les organismes ne déposant pas de demande de renouvellement en 2019 et 2020 sont majoritairement des associations (28 dont 13 associations gérées par des élus) et représentent 65% des agréments non renouvelés. Les raisons de ces absences de demandes sont assez variables : omission de la demande de renouvellement dans les délais requis, changement des équipes responsables après les élections, évolutions structurelles, conjoncturelles ou plus rarement sanitaires (impossibilité de constituer le dossier de renouvellement en périodes de confinement).

Le volume global de sociétés est en baisse (10 en 2019 -2020 contre 17 en 2017-2018). La part des établissements d'enseignement l'est également (3 contre 5 sur la période précédente).

Dans la pratique, parmi ces 43 organismes, 13 ont établi ensuite une demande de primo-agrément car ils avaient omis de déposer leur dossier de renouvellement d'agrément avant l'expiration de ce dernier. Après examen par le Conseil de leur nouvelle demande de primo-agrément dans la période considérée, ils ont été agréés pour 2 ans par décision ministérielle.

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	2019	2020
Associations d'élus	-	-	-	-	-	-	5	1	-	-	9	4
Autres associations	4	3	5	-	-	-	6	6	4	1	11	4
Sociétés privées	2	3	4	4	3	1	4	12	9	8	10	0
Etablissements publics	-	1	1	-	-	1	2	1	-	-	0	2
Etablissements d'enseignement	-	1	1	-	1	-	3	1	3	2	1	0
Exercice libéral - Eurl	2	2	1	1	-	-	3	-	-	1	1	1
TOTAL	8	11	12	5	4	2	23	21	16	12	32	11

Si l'on se réfère aux 201 organismes agréés recensés au 31 décembre 2018, le taux de non-renouvellement est de 21,39% pour les années 2019-2020, soit une hausse de plus de 7 points par rapport à la période précédente (2017 – 2018) où un taux de non- renouvellement pour défaut de demande de 13,79% avait été constaté.

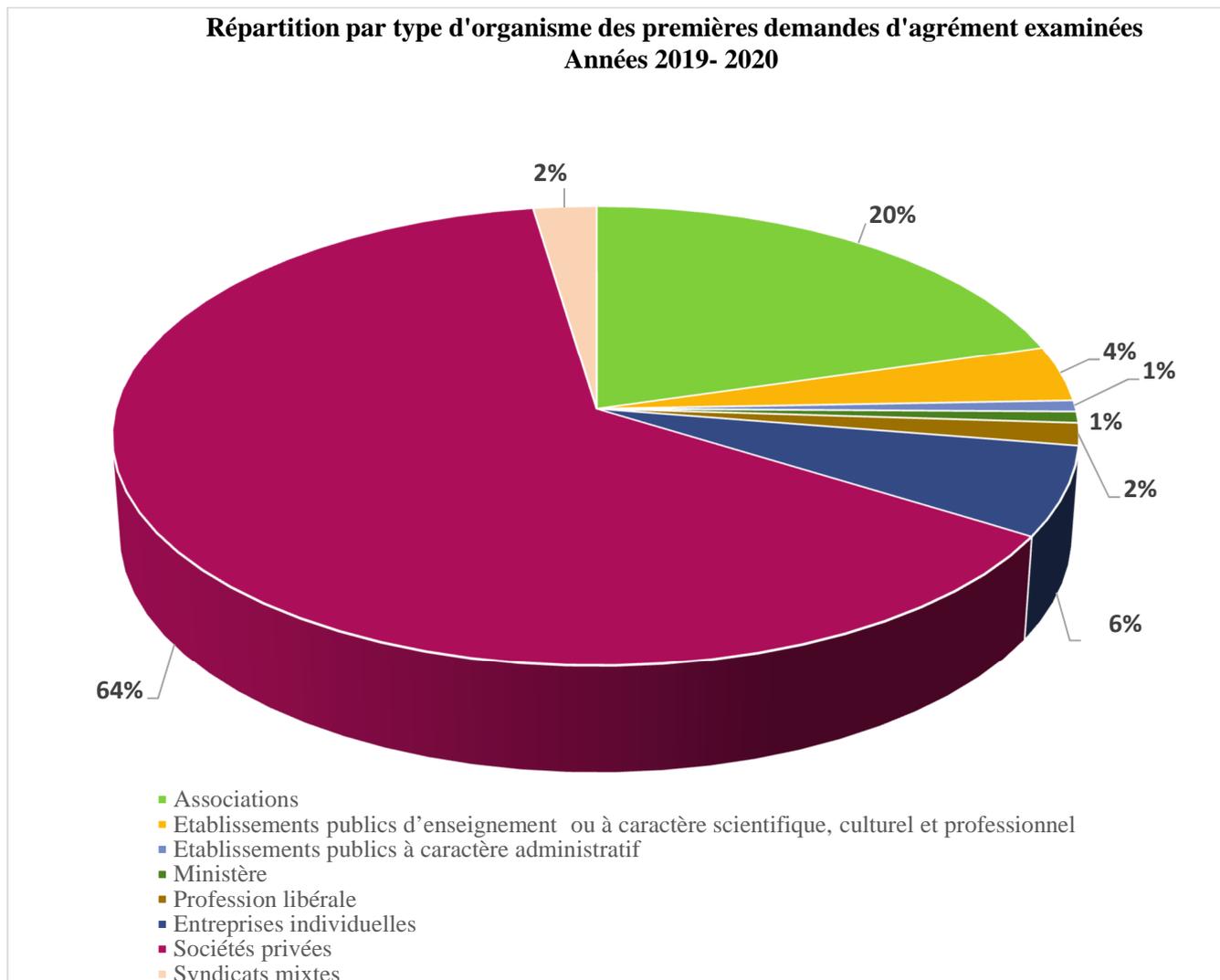
II) Les demandes de premier agrément

A. Les organismes demandeurs

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL entre 2019 et 2020 sont au nombre de 127, soit une moyenne d'une soixantaine de dossiers déposés par année.

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

- 81 sociétés privées ;
- 26 associations dont 13 associations d'élus ;
- 8 entreprises individuelles dont 4 auto entrepreneurs ;
- 5 établissements publics d'enseignement ou à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- 1 établissement public à caractère administratif ;
- 1 ministère ;
- 2 personnes exerçant une profession libérale ;
- 3 syndicats mixtes.



La part des sociétés privées est à son niveau le plus élevé depuis 10 ans (64% sur la période 2019-2020, 46% pour la période précédente, 56% pour les périodes 2015-2016 et 2012-2014, et 43% pour la période 2010-2011), alors que celle des entreprises individuelles et des professions libérales baisse chacune

de 3 points, passant de 9 à 6 % pour les auto entrepreneurs et les microentreprises et de 4 à 1% pour les professions libérales.

