



CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2015-2016



Table des matières

Introduction	4
Le Conseil national de la formation des élus locaux et le droit à la formation des élus locaux	4
<u>CHAPITRE I - Bilan de l'activité du conseil entre 2015 et 2016</u>	7
I) Analyse de l'évolution du nombre de dossiers déposés	7
A) Evolution du nombre de dossiers examinés	7
B) Nombre d'organismes dont l'agrément est caduc sans renouvellement	8
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 de l'agrément	14
A) La répartition des demandes de renouvellement	14
B) L'origine géographique des demandes de renouvellement	14
C) La répartition entre avis favorables et avis défavorables	15
D) Les motifs des avis défavorables	16
IV) Les recours gracieux	17
V) La jurisprudence et l'évolution contentieuse	17
A) Les agréments	17
B) Les renouvellements	18
C) Une évolution contentieuse récente	18
<u>CHAPITRE II - Les 179 organismes agréés pour la formation des élus locaux</u>	19
I) L'évolution	19
II) La répartition par type d'organismes	19
III) La localisation des organismes agréés	21

CHAPITRE III - Evolution du droit à la formation des élus et de la procédure d'agrément _____ 23

I) L'évolution du droit à la formation des élus locaux _____ 23

A) Le renforcement du droit à la formation pris en charge par la collectivité au sein de laquelle l'élu exerce son mandat _____ 23

B) L'instauration d'un droit individuel à la formation (DIF) _____ 23

II) Les axes d'amélioration _____ 24

Table des matières des données graphiques et chiffrées

N°1 - Graphique : Évolution du nombre des dossiers examinés _____ 7

N°2 - Graphique : Répartition de toutes les demandes examinées par type d'organismes _____ 8

N°3 - Tableau : Nombre d'organismes ayant renoncé à demander le renouvellement _____ 9

N°4 - Graphique : Répartition des demandes d'agrément par type d'organismes _____ 10

N° 5 - Graphique : Répartition régionale des demandes d'agrément _____ 11

N° 6 - Graphique : Motifs des avis défavorables à l'agrément _____ 12

N°7 - Graphique : Répartition des avis du CNFEL pour les premières demandes d'agrément _____ 13

N° 8 - Graphique : Répartition des demandes de renouvellement par type d'organismes _____ 14

N° 9 - Graphique : Répartition régionale des demandes de renouvellement _____ 15

N°10 - Graphique : Motifs des refus de renouvellement _____ 16

N°11 - Tableau : Nombre d'organismes agréés depuis 2005 _____ 19

N°12 - Graphique : Évolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique _____ 20

N°13 - Graphique : Répartition des organismes agréés par type d'organisme _____ 21

N°14 - Carte : Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin _____ 22

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 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 (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 (2015-2016), la composition du CNFEL a été définie par l'arrêté ministériel du 30 décembre 2013 (publication au Journal officiel du 5 janvier 2014), modifié en novembre 2015 à la suite de la perte d'un mandat électif par un de ses membres.

Elu le 14 février 2014, Monsieur Pierre BOURGUIGNON a présidé le conseil en 2015 et 2016. Durant cette période, Madame Michèle MONTIES-COURTOIS, Messieurs Jean-Yves GOUTTEBEL et Thierry TASSEZ étaient vice-présidents, Madame Danièle PAGES et Monsieur Claude MIQUEU assesseurs de l'instance.

En outre, les dispositions de l'article 74 de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2015, imposent le respect d'une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes. Elles sont respectées par le CNFEL depuis le renouvellement partiel intervenu en 2015, et dans le cadre du renouvellement de 2017 (expiration du mandat des membres du CNFEL le 4 janvier 2017).

Monsieur BOURGUIGNON a été reconduit dans ses fonctions de président du conseil le 26 janvier 2017.

2) Rôle

Le CNFEL 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 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 (art. R. 1221-12 à R. 1221-22 du code général des collectivités territoriales).

Tout d'abord, les organismes sont invités à 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 portail de la direction générale des collectivités locales : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/procedures-dagrements>

En effet, 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 traitement, 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 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 renseignements complémentaires à l'organisme demandeur de l'agrément. Si l'organisme ne répond pas aux demandes de compléments dans un délai de quelques jours, 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 5 séances de travail par an, soit en moyenne une séance tous les deux mois.

Le dossier est examiné par le CNFEL qui émet un avis. Au vu de cet avis motivé, le ministre de l'intérieur 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 d'instruction des dossiers d'agrément est de quatre mois.

Le silence gardé par l'administration sur une demande ou un renouvellement d'agrément pendant plus de quatre mois vaut désormais 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 du ministère.

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

5) Durée de validité des décisions

Les dispositions des articles R1221-17 à R1221-21 du code général des collectivités territoriales ont été modifiées par le 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.

Les durées et délais ont été ainsi modifiés :

- 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 ;
- 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 un dossier est déposé à l'issue du délai où la demande de renouvellement peut être effectuée, 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 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.

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

A) Evolution du nombre de dossiers examinés

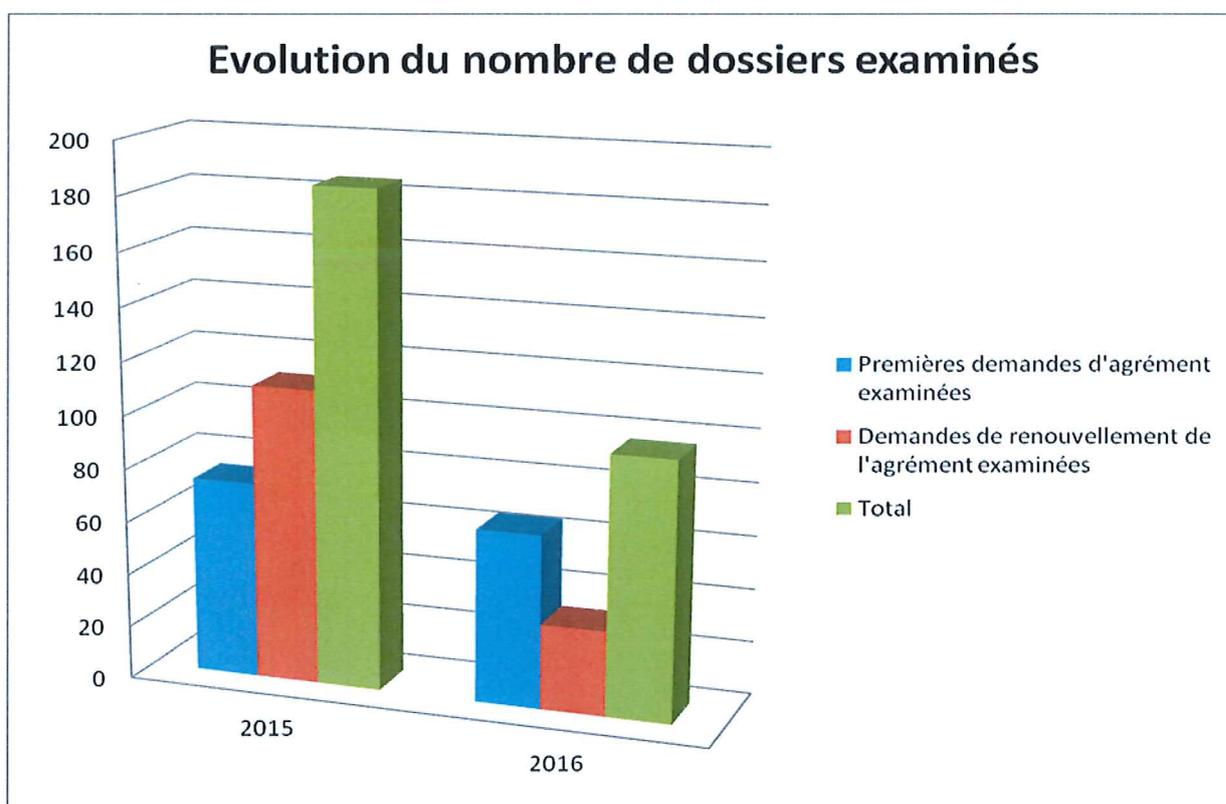
Sur la période 2015-2016, 212 dossiers ont été déposés, soit une moyenne de 106 dossiers par an. Constatée dans le précédent rapport (45 dossiers par année en 2012-2014), la moyenne a fortement augmenté avec une croissance de 235% par rapport à la période antérieure 2012-2014.

Le CNFEL a examiné 282 dossiers : 185 en 2015 et 97 en 2016 et a rendu autant d'avis. Le conseil a examiné de nombreux dossiers en 2015 dont des demandes de renouvellement déposées en 2013 et 2014. En 2013, l'absence de réunion du CNFEL pendant 6 mois (procédure de renouvellement de ses membres) a provoqué le report d'examen des dossiers sur les années suivantes, et notamment en 2015 pour les demandes de renouvellement. Ce facteur explique le nombre supérieur de dossiers examinés (282) par rapport au nombre de dossiers déposés (212).

