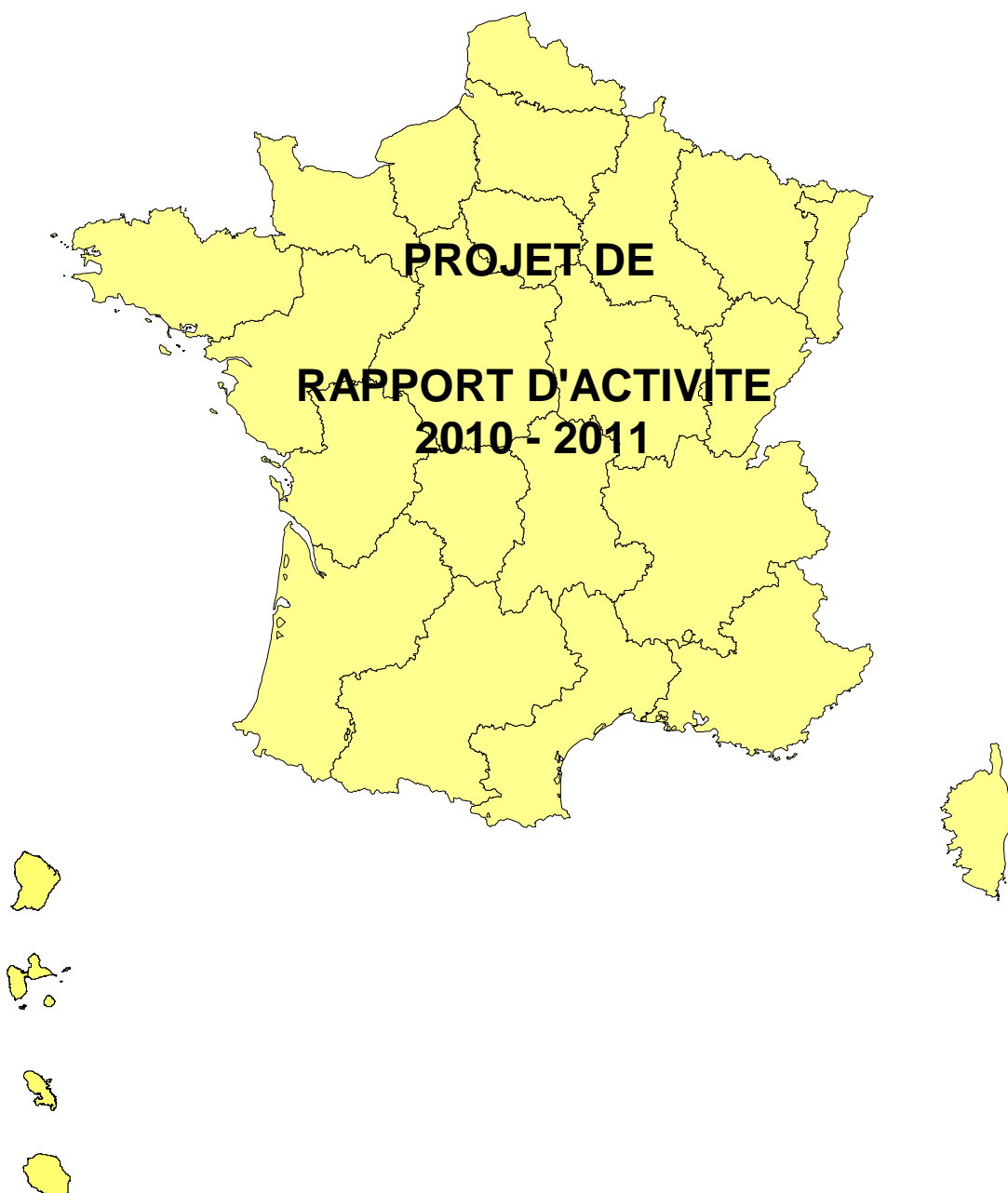


MINISTERE DE L'INTERIEUR

**CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES  
ELUS LOCAUX**



## Table des matières

<b>I - LE CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ELUS LOCAUX ET LE DROIT A LA FORMATION DES ELUS LOCAUX</b>	<b>3</b>
1. Composition :	3
2. Rôle :	4
3. Procédure :	4
4. Délai d'instruction :	5
5. Durée de validité des décisions :	6
<b>II. – ANALYSE DE L'EVOLUTION DU FLUX DES DOSSIERS DEPOSES</b>	<b>7</b>
<i>A. Baisse du nombre de demandes d'agrément par rapport à la période précédente</i>	<i>7</i>
<i>B. Stagnation du nombre de dossiers de renouvellement d'agrément reçus</i>	<i>8</i>
<b>CHAPITRE 1 – BILAN DE L'ACTIVITE DU CONSEIL EN 2010 ET 2011</b>	<b>10</b>
<b>I – LES DEMANDES D'AGREMENT</b>	<b>11</b>
<i>A – Les organismes demandeurs</i>	<i>11</i>
<i>B – Analyse des avis rendus par le conseil</i>	<i>13</i>
<b>II – LES DEMANDES DE RENOUELEMENT DE L'AGREMENT</b>	<b>19</b>
<i>A - Répartition des demandes de renouvellement examinées :</i>	<i>20</i>
<i>B - Les avis en chiffres</i>	<i>20</i>
<i>C - La motivation des avis défavorables</i>	<i>21</i>
<b>III – LES RECOURS GRACIEUX OU CONTENTIEUX</b>	<b>22</b>
<b>CHAPITRE 2 – LES 187 ORGANISMES AGREES POUR FORMER LES ELUS</b>	<b>23</b>
<i>A. Localisation des organismes agréés dans les départements</i>	<i>25</i>
<i>B. Dans les territoires d'Outre-mer :</i>	<i>26</i>
<i>C. Dans les régions :</i>	<i>28</i>
<b>CHAPITRE 3 – REFLEXIONS SUR LE DROIT A LA FORMATION ET LA PROCEDURE D'AGREMENT</b>	<b>30</b>
<b>I. Rappel de quelques règles relatives au droit à la formation</b>	<b>30</b>
<b>II. Informations concernant certaines formations</b>	<b>31</b>
Rappel des textes :	31
<b>III. Propositions d'amélioration</b>	<b>32</b>
<i>1. Pour améliorer la procédure et l'examen des dossiers</i>	<i>33</i>
<i>2. Spécification des critères d'examen des dossiers</i>	<i>33</i>
<i>3. Pour améliorer l'information des organismes sollicitant l'agrément</i>	<i>34</i>

## Introduction

### **I - LE CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ELUS LOCAUX ET LE DROIT A LA FORMATION DES ELUS LOCAUX**

Le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) reconnaît aux élus locaux un droit individuel à suivre une formation adaptée à leurs fonctions.

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 (art. L. 1221-1 du CGCT).

#### 1. Composition :

Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), créé par la loi du 3 février 1992 modifiée relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, est placé auprès du ministre de l'intérieur.

Cette instance paritaire de vingt-quatre membres comprend douze élus locaux représentant les communes de 500 à 100 000 habitants, les départements et les régions et douze personnalités qualifiées. Le mandat des membres, fixé à trois ans, est renouvelable. Celui-ci ayant expiré le 13 avril 2010, les membres du nouveau Conseil ont été nommés par arrêté ministériel du 16 juin 2010 (publication au JO du 20 juin 2010).

Ce Conseil comprend six nouveaux membres siégeant au titre du collège des élus et trois membres au titre du collège des personnalités qualifiées, l'un d'entre eux étant un ancien membre du collège des élus. Parmi les seize membres renouvelés dans leurs fonctions, on note que trois d'entre eux étaient présents lors de l'installation du premier Conseil en 1994.

La séance d'installation du nouveau Conseil s'est déroulée le 17 septembre 2010, en présence de M. DELSOL, adjoint au directeur général des collectivités locales. L'élection du président, des vice-présidents et des assesseurs a été organisée et M. BOURGUIGNON a été reconduit dans ses fonctions de président du Conseil. Mme MONTIES-COURTOIS, M. TASSEZ et M. BILLARD ont été élus en qualité de vice-présidents. Mme PAGES et M CHANDERNAGOR ont été désignés en qualité d'assesseurs.

Compte tenu de la date de la séance d'installation, trois séances de travail ont été programmées au cours du second semestre 2010 afin de permettre au Conseil d'examiner avant la fin de l'année tous les dossiers déposés avant le mois de novembre, ce qui a été réalisé pour les dossiers qui étaient complets.

## 2. Rôle :

Le Conseil national de la formation des élus locaux remplit une double mission : il est obligatoirement consulté, pour avis préalable, sur toutes les demandes d'agrément et de renouvellement présentées par les organismes souhaitant dispenser de la formation 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 (art. R. 1221-12 à R. 1221-22 du code général des collectivités territoriales).

Tout d'abord, les organismes sont invités à vérifier les informations données et la liste des documents à fournir, tant pour la première demande que pour les renouvellements, sur le site Internet du ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales, rubrique conseils, CNFEL. En effet, des précisions y sont apportées afin de mieux informer les organismes demandeurs sur la procédure et les aider dans la constitution la plus complète possible de leur dossier.

Après finalisation du dossier par l'organisme, le dossier de demande d'agrément, accompagnée des pièces nécessaires au traitement du dossier, doit être transmis, en au moins deux exemplaires, au préfet du département siège du principal établissement de l'organisme demandeur. Ce dépôt est effectué contre récépissé, délivré par les services préfectoraux après vérification du contenu du dossier. On constate néanmoins que la majorité des services préfectoraux n'ont plus les moyens de procéder à celle-ci.

Le dossier est ensuite transmis à la direction générale des collectivités locales 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 subordonnée 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 demande les documents ou renseignements manquants à l'organisme. Le dossier n'est présenté au prochain Conseil que lorsqu'il est complet. Si l'organisme ne répond pas aux demandes de compléments dans un délai convenable, le dossier est présenté « en l'état » et le Conseil émet son avis au vu des éléments fournis.

