



Conseil National de la Formation des Elus Locaux



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2012-2014

Table des matières

INTRODUCTION.....	5
I) Le CNFEL et le droit à la formation des élus locaux	5
II) Analyse de l'évolution du flux des dossiers déposés.....	8
II-1-Augmentation du nombre de dossiers déposés.....	8
II-2-Diminution du nombre d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement de l'agrément pour la formation des élus locaux	10
CHAPITRE I	12
Bilan de l'activité du Conseil entre 2012 et 2014	12
I. Les demandes d'agrément.....	13
I-1-Les organismes demandeurs	13
I-2-Analyse des avis rendus par le Conseil.....	14
II. Les demandes de renouvellement de l'agrément	21
II-1-Répartition des demandes de renouvellement examinées	21
II-2-Les avis en chiffres	22
II-3-La motivation des avis défavorables	22
II-4-La jurisprudence	24
III. Les recours gracieux et contentieux.....	24
CHAPITRE II.....	25
Les 207 organismes agréés pour la formation des élus locaux	25
I.La localisation des organismes agréés.....	27
II.La répartition des organismes agréés dans les régions.....	30

CHAPITRE III.....31

Un droit à la formation des élus locaux et une procédure d’agrément en constante évolution31

I. La procédure d’agrément pour la formation des élus locaux et le fonctionnement du CNFEL sur la période 2012-201431

II. L’évolution du droit à la formation des élus locaux et les pistes d’amélioration32

II-1-Le droit à la formation des élus renforcé par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l’exercice, par les élus locaux, de leur mandat.32

II-2-Remontées d’information à l’occasion de l’instruction des dossiers du CNFEL.....32

II-3-Projet de réflexion sur l’historique du CNFEL34

INTRODUCTION

D)Le 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 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 (art. R. 1221-1 du CGCT).

Le mandat des membres, fixé à trois ans, est renouvelable. Celui-ci ayant expiré le 20 juin 2013, les membres du nouveau Conseil ont été nommés par arrêté ministériel du 30 décembre 2013 (publication au JORF du 5 janvier 2014).

Ce Conseil comprend deux nouveaux membres siégeant au titre du collège des élus et trois membres au titre du collège des professeurs de l'enseignement supérieur.

La séance d'installation du nouveau Conseil s'est déroulée le 14 février 2014, en présence de M. MORVAN, directeur général des collectivités locales.

M. BOURGUIGNON a été reconduit dans ses fonctions de président du Conseil. Mme MONTIES-COURTOIS, M. TASSEZ et M. GOUTTEBEL ont été élus en qualité de vice-présidents. Mme PAGES et M. MIQUEU ont été désignés en qualité d'assesseurs.

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 CGCT).

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 au traitement du dossier, 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 raisonnable, le dossier est présenté « en l'état » et le Conseil émet son avis au vu des éléments fournis.

Pour figurer à l'ordre du jour d'une 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.

Le dossier est ensuite examiné par le CNFEL. Celui-ci est 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 sans compétence liée. La décision ministérielle est enfin notifiée à l'organisme par le préfet du département, en 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 cet 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 d'agrément ou de renouvellement de l'agrément pendant plus de quatre mois vaut désormais décision implicite d'acceptation de la demande. Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation court à compter de la réception du dossier complet par le ministère de l'intérieur, puisqu'il est l'autorité décisionnaire.

Si le secrétariat du CNFEL informe l'auteur de la demande qu'il n'a pas fourni l'ensemble des informations nécessaires, le délai de quatre mois ne court qu'à compter de la réception de ces informations ou pièces complémentaires. Ce cas de figure est très fréquent. En effet, pour la grande majorité des dossiers (plus de 80 %), le secrétariat doit demander aux requérants des informations complémentaires et une grande partie des dossiers nécessite plusieurs relances.

5)Durée de validité des décisions

Depuis l'application du décret n° 2009-8 du 5 janvier 2009 relatif au CNFEL 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,
- 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 redéposé, 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.

II)Analyse de l'évolution du flux des dossiers déposés

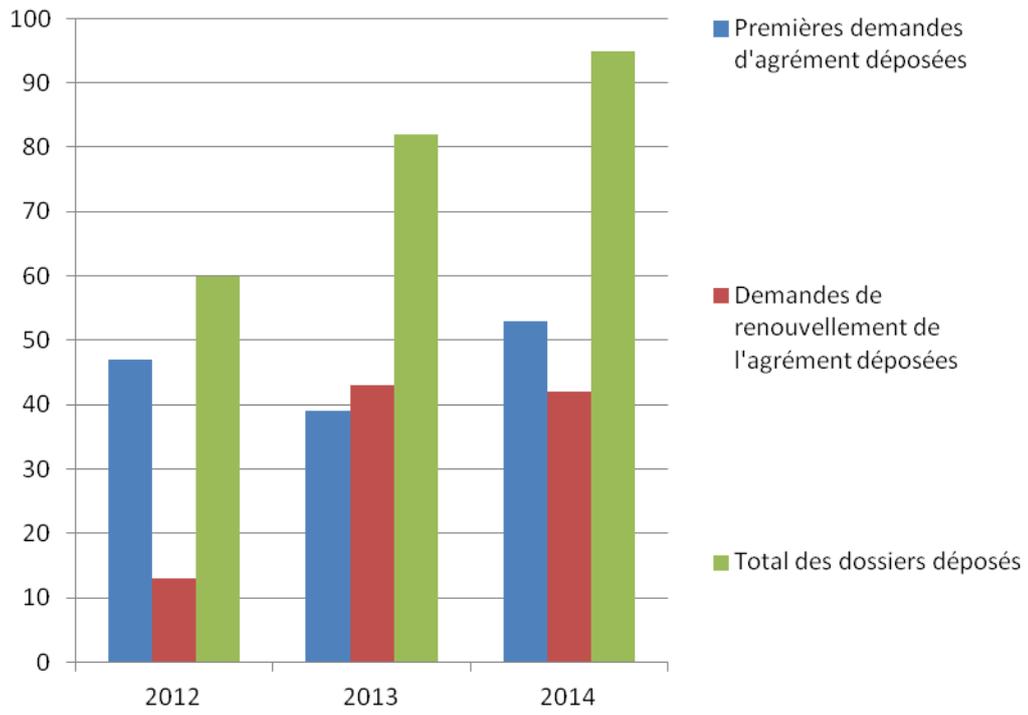
II-1-Augmentation du nombre de dossiers déposés

Le nombre de dossiers déposés est en constante évolution. Dans la période du présent rapport, 237 dossiers ont été déposés soit une moyenne de 79 dossiers par an (60 dossiers déposés en 2012, 82 dossiers en 2013 et 95 dossiers en 2014).