En 2015-2016, les premières demandes d'agrément représentent 49,65% des dossiers examinés et les demandes de renouvellement de l'agrément représentent 50,35%.

La proportion des premières demandes d'agrément est en baisse par rapport aux données du précédent rapport d'activité. Elles représentaient, entre 2012 et 2014, 74,17% des dossiers examinés.

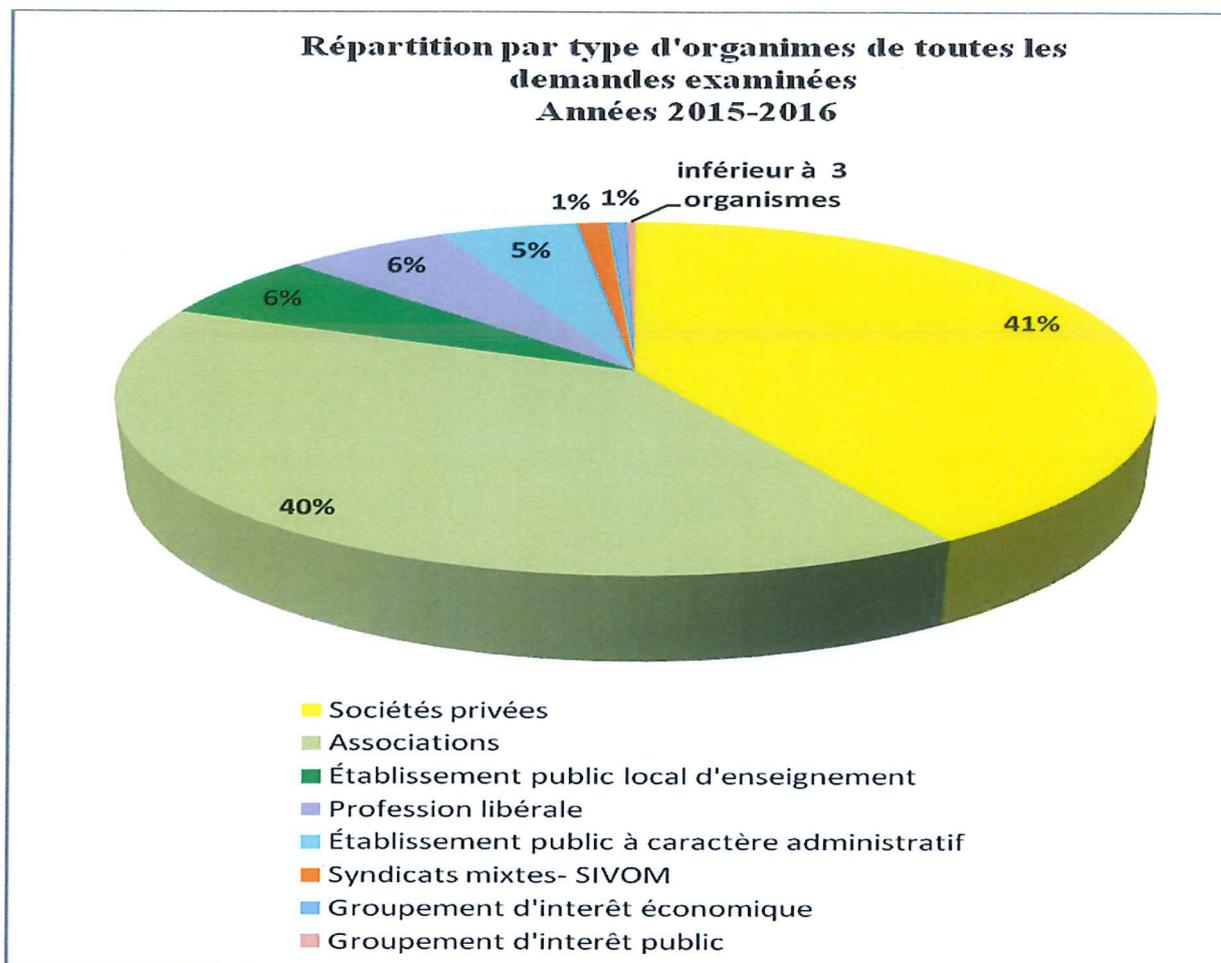
La proportion de demandes de renouvellement sur le total des dossiers examinés est en hausse (25,82% entre 2012 et 2014).



Le CNFEL s'est réuni à 12 reprises pour examiner ces 282 dossiers.

Le conseil a ainsi instruit, sur chacune des deux années un nombre de dossiers nettement supérieur à celui des deux années précédentes, qui en dénombrèrent 26 en 2013 et 81 en 2014.

Les demandes des organismes sollicitant un premier agrément ou un renouvellement de l'agrément se répartissent comme suit :



***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).

B) Nombre d'organismes dont l'agrément est caduc sans demande de renouvellement.

La part des organismes n'ayant pas déposé une demande de renouvellement a augmenté sur la période 2015-2016. En effet, sur les 186 agréments arrivés à échéance, 44 n'ont pas donné lieu à une demande de renouvellement, soit un taux de 23,65%.

Or, entre 2012 et 2014, cette part était de 19% car sur 58 demandes attendues, 11 organismes n'avaient pas réitéré leur demande d'agrément.

Cette légère hausse peut s'expliquer ainsi :

- Sur la période précédente, outre l'absence de réunion du CNFEL pendant 6 mois en 2013 et le report d'examen des dossiers sur les années suivantes, un autre facteur est l'impact de la « décision implicite d'acceptation » en cas de silence gardé par l'administration pendant quatre mois (DIA). En 2014, dans le cadre de la généralisation de ce principe, priorité a été donnée aux demandes d'agrément. En effet, l'agrément des organismes déjà agréés restait valable jusqu'à une décision ministérielle contraire. Ceci explique un effet de report d'activité sur 2015.

- Dans la pratique, les organismes agréés omettent parfois de déposer leur dossier de renouvellement d'agrément avant la caducité de ce dernier.

En 2015, ce sont majoritairement les associations qui ne demandent pas le renouvellement de leur agrément (près de 50%) alors qu'en 2016, les sociétés privées étaient majoritaires dans ce cas.

Sur les années 2015 et 2016, on peut souligner que six associations d'élus n'ont pas sollicité le renouvellement de leur agrément, alors que sur les huit années précédentes, les demandes de renouvellement étaient systématiques. L'une d'entre elles a déclaré être en cessation d'activité, une autre a été mise en redressement judiciaire. Les autres n'ont pas réitéré leur demande alors qu'elles abordaient à minima leur deuxième demande de renouvellement d'agrément et sont situées dans des départements de grande taille. Seule l'une d'entre elles a procédé à une nouvelle demande d'agrément par la suite.

La part des autres associations (hors associations d'élus) reste constante dans l'ensemble, contrairement à celle des sociétés privées.

Nombre d'organismes ayant renoncé à demander le renouvellement

Types d'organismes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Associations d'élus	-	-	-	-	-	-	-	-	5	1
Autres associations	3	3	4	3	5	-	-	-	6	6
Sociétés privées	3	3	2	3	4	4	3	1	4	12
Etablissements publics	2	-	-	1	1	-	-	1	2	1
Etablissements d'enseignement	-	-	-	1	1	-	1	-	3	1
Exercice libéral - Eurl	1	-	2	2	1	1	-	-	3	-
TOTAL	9	6	8	11	12	5	4	2	23	21

Si l'on se réfère aux 207 organismes agréés au 31 décembre 2014, le taux de renonciation au renouvellement est de l'ordre de 21,2% pour les années 2015 - 2016.

Il était de près de 6% sur la période du précédent rapport d'activité 2012-2014 : 11 organismes n'avaient pas établi de demande de renouvellement alors que 187 organismes agréés étaient recensés au 31 décembre 2011.