Le Conseil national de la formation des élus locaux est ensuite appelé à émettre un avis sur le dossier présenté par l'organisme. Au vu de cet avis motivé, le ministre de l'intérieur accorde ou refuse l'agrément sollicité. La décision ministérielle est enfin notifiée à l'organisme par le préfet du département. C'est la date de réception de la décision par l'organisme qui fait débuter la période d'application de cet agrément.

#### 4. Délai d'instruction :

Le délai d'instruction dépend de la durée de chaque étape :

- Temps d'examen par les services de la préfecture et de l'envoi postal ;

- Vérification précise par le secrétariat du Conseil des renseignements contenus dans le dossier. Pour la grande majorité des dossiers (plus de 80 %), le secrétariat doit demander aux requérants des informations complémentaires et près de la moitié des dossiers nécessitent plusieurs relances. En effet, ceux-ci, qu'il s'agisse des premières demandes ou de celles de renouvellement, répondent rarement immédiatement aux demandes de compléments ;

Pour figurer à l'ordre du jour de la prochaine séance du Conseil, il faut que le dossier soit complet au moins 3 semaines avant celle-ci : il y a 5 séances de travail par an, soit une séance tous les deux mois, à l'exception de la période estivale ;

- Après la rédaction du procès-verbal, celui-ci est transmis aux membres qui ont 15 jours pour faire part de leur accord ou de leurs remarques ;

- Les décisions sont ensuite proposées dans le circuit de signature ;

- Au retour de signature, une copie de chaque décision est ensuite envoyée en préfecture ;

- La préfecture transmet la décision au requérant, par lettre recommandée.

#### 5. Durée de validité des décisions :

Depuis l'application du décret n°2009-8 du 5 janvier 2009 relatif au Conseil national de la formation des élus locaux et portant diverses mesures de coordination relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux :

Le premier agrément est accordé pour une durée de deux ans.

A 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

- 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'agrément en cours devient caduc à la fin de la durée réglementairement prévue.

Si l'agrément est renouvelé à l'organisme, c'est la date de réception de la nouvelle décision par l'organisme qui fait débiter la période d'application du renouvellement de l'agrément. Dans le cas contraire, l'agrément cesse à compter de la réception de la décision.

## **II. – ANALYSE DE L'EVOLUTION DU FLUX DES DOSSIERS DEPOSES**

### ***A. Baisse du nombre de demandes d'agrément par rapport à la période précédente***

Après l'augmentation du nombre de première demande à la suite des élections municipales de 2008 et, plus précisément entre octobre 2008 et octobre 2009 puisque ce sont 63 dossiers qui ont été déposés durant ces 12 mois, le nombre de dossiers reçus tant en 2010 qu'en 2011 a régressé puisque 37 dossiers ont été instruits par année.

Par ailleurs, il convient de préciser que le secrétariat a reçu, en 2010 et 2011, 6 dossiers de première demande qui n'ont pas été présentés devant le Conseil. Ces dossiers étaient très incomplets et les renseignements nécessaires à leur traitement

n'ont jamais été apportés, malgré les nombreuses relances.

En outre, pour la première fois, un organisme spécialisé dans les bilans de compétences a déposé un dossier de demande d'agrément pour former les élus. Compte tenu de l'irrecevabilité d'une telle demande, qui n'entre pas dans le champ du droit à la formation des élus prévu par l'article L. 1221-1 du CGCT, le dossier a été renvoyé au requérant.

### ***B. Stagnation du nombre de dossiers de renouvellement d'agrément reçus***

Le nombre de dossiers de renouvellement d'agrément examinés en 2010 et en 2011 est comparable à celui constaté en 2007 et 2008 avec respectivement 61 et 62 dossiers.

En 2010 et 2011, ce sont 23 organismes qui n'ont pas sollicité le renouvellement de leur agrément, du fait principalement d'une activité insuffisante ou inexistante en ce qui concerne les élus locaux, d'un changement d'activité ou d'une cessation d'activité.

Parmi ceux-ci, 12 étaient des organismes agréés depuis 2 ans seulement.

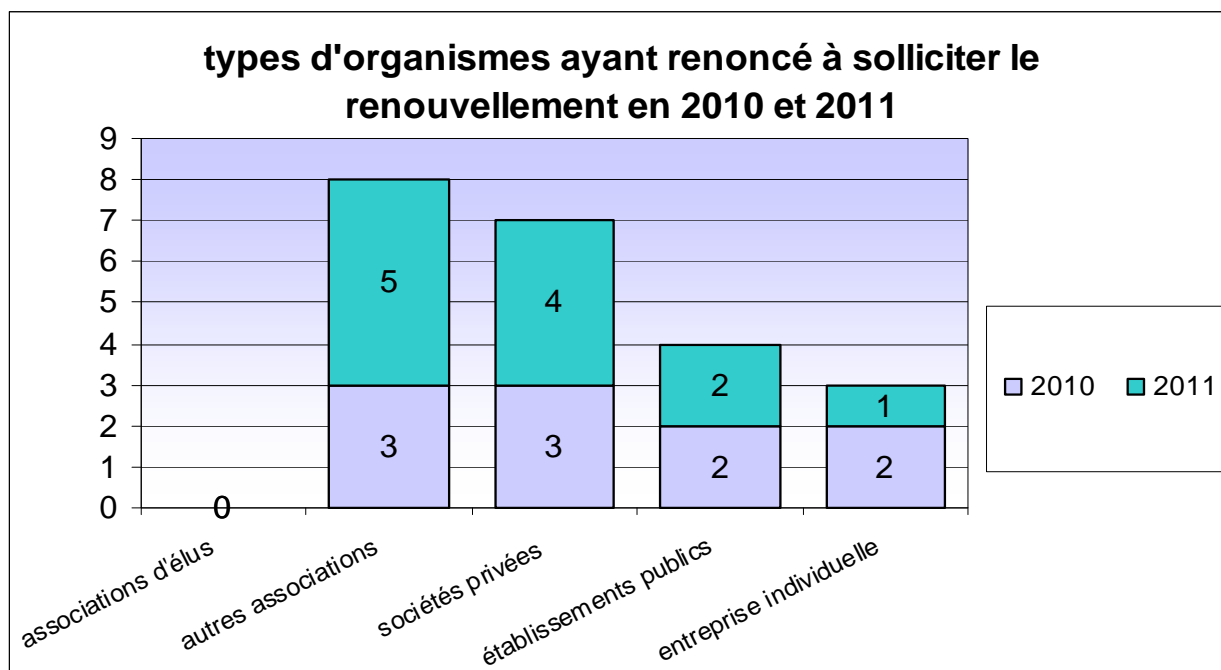
Sur la période du présent rapport, deux nouveaux éléments sont apparus :

- la règle du passage à 4 ans de la durée d'agrément pour les dossiers de renouvellement reçus

- la nouvelle augmentation du nombre d'organismes n'ayant pas sollicité l'agrément

La répartition de ces organismes est la suivante :

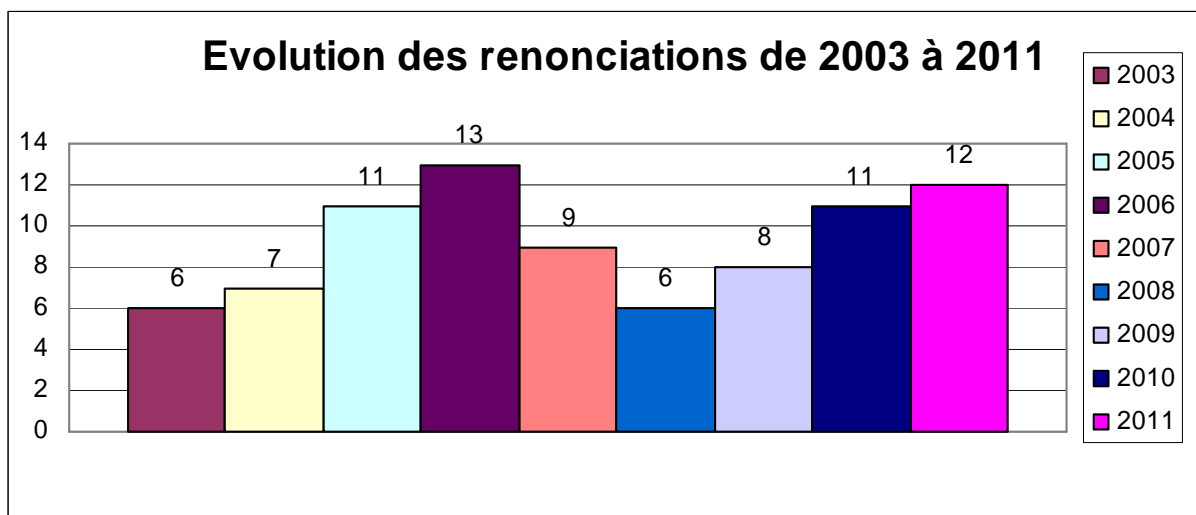




Si on regarde l'évolution du type d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement depuis 2003, on constate que toutes les catégories sont concernées, même si les associations d'élus ne le sont plus depuis 2007 :

Types d'organismes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Associations d'élus	-	2	1	2	-	-	-	-	-
Autres associations	3	1	4	1	3	3	4	3	5
Sociétés privées	2	2	4	9	3	3	2	3	4
Etablissements publics	-	-	-	1	2	-	-	1	1
Etablissements d'enseignement	1	2	2	-	-	-	-	1	1
Exercice libéral - EURL	-	-	-	-	1	-	2	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

Toutefois, alors que l'on pouvait penser, en regardant la période depuis les dernières élections municipales - soit 2008 -, que le nombre d'organismes ne sollicitant pas leur renouvellement était en augmentation, on constate que l'augmentation de ces « renoncations » se répète au cours de chaque mandat et correspond en réalité au milieu de mandat. Il semble, en effet, que les élus suivent moins de formation durant cette période.