Les premières demandes d'agrément représentent 58,65 % des dossiers déposés et les demandes de renouvellement de l'agrément représentent 41,35 %.

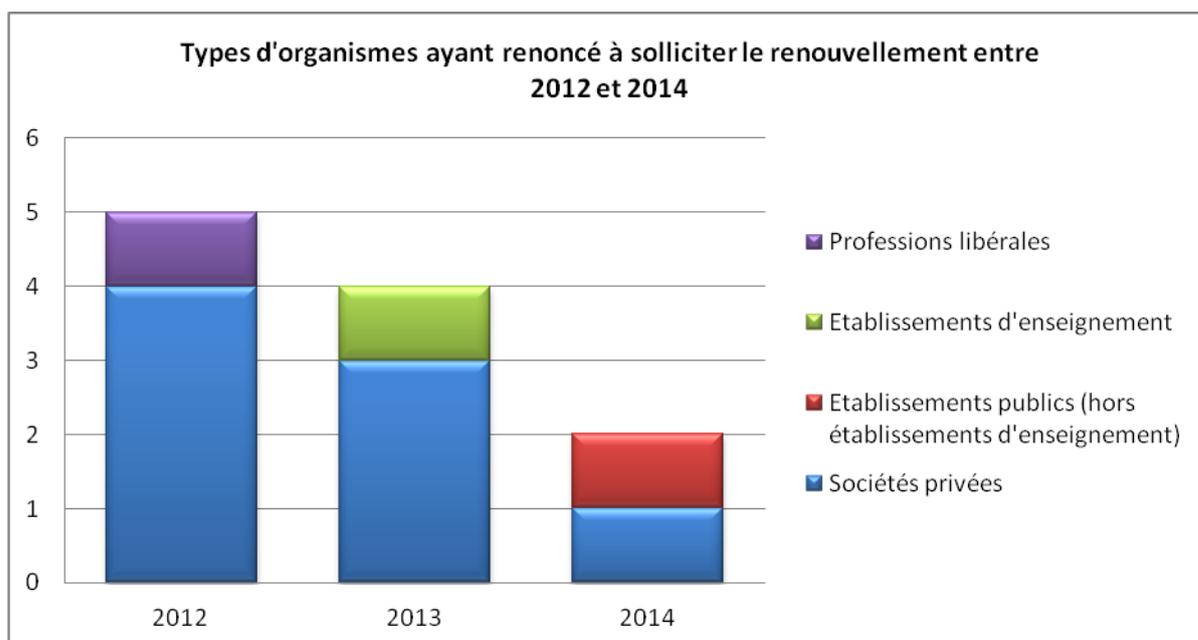
Le nombre maximum de dossiers de renouvellement étant prévisible, il conviendra d'observer l'évolution des premières demandes d'agrément dans les années à venir.

Évolution du flux des dossiers déposés 2012-2014



II-2-Diminution du nombre d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement de l'agrément pour la formation des élus locaux

Sur la période 2012-2014, 11 organismes n'ont pas sollicité le renouvellement de leur agrément contre 23 sur la période 2010-2011.

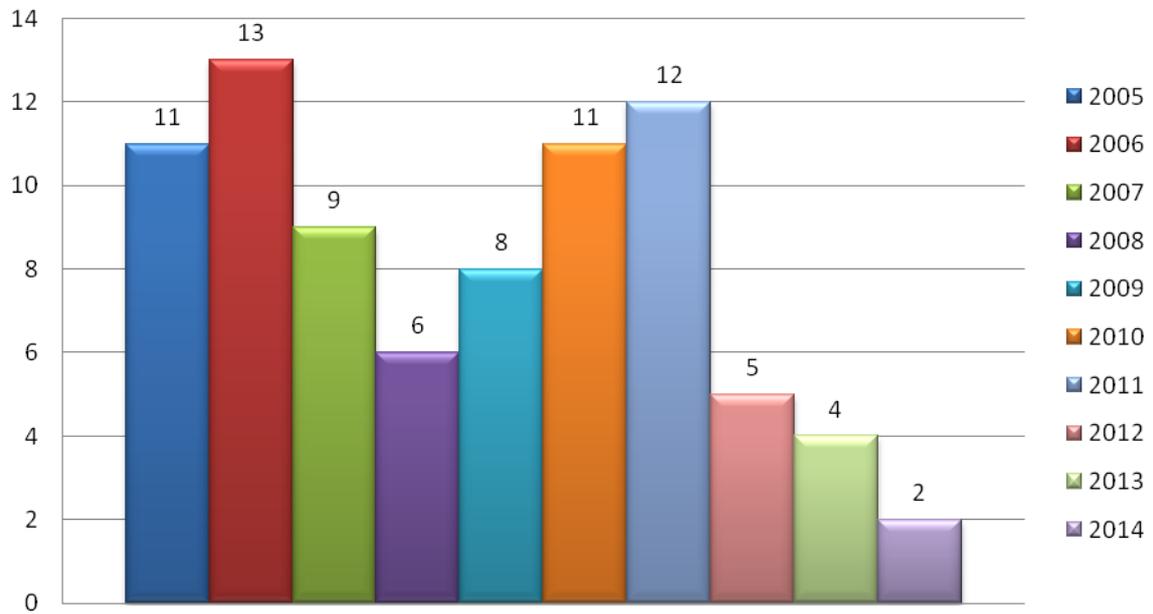


Au vu de l'évolution du type d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement depuis 2005, on constate que toutes les catégories sont concernées, à l'exception des associations d'élus depuis 2007 :