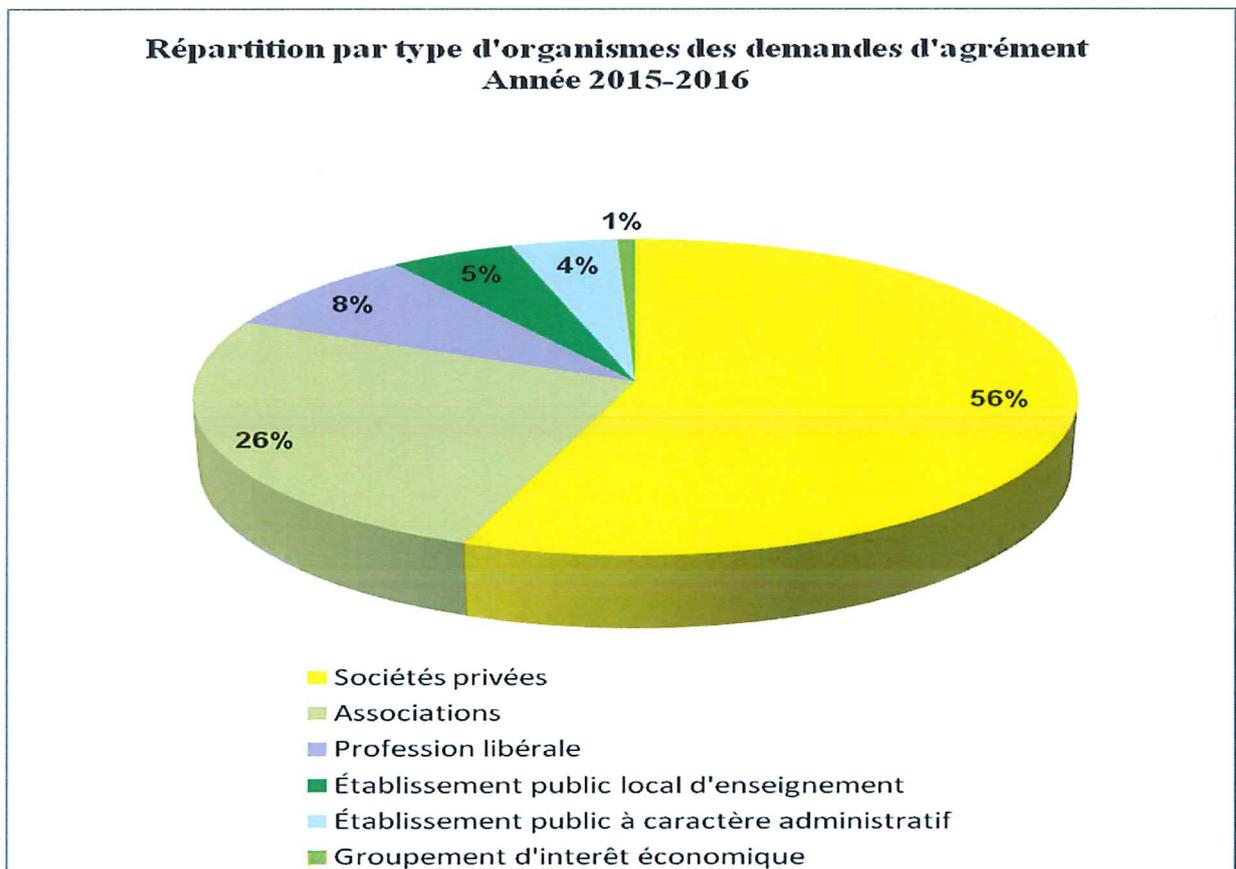
II) Les demandes de premier agrément

A) Les organismes demandeurs

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL entre 2015 et 2016 sont au nombre de 140 avec en moyenne 70 dépôts de dossiers par année.

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

- 78 sociétés privées dont 12 au titre des auto-entrepreneurs ;
- 36 associations dont 13 associations d'élus ;
- 7 établissements publics d'enseignement ou à vocation économique ;
- 6 établissements publics administratifs ;
- 12 personnes exerçant une profession libérale ;
- 1 groupement d'intérêt économique.



Par rapport aux années 2012-2014, selon le critère de la nature juridique, on constate que la part des sociétés privées n'a pas évolué (56% pour les deux périodes) et reste élevée.

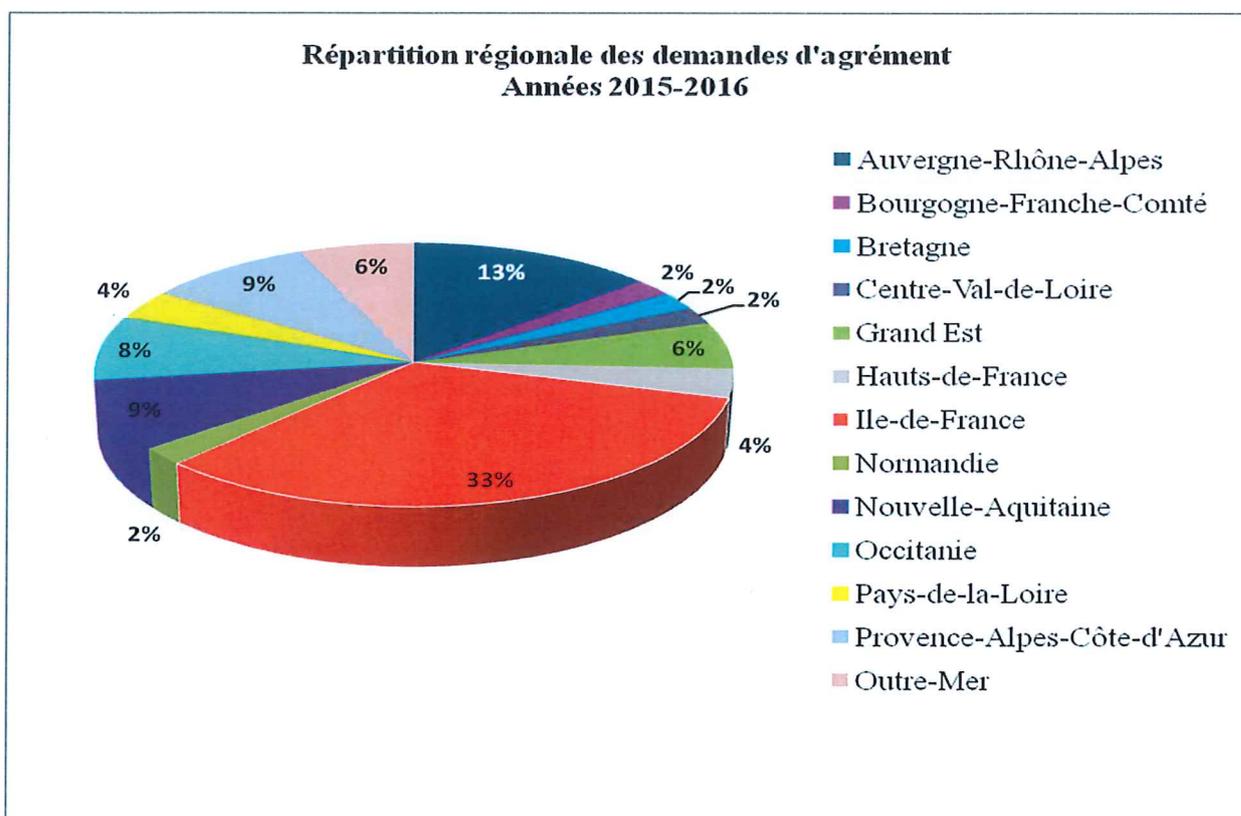
Pour le secteur privé, celle des professions libérales a augmenté de 3 points, passant de 5 à 8%.

La part des associations est identique également (26%) mais la part relative des associations d'élus a augmenté : 13 candidatures à l'agrément soit un pourcentage de 9,28% des demandes contre 3%, soit 4 associations d'élus, pour la période précédente.

La part des établissements publics d'enseignement a baissé de 4 points, de 9 à 5%, alors que celle des autres établissements est constante (4%).