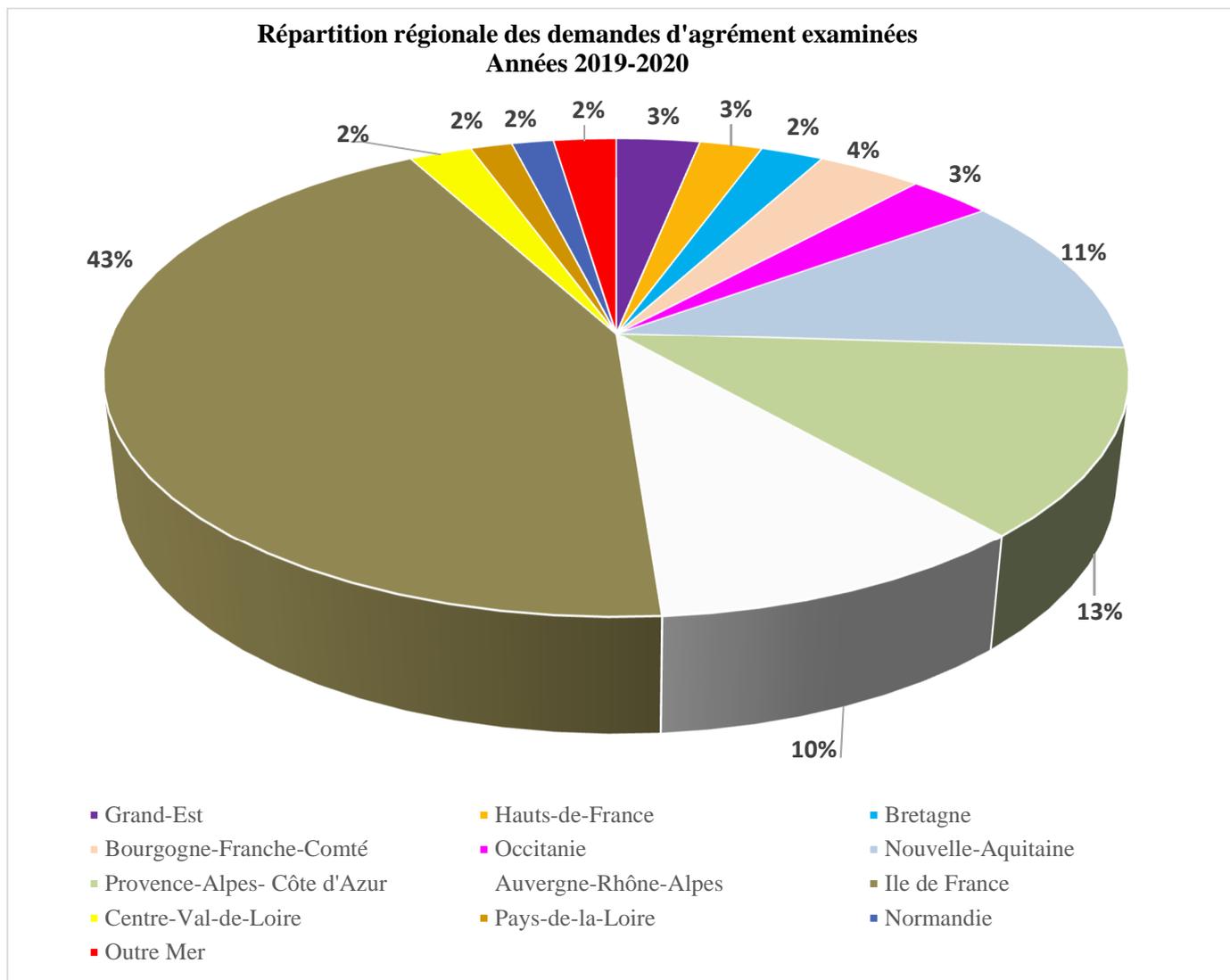
La part des associations a également baissé (20% en 2019-2020 contre 28% en 2017-2018), mais, parmi elles, celle des associations d'élus a légèrement augmenté : 13 candidatures à l'agrément contre 9 sur la précédente période, soit un pourcentage de 10,48% des demandes contre 8,50%.

La part des établissements publics d'enseignement a baissé de plus de 2,6 points passant de 6,60% à 4% en 2019-2020, à l'instar des autres types d'établissements (1% contre 2,83% pour la période 2015-2016).

Enfin, un ministère, celui de la culture, a déposé une demande d'agrément.

B. L'origine géographique des demandes d'agrément

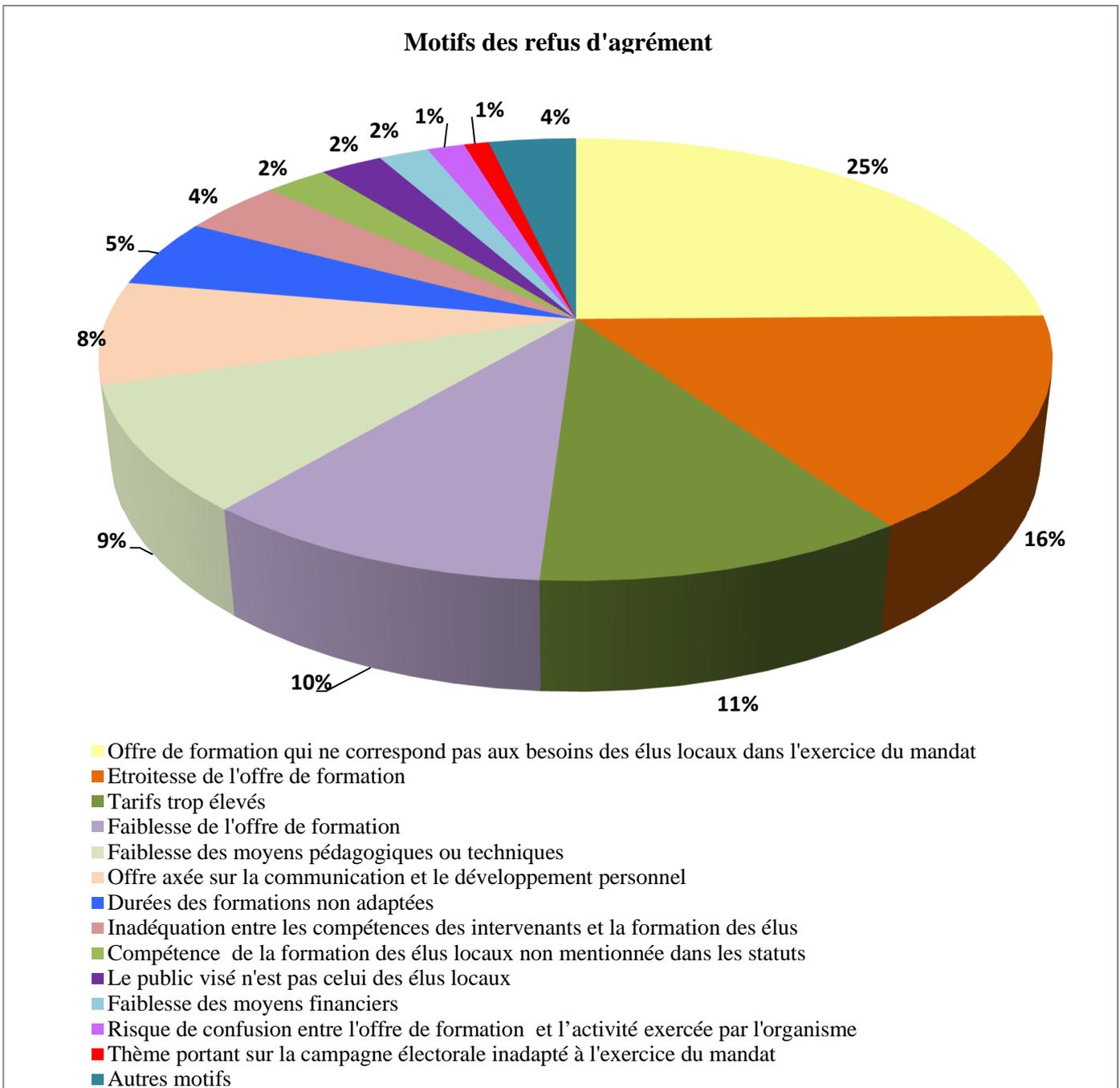
La majorité des demandes d'agrément examinées entre 2019 et 2020 provient d'organismes dont le principal établissement est situé en Ile-de-France, qui totalise 43% des demandes. Sur la période 2017-2018, cette région concentrait déjà le plus grand nombre de demandes d'agrément avec 34% des demandes d'agrément.



Comme pour les périodes précédentes, la majorité des demandes d'agrément déposées entre 2019 et 2020 provient du département de Paris qui totalise 34, 64% des demandes avec une hausse de 11 points par rapport à la période 2017-2018 (23,5%).

Par ordre décroissant, le Rhône (6,29%), les Bouches-du-Rhône (5,51%), la Gironde (4,72%), les Pyrénées Atlantiques (3,14%) sont les départements qui totalisent le plus grand nombre de demandes d'agrément après Paris. Viennent ensuite la Côte-d'Or, la Seine-Saint-Denis et l'Isère avec 2,3% chacun.