Types d'organismes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Associations d'élus	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres associations	4	1	3	3	4	3	5	-	-	-
Sociétés privées	4	9	3	3	2	3	4	4	3	1
Etablissements publics	-	1	2	-	-	1	1	-	-	1
Etablissements d'enseignement	2	-	-	-	-	1	1		1	-
Exercice libéral - Eurl	-	-	1	-	2	2	1	1	-	-
TOTAL	11	13	9	6	8	11	12	5	4	2

Toutefois, il convient de noter une forte baisse du nombre d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement de leur agrément.

**Evolution du nombre d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement de l'agrément
2005 - 2014**



CHAPITRE I

Bilan de l'activité du Conseil entre 2012 et 2014

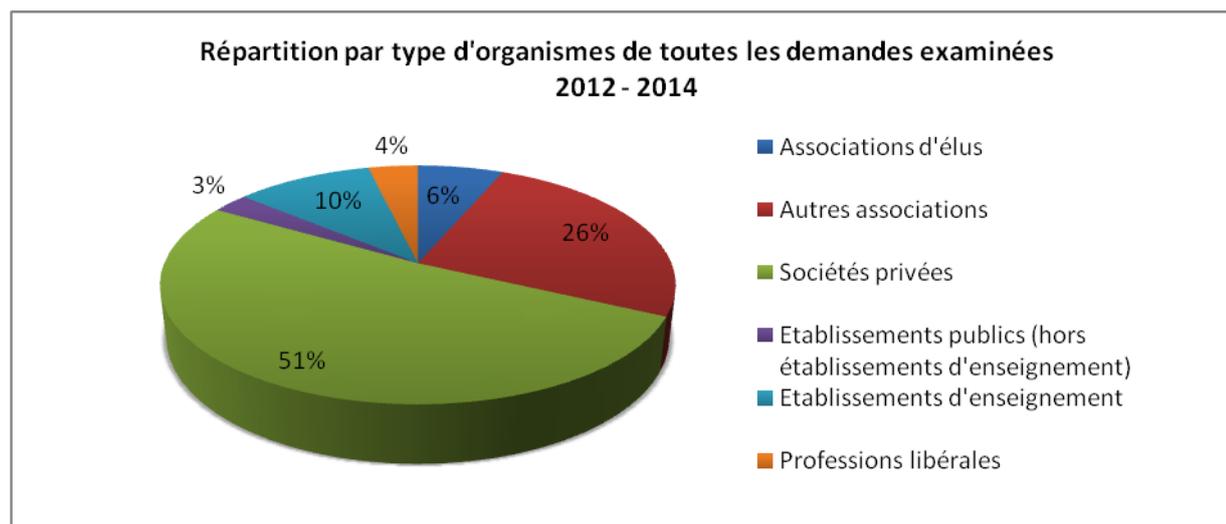
Le CNFEL s'est réuni à 11 reprises, au cours de ces trois années. Il a examiné, en 2012, un total de 76 dossiers ayant donné lieu à 75 avis (et un sursis à statuer). En 2013, le nombre de dossiers examinés est de 27 et le nombre d'avis rendus est de 26, pour la même raison. Enfin, le nombre de dossiers examinés et d'avis rendus par le Conseil en 2014 est de 81.

Le Conseil a ainsi instruit, sur chacune de ces trois années, une quantité de dossiers inférieure à celle des années précédentes - qui en dénombrèrent entre 97 et 104 par an. Cette variation du nombre de dossiers traités chaque année s'explique par l'absence de réunion du Conseil sur une période de 9 mois en 2013, en raison de la procédure de renouvellement de ses membres.

C'est la raison pour laquelle 81 dossiers déposés sur la période 2012-2014 n'ont été examinés qu'en 2015. Dès lors, pour la seule année 2015, le nombre de dossiers examinés sera proche de 200 soit le double des années précédentes.

Au cours de la période du présent rapport, le CNFEL a prononcé 84 avis favorables et 98 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 2012, 2013 et 2014, se répartissent comme suit :