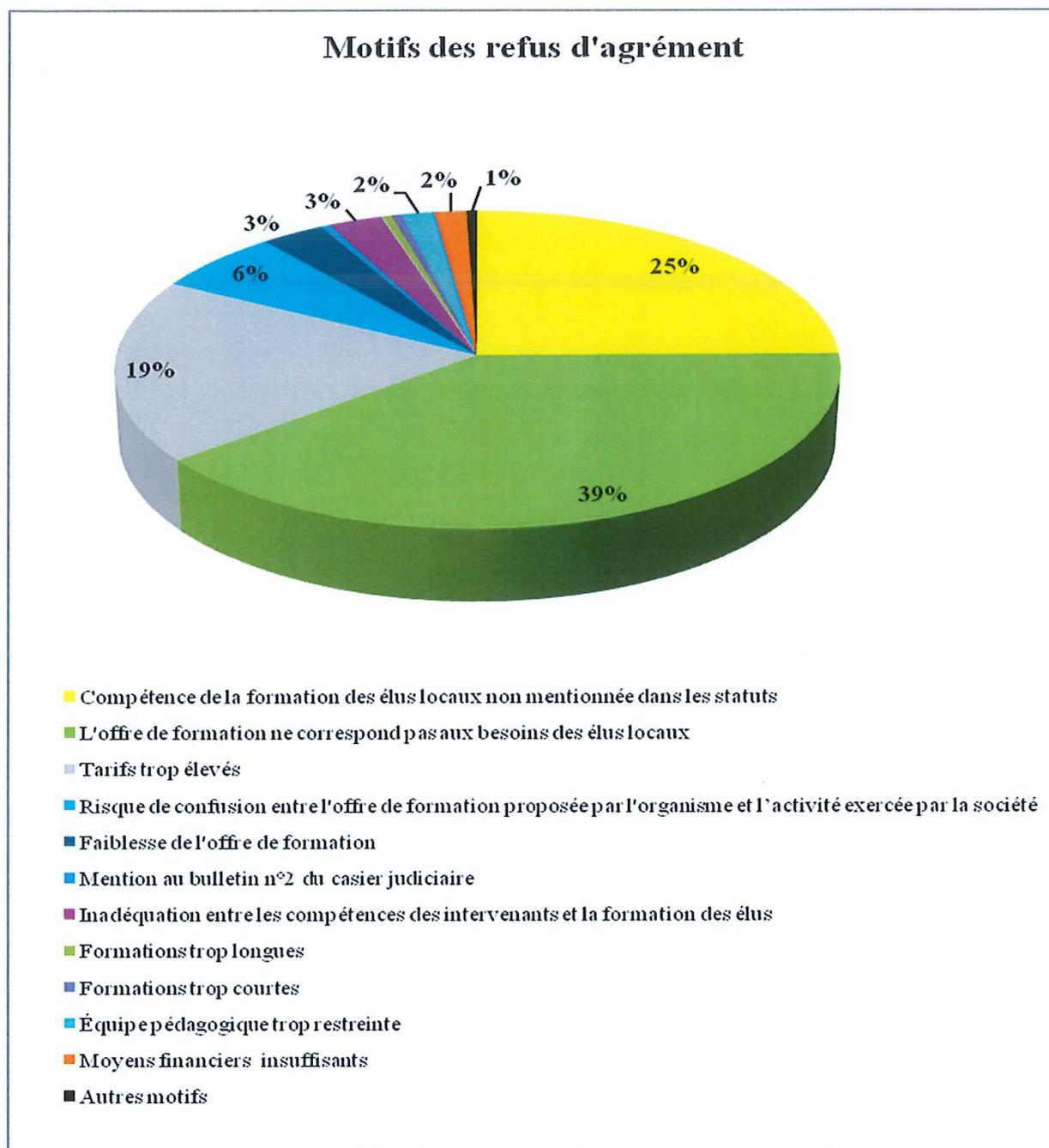
B) L'origine géographique des demandes d'agrément

La majorité des demandes d'agrément examinées entre 2015 et 2016 provient de l'Ile-de-France qui totalise 33% des demandes. Sur la période 2012-2014, cette région concentrait déjà le plus de demandes d'agrément avec 44% des demandes d'agrément nationales.



La majorité des demandes d'agrément déposées entre 2015 et 2016 provient du département de Paris qui totalise 27,5% des demandes, soit une baisse de 7 points par rapport à la période 2012-2014 (34%). Par ordre décroissant, c'est ensuite le département des Bouches-du-Rhône qui totalise le plus grand nombre de demandes d'agrément (5.8%), puis l'Hérault, le Rhône et la Gironde qui réunissent chacun 5% des demandes d'agrément. Ensuite viennent la Guadeloupe, l'Isère et la Loire avec 2,9% chacun.

C) Les motifs des avis défavorables à l'agrément



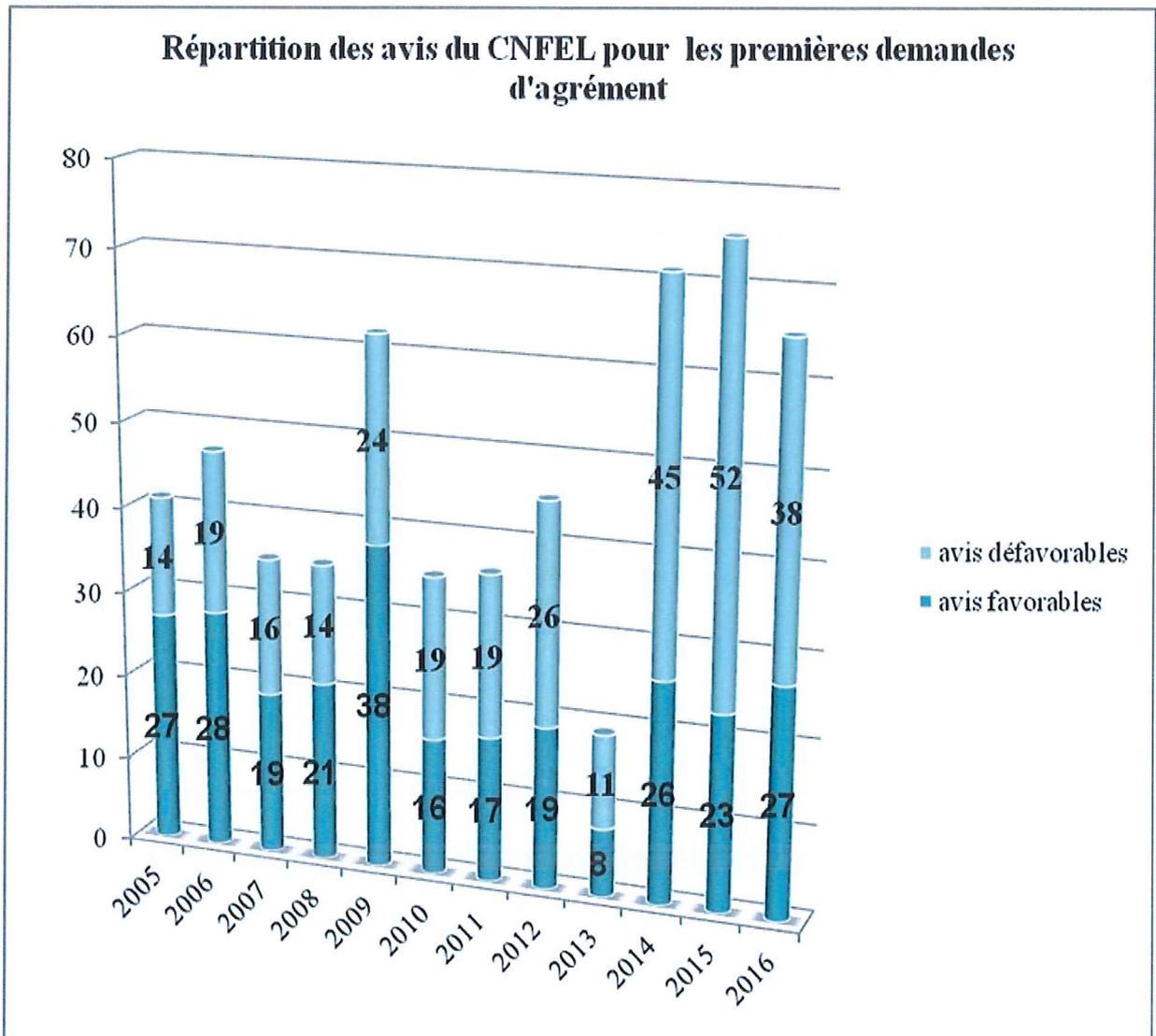
L'absence de mention dans les statuts de la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux ainsi que l'inadaptation des formations aux besoins des élus locaux représentent à elles seules 64% des motivations de refus du conseil.

Ainsi, il ressort de l'étude des dossiers sur cette période, que ces organismes n'avaient pas élaboré de stratégie suffisamment spécifique en direction des élus locaux afin de répondre à leurs besoins dans le cadre de leur mandat.

De plus, les membres du conseil portent une attention particulière aux tarifs pratiqués. Les tarifs trop élevés constituent la troisième motivation des avis défavorables à l'agrément.

Ces motifs s'associent généralement à d'autres motifs et ne constituent donc pas à eux seuls un critère de refus d'agrément.