C. Les motifs des avis défavorables à l'agrément émis par le CNFEL



La qualité pédagogique de l'offre de formation constitue un axe d'amélioration pour les organismes requérants. L'inadaptation des formations aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat (25%), l'étroitesse de l'offre (16 % des demandes présentent une offre de formation peu diversifiée ou monothématique) et l'absence de contenu pédagogique détaillé représentent en effet 51 % des motivations des avis défavorables du Conseil et sont révélateurs de la faiblesse pédagogique des dossiers examinés.

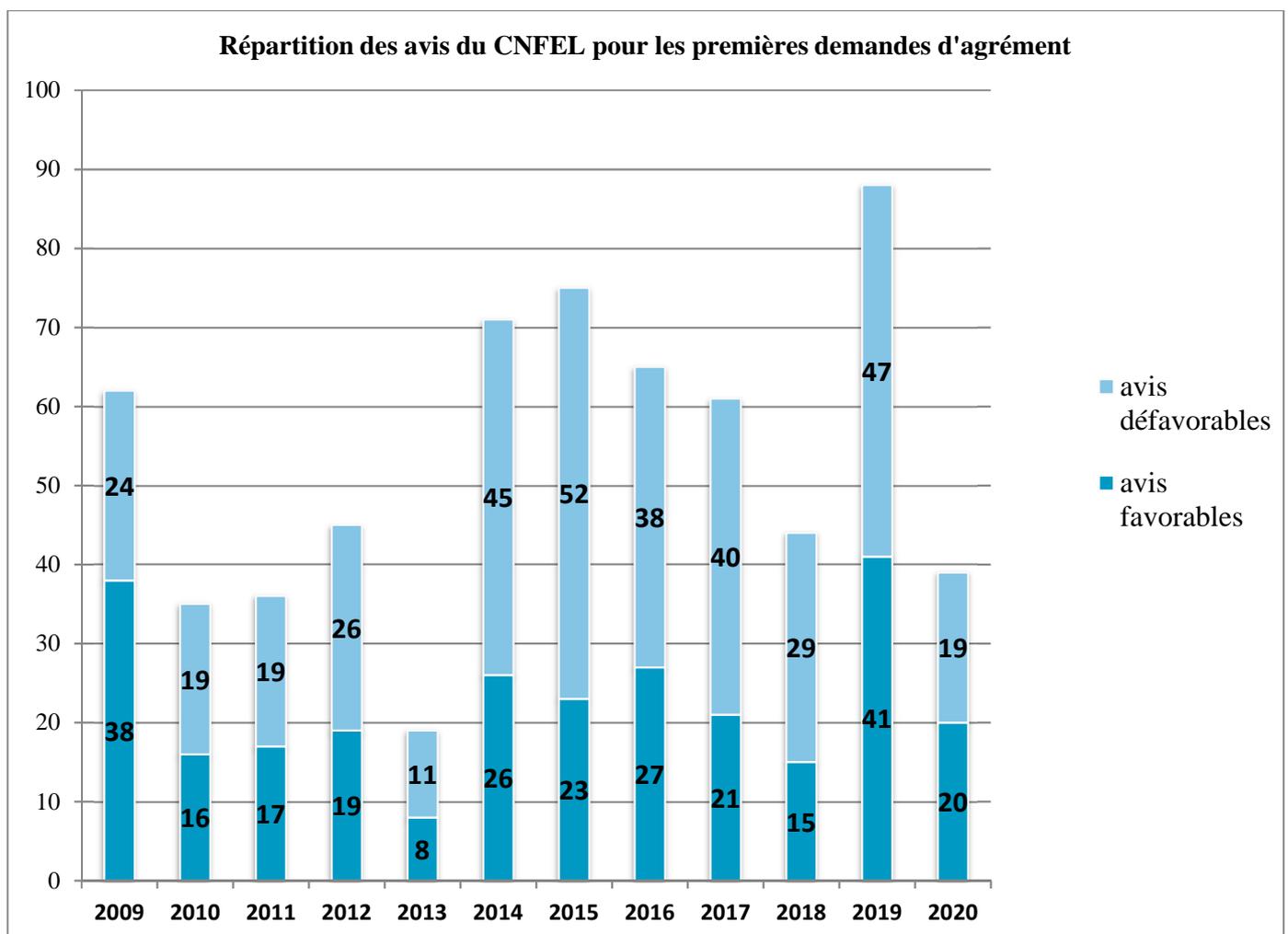
La cherté des tarifs proposés par les organismes représente 11 % des motifs développés par le Conseil et constitue désormais la troisième motivation des avis défavorables à l'agrément. Les tarifs trop élevés sont souvent relevés car le Conseil s'assure que tout élu, quelle que soit la taille de sa collectivité, puisse bénéficier de formations adaptées.

Sous le seuil des 10%, se trouvent la faiblesse des moyens techniques ou pédagogiques, l'offre de formation axée sur la communication ou le développement personnel, ou encore l'inadaptation de la durée des formations.

Par rapport à la période précédente, l'inadéquation entre les compétences des intervenants et la formation des élus est moins relevée par les membres du Conseil : ce motif baisse de 7 points et représente 4% des motifs sur la période 2019-2020.

L'absence de mention dans les statuts de la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux n'a été relevé que dans 5 dossiers de demandes d'agrément parmi les 127 qui ont été examinés. Ce dernier motif, ainsi que les tarifs élevés, s'associent généralement à d'autres motifs et ne constituent pas à eux seuls un critère d'avis défavorable à l'agrément.

Depuis 11 ans, la répartition entre les avis favorables et les avis défavorables a ainsi évolué :



On constate que, de 2010 à 2019, le taux d'avis défavorables rendu par le CNFEL est systématiquement supérieur à 50%.

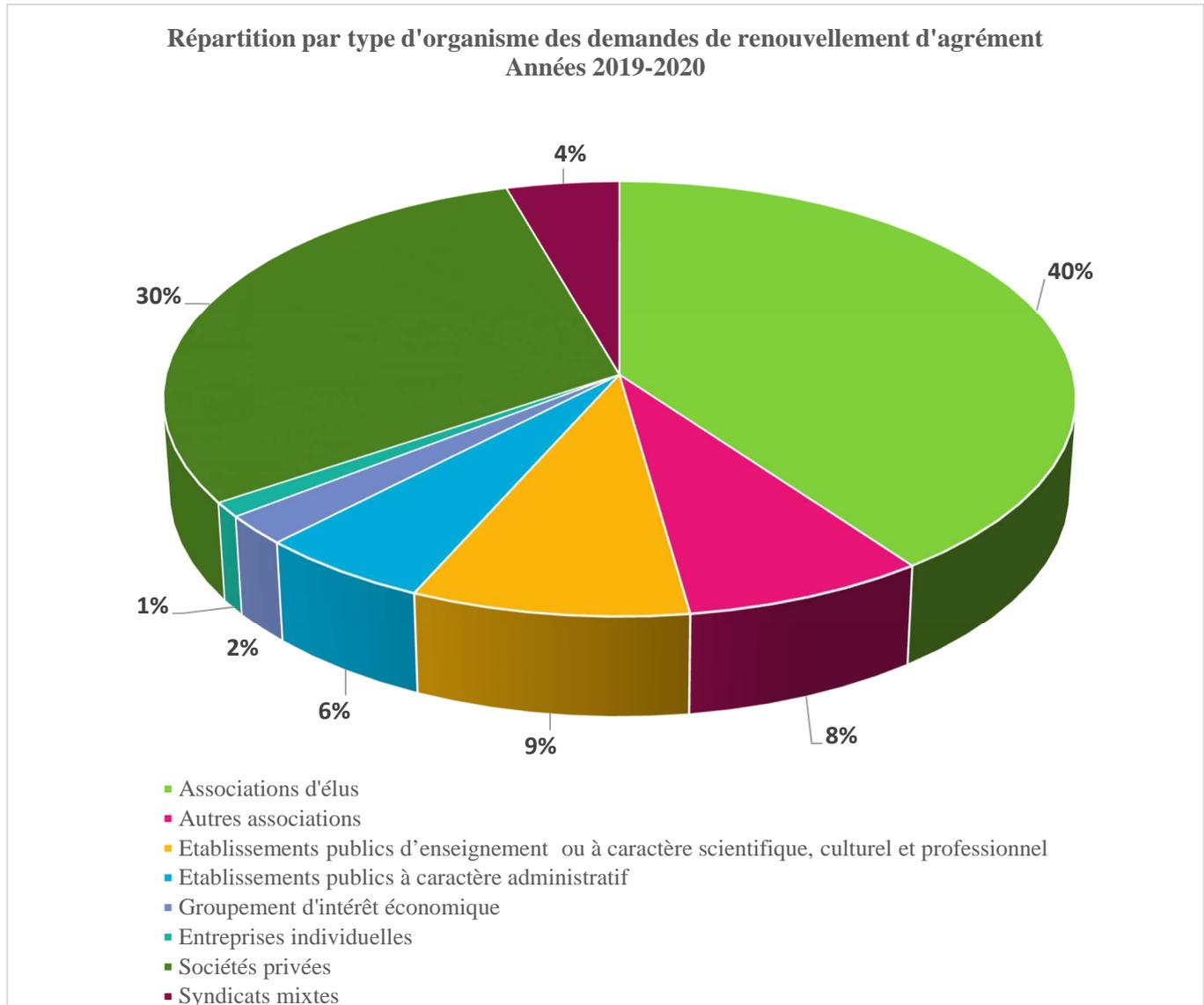
En 2019, le taux d'avis défavorables de 65,6% est élevé et quasi similaire aux taux relevés en 2017 et 2018 (respectivement 65,5% et 65,9%).