I. Les demandes d'agrément

I-1-Les organismes demandeurs

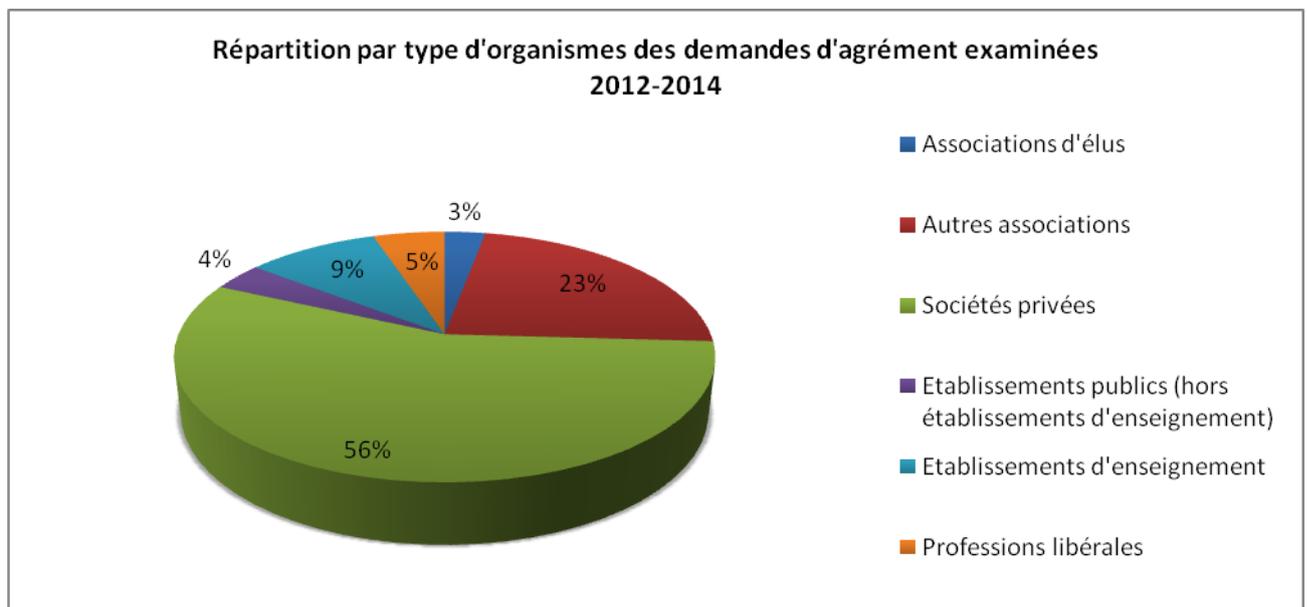
1.Répartition des organismes en fonction de la nature juridique

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL entre 2012 et 2014 sont au nombre de 135, avec en moyenne 45 dépôts de dossiers par année.

Lorsque ces demandes sont détaillées par type d'organismes, on dénombre :

- 75 sociétés privées,
- 31 associations,
- 13 établissements publics d'enseignement,
- 7 personnes exerçant une profession libérale,
- 5 établissements publics administratifs,
- 4 associations d'élus.

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



Par rapport aux années 2010-2011, on constate un accroissement des demandes des sociétés privées, qui investissent de plus en plus le marché de la formation à destination des élus locaux. Une baisse sensible des demandes des associations de type loi de 1901 et des personnes exerçant une profession libérale est à noter.

En comparant le nombre de dossiers déposés par des associations d'élus sur la période 2010-2011 et sur la période 2012-2014, on constate également une baisse significative des demandes d'agrément : leur nombre a été divisé par deux. On est passé de 8 associations d'élus correspondant à 11% des demandeurs en 2010-2011 à 4 associations d'élus correspondant à 3% des demandeurs sur la période 2012-2014.

2. Origine géographique des demandes d'agrément

La majorité des demandes d'agrément déposées entre 2012 et 2014 provient du département de Paris qui totalise 34 % des demandes, soit une augmentation de 10 points par rapport à la période 2010-2011. Par ordre décroissant, c'est ensuite le département du Rhône qui totalise le plus grand nombre de demandes d'agrément (6 %), puis les Bouches-du-Rhône et la Gironde qui réunissent chacun 3% des demandes d'agrément. Les autres demandes sont réparties de manière éparse dans divers départements.

On constate que la région Ile-de-France reste l'aire géographique qui concentre le plus de demandes d'agrément : elle totalise 44% des 135 demandes d'agrément déposées sur tout le territoire français.

De plus, on remarque que six nouveaux départements disposent désormais d'au moins un organisme agréé : le département du Puy-de-Dôme, de l'Allier, du Jura, de Vaucluse, de la Côte-d'Or et du Morbihan. Si le nombre de départements dotés d'un organisme pouvant dispenser de la formation aux élus locaux ne cesse de se développer, 29 départements ne disposent pas d'organisme agréé à la fin de l'année 2014 sur leur territoire.

Un organisme situé en Outre-mer a déposé une demande d'agrément pour la formation des élus locaux sur ces trois années (organisme situé en Nouvelle-Calédonie).

I-2-Analyse des avis rendus par le Conseil

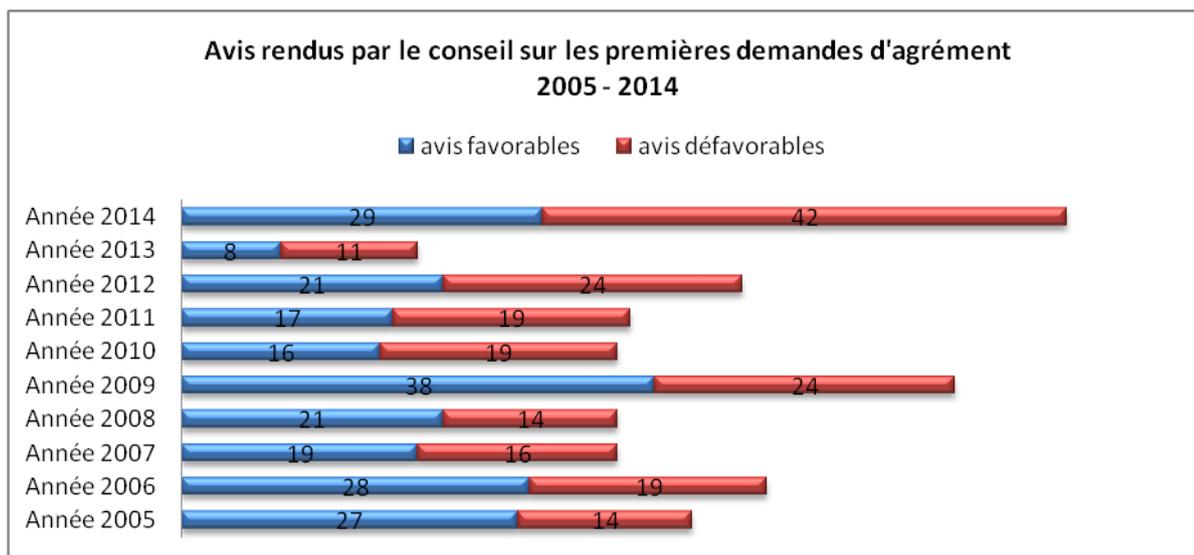
Pour rendre ses avis, le CNFEL s'appuie sur les dispositions du titre IV du CGCT, et plus particulièrement ses articles R.1221-13 et R.1221-14 qui fixent les conditions de délivrance de l'agrément.