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



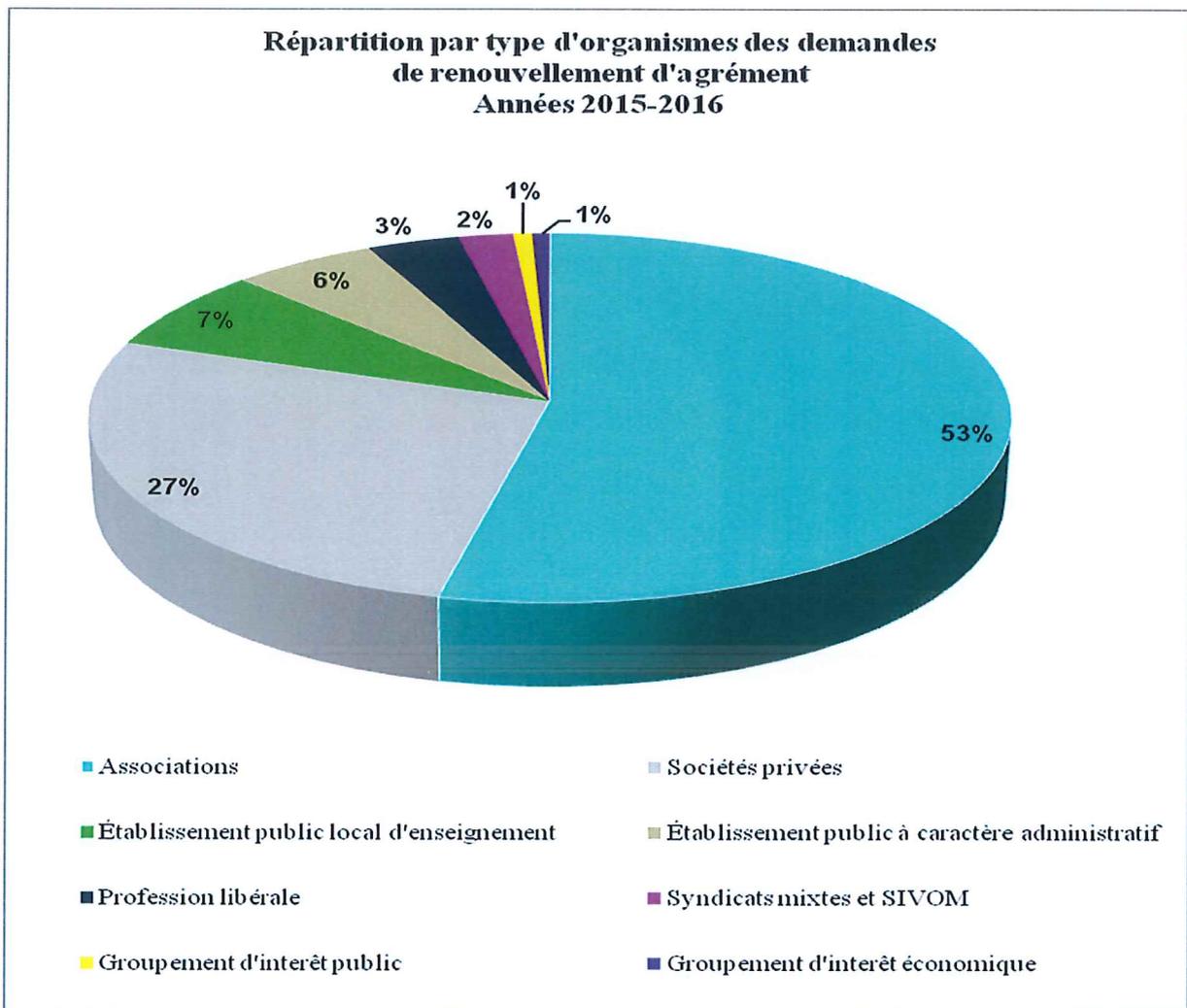
On constate que, depuis l'année 2010, le taux d'avis défavorables rendu par le CNFEL est systématiquement supérieur à 50%.

Les années 2014 et 2015 ont été les plus significatives avec 60% et 69% d'avis défavorables parmi les demandes d'agrément, avant la baisse de 11 points constatée en 2016.

III) Les demandes de renouvellement d'agrément

A) La répartition des demandes de renouvellement examinées

Le conseil a examiné, sur la période 2015-2016, 142 dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément. La répartition par organisme est la suivante :



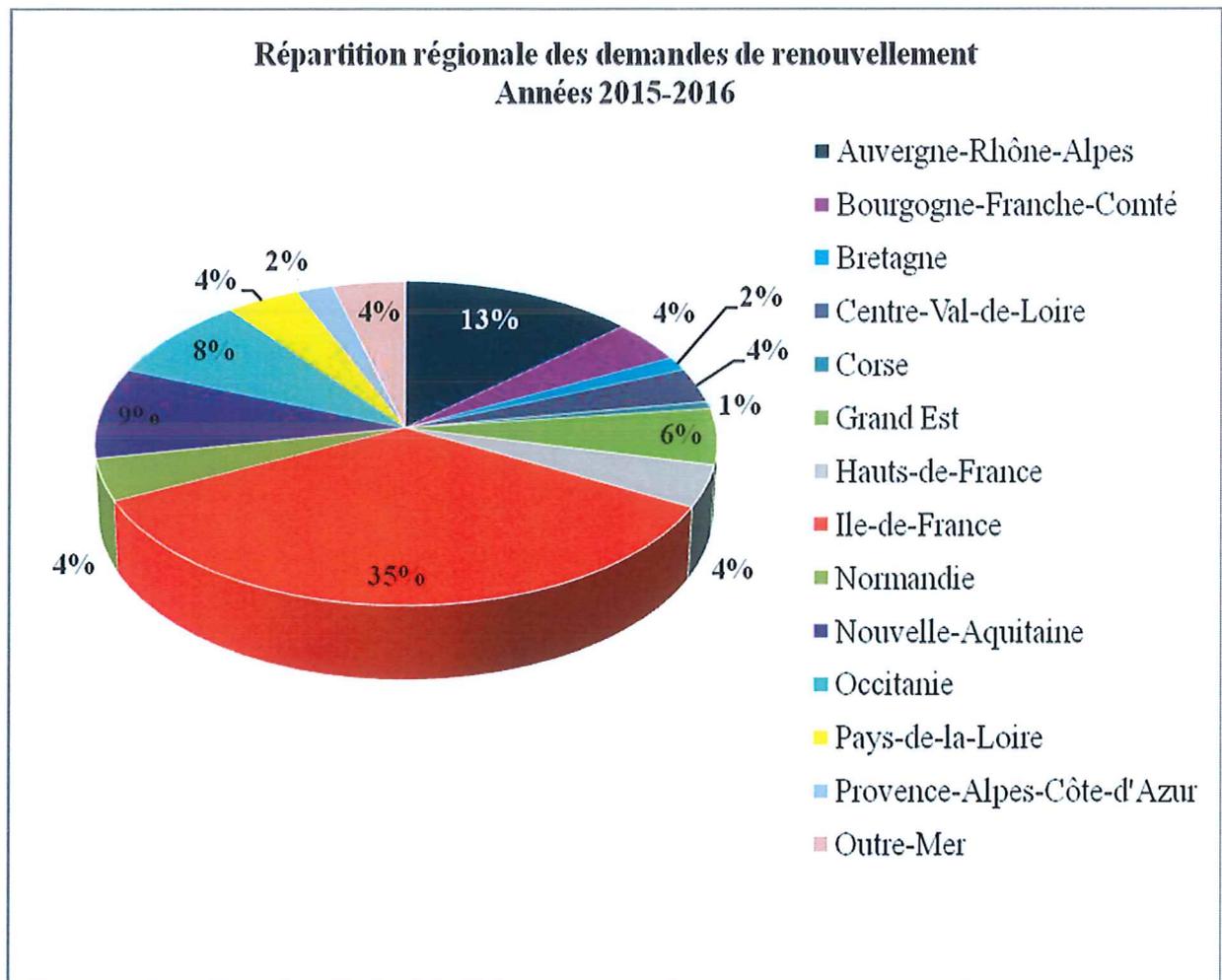
B) L'origine géographique des demandes de renouvellement

A l'instar des demandes de premier agrément, l'Ile-de-France est la région prédominante en matière de demandes de renouvellement déposées. Entre 2015 et 2016, cette région totalise 35% des demandes.

Par ordre décroissant, c'est la région Auvergne-Rhône-Alpes qui arrive ensuite avec 13% de demandes de renouvellement, puis la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la Nouvelle-Aquitaine avec chacune 9% des demandes, et enfin l'Occitanie avec 8%.

La Normandie et la Bourgogne-Franche-Comté ont deux fois plus de dossiers de renouvellement que d'agrément sur la période considérée.

Répartition régionale des demandes de renouvellement Années 2015-2016



La majorité des demandes de renouvellement déposées entre 2015 et 2016 provient du département de Paris qui totalise 27,4% des demandes. Ce département représente 78% des demandes franciliennes. Par ordre décroissant, viennent ensuite les départements du Rhône (4,9%), de la Haute-Garonne (3,5%), du Calvados et de la Gironde (2,8%).

Les 6 départements nouvellement pourvus d'un organisme agréé à la fin de la période du précédent rapport, se retrouvent avec un agrément renouvelé entre 2015 et 2016. Il s'agit de l'Allier, du Jura, de la Côte-d'Or, du Morbihan, du Puy-de-Dôme et de Vaucluse.

Les départements qui n'avaient qu'un seul organisme agréé sont toujours présents grâce au renouvellement des agréments sur la période considérée.

C) Répartition entre avis favorables et avis défavorables

Le report sur l'année 2015 d'examens des dossiers de renouvellement déposés en 2013 et 2014 a fait évoluer la répartition entre avis favorables et défavorables.