En 2020, la tendance s'est inversée : le taux d'avis favorables est de 51,28%.

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 2019-2020, 90 dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément dont 69 pour la seule année 2019. La répartition par organisme est la suivante :



Les dossiers de renouvellement ont été majoritairement déposés par des associations. Parmi les 43 associations ayant formulé leur demande de renouvellement d'agrément, 36 sont des associations locales ou nationale d'élus soit 83,7% des associations requérantes.

Sont également recensées 27 demandes émanant de sociétés privées et une formulée par une société individuelle, 8 formulées par des établissements publics locaux d'enseignement, 5 par des établissements publics à caractère administratif et 4 par des syndicats mixtes ou professionnels.

B. L'origine géographique des demandes de renouvellement

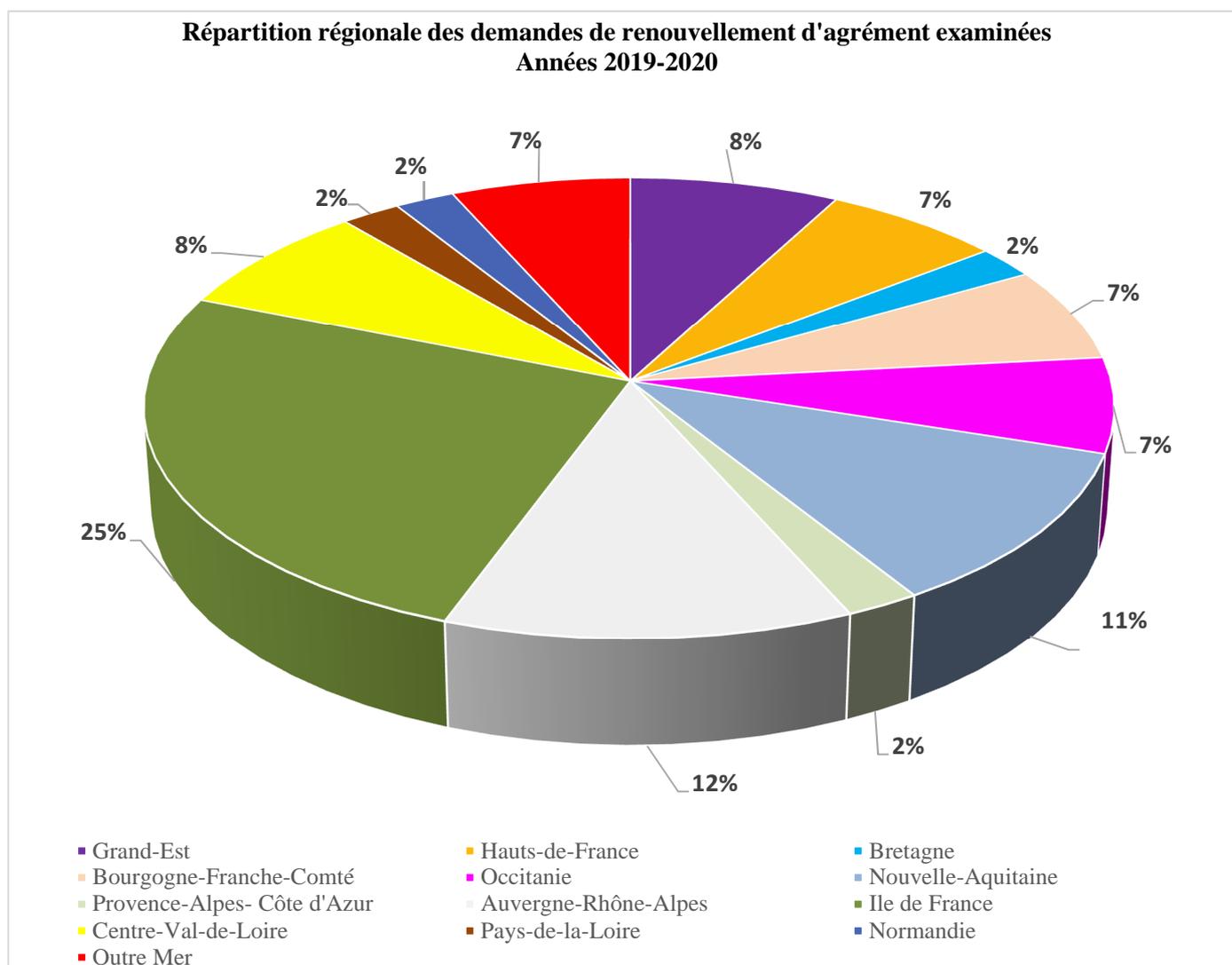
A l'instar des demandes de premier agrément, l'Ile-de-France est la région prédominante en matière de demandes de renouvellement. Comme pour la période précédente, elle totalise 25,5% des dossiers examinés entre 2019 et 2020 (23 dossiers examinés sur les 90 recensés).

Par ordre décroissant, la région Auvergne-Rhône-Alpes arrive en deuxième position avec 12,2% des demandes de renouvellement, puis la région Nouvelle-Aquitaine avec 11,1% des demandes.

Excepté la Corse, toutes les régions françaises sont concernées par l'examen des demandes de renouvellement (deux dossiers au minimum par région).

La majorité des demandes de renouvellement examinées entre 2019 et 2020 provient du département de Paris qui totalise 16,6% des demandes au niveau national et 65,2% des demandes franciliennes.

Par ordre décroissant, viennent ensuite les départements de la Gironde avec 5,5% et de l'Isère (4,4%). Avec 3 demandes de renouvellement d'agrément examinées par entité, le Nord, le Bas-Rhin, le Rhône, le Val-de-Marne et la Polynésie française représentent chacun 3,3% au niveau national.