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 membres du Conseil sont particulièrement attentifs aux éléments portant sur la définition d'un programme détaillé de formation et adapté aux élus locaux afin qu'ils puissent exercer au mieux leur mandat. La compétence et l'expérience de l'équipe de formateurs, les tarifs pratiqués, la qualité du projet pédagogique sont des éléments également pris en compte. L'avis dûment motivé du préfet du département dont dépend l'organisme est nécessaire puisqu'il permet d'apporter un éclairage sur le contexte local.

Chaque dossier de demande d'agrément fait l'objet d'un examen exhaustif par les membres du Conseil. Cette régulation du marché de la formation des élus locaux est en effet primordiale, la délivrance de l'agrément impliquant la prise en charge par la collectivité locale des dépenses de formation, telle que précisée dans le CGCT. Ainsi, le CNFEL veille à ce que l'offre de formation proposée par chaque organisme soit en adéquation avec les besoins fondamentaux des élus locaux dans l'exercice de leur mandat électif. Les actions de formation ayant trait au développement personnel de l'élu et/ou qui n'ont pas un lien direct avec les fonctions exercées ne sont pas considérées comme devant être financées par la collectivité et constituent un motif souvent retenu pour émettre un avis défavorable. Les membres du CNFEL s'attachent ainsi à ce que l'offre de formation proposée par l'organisme demandeur de l'agrément revête un caractère pluridisciplinaire.

Depuis dix ans, la répartition entre les avis favorables et défavorables du CNFEL s'établit comme suit :



1. Les avis favorables

Sur la base de ces critères, le CNFEL a prononcé, entre 2012 et 2014, 53 avis favorables sur les 135 dossiers examinés.

Evolution des avis favorables à la première demande d'agrément, par type d'organismes :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Associations d'élus	3	4	2	3	-	2	5	1	0	2
Autres associations	11	6	6	4	9	6	5	6	3	6
Sociétés	7	13	4	10	21	6	4	9	5	11
Etablissements publics (hors établissements d'enseignement)	1	-	2	-	3	-	-	1	-	3
Etablissements d'enseignement	3	4	1	2	2	2	2	3	-	6
Professions libérales	2	1	4	1	3	1	-	1	-	1
TOTAL	27	28	19	21	38	17	16	21	8	29
Total en pourcentage	62,8%	59,5%	54,3%	60%	62%	47,2%	45,7%	46,7%	42,2%	40%

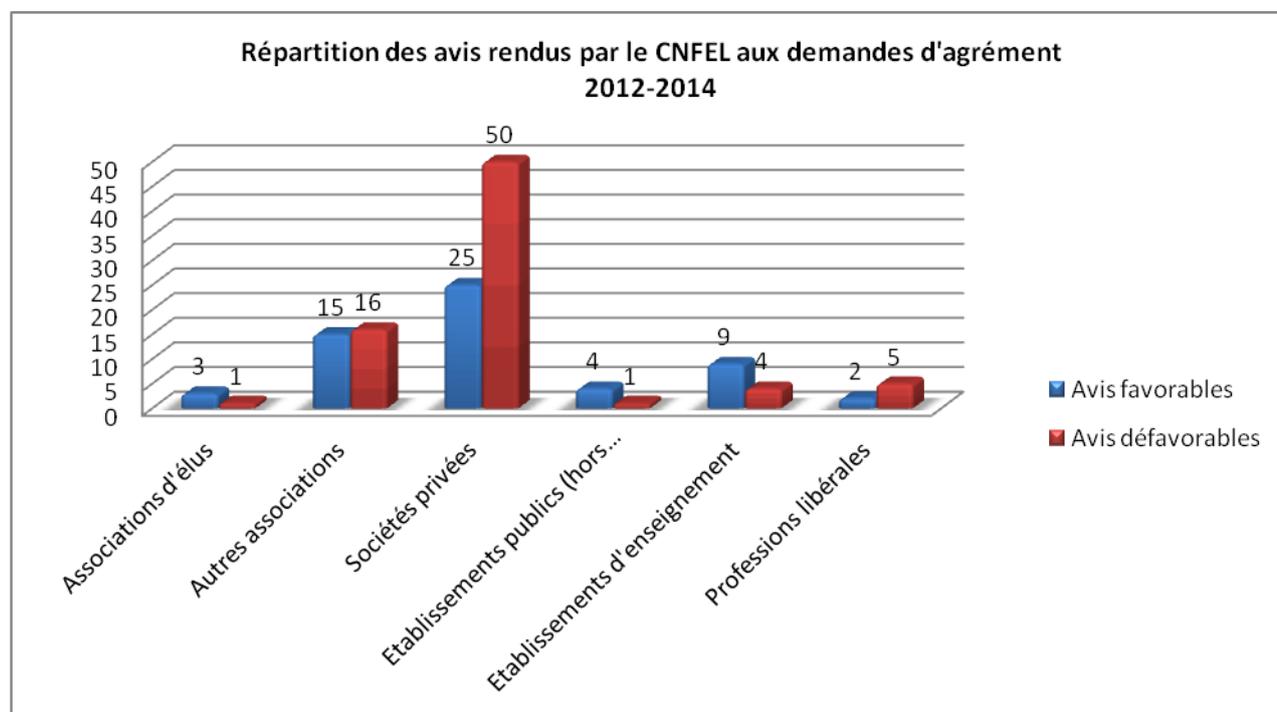
On constate que, depuis l'année 2010, le nombre d'avis défavorables rendu par le CNFEL est systématiquement supérieur au nombre d'avis favorables. On est ainsi passé de 2005 à 2014, de 37 % à 60 % d'avis défavorables.