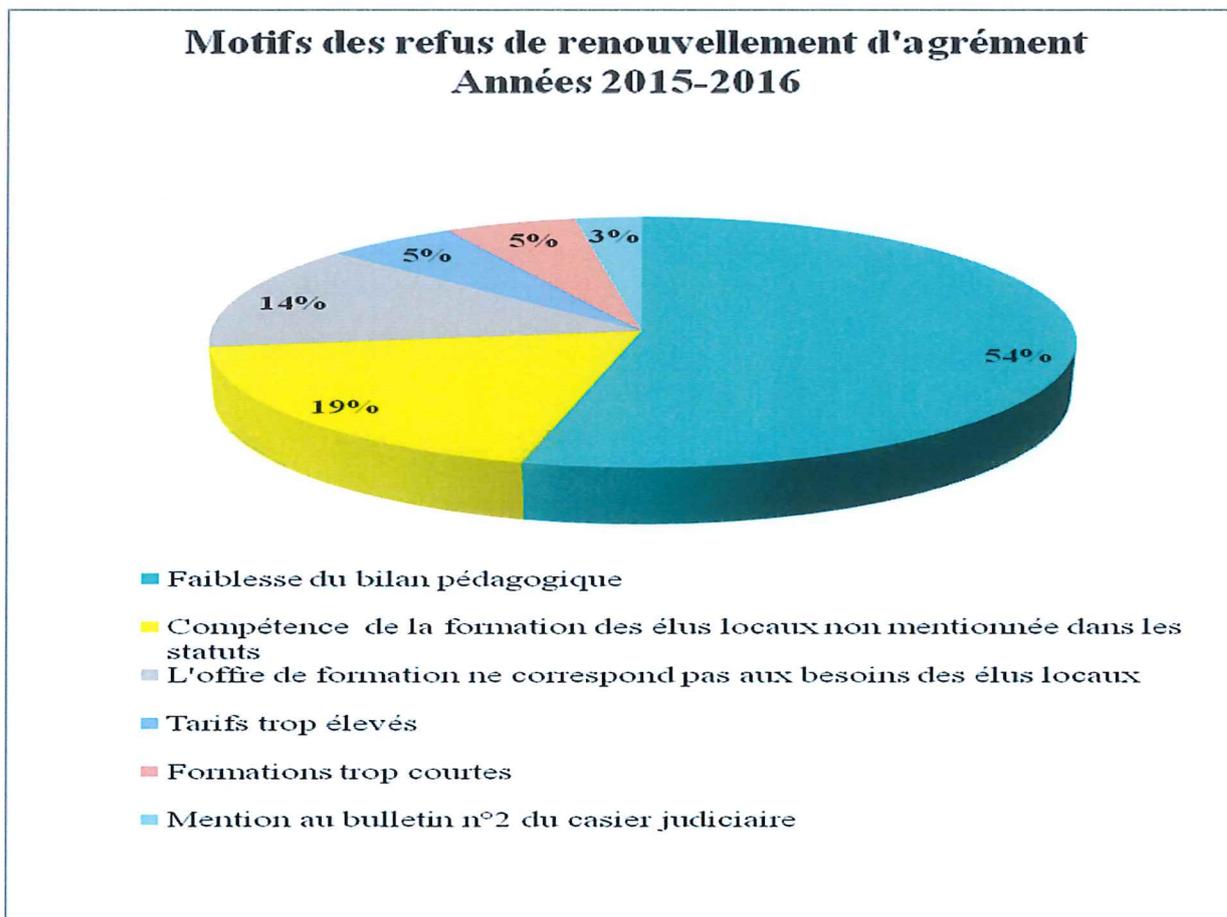
L'examen des 142 demandes de renouvellement a donné lieu, entre 2015 et 2016, à 118 avis favorables et 24 avis défavorables. Sur la période du précédent rapport (2012- 2014), parmi les 47 demandes de renouvellement examinées, 33 ont reçu un avis favorable et 14 ont reçu un avis défavorable.

Le taux des avis défavorables qui représente près de 30% des avis sur la période 2012-2014 a baissé et s'élève à 17% des avis sur la période 2015-2016.

D) Les motifs des avis défavorables

Les 24 avis défavorables émis sur ces deux années ont été rendus, au motif principal d'une justification insuffisante d'activités de formation en direction des élus.

La faiblesse du bilan pédagogique représente 54% des motivations de refus invoquées par le conseil.



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

Un faible bilan pédagogique est apprécié sur un plan statistique, au regard du faible nombre d'élus formés sur une période considérée ou d'une baisse importante du nombre de stagiaires élus par rapport à la période précédente d'agrément lorsqu'elle est insuffisamment justifiée par les organismes.

Le CNFEL tient également compte de l'adaptation des formations aux besoins spécifiques des élus dans l'exercice de leur mandat. Il a ainsi pu refuser le renouvellement de l'agrément à des organismes proposant des formations identiques non actualisées sur une période longue ou des formations au champ trop étroit (communication, développement personnel notamment) et pas assez spécifique.

Le CNFEL tient compte de l'effort de programmation spécifique des formations à destination des élus pour l'exercice de leur mandat fait par un organisme entre un agrément et sa demande de renouvellement.

Après examen par le ministre, les demandes de renouvellement ont abouti à une décision favorable pour 122 organismes (87%) et une décision défavorable pour 19 d'entre eux. Un dossier restait en cours d'instruction à la fin de l'année 2016.

IV) Les recours gracieux

Parmi les organismes dont la demande d'agrément ou de renouvellement a fait l'objet d'un refus entre 2015 et 2016, seuls 12 ont formé un recours gracieux auprès du ministre.

Seul un recours a été formulé contre un refus de renouvellement d'agrément.

Reprenant les règles de cohérence du conseil sur l'absence dans les statuts des organismes de leur compétence en matière de formation des élus locaux, 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 et, pour la demande de renouvellement, sur un bilan pédagogique trop faible, le ministre a confirmé, pour onze demandes, sa décision de refus d'agrément ou de renouvellement d'agrément.

Seul un recours gracieux a fait l'objet d'une réponse favorable d'agrément : les documents pédagogiques complémentaires apportés par l'organisme lors du recours ont permis d'apprécier l'adéquation des formations pluridisciplinaires proposées avec les besoins des élus à former.

V) La jurisprudence et l'évolution contentieuse

La jurisprudence en matière d'agrément ou de renouvellement n'a pas connu d'évolution sur la période considérée. Celle-ci est indiquée pour mémoire.

A) Concernant les agréments

Les recours engagés contre des décisions de refus d'agrément, rendues par le ministre, ont tous été rejetés par le juge administratif jusqu'en 2016.

Ainsi, le tribunal administratif de Lyon a, dans un arrêt rendu le 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 que la Cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt du 18 novembre 2004 (Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ SARL Formatic, n°04NC00440) 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. Dans ce même domaine, le Tribunal administratif de Paris a rendu une décision identique le 7 décembre 2005 (SEM de Gestion du Centre International de Deauville, n°0208686/3).

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 [...]* » (Société Stratégique, n°01PA00444).

B) Concernant les renouvellements d'agrément

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 (Institut National de Formation des Elus Locaux, n°0302879).

C) Une évolution contentieuse récente

Deux recours formés entre 2012 et 2014 contre les décisions ministérielles refusant l'agrément à des organismes sollicitant l'agrément ont été instruits sur les années suivantes. Ils ont donné lieu à des jugements récents.

En effet, en février et mars 2017, deux tribunaux administratifs ont annulé deux décisions ministérielles datées de 2014 refusant l'agrément aux organismes requérants pour des motifs de légalité externe.

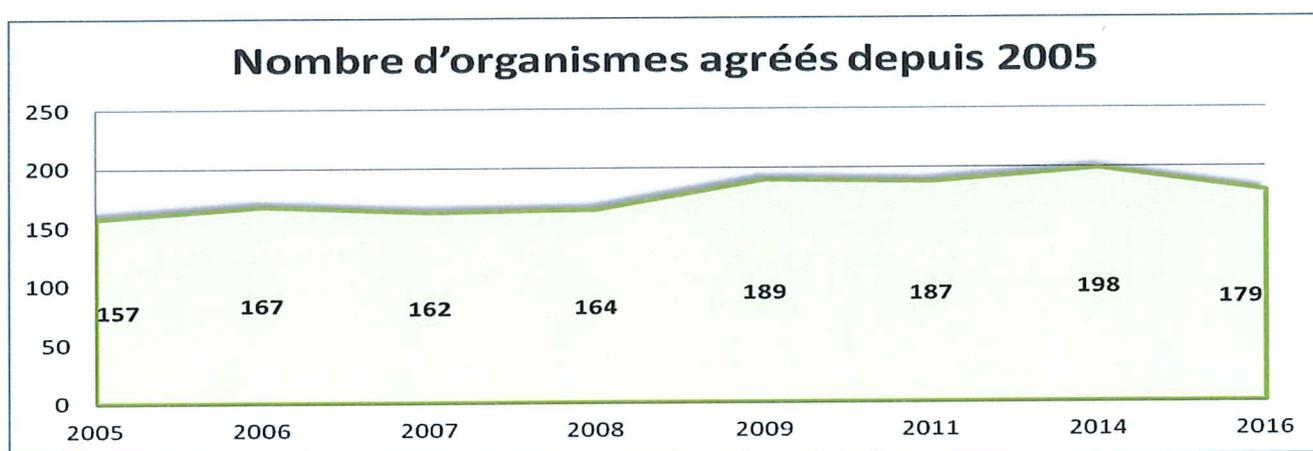
CHAPITRE II : Les 179 organismes agréés pour la formation des élus locaux

Entre 2015 et 2016, le ministre de l'intérieur a délivré l'agrément à 57 organismes et renouvelé celui de 122 organismes, soit un total de 179 agréments octroyés entre 2015 et 2016.