C. La répartition entre avis favorables et avis défavorables

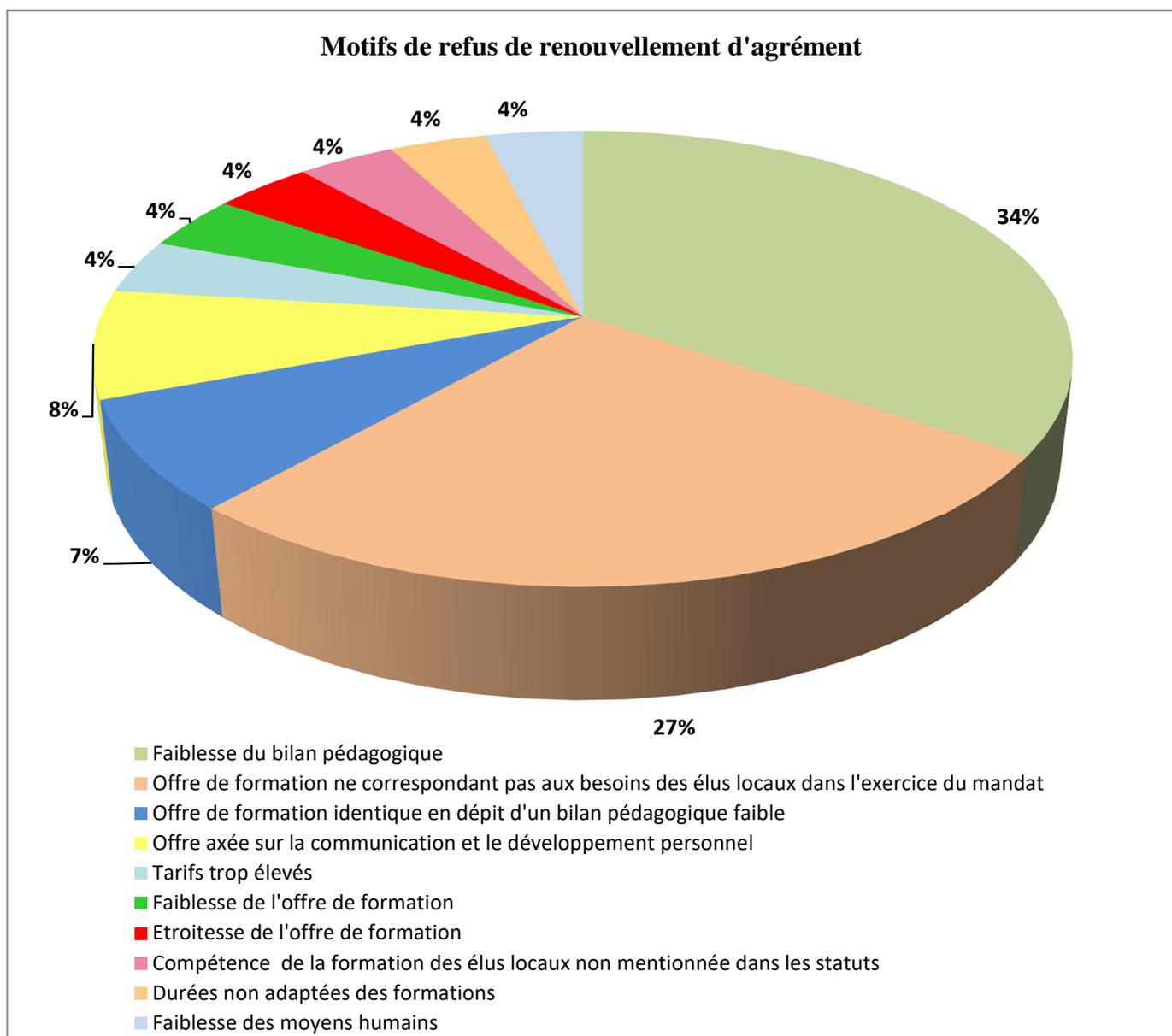
Parmi les 90 dossiers de renouvellement examinés, les membres du CNFEL ont émis un avis favorable pour 81 dossiers et un avis défavorable pour 9 autres demandes.

La part des avis favorables poursuit sa progression : alors que les avis favorables représentaient plus de 70% des avis exprimés entre 2012 et 2014, puis plus de 83% depuis 2015, ils représentent 90% des avis émis par le CNFEL sur la période 2019-2020.

Le taux des avis défavorables, qui s'élevait à 16,41% pour les années 2017-2018, baisse pour atteindre 10%.

D. Les motifs des avis défavorables

Les 9 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 34% des motivations de refus invoqués par le Conseil.



Le CNFEL considère que la faiblesse du bilan pédagogique démontre que les organismes concernés 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 dans les dossiers examinés le faible nombre d'élus formés et l'irrégularité de certains organismes à former des élus locaux pendant toute la période de l'agrément, sans en apporter de justification.

Cet élément statistique n'est pas le seul retenu par le Conseil, qui apprécie également la capacité d'adaptation de l'organisme aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat.

Le Conseil souligne qu'au-delà du bilan statistique insuffisant, les organismes ne proposent pas une offre adaptée aux besoins des élus pendant l'exercice de leur mandat (27% des faiblesses relevées au dossier).

Ce manque d'adaptation se traduit notamment par l'étroitesse des formations réalisées autour de la communication et du développement personnel (7%).

Le Conseil relève aussi que les organismes ne modifient pas pour autant l'offre de formation qu'ils proposent dans le cadre du renouvellement (8% des motifs).

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 et l'étroitesse de l'offre de formation, par l'inadaptation des durées des formations proposées, par la faiblesse des moyens humains mis en œuvre, ou par la cherté des tarifs (4% chacun).

Les demandes de renouvellement ont abouti à une décision favorable pour 81 organismes et une décision défavorable pour 9 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 2019 et 2020, dix-huit ont formé un recours gracieux auprès de la ministre chargée des collectivités locales, dont cinq ont été formulés contre un refus de renouvellement d'agrément.

Par rapport aux années 2017 et 2018, le nombre de recours gracieux a augmenté de 50%. Si on rapporte ce chiffre aux décisions de refus d'agrément ou de renouvellement, la proportion des recours gracieux évolue de 16,43% à 24%. Cette hausse est relativement importante d'autant que le nombre de décisions ministérielles de refus est équivalent à la période précédente.

Alors que les décisions de refus représentent 51,96% des dossiers examinés par le CNFEL pour les demandes de primo-agrément, le ratio des recours gracieux formulés contre ces décisions de rejet est relativement faible (19,69% des décisions). Proportionnellement, les décisions de non-renouvellement d'agrément ne représentent que 10% des demandes examinées, mais le nombre de recours y est élevé puisque 55,55% des décisions de non renouvellement d'agrément ont été contestées par la voie du recours gracieux.

La ministre a confirmé sa décision de refus d'agrément ou de renouvellement d'agrément pour l'ensemble des demandes, en s'appuyant sur l'analyse du Conseil pointant l'inadéquation des formations aux besoins des élus locaux pour l'exercice de leur mandat, le caractère limité ou insuffisant du seul champ de formation proposé, le manque de détails du contenu pédagogique ou des moyens techniques mis en œuvre, l'insuffisance des moyens humains, l'inadéquation des durées de formations proposées et, pour les

demandes de renouvellement, un bilan pédagogique trop faible et le caractère identique des formations proposées dans le cadre du renouvellement.

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, après une seconde phase contentieuse, le ministre a reconsidéré sa position initiale et décidé d'attribuer l'agrément en avril 2018 à l'organisme requérant. L'organisme a formulé sa demande de renouvellement en février 2020 et son agrément a été renouvelé par décision ministérielle en juillet 2020.

Sur la période 2019-2020, trois dossiers contentieux ont connu des issues conformes aux avis du Conseil et aux décisions ministérielles de refus d'agrément.

Le premier, qui portait sur un recours pour excès de pouvoir formé par un organisme en 2017, a été rejeté par le tribunal administratif compétent en avril 2019.

La deuxième procédure contentieuse s'est close en septembre 2019 : après une annulation par un tribunal administratif en mars 2017 d'une décision de refus d'agrément datée de 2014 pour des motifs de légalité externe, un nouveau recours contentieux avait été formé contre la nouvelle décision de refus d'agrément datée de juillet 2017. Par un jugement de mai 2019, le tribunal administratif a annulé cette décision de 2017 et a enjoint au ministre de réexaminer la demande. Après l'avis du CNFEL sur ce dossier, une décision de refus d'agrément datée de juillet 2019 a été prise et n'a fait l'objet d'aucun recours.

Enfin, la requête en référé-suspension déposée en mars 2020 par un organisme a été rejetée par le tribunal administratif en juillet 2020, qui a ensuite accepté le désistement de la requête en annulation déposée en mars 2020.