\*\*\*\*

\*

Le stock de dossiers en instance, au 31 décembre 2011, est faible et correspond aux dossiers qui n'ont pu être étudiés par le Conseil de décembre. Il est de 16 dossiers - dont 2 premières demandes et 14 demandes de renouvellement ; ils ont été examinés lors de la première séance de l'année 2012.

Il convient de rappeler que, pour pallier l'augmentation des demandes de renouvellement, les membres du Conseil avaient souhaité la prolongation de la durée des agréments à quatre ans, dès le premier renouvellement.

Les effets de cette mesure, adoptée dans le décret de 2009 précité, ont commencé à se faire remarquer au cours du second semestre 2011.

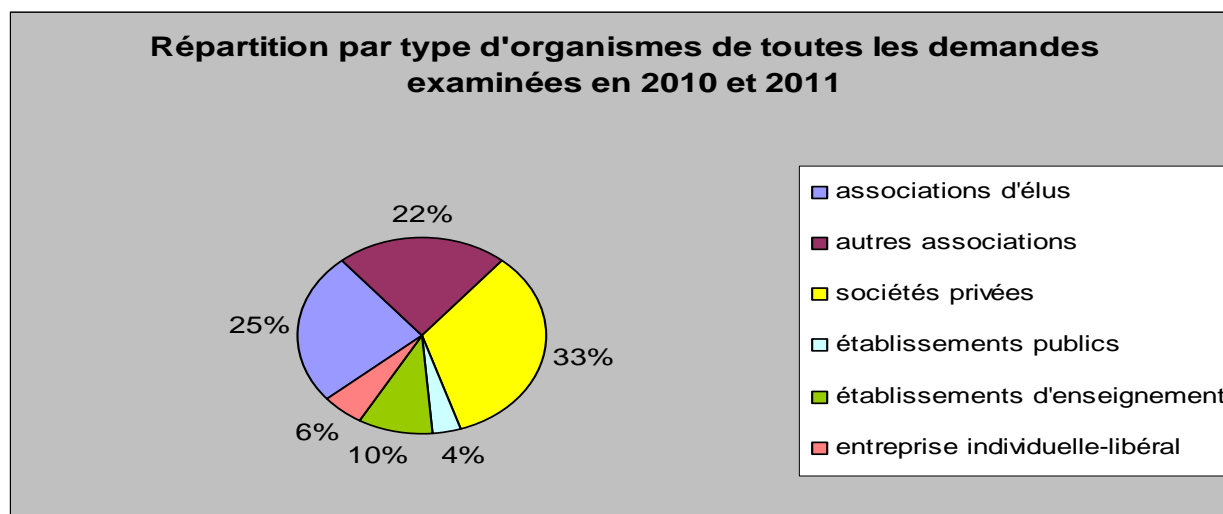
## CHAPITRE 1 – BILAN DE L'ACTIVITE DU CONSEIL EN 2010 ET 2011

Le Conseil national de la formation des élus locaux s'est réuni à 11 reprises, au cours de ces deux années. Il a examiné, **en 2010**, un total de 98 dossiers ayant donné lieu à **95 décisions**, du fait de 3 sursis à statuer. **En 2011**, le nombre de dossiers examinés est de 99 et le nombre de **décisions** rendues est de **97**.

Ainsi, le Conseil a instruit sur chacune de ces 2 années une quantité de dossiers équivalente à celle des années précédentes - qui en dénombraient entre 97 et 104.

Au cours de cette période, le CNFEL a prononcé 139 avis favorables et 53 avis défavorables à l'agrément ministériel.

Les demandes des organismes sollicitant un premier agrément ou un renouvellement de l'agrément, ayant été examinées par le conseil en 2010 et 2011, se répartissent comme suit :



Il convient maintenant de détailler les avis du Conseil tant pour les premières demandes que pour les demandes de renouvellement :

## **I – LES DEMANDES D'AGREMENT**

### ***A – Les organismes demandeurs***

#### **1. Répartition des organismes en fonction de la qualification juridique**

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL en 2010 et 2011 sont au nombre de 74, avec 37 dépôts de dossiers par année.

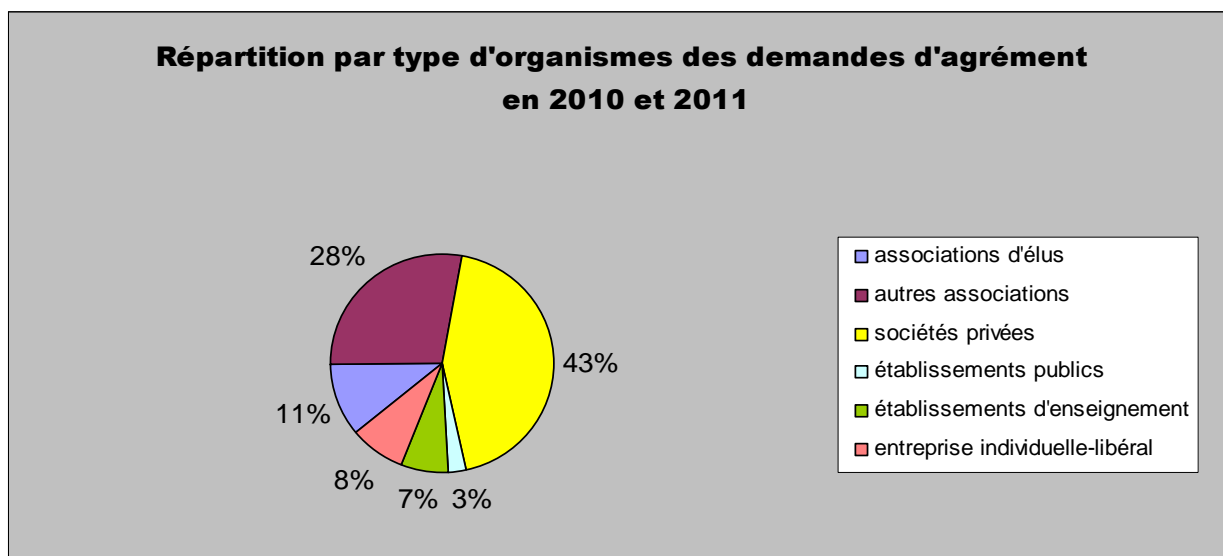
Si on détaille ces demandes par type d'organismes, on dénombre :

- 32 sociétés privées correspondant à 43% des organismes demandeurs
- 21 associations correspondant à 28% des organismes demandeurs

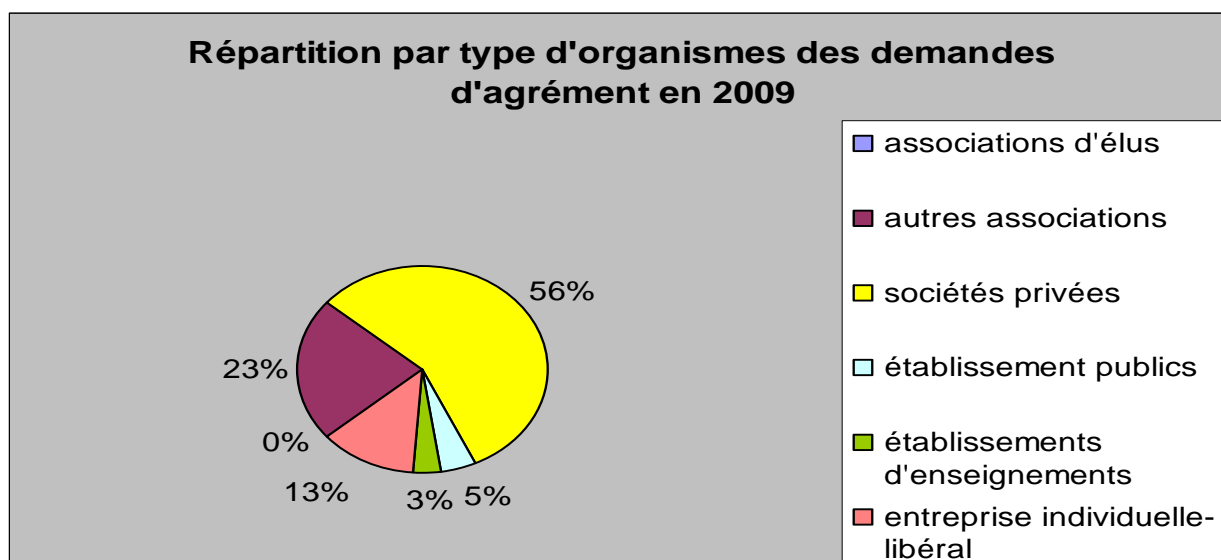
- 8 associations d'élus correspondant à 11 % des organismes demandeurs
- 7 établissements publics administratifs ou d'enseignement correspondant à 10% des organismes demandeurs
- 6 personnes exerçant une profession libérale ou dirigeant une entreprise individuelle correspondant à 8% des organismes demandeurs.

Par rapport aux années antérieures, on constate un accroissement des demandes des associations de type loi de 1901 ainsi que d'associations départementales d'élus qui organisaient déjà soit des réunions d'information, soit des séances de formation gratuites.

La répartition, par type d'organismes, des dossiers de première demande d'agrément reçus, est la suivante :



Si l'on compare avec l'année 2009, on constate la différence de répartition au sein des premières demandes avec une baisse sensible de la part des sociétés privées et des entreprises individuelles ou des professions libérales au profit de celle des associations et des établissements d'enseignements :



## 2. Origine géographique des demandes d'agrément

La moitié des demandes d'agrément déposées en 2010 et 2011 proviennent par ordre décroissant de : Paris (24 %), Rhône (15, 5 %), Hauts-de-Seine et Haute-Garonne (6,5 % chacun), Gironde et Bouches-du-Rhône (5 % chacun). En ce qui concerne la région parisienne, les demandes émanant d'organismes ont progressé, ces deux dernières années, de 4 %.