L'avis du CNFEL a été suivi par le ministre dans 94% des cas.

I) L'évolution

Le nombre d'agréments délivrés (premier agrément et renouvellement) a évolué comme suit :



En dépit d'une forte activité du CNFEL en 2015, la légère baisse constatée en fin d'année 2016 est due à la combinaison de deux facteurs :

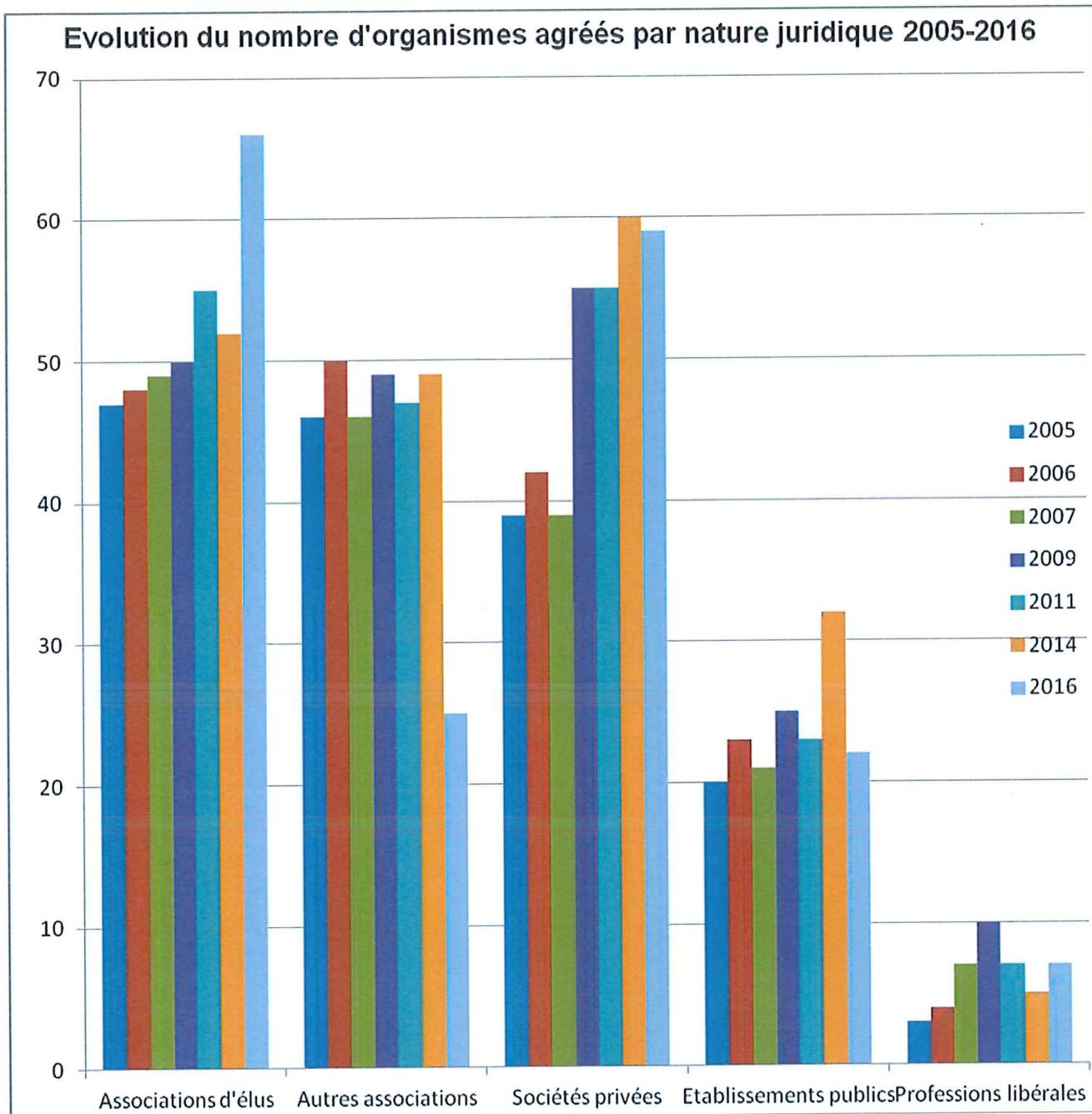
- l'augmentation du nombre d'agréments caducs (cf chapitre I partie I.B) ;
- la part croissante des avis défavorables pour les demandes d'agrément.

II) La répartition par type d'organismes.

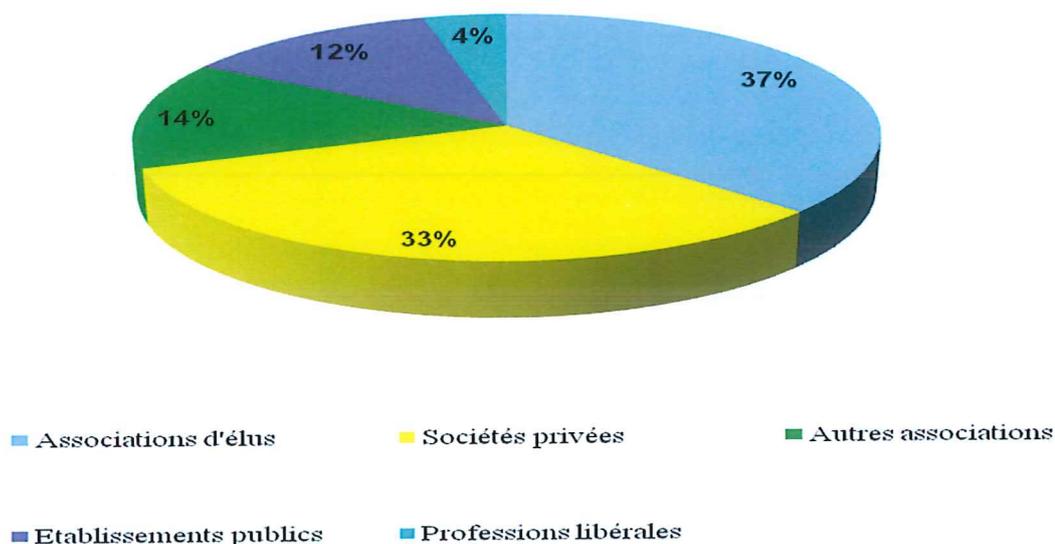
L'analyse du type d'organismes bénéficiaires de l'agrément fait ressortir une progression substantielle des associations d'élus.

66 associations d'élus ont été agréées entre 2015 et 2016, contre 52 associations agréées au 31 décembre 2014. Parmi ces 66 associations d'élus, 54 d'entre elles ont bénéficié d'un renouvellement d'agrément. Cela représente plus de 44% des organismes dont l'agrément a été renouvelé.

Les sociétés privées et les professions libérales, malgré une légère baisse, se maintiennent au niveau précédemment constaté. Les établissements publics retrouvent leur niveau constaté en 2011. Seule la part des autres associations connaît une baisse, liée à l'inadéquation des formations par rapport aux besoins des élus locaux, au manque de pluridisciplinarité ou aux faiblesses des bilans pédagogiques relevées par les membres du CNFEL.



Répartition des organismes agréés au 31 décembre 2016



III) La localisation des organismes agréés.

Sur la période considérée, des organismes n'ont pas eu besoin de renouveler leur agrément, ce qui explique qu'au 31 décembre 2016, il y ait un total de 203 organismes agréés.

Trois départements (Alpes-Maritimes, Lot-et-Garonne, Seine-Maritime) ont un seul organisme agréé mais dont le renouvellement n'est pas intervenu en 2015 et 2016.

Toutefois, le nombre de départements dotés d'au moins un organisme pouvant dispenser de la formation aux élus locaux ne cesse d'évoluer. Entre 2015 et 2016, 7 départements qui ne disposaient d'aucun organisme, en sont désormais pourvus : l'Ardèche, les Ardennes, la Corrèze, le Loir-et-Cher, la Haute-Loire, la Saône-et-Loire et le Var.