2. Les avis défavorables

La période 2012-2014 a été marquée par une augmentation croissante du nombre d'avis défavorables rendus par le CNFEL sur les demandes d'agrément.

En 2012-2014, deux organismes ont retiré leur demande d'agrément avant que leur dossier ne soit examiné par le CNFEL. Sur cette même période, 82 avis défavorables ont été formulés par le Conseil, soit 60 % du total des avis concernant les premières demandes d'agrément.

La comparaison des avis en fonction de la nature juridique des organismes, sur la période 2012-2014, est la suivante :



On constate que les avis défavorables rendus par le CNFEL se concentrent principalement sur les requérants émanant du secteur privé. Les sociétés privées sont les organismes qui ont reçu le plus d'avis défavorables de la part du Conseil : 50 avis défavorables, soit 67 % de leurs demandes d'agrément.

L'un des motifs de refus récurrent soulevé par les membres du Conseil est l'inadaptation des formations proposées par les organismes demandeurs aux besoins fondamentaux des élus locaux dans l'exercice de leur mandat. En effet, l'adaptation des formations aux besoins des élus locaux est une condition essentielle à la délivrance de l'agrément, conformément à l'article R. 1221-14 du CGCT.

Ainsi, il convient de noter que de nombreux organismes demandeurs de l'agrément n'avaient pas assez adapté leurs propositions de formation en vue de répondre aux besoins spécifiques des élus et

souhaitaient principalement élargir leur « clientèle », sans engager une réflexion suffisante sur leur offre de formation.

D'une part, certains organismes demandeurs de l'agrément se contentaient de proposer aux élus des modules de formation déjà créés pour d'autres publics, tels les cadres territoriaux ou d'entreprise, sans les adapter suffisamment.

D'autre part, un certain nombre de demandeurs de l'agrément n'avaient pas mis en place un programme pluridisciplinaire et présentaient des thèmes de formation limités à un seul domaine d'intervention qui s'avérait trop spécialisé ou sans lien direct avec l'exercice du mandat d'élus local. Les organismes demandeurs proposant de telles formations se sont vu refuser l'agrément pour la formation des élus locaux.

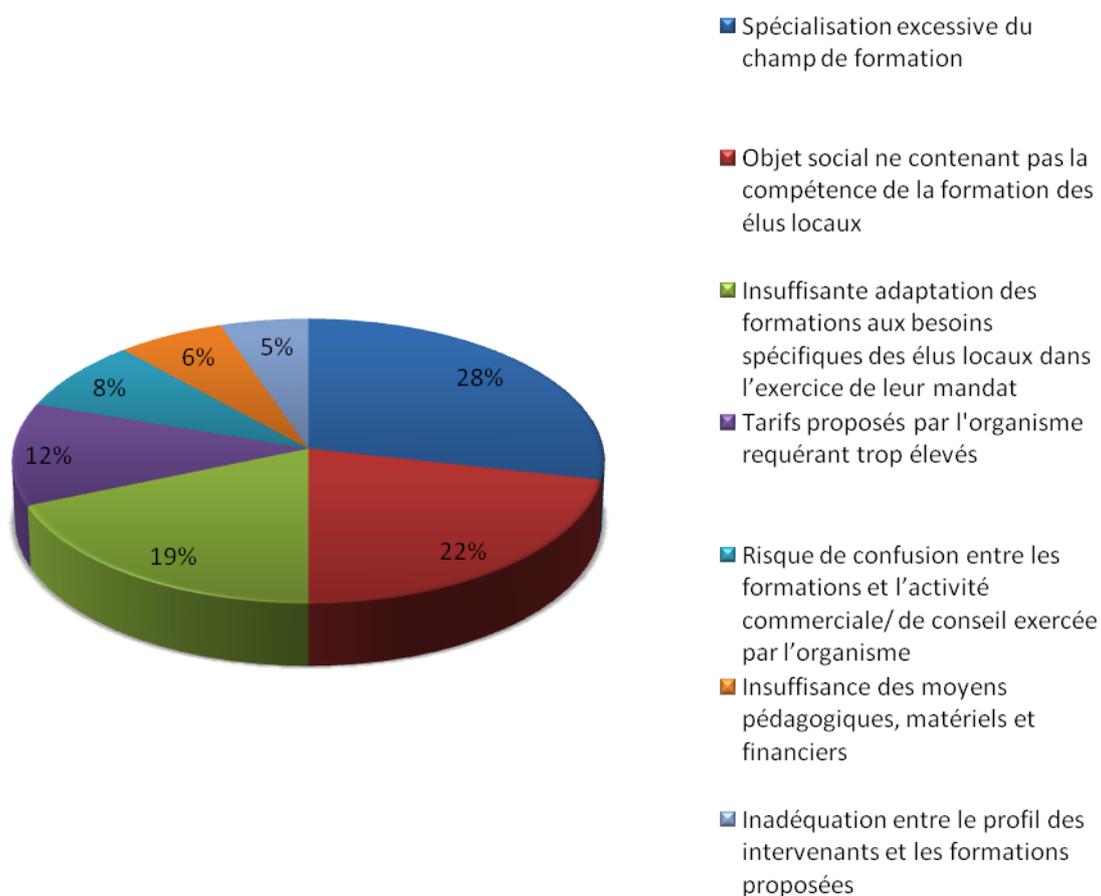
En revanche, les associations d'élus, les établissements publics ainsi que les établissements d'enseignement ont généralement présenté des programmes variés et adaptés aux attentes des élus locaux pour l'exercice de leur mandat.