On constate aussi, que deux départements totalisent près de 40% des avis favorables rendus. Il s'agit de Paris (24 %) et du Rhône (15 %).

Toutefois, si cette dernière donnée peut paraître disproportionnée, on constate qu'elle est en corrélation avec le pourcentage des demandes déposées au niveau du territoire national. Les autres agréments sont répartis dans 18 autres départements ainsi qu'en Polynésie française. On remarque aussi que 4 nouveaux départements ont désormais un organisme agréé.

### ***B – Analyse des avis rendus par le conseil***

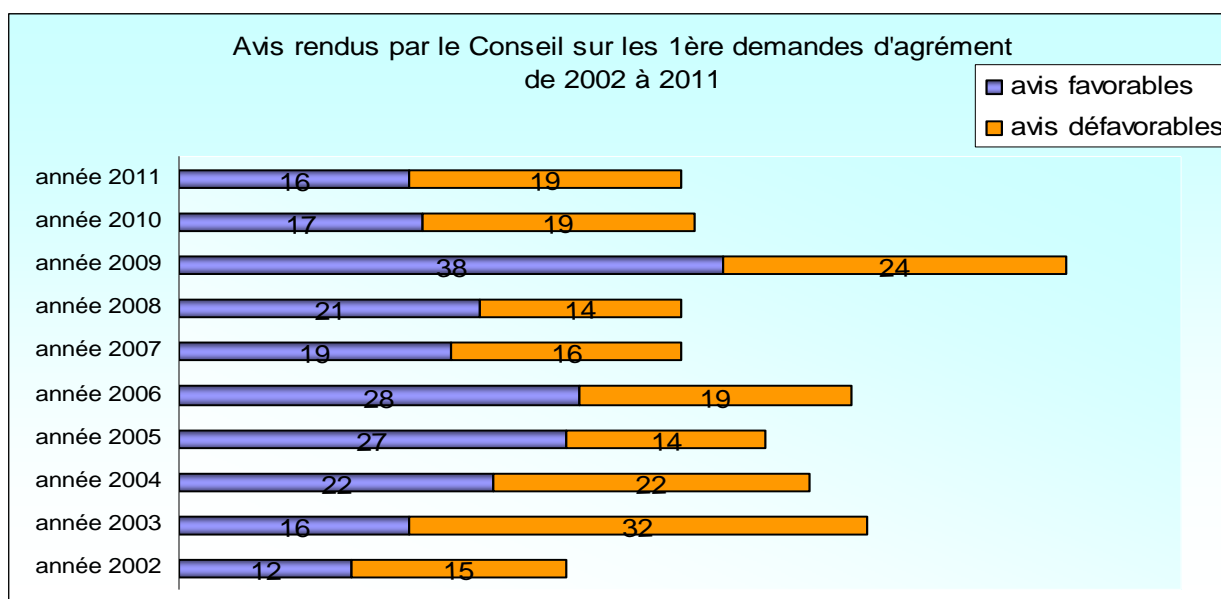
Le CNFEL prend en compte les dispositions du titre IV du code général des collectivités territoriales, et plus particulièrement ses articles R.1221-13 et R.1221-14 qui fixent les conditions de délivrance de l'agrément.

Le premier article concerne la capacité de l'organisme requérant à agir et à maîtriser la mise en œuvre d'actions de formation. Le second est consacré aux indicateurs qui permettent d'apprécier l'adaptation des formations proposées aux besoins spécifiques des élus locaux pour l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le mandat qui leur a été confié.

A ce titre, les éléments portant sur la définition d'un réel programme de formation destiné aux élus locaux afin qu'ils puissent exercer au mieux leur mandat - la compétence de l'équipe de formateurs, le niveau de prix pratiqué, la qualité du bilan pédagogique (pour les dossiers de renouvellement) - sont particulièrement étudiés. L'avis du préfet du département, lorsqu'il est joint au dossier, peut permettre d'apporter également un éclairage sur le contexte local.

Les dossiers des requérants font l'objet d'un examen attentif par les membres du Conseil car l'agrément implique la prise en charge par la collectivité publique des dépenses de formation, telle que précisée dans le code général des collectivités territoriales. Ainsi, les thèmes ayant trait au développement personnel de l'élu et qui n'ont pas un lien direct avec les fonctions exercées ne sont pas considérés comme devant être financés par la collectivité.

Depuis 2002, le nombre d'avis du Conseil avec la répartition entre les avis favorables et défavorables s'établit comme suit :



### Les avis favorables :

Sur la base de ces critères, le Conseil national de la formation des élus locaux a prononcé, sur la période du présent rapport, 33 avis favorables sur les 74 dossiers examinés.

Ainsi, sur la période faisant l'objet du présent rapport, le taux d'avis favorables est, contrairement aux années précédentes, en dessous de la barre des 50 % avec 44,6 % d'organismes agréés.

### EVOLUTION de 2003 à 2011 des avis favorables, par types d'organismes

Types d'organismes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Associations d'élus	4	2	3	4	2	3	-	2	5
Autres associations	8	3	11	6	6	4	9	6	5
Sociétés privées	4	12	7	13	4	10	21	6	4
Etablissements publics	-	3	1	-	2	-	3	-	-
Etablissement d'enseignement	-	1	3	4	1	2	2	2	2
Exercice libéral – entreprise individuelle	-	1	2	1	4	1	3	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
Total en pourcentage	34 %	50 %	62,8%	59,5%	54,3%	60%	62%	47,2%	45,7%

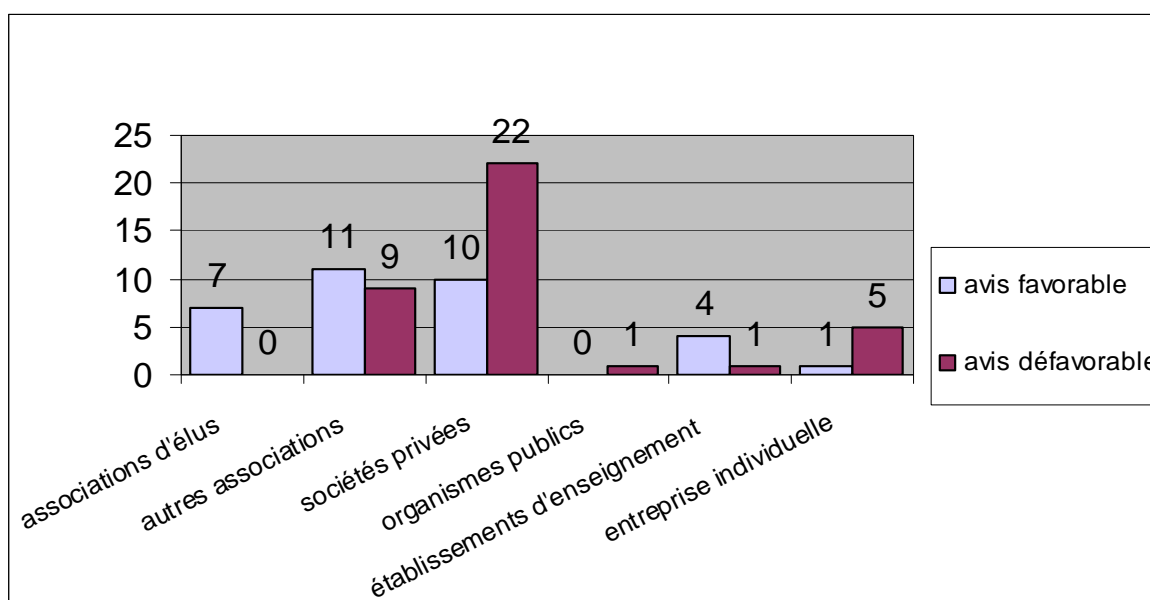
### Les avis défavorables :

On note que, contrairement à ces dernières années, où il apparaissait que les organismes demandeurs connaissaient mieux les fonctions et les besoins des élus et avaient adapté leurs propositions de formation en vue d'y répondre, les années 2010 et 2011, ont été marquées par une forte présence d'organismes qui souhaitent principalement élargir leur clientèle sans engager une réflexion suffisante sur leur offre de formation.

Il est apparu, en effet, que nombre d'entre eux n'avait pas mis en place un programme pluridisciplinaire spécifiquement adapté aux besoins des élus pour l'exercice de leur mandat.

Sur les 74 dossiers examinés par le Conseil en 2010 et 2011, 3 ont été retirés après sursis à statuer et 38 avis défavorables ont été formulés, soit 51,35 % du total des avis concernant les premières demandes d'agrément.

La comparaison des avis en fonction de la nature juridique des organismes est la suivante, pour 2010 et 2011 :



On constate que les refus d'agrément ont été plus nombreux lorsque les requérants émanent du secteur privé.

En effet, ceux-ci ont souvent un manque de connaissance des besoins spécifiques des élus et/ou des collectivités territoriales et sont enclins à proposer des thèmes de formation limités à un seul domaine d'intervention qui s'avère trop étroit et spécialisé ou sans lien direct avec l'exercice du mandat d'élu local pour satisfaire aux besoins fondamentaux des élus locaux mentionnés dans le code général des collectivités territoriales.