Comme l'indique la carte ci-dessous, en fin d'année 2016, 22 départements ne disposent pas d'organisme agréé sur leur territoire : 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, le Gers, l'Indre, le Lot, la Lozère, la Manche, la Mayenne, la Meuse, la Nièvre, les Hautes-Pyrénées, le Tarn-et-Garonne et l'Yonne.

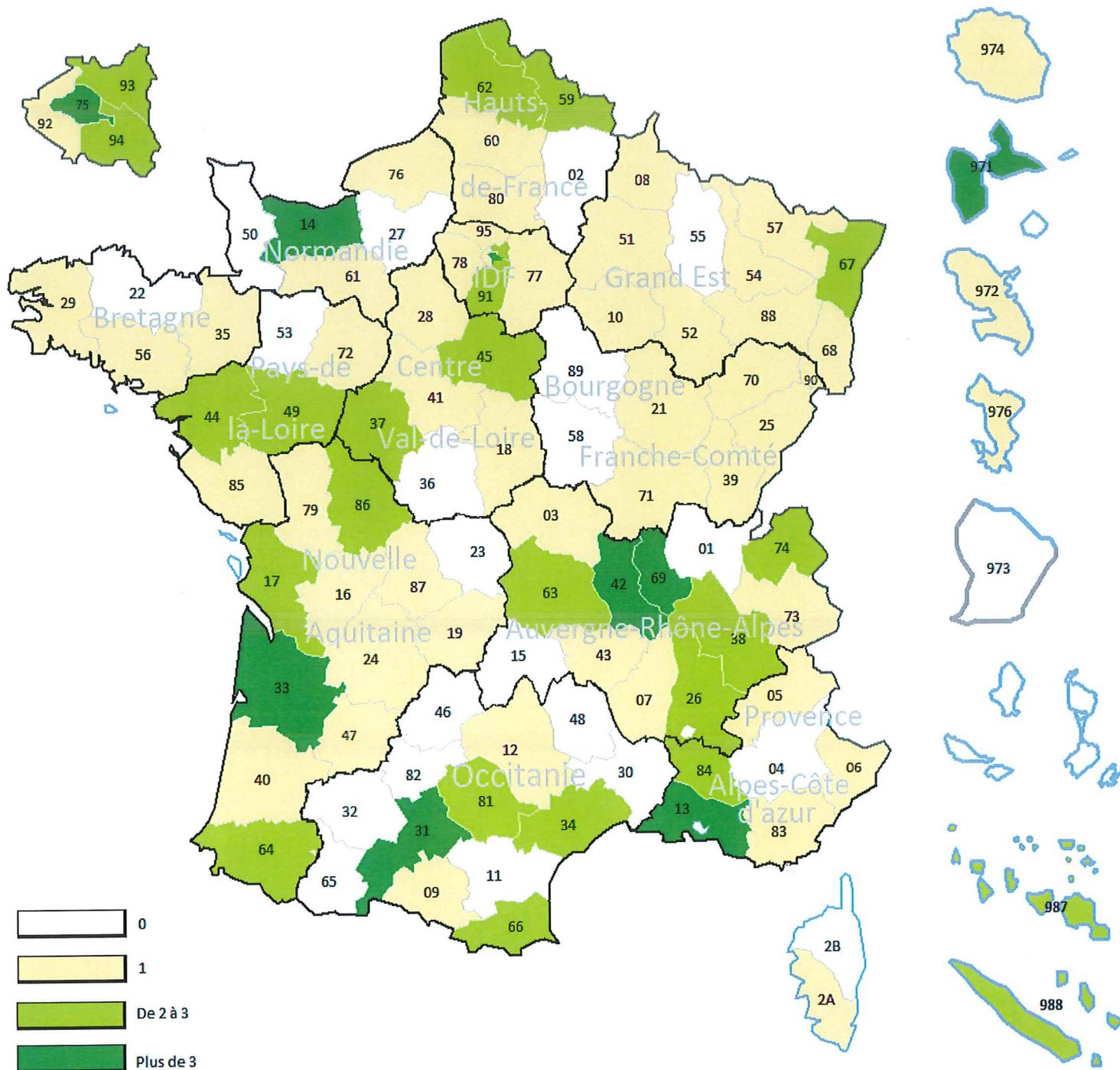
La Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna sont les collectivités d'outre-mer où il n'y a aucun organisme agréé. Aucune demande d'agrément n'y a été déposée sur la période considérée.

Il convient toutefois 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 et 22 en 2016.

Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin

au 31/12/2016



I) L'évolution du droit à la formation des élus locaux

A) Le renforcement du droit à la formation pris en charge par la collectivité au sein de laquelle l'élu exerce son mandat

La loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a renforcé le droit existant à la formation des élus locaux :

- *Plancher des dépenses de formation et possibilité de report* : l'article 16 de la loi (articles L.2123-14, L.3123-12 et L. 4135-12 du CGCT) renforce le droit à la formation des élus locaux en instaurant un plancher de dépenses prévisionnelles de formation correspondant à 2% du montant total des indemnités de fonction pouvant être allouées aux membres des conseils municipaux, des conseils départementaux, des conseils régionaux et aux conseillers des EPCI. Les sommes non dépensées peuvent être reportées au titre du budget de l'année suivante, dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante.

- *Organisation obligatoire d'une formation la première année du mandat* : l'article 17 de la loi (articles L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10, L. 5214-8, L. 5215-16 et L. 5216-4 du CGCT) dispose qu'une formation doit obligatoirement être organisée la première année du mandat pour les élus, ayant reçu une délégation, des communes de 3 500 habitants et plus, des EPCI à fiscalité propre de même taille, des conseils départementaux et régionaux.

B) L'instauration d'un droit individuel à la formation des élus locaux (DIF)

L'article 15 de la loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat instaure un nouveau droit individuel à la formation (DIF) pour les élus locaux.

Le DIF des élus locaux vise à améliorer leur formation, tant dans le cadre de l'exercice du mandat qu'en vue de leur réinsertion professionnelle. Peuvent en bénéficier l'ensemble des titulaires de mandats électifs locaux qu'ils contribuent ou non au fonds de financement du DIF.

- L'acquisition des droits et délai de mise en œuvre

Quel que soit le nombre de mandats exercés, les élus acquièrent au total 20 heures par année complète de mandat au titre du DIF.

La demande de financement de formation doit être formulée dans un délai maximum de six mois suivant l'échéance du mandat auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Les heures acquises au cours de ce mandat ne peuvent faire l'objet d'une demande au-delà de ce délai.

- Les élus cotisant au fonds de financement et les élus bénéficiaires du DIF

Le fonds de financement du DIF des élus locaux, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, est alimenté par une cotisation obligatoire à la charge des élus locaux percevant des indemnités de fonction.

Bénéficient du DIF l'ensemble des élus, y compris ceux qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.

- La cotisation au fonds de financement du DIF

L'assiette de la cotisation correspond au montant annuel des indemnités de fonction perçues par les titulaires de mandat locaux y compris les différentes majorations prévues.

Le taux de la cotisation a été fixé à 1 % (plancher fixé par la loi).

- Les formations pouvant être financées par le DIF des élus locaux

Les formations éligibles au titre du droit individuel à la formation des élus locaux sont :

- les formations relatives à l'exercice du mandat : formations dispensées par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur dans les conditions définies aux articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du code général des collectivités territoriales ;
- les formations contribuant à la réinsertion professionnelle : formations éligibles au titre du compte personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail (article 711-2 du code du travail applicable à Mayotte, dispositions prévues par le code du travail de la Nouvelle-Calédonie relatives à la formation professionnelle continue pour la Nouvelle-Calédonie).

Parmi ces dernières, on trouve :

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

- L'articulation avec les dispositifs existants pour la formation des élus locaux

L'agrément pour la formation des élus locaux prévu à l'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est nécessaire pour financer toute action de formation en lien avec l'exercice du mandat local (qu'elle soit financée par le budget de la collectivité territoriale ou par le fonds de financement du DIF des élus locaux).

II) Les axes d'amélioration

Le secrétariat du CNFEL joue un rôle important en terme d'information à travers les conseils et les informations qu'il délivre (téléphoniquement ou au moyen de la boîte mel institutionnelle dédiée) aux organismes demandeurs de l'agrément ou aux collectivités locales sur la procédure d'agrément et l'exercice du droit à la formation des élus locaux.

Les membres du CNFEL sont attachés à rappeler aux organismes demandeurs les règles relatives à la constitution d'un dossier de demande ou de renouvellement :

- L'importance de la pluridisciplinarité dans l'offre de formation présentée permet d'offrir une variété de thématiques de formations adaptées aux besoins des élus locaux.
- La compétence et l'expérience des formateurs doivent être significatives pour assurer des actions de formation 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 qui permettent aux petites collectivités d'envisager une prise en charge.
- La présentation de la formation doit valoriser les actions spécifiquement dédiées aux élus locaux.