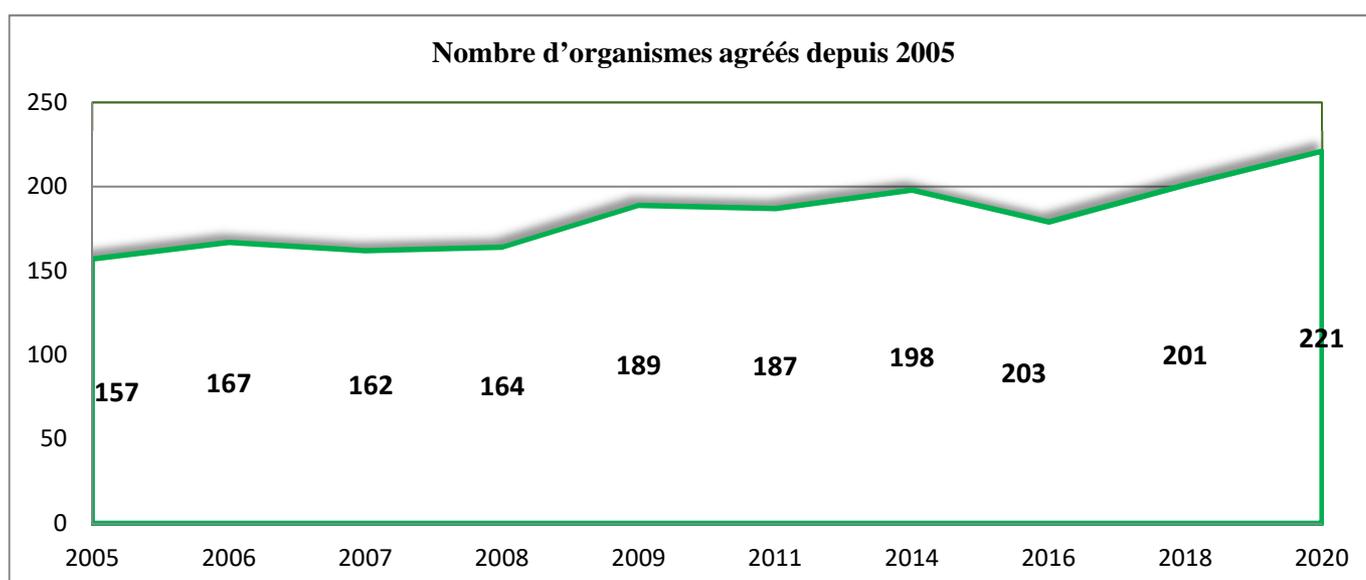
Aucun dossier contentieux suivis en 2019 et 2020 n'est en cours d'instruction à l'issue de la période du présent rapport d'activité.

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

Entre 2019 et 2020, les décisions ministérielles d'agrément ou de renouvellement ont suivi les avis du CNFEL et ont délivré l'agrément à 61 organismes et renouvelé l'agrément des 81 autres, soit un total de 142 agréments octroyés.

I) 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 221 organismes disposant d'un agrément en cours de validité au 31 décembre 2020, contre 201 organismes agréés deux ans plus tôt.

II) La répartition par type d'organisme.

A. Concernant les organismes agréés entre 2019 et 2020.

Parmi les 142 organismes agréés après examen du CNFEL, l'analyse du type d'organismes bénéficiaires de l'agrément fait apparaître que c'est la part des sociétés qui a le plus progressé (+10 %) et qui dépasse désormais les associations d'élus.

La part des sociétés privées qui représentaient 31% des organismes agréés sur la période 2017-2018 augmente fortement et elle s'élève à 41 %.

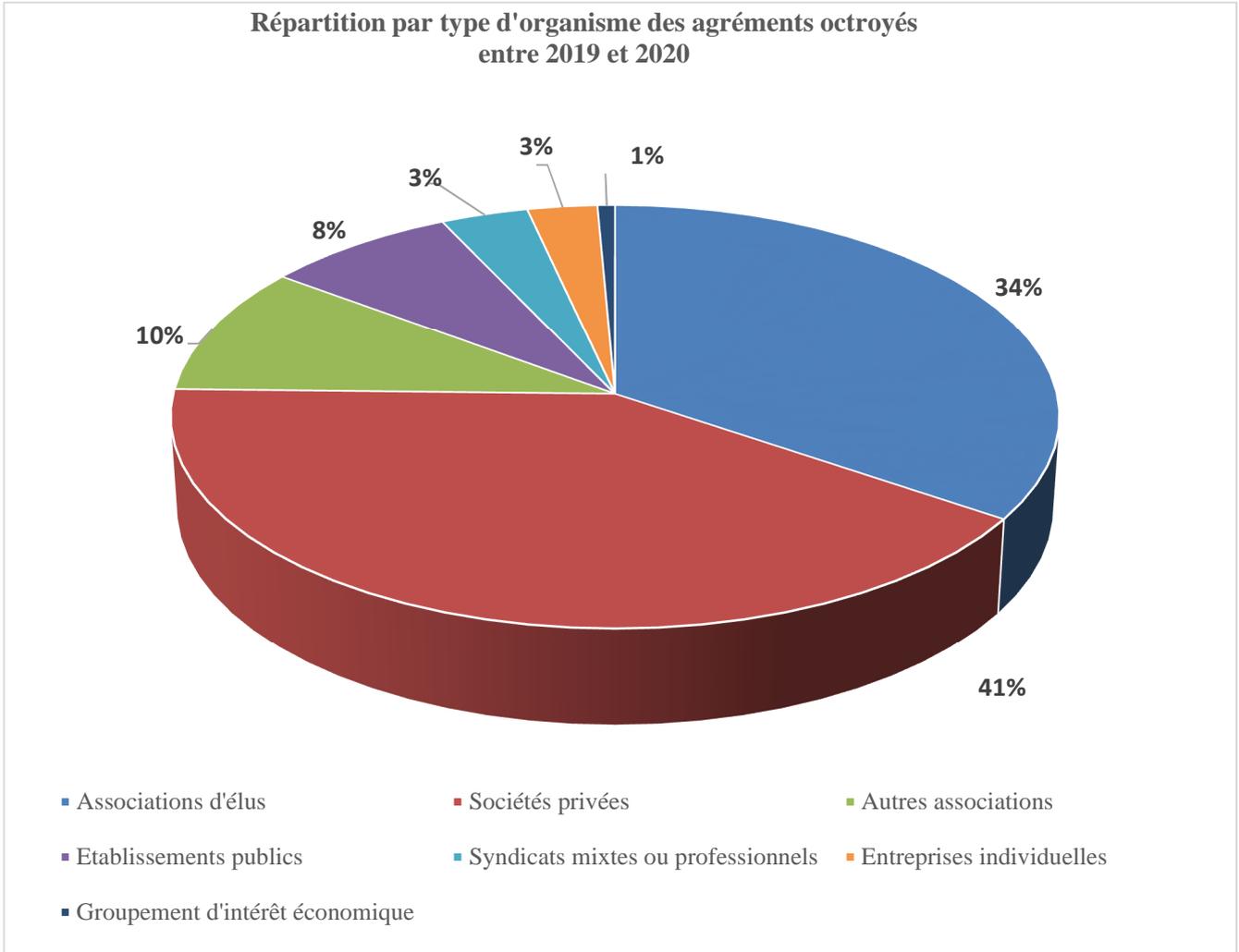
Sur les 49 associations d'élus agréées entre 2019 et 2020, 36 ont bénéficié d'un renouvellement d'agrément. Les associations d'élus représentent 34 % des organismes agréés sur la période 2019-2020 contre 39 % lors la période précédente.

Les établissements publics ont baissé de 6 points passant de 14 % à 8% des organismes agréés.