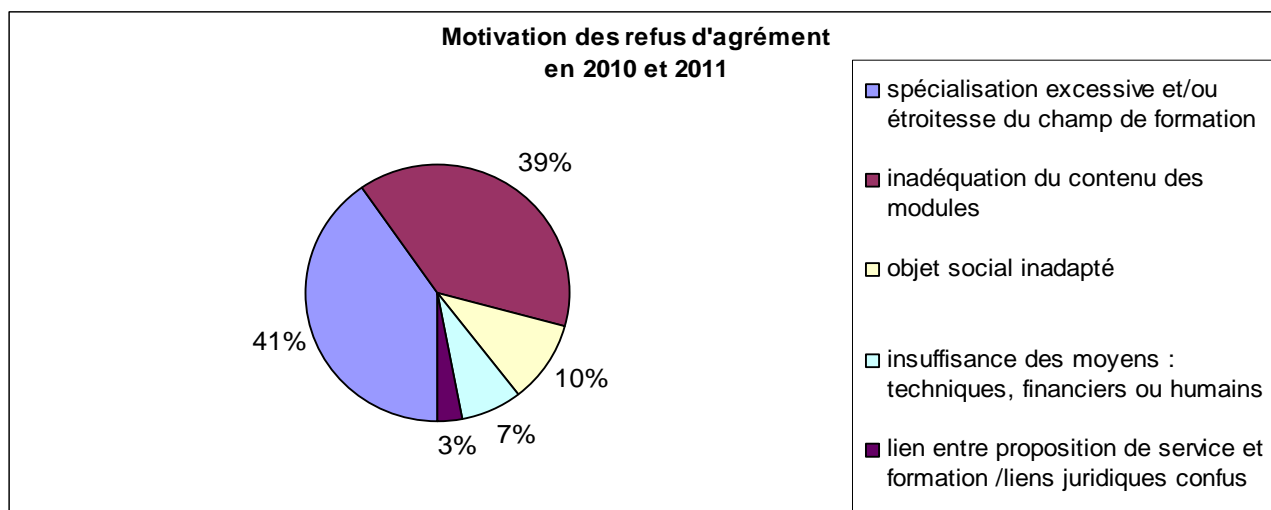
Par ailleurs, on note que certains organismes, privés ou publics, semblent avoir pour unique souci d'élargir leur « clientèle » en proposant aux élus les modules de formation déjà créés pour d'autres publics, cadre territorial ou d'entreprise, sans prendre le temps de les adapter aux besoins spécifiques du mandat de l'élu.

A l'inverse, les associations d'élus majoritairement implantées au niveau départemental présentent des programmes variés et adaptés aux attentes des élus locaux pour l'exercice de leur mandat. Leur difficulté majeure semble être la différence à réaliser entre des sessions d'information et les séances de formation.

Les raisons qui ont motivé les avis défavorables se répartissent comme suit :

- excessive spécialisation des thématiques proposées et / ou étroitesse du champ de formation
- inadéquation du contenu des modules aux besoins des élus pour l'exercice de leurs fonctions
- qualifications des formateurs apparaissant insuffisantes ou non adaptées
- moyens financiers faibles ne permettant pas d'assurer la pérennité de la structure
- Objet social inadapté avec parfois risque de confusion avec l'activité de vente de services exercée par ailleurs

Le schéma suivant montre les proportions relatives aux motivations des refus d'agrément en 2010 et 2011. Il convient d'ajouter que, pour tous les dossiers, plusieurs motifs ont été à l'origine des avis défavorables à l'agrément.



Il convient d'ajouter qu'à l'exception de trois dossiers, les avis défavorables rendus ont été motivés principalement soit par une spécialisation excessive et/ ou une étroitesse du champ de formation, soit par une inadéquation du contenu des modules aux besoins des élus locaux et, dans la majorité des dossiers, ces deux motivations étaient présentes.

En effet, la première concerne près de 65 % et la seconde plus de 70% des dossiers de première demande. Ces critères se conjuguent parfois avec l'existence de statuts qui ne permettent pas d'identifier clairement l'activité consacrée à la formation des élus locaux.

Il est également apparu que dans les domaines de la communication, de l'informatique, de la bureautique, des ressources humaines, des langues étrangères, et même des formations juridiques, la majorité des formations proposées n'était pas suffisamment étudiée pour répondre aux besoins des élus locaux, ni adaptée spécifiquement à l'exercice réel de leur mandat local. Par ailleurs, on note dans une majorité de ces dossiers une confusion entre le besoin de l'élu en qualité de personnalité politique ou de citoyen et les besoins de formation de l'élu pour l'exercice de ses fonctions au service de la collectivité.

### **La Jurisprudence**

Les recours qui ont été engagés contre des décisions de refus d'agrément, rendues par le ministre, ont été rejetés par le juge administratif.

Ainsi, le Tribunal administratif de Lyon a, dans un jugement du 30 avril 2002, (société Jurispublic n° 9902476) confirmé la position du Conseil et la décision ministérielle qui refusait l'agrément à une société d'avocats souhaitant former les élus principalement sur les aspects juridiques de la gestion des collectivités locales, au motif « qu'un tel programme présentait un caractère étroit et très spécialisé et qu'il n'était pas en adéquation avec les besoins de formation des élus locaux. »

Par ailleurs, il convient de noter qu'en 2004, la Cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt du 18 novembre, a confirmé la position du Conseil et la décision

ministérielle qui refusait l'agrément à un organisme souhaitant former les élus dans les domaines de la bureautique et de l'informatique au motif que les formations proposées ne visent pas à répondre aux besoins spécifiques des élus locaux. Sur ce même domaine, le Tribunal administratif de Paris a jugé le 7 décembre 2005 de façon identique.

En outre, le 30 décembre 2005, la Cour administrative d'appel de Paris a précisé, concernant des propositions de formation aux techniques de prise de parole en public, qu' « eu égard à l'objet du dispositif relatif à la formation des élus locaux, les formations offertes par les organismes susceptibles d'être agréés doivent répondre aux besoins spécifiques de la gestion des collectivités territoriales et de l'exercice des mandats locaux ; que le ministre peut dès lors à bon droit décider (...) de refuser d'agréer un organisme qui offre des formations qui ne sont pas spécifiquement adaptées à ces besoins (...) ».

#### **Les sursis à statuer :**

Sur la période 2010-2011, 5 dossiers de première demande d'agrément ont fait l'objet d'un sursis à statuer. Les renseignements contenus dans ces dossiers n'étaient pas complets, notamment sur les moyens techniques mis en œuvre pour la formation des élus, le contenu des formations ou sur la qualité des formateurs, ce qui n'a pas permis aux membres de formuler leur avis au cours de la première séance d'examen.

Les renseignements transmis par 3 organismes, suite à la demande du Conseil, ont permis d'émettre un avis favorable lors de la séance suivante.

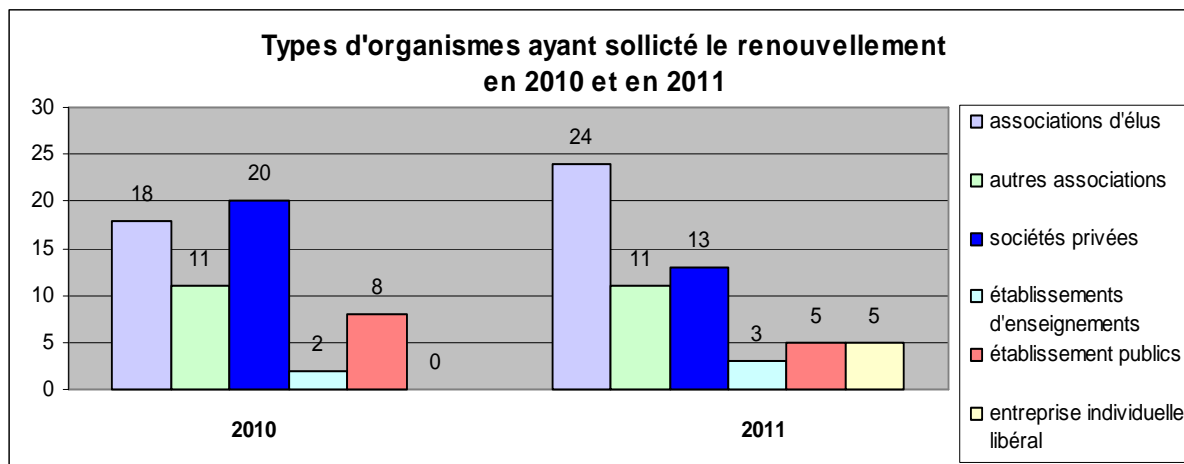
En revanche, 2 de ces dossiers ont fait l'objet de retrait de la part de leurs dirigeants après le sursis à statuer.

## **II – LES DEMANDES DE RENOUVELLEMENT DE L'AGREMENT**

Le Conseil a examiné, sur la période 2010-2011, 121 dossiers de demandes de renouvellement d'agrément.

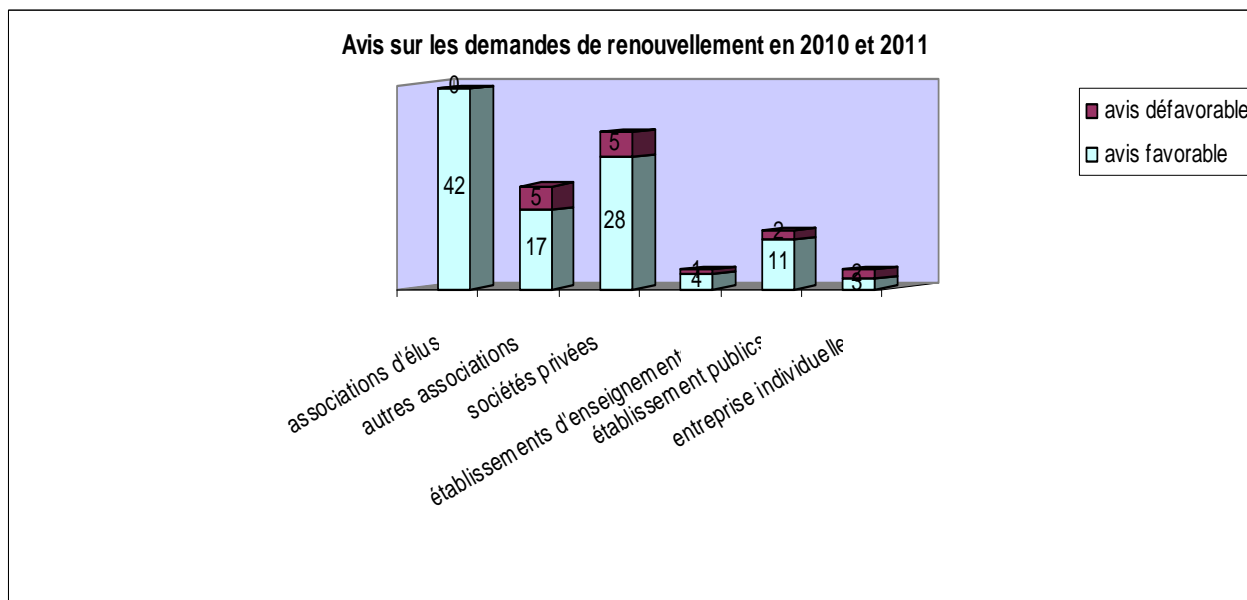
## A - Répartition des demandes de renouvellement examinées :

La répartition en 2010 et 2011, par type d'organismes, est la suivante :



## B - Les avis en chiffres

Les demandes de renouvellement ont donné lieu, sur cette période, à 106 avis favorables et 15 avis défavorables.