Les différents éléments qui ont motivé les avis défavorables rendus par le CNFEL se répartissent comme suit :

- la spécialisation excessive du champ de formation,
- la compétence de la formation des élus locaux pas expressément mentionnée dans les statuts,
- l'inadaptation des formations proposées aux besoins spécifiques des élus locaux dans l'exercice de leur mandat,
- les tarifs proposés trop élevés,
- le risque de confusion entre les formations et l'activité commerciale de conseil exercée par l'organisme,
- l'insuffisance des moyens pédagogiques, matériels et/ou financiers,
- l'inadéquation entre le profil des intervenants et les formations proposées.

Pour chaque demande, plusieurs motifs de refus ont été à l'origine des avis défavorables rendus par le Conseil. Entre 2012 et 2014, les motifs de refus ci-dessus évoqués se sont répartis comme suit :

Motifs des refus d'agrément 2012 - 2014



Les avis défavorables rendus ont donc principalement été motivés soit par une spécialisation excessive du champ de formation, soit par une inadéquation du contenu des modules aux besoins des élus locaux. Dans la majorité des dossiers, ces deux motivations étaient conjuguées.

Il est en effet apparu que dans les domaines de la communication, de l'informatique, de la bureautique, des langues étrangères ou encore de la gestion de crise, la majorité des formations proposées n'étaient pas suffisamment adaptées aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat. Ainsi, le Conseil a été très vigilant quant au risque de confusion entre les besoins de l' élu local en sa qualité de personnalité politique ou de citoyen et les besoins de l' élu local pour l'exercice de ses fonctions électives au service de la collectivité.

De plus, les membres du Conseil portent une attention particulière à la mention expresse, dans les statuts, de la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux. L'absence d'une telle mention constitue quantitativement la troisième motivation des avis défavorables à l'agrément rendus par le CNFEL. Ce motif s'associe généralement à d'autres motifs générateurs de refus de l'agrément et ne constitue donc pas, à lui seul, un frein à l'agrément.

3.La jurisprudence

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

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 ».

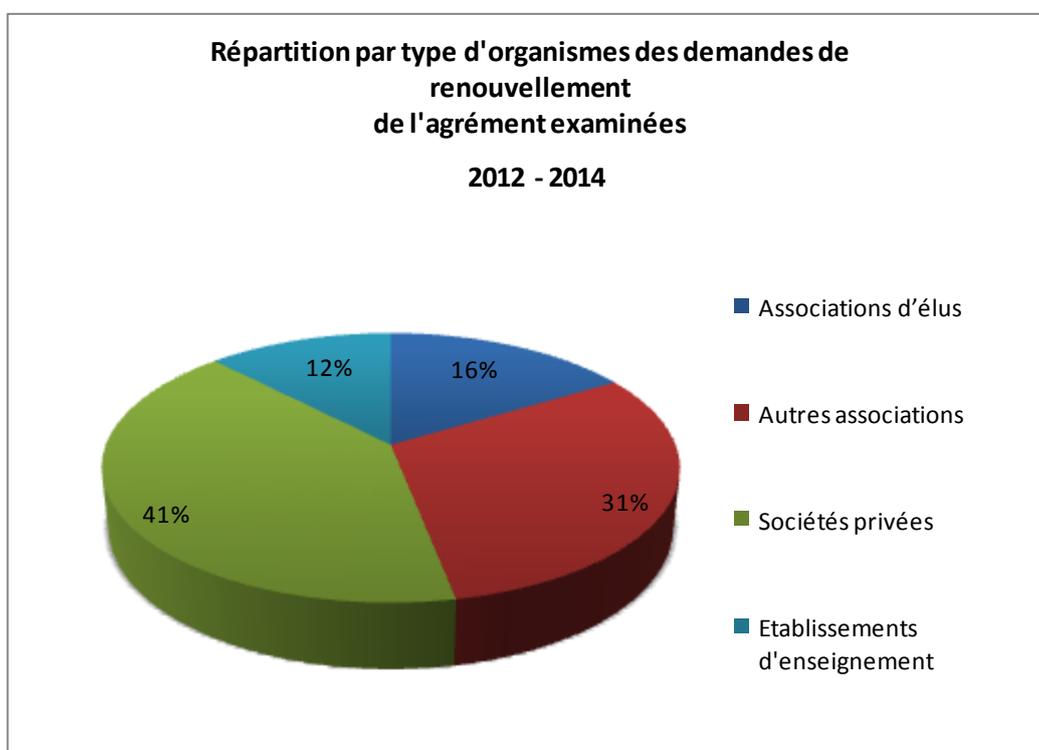
Par ailleurs, il convient de noter que la Cour administrative d'appel de Nancy, dans un arrêt du 18 novembre 2004 (Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ SARL Formatic, n°04NC00440) a confirmé la position du Conseil et la décision ministérielle qui refusait l'agrément 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).