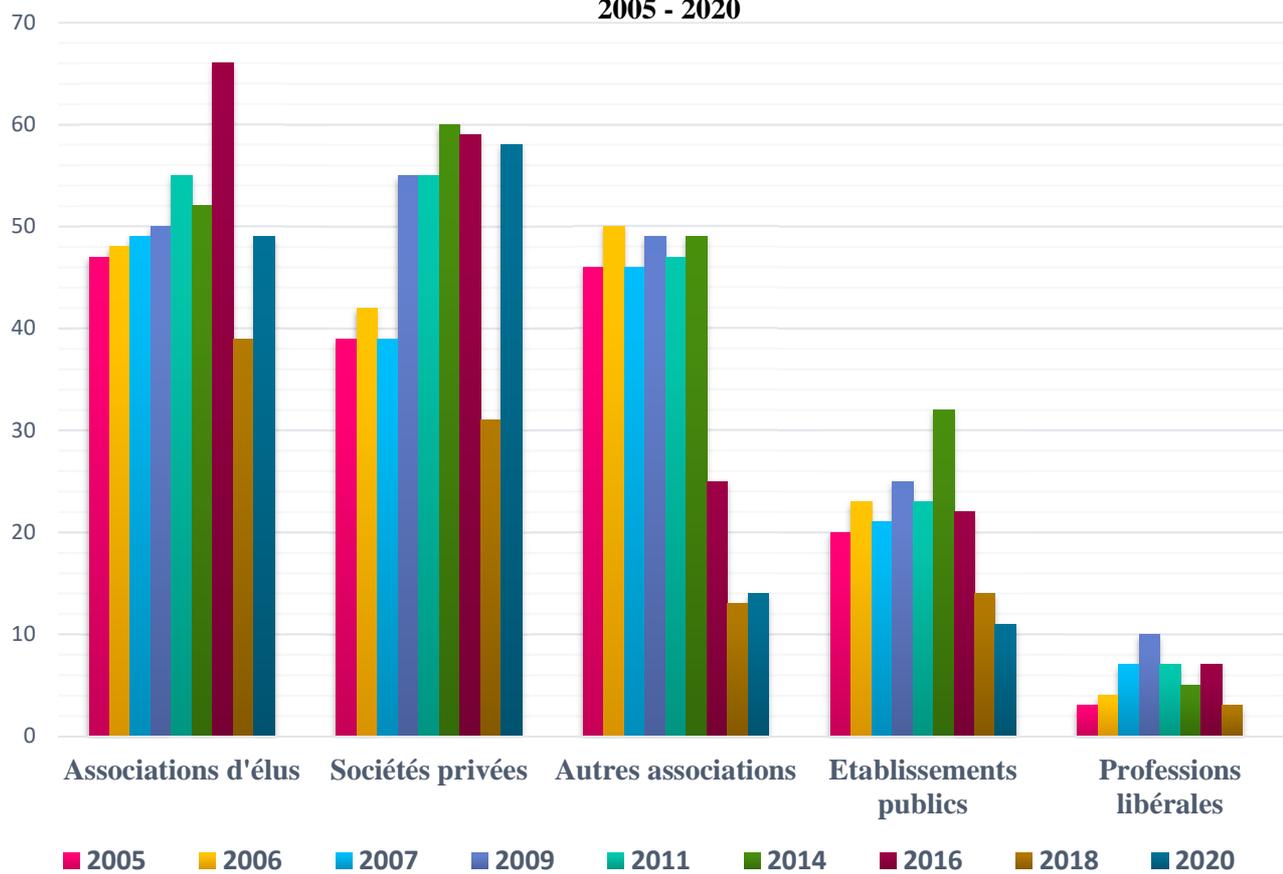
La part des autres associations connaît une baisse moindre (- 3 points pour arriver à 10%)

Les entreprises individuelles et les syndicats mixtes ou professionnels obtiennent par ailleurs le même pourcentage (3 %).

La diversité des types d'organismes agréés s'affirme davantage sur la période considérée du présent rapport.

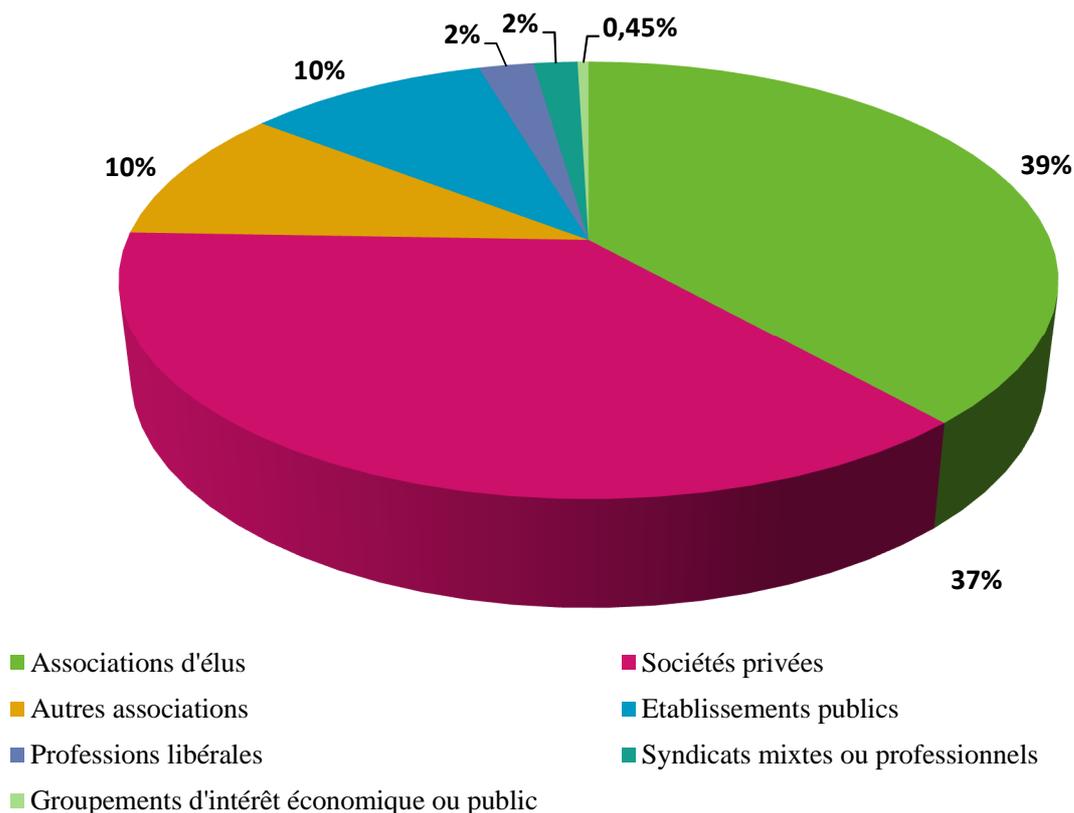


Evolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique 2005 - 2020



B. Concernant les 221 organismes agréés recensés au 31 décembre 2020

Répartition par type d'organisme des 221 organismes agréés au 31 décembre 2020



Alors que la part des sociétés privées (41%) était dominante parmi les organismes agréés pendant les années 2019 et 2020, l'analyse de la liste des 221 organismes agréés au 31 décembre 2020 fait apparaître une légère prédominance des associations d'élus.

Parmi les organismes qui ont un agrément en cours de validité à l'issue de la période considérée, un faible écart de 2 points est observé entre la part des associations d'élus, suivies par les sociétés privées qui représentent 37 % des organismes concernés.

En comparaison avec la liste établie au 31 décembre 2018, c'est la situation inverse qui est constatée fin 2020 : la proportion des associations d'élus chute de 4 points pour atteindre 39 %, tandis que la part des sociétés privées augmente de 10 points avec un total de 37%.

Les autres associations perdent 2 points supplémentaires (10 % en décembre 2020 contre 12 % en fin d'année 2018 et 14 % fin 2016) tandis que la part des établissements publics perd 3 points (chute de 13 à 10% en deux ans).

Les professions libérales et les syndicats mixtes restent stables avec 2%. La part des groupements d'intérêt économique devient nulle (de 1% à 0% en deux ans).

III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2020

A cette date, le nombre de départements ne bénéficiant pas d'organisme agréé s'élève à 17 : l'Ain, l'Aisne, les Alpes de Haute-Provence, le Cantal, la Haute-Corse, les Côtes-d'Armor, la Creuse, le Gard, le Lot, la Manche, la Nièvre, l'Orne, le Tarn-et-Garonne, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Vienne, 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.