Les avis défavorables concernent 11 organismes qui avaient l'agrément depuis 2 années et 4 organismes qui étaient agréés depuis plus de 4 années.

### ***C - La motivation des avis défavorables***

Les 15 avis défavorables émis sur ces deux années par le Conseil national de la formation des élus locaux ont été rendus, comme les années précédentes, au motif principal d'une justification insuffisante d'activités de formation en direction des élus.

Le CNFEL considère, en effet, que l'extrême faiblesse voire l'inexistence du bilan pédagogique démontre que ces organismes ne disposent notamment pas d'une capacité ou d'une volonté suffisante à former des élus.

En outre, il est ressorti de l'étude des dossiers sur cette période que ces organismes n'avaient pas élaboré de stratégie spécifique en direction des élus locaux afin de répondre à leurs besoins ou n'avaient pas réellement mis en place de modules spécialement adaptés aux besoins du mandat des élus locaux. Par ailleurs, ces organismes n'avaient pas tenu compte de l'insuffisance de leur bilan en modifiant leur programme ou en proposant une nouvelle offre mieux centrée sur les problématiques du mandat local.

Dans un cas, le manque de crédibilité du contenu du bilan pédagogique, au vu notamment du format des thèmes de formation proposés a abouti à un avis défavorable et ceci, malgré la notoriété de l'organisme.

### ***D - Jurisprudence***

Deux organismes ont, depuis 1992, saisi le juge administratif après un refus de renouvellement d'agrément. L'un d'eux a été déposé en 2009 et est toujours en instance.

Quant au premier dossier, le Tribunal administratif de Lyon a, le 7 avril 2005, rejeté le recours déposé, contre une décision ministérielle prise en 2003, par un organisme dont l'agrément n'avait pas été renouvelé. Le refus de renouvellement était motivé par l'insuffisance de justificatifs des activités de formation et le fait que le dossier présenté ne permettait pas d'apprécier la qualité des actions de formation et leur adéquation avec les besoins des élus locaux. En l'espèce, le juge a estimé que le ministre n'avait pas commis d'erreur d'appréciation.

### ***E – Sursis à statuer***

Sur la période 2010-2011, 2 dossiers ont fait l'objet d'un sursis à statuer. Les renseignements contenus dans ces dossiers n'étaient pas suffisamment explicites sur le bilan pédagogique, le contenu des formations ou sur la qualité des formateurs.

Les renseignements nécessaires ont été transmis et ont permis aux membres d'émettre un avis favorable à ces demandes lors de la séance suivante.

### **III – LES RECOURS GRACIEUX OU CONTENTIEUX**

Sur la période considérée, il n'y a pas eu de dépôt de recours contentieux.

Parmi les organismes dont la demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément a fait l'objet d'un refus, après avis du Conseil, 6 ont déposé un recours gracieux auprès du ministre.

Reprenant les éléments de doctrine du Conseil sur le champ de formation trop étroit et l'inadéquation de certaines formations trop spécialisées pour les premières demandes, notamment dans le domaine de la communication ou, pour les demandes de renouvellement, le bilan pédagogique très faible associé à une offre de formation pour les élus locaux qui n'a pas été améliorée, le ministre a confirmé, pour toutes ces demandes, sa décision suivant ainsi l'avis du Conseil.

#### **Dans le détail :**

En 2010, 2 recours gracieux ont été déposés dans le cadre d'une première demande d'agrément et 1 recours gracieux a été formé à la suite d'un refus de renouvellement d'agrément. Dans ce dernier cas, l'organisme, après le refus de modification de la décision, a déposé en 2011 un nouveau dossier qui tenait compte des remarques du Conseil et l'agrément a été accordé.

En 2011, un recours gracieux sur une première demande d'agrément a été reçu et deux sur les demandes de renouvellement.

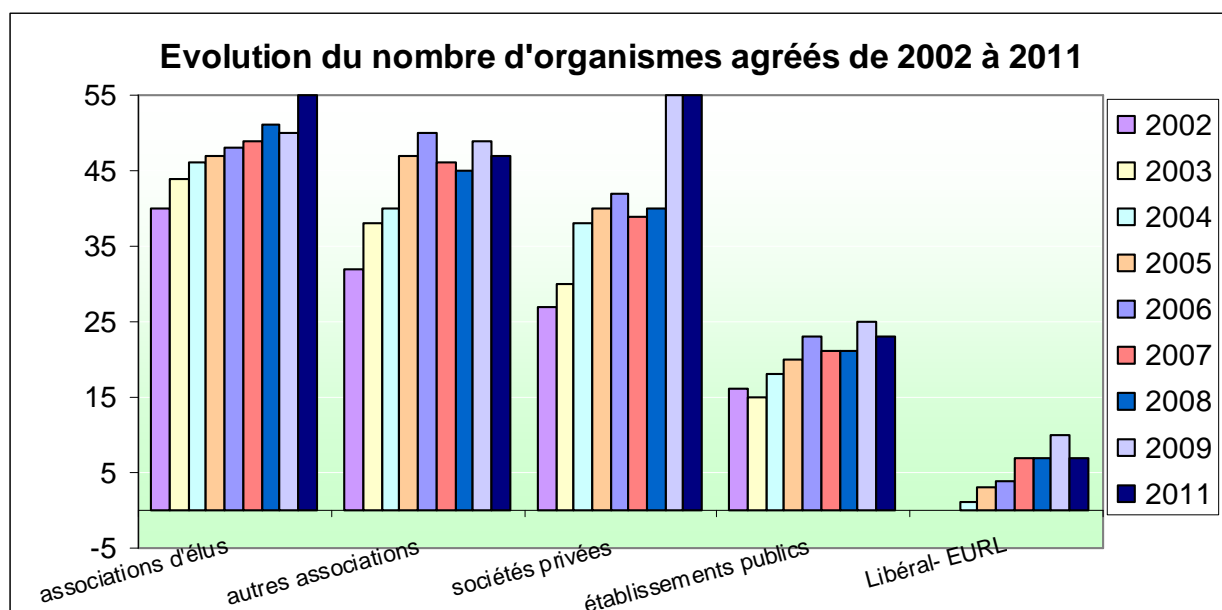
## CHAPITRE 2 – LES 187 ORGANISMES AGREES POUR FORMER LES ELUS

A la suite de la consultation du Conseil, en 2010 et 2011, le ministre de l'Intérieur ne s'est écarté de l'avis du Conseil que pour 2 dossiers, et a délivré l'agrément à 32 organismes et renouvelé les agréments de 107 autres. Le Haut commissaire pour la Polynésie française a délivré, quant à lui, 1 agrément et 1 renouvellement d'agrément à des organismes de formation situés sur le territoire polynésien.

Au 31 décembre 2011, 187 organismes étaient agréés, soit 2 organismes de moins qu'au 31 décembre 2009.

Ainsi, on constate un fléchissement dans le nombre d'organismes agréés depuis 2002, année de la publication de la loi relative à la démocratie de proximité.

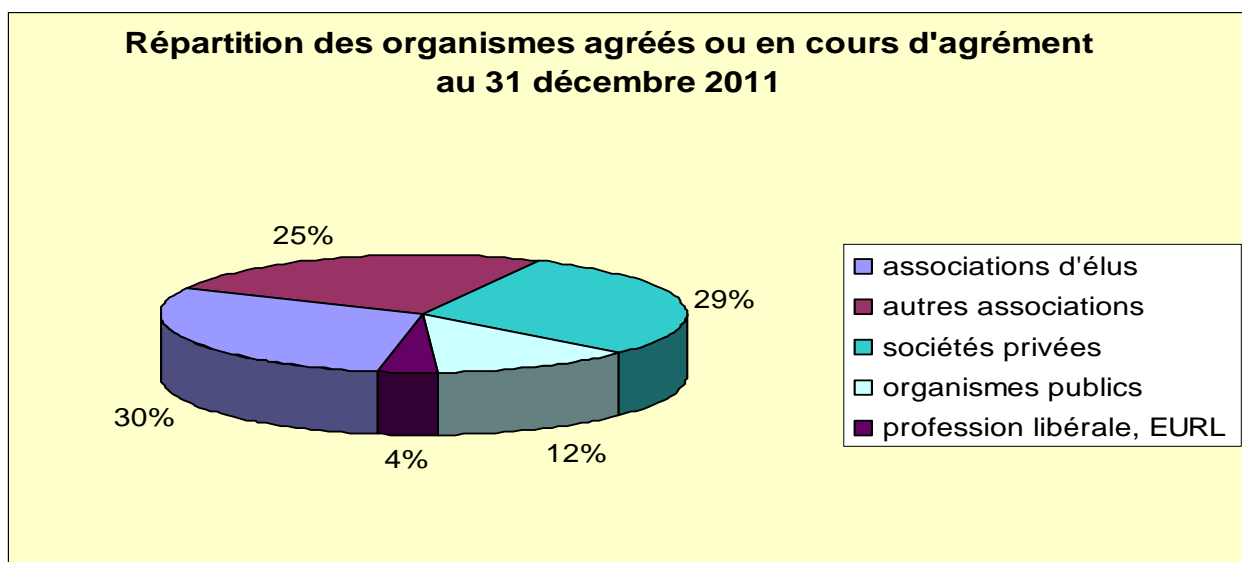
La légère baisse du nombre d'organismes agréés correspond tant au nombre relativement faible d'organismes ayant sollicité l'agrément comparativement aux années antérieures qu'au non renouvellement d'organismes n'ayant formé que peu ou pas d'élus locaux sur la période d'agrément, et qui, soit n'ont pas sollicité le renouvellement de leur agrément, soit ont obtenu une décision de refus d'agrément.



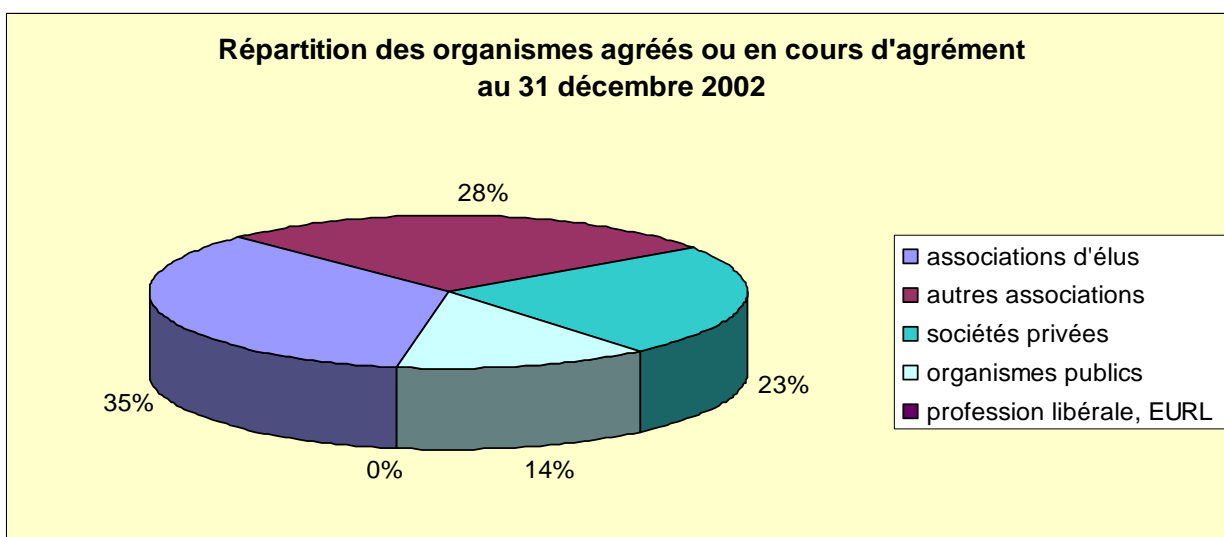
L'analyse du type d'organismes ayant l'agrément fait apparaître que, sur la période 2010-2011, ce sont les sociétés privées et les associations d'élus qui ont progressé, les autres catégories ont stagné ou ont légèrement régressé. Les progressions proviennent, dans une large mesure, d'une plus grande demande de la part de ces structures.

Les deux schémas suivants montrent clairement l'évolution de la répartition des différentes catégories d'organismes agréés.

Ainsi, en 2011, les organismes de formation agréés se répartissent de la manière suivante :



Alors qu'en 2002, la répartition correspondait à :





## **A. Localisation des organismes agréés dans les départements**

Les organismes agréés sont implantés majoritairement en région parisienne, et principalement à Paris qui totalise à lui seul 42 des 55 organismes de la région, soit 29,5 % du total des organismes agréés.

La liste des départements, hors Paris, comprenant plus de deux organismes agréés, était de quatre en 2003, de douze en 2007 et de 17 au 31 décembre 2009.

Ces départements sont, en 2011, par ordre décroissant d'organismes agréés :

- 14 organismes : Rhône
- 7 organismes : Isère
- 5 organismes : Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Loire
- 4 organismes : Gironde, Hérault, Loire Atlantique, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine
- 3 organismes : Calvados, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Bas-Rhin, Seine-Saint-Denis

On constate que ces 15 départements ont sur leur territoire 40 % du total des organismes agréés.

Il convient d'ajouter que 3 départements, qui ne disposaient d'aucun organisme, en sont désormais pourvus ; il s'agit de l'Ain, de l'Aveyron et du Lot-et-Garonne. En revanche, 2 départements ont perdu leur unique organisme, la Haute-Corse et les Côtes d'Armor.

Actuellement, 31 départements ne disposent d'aucun organisme agréé ; il y en avait 42 en 2003.

La répartition géographique des organismes agréés s'est donc améliorée, même si certains départements, plus particulièrement au centre du pays en sont dépourvus.

En outre, sur les 24 départements qui n'ont jamais bénéficié de la présence d'un organisme agréé sur leur territoire, on constate que, dans 8 d'entre eux, aucun organisme n'a jamais sollicité cet agrément.

### ***Situation dans les départements d'Outre-mer :***

Sur les 5 départements d'Outre-mer actuels, 4 sont désormais pourvus d'au moins un organisme agréé puisque Mayotte en compte un depuis 2009. La Guyane est donc le seul département d'Outre-mer à ne pas disposer sur son sol d'organisme agréé. Il convient cependant de préciser que, depuis 2003, aucun organisme n'a déposé de demande d'agrément en provenance de ce département.

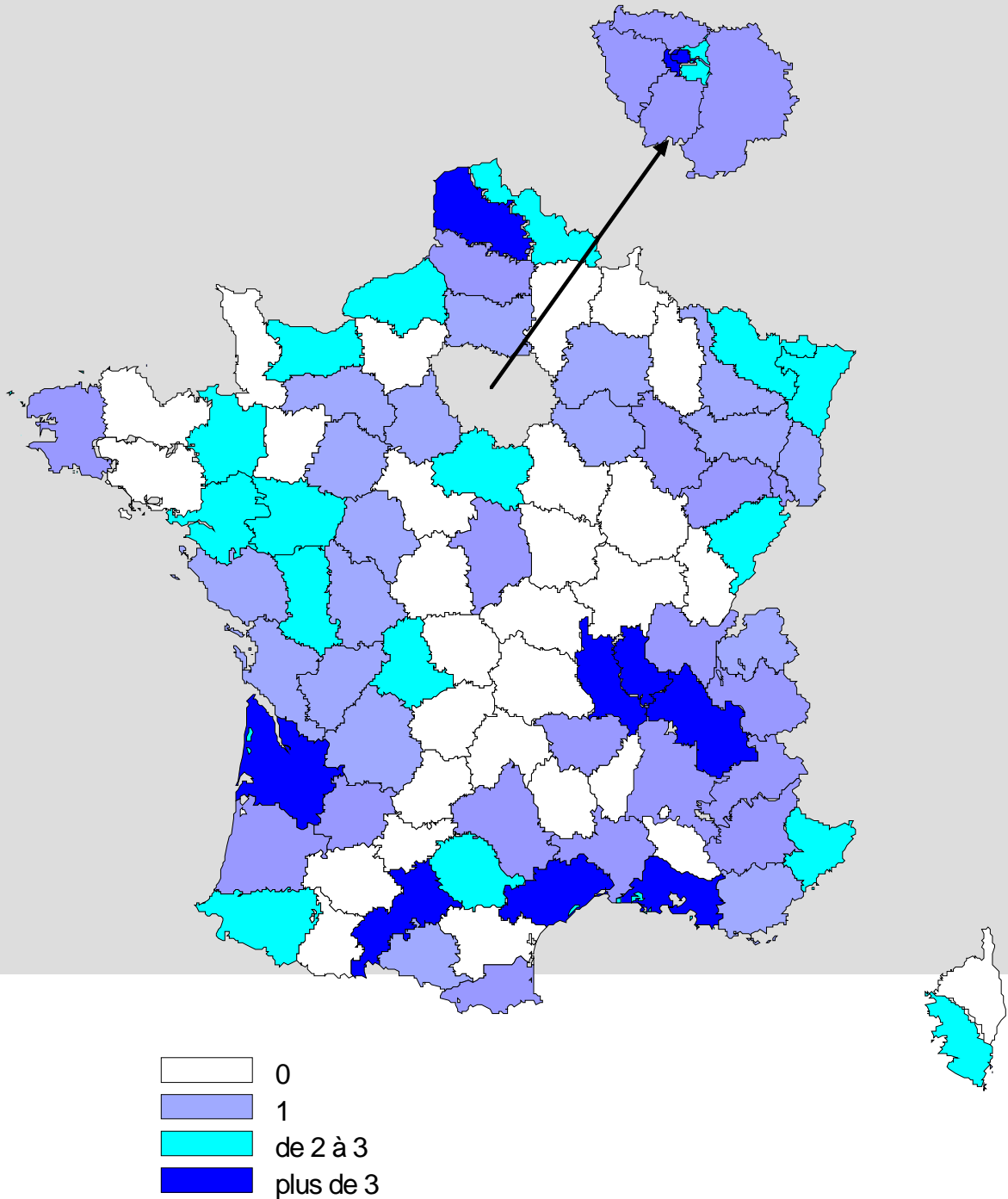
### ***B. Dans les territoires d'Outre-mer :***

On peut rappeler que les élus Polynésiens peuvent, depuis 2008, bénéficier du droit à la formation et de la procédure d'agrément identique à celle des autres élus locaux, la décision d'agrément étant signée par le Haut-Commissaire de la Polynésie française.

Ainsi, dans ces territoires, aux 2 organismes implantés en Nouvelle-Calédonie se sont ajoutés, depuis 2009, 4 organismes situés sur le territoire de la Polynésie.

La carte, ci-dessous, reprend l'implantation des organismes par département, en métropole.

IMPLANTATION DES ORGANISMES PAR DEPARTEMENT  
(Situation en 2011 hors DOM TOM)



### **C. Dans les régions :**

Après la région parisienne, les régions comptabilisant plus de 10 organismes agréés restent la région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes Côte d'Azur.