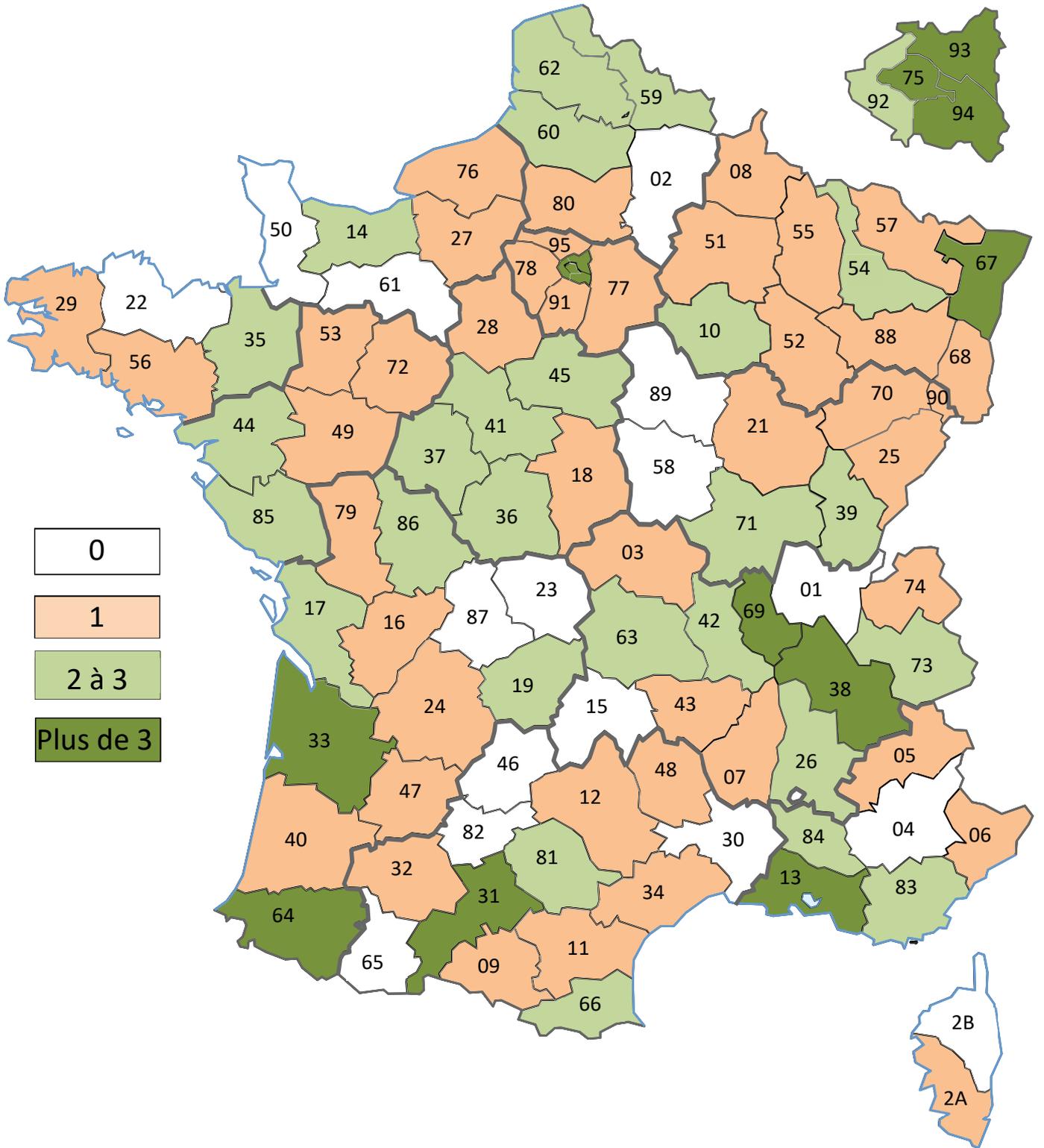
Alors que les départements de l'Orne et de la Haute-Vienne ne disposent plus d'aucun organisme agréé, cinq territoires qui n'en disposaient pas en sont désormais pourvus : il s'agit de l'Aude, l'Eure, l'Indre, la Lozère et de la Meuse. La couverture complète du territoire français d'organismes pour dispenser de la formation des élus locaux s'améliore progressivement.

L'agrément ayant une portée nationale, 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. Le contexte sanitaire lié à la pandémie de la Covid-2019 a par ailleurs dû engendrer la mise en place de formations en ligne pouvant être suivies à distance par des organismes agréés.

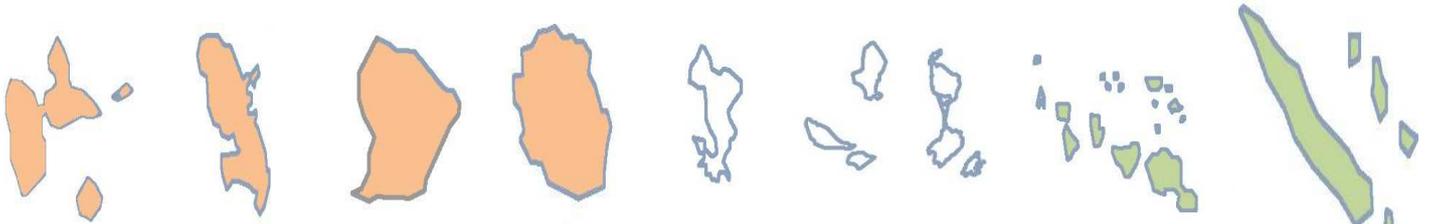
Les élus des départements ne disposant pas d'un organisme agréé ne sont donc pas exclus du bénéfice de la formation.

Le nombre de départements sans organisme agréé est en baisse continue depuis 2003 : de 42 départements concernés en 2003, à moins de 30 départements dès 2014, le seuil des « moins de 20 départements » a été franchi fin 2020 avec 17 départements concernés.

Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marain au 31 décembre 2020



- 971
- 972
- 973
- 974
- 976
- 986
- 975
- 987
- 988



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'amélioration de la qualité pédagogique de l'offre de formation, en proposant notamment un contenu pédagogique détaillé et une adéquation entre les compétences des formateurs et les thèmes de formation ;
- 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 ;
- Pour les demandes de renouvellement d'agrément, la nécessité de présenter un bilan pédagogique et financier satisfaisant et la nécessaire évolution d'une offre de formation davantage adaptée à l'exercice quotidien du mandat des élus locaux.

Le Conseil national de la formation des élus locaux aura un rôle renforcé à l'avenir avec la mise en œuvre des mesures réglementaires d'application en 2021 des ordonnances n° 2021-45 et 2021-71 des 20 janvier et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et publiées au Journal officiel les 21 et 28 janvier 2021. Prises 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, les ordonnances ont 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.

Outre l'avis émis sur les dossiers de demandes et de renouvellement d'agrément avant décision ministérielle, l'ordonnance confie de nouvelles missions au CNFEL, notamment sur la situation financière du fonds relatif au financement du Droit individuel à la formation des Elus (DIFE). Le Conseil sera ainsi chargé de formuler des avis et des recommandations sur la formation des élus et la situation financière du DIFE, ainsi que de l'élaboration d'un répertoire de formations liées à l'exercice des mandats locaux et qui répondent aux besoins des élus.

Un conseil d'orientation, au sein duquel les organismes de formation seront représentés, sera par ailleurs placé auprès du CNFEL afin d'éclairer ses travaux, notamment sur le répertoire des formations.

Au terme d'une procédure contradictoire, l'agrément d'un organisme pourra désormais être suspendu à titre conservatoire et, après avis du CNFEL, être abrogé sur décision du ministre chargé des collectivités territoriales.

Enfin, les organismes de formation des élus locaux seront soumis majoritairement aux mêmes obligations que les organismes de formation professionnelle (déclaration en préfecture, certification qualité) et devront établir annuellement un rapport sur leurs activités de formation qui sera transmis au ministre chargé des collectivités territoriales et au CNFEL.