Par ailleurs, sur ces deux dernières années, on constate une modification de la carte des organismes agréés avec notamment, d'une part, la région Aquitaine qui a vu une progression importante des structures agréées sur son territoire – passant de 6 à 9 organismes agréés – alors que, d'autre part, la région Bretagne a perdu la moitié de ses structures agréées, soit 4, entre 2009 et 2011.

En outre, on note que certaines régions paraissent, en considération du nombre de leurs élus, sous-représentées. Il en est ainsi notamment de la Champagne-Ardenne qui ne compte que 3 organismes ou encore les régions de Corse, du Limousin, de Picardie et de Haute-Normandie qui ne disposent que de 2 organismes agréés chacune.

Enfin, 2 régions ne disposent pas d'organisme agréé. Il s'agit de la Bourgogne et l'Auvergne. Toutes les autres régions de France métropolitaine sont représentées.

Il convient néanmoins 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 de ces régions ne sont donc pas exclus du bénéfice du dispositif relatif à leur formation.

Le tableau, ci-après, précise le nombre d'organismes agréés par région dans l'ordre décroissant :

Régions	Nombre d'organismes de formation agréés
Ile-de-France	55
Rhône-Alpes	30
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	10
Midi-Pyrénées	9
Aquitaine	9
Nord-Pas-de-Calais	6
Languedoc-Roussillon	6
Centre	5
Poitou-Charentes	5
Bretagne	4
Basse-Normandie	4
Pays de la Loire	4
Alsace	4
Franche-Comté	4
Lorraine	4
Champagne - Ardenne	3
Corse	2
Haute-Normandie	2
Picardie	2
Limousin	2
La Réunion	2
Guadeloupe	1
Martinique	1
Mayotte	1

## CHAPITRE 3 – REFLEXIONS SUR LE DROIT A LA FORMATION ET LA PROCEDURE D'AGREMENT

En préambule, il convient d'indiquer que les membres du Conseil ont constaté que, malgré le nombre de plus en plus important d'organismes s'étant engagé dans la « e-formation », la fréquentation de ces enseignements à distance n'est pas très élevée.

### I. Rappel de quelques règles relatives au droit à la formation

Des questions ont été posées par des élus et certains organismes à propos de l'application de la **procédure des marchés publics** au droit à la formation prévu dans le code général des collectivités territoriales.

Il ressort de ces demandes que certaines collectivités locales appliquent la procédure des marchés publics pour faire bénéficier les élus de leur droit à la formation.

Or, si le montant du stage peut, dans certains cas de formations de groupe, dépasser le seuil nécessaire pour la passation de marchés publics, il convient de rappeler que le droit à la formation des élus locaux est un **droit individuel**. A ce titre, c'est l'élu qui choisit sa formation et l'organisme qui la lui dispensera (et qui doit être agréé s'il veut que ses frais puissent être remboursés par sa collectivité). Compte tenu du tarif des formations, majoritairement entre 100 et 500 € la journée par participant, la procédure des marchés publics n'a pas vocation à être appliquée, sauf cas exceptionnel.

Part ailleurs, il convient d'ajouter que, dans les rares cas où la procédure des marchés publics serait justifiée, il est impératif que les candidats à l'appel d'offres soient tous agréés par le ministre pour réaliser de la formation pour les élus.

Les collectivités locales ne peuvent, en aucun cas, utiliser la procédure des marchés publics pour former les élus en faisant réaliser la prestation par un organisme qui n'a pas reçu l'agrément du ministre de l'intérieur.

## **II. Informations concernant certaines formations**

### ***Interrogation sur les formations universitaires, à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et les bilans de compétences***

Dans le précédent rapport, le principe général a été rappelé par le Conseil national, à savoir : les formations proposées aux élus locaux dans le cadre des dispositions du CGCT doivent être en lien direct avec l'exercice du mandat d'élu local, faciliter cet exercice et accroître leur efficacité dans la gestion de leur collectivité.

L'offre de formation mise ainsi à leur disposition doit les aider à améliorer leur efficacité au quotidien mais aussi à mieux appréhender l'évolution à venir de leurs tâches. Il importe donc que les élus locaux s'en saisissent effectivement et de manière beaucoup plus systématique et banalisée.

Toutefois, des questions sont apparues récemment relatives aux financements de formations diplômantes du type « validation des acquis de l'expérience » ou « enseignements universitaires » ainsi que la prise en charge d'actions de « bilan de compétences ».

Les dispositions relatives au droit à la formation des élus locaux prévues par les articles L.2123-12 à L.2123-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permettent-elles de faire assurer le financement de ces actions sur le budget de la collectivité - ligne « formation des élus » ?

#### **Rappel des textes :**

Comme le précise le CGCT, le droit à la formation reconnu aux élus locaux s'inscrit dans le cadre plus général des conditions d'exercice du mandat. L'article L.2123-12 rappelle tout d'abord que la formation pouvant être suivie par les membres du conseil municipal doit être adaptée à leurs fonctions. Les actions de formation doivent, par ailleurs, respecter certaines règles concernant la durée du congé de formation fixée à 18 jours pour l'ensemble du mandat (art L.2123-13), le montant total des dépenses de formation limité à 20% des indemnités allouées aux élus de la

commune (art L.2123.14), ou encore l'obligation pour l'organisme dispensant la formation d'être agréé par le ministère de l'intérieur (art L.2123-16).

Il convient également d'ajouter que l'organe délibérant de la collectivité est amené, dans les trois mois suivant son renouvellement, à délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres, à en déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre (ex. art. L.2123-12 pour les communes).

Tous ces éléments conduisent à exclure du champ de la formation financée par la collectivité locale, les actions qui ne présentent pas un lien direct avec l'exercice du mandat et n'ont donc pas un intérêt pour la collectivité, ce qui est le cas de ces formations.

Bien évidemment, les élus locaux qui souhaitent valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat peuvent engager une procédure de VAE, comme le prévoit notamment l'article L.335-5 du code de l'éducation, ou un bilan de compétences. Ces démarches personnelles ne peuvent cependant pas être prises en charge par le budget de la collectivité puisqu'elles ne sont pas en lien direct avec l'exercice du mandat local.

Ainsi, un organisme qui proposerait une offre de formation à destination des élus exclusivement consacrée à la réalisation de bilans de compétences et/ou à la VAE, ne serait pas recevable. En effet, la nature de ces formations, qui s'adressent à un public de salariés dans la perspective d'un projet professionnel, ne correspond pas aux objectifs définis pour les élus locaux par le code général des collectivités territoriales puisque le législateur a réservé la prise en charge par le budget des collectivités aux seules actions de formation qui présentent un lien direct avec l'exercice du mandat local.

### **III. Propositions d'amélioration**

L'examen de certains dossiers a conduit les membres du Conseil et la direction générale des collectivités locales à mener une réflexion sur plusieurs points :



## **1. Pour améliorer la procédure et l'examen des dossiers**

Le Conseil avait souhaité que les services des préfetures soient sensibilisés à la procédure d'agrément pour que les dossiers soient transmis avec l'avis motivé du préfet. Cet avis, dont l'importance a déjà été rappelée dans plusieurs circulaires, peut notamment apporter un éclairage sur le contexte local et les besoins en formation qui peuvent en découler.

Ceci a donc été rappelé aux correspondants dans les préfetures.

Une circulaire sera, par ailleurs, envoyée aux préfets en 2012 afin d'appeler leur attention sur leur rôle dans la procédure d'agrément des organismes de formation pour les élus locaux, en insistant sur la nécessité de ne délivrer l'accusé de réception qu'après avoir vérifié que le dossier est complet et de le transmettre au secrétariat du Conseil national, dans les meilleurs délais.

## **2. Spécification des critères d'examen des dossiers**

Compte tenu des demandes d'agrément provenant d'organismes très différents, exerçant d'autres activités que l'activité de formation, les membres du Conseil ont demandé que certains points fassent l'objet de réponses plus précises :

- Toutes les formations doivent faire l'objet de fiches d'évaluation
- Les organismes devront mentionner les références précises de l'équipe pédagogique
- Le nom du ou des formateurs devra être indiqué au regard du thème proposé
- Les organismes et, notamment associations d'élus, devront distinguer, selon le cas, les actions de formations et les séances d'information

Par ailleurs, les membres du Conseil ont souhaité que les demandes d'agrément présentées par des entrepreneurs individuels (auto-entrepreneur ou non) soient désormais, s'ils sont par ailleurs salariés d'une entreprise privée ou publique, accompagnées d'une attestation de l'autorité compétente de celle-ci, confirmant que la collaboration extérieure a été autorisée et est compatible avec les obligations

conventionnelles et contractuelles auxquelles est soumis le salarié.

### ***3. Pour améliorer l'information des organismes sollicitant l'agrément***

L'annuaire des organismes agréés pour former les élus locaux est mis à jour régulièrement sur le site de la direction générale des collectivités locales.

#### **Le site Internet de la Direction générale des collectivités locales**

Les fiches proposées sur le site Internet, présentant les procédures d'agrément et de renouvellement, ont été modifiées au cours de l'année 2010, comme cela avait été demandé dans le précédent rapport, afin d'améliorer la qualité des renseignements fournis par le requérant.

Toutefois, malgré les précisions apportées, une majorité de requérant ne fournit pas la totalité des renseignements requis. Or, tout dossier incomplet nécessite que le secrétariat réclame des compléments, ce qui occasionne une perte de temps dans le traitement du dossier.

Une réflexion sur une nouvelle refonte du site Internet dédié au C.N.F.E.L. est donc à nouveau engagée. En effet, les renseignements affichés et le détail des pièces à fournir peut encore être amélioré, en tenant compte notamment des remarques et demandes des membres du Conseil, rappelées ci-dessus.

Ainsi, les éléments requis par les membres pour un examen plus complet des demandes seront ajoutés aux fiches détaillant les pièces du dossier à fournir.