II. Les demandes de renouvellement de l'agrément

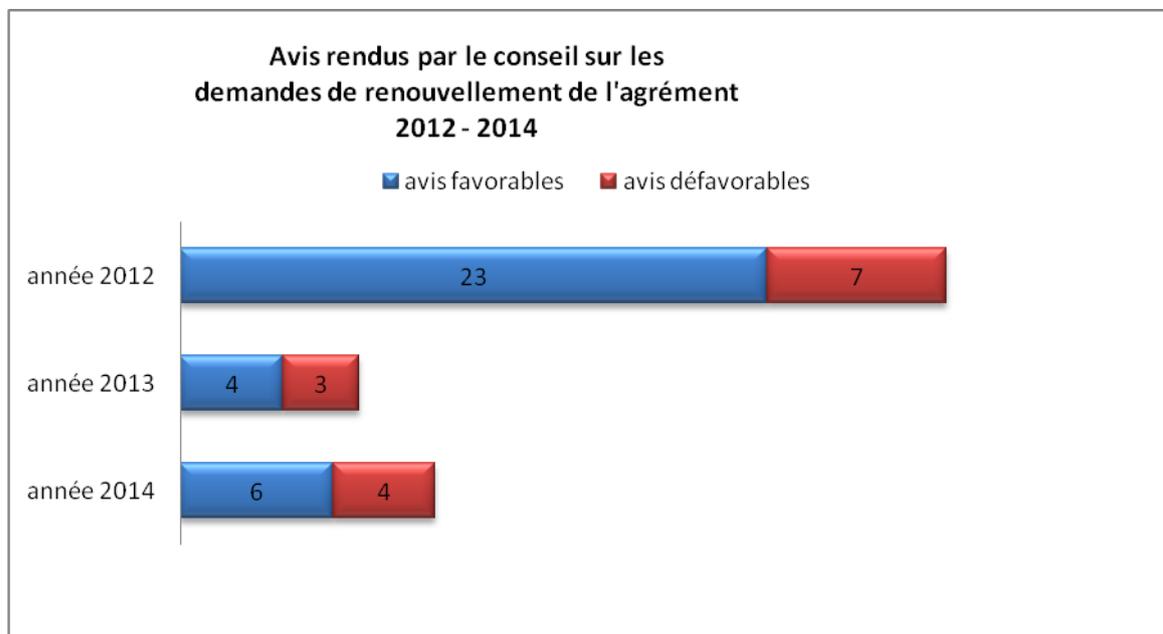
Le Conseil a examiné, sur la période 2012-2014, 47 dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément.

II-1-Répartition des demandes de renouvellement examinées



II-2-Les avis en chiffres

Les demandes de renouvellement ont donné lieu, sur cette période, à 33 avis favorables et 14 avis défavorables.



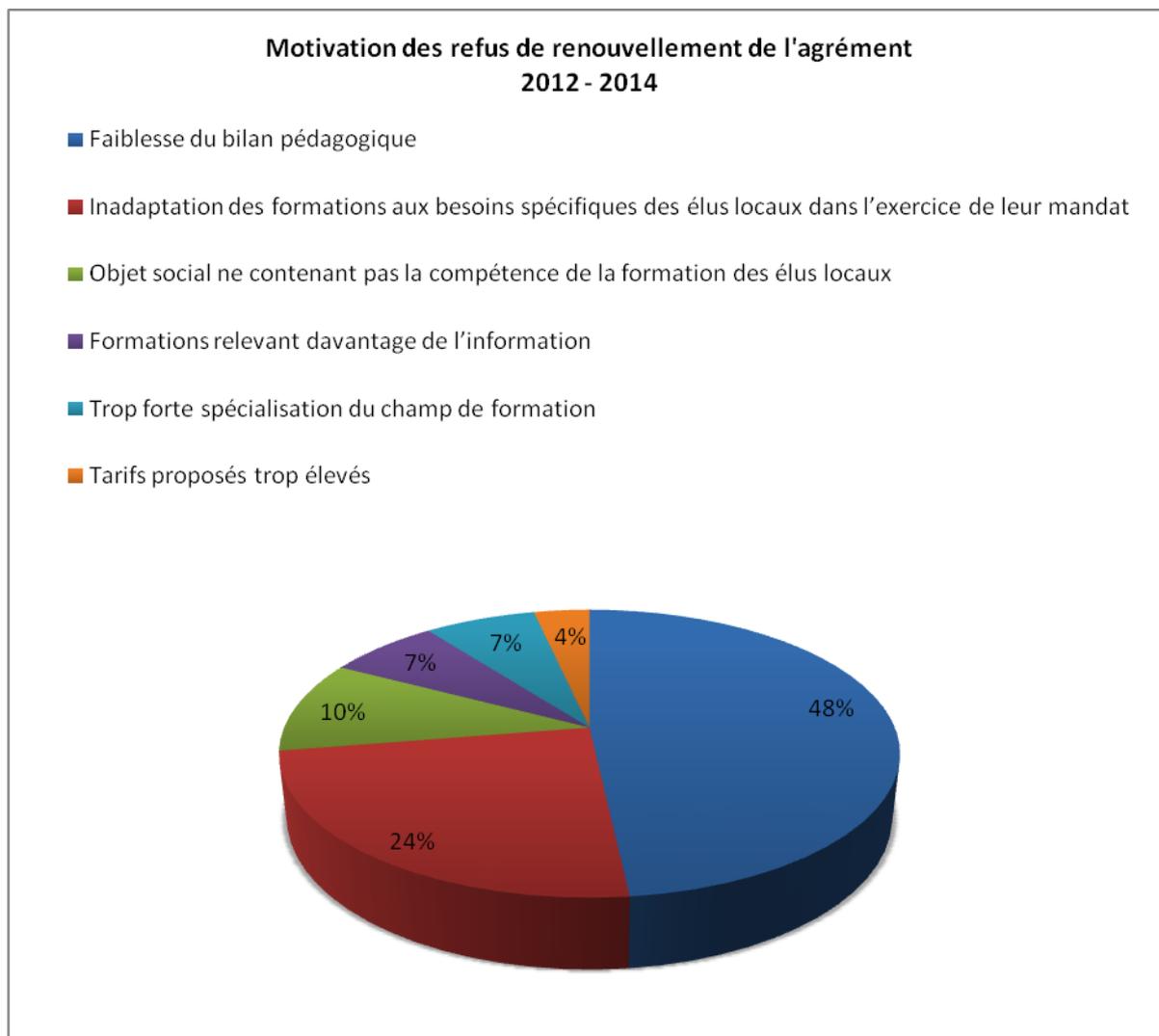
Les avis défavorables concernent 13 organismes qui avaient l'agrément depuis deux années (première demande de renouvellement) et uniquement un organisme qui était agréé depuis plus de quatre années.

Il est important de noter que le nombre d'avis rendus par le Conseil sur les renouvellements d'agrément entre 2012 et 2014 (47) est différent du nombre de demandes de renouvellement de l'agrément déposées au secrétariat du CNFEL sur cette même période (48). Cette différence s'explique par le fait qu'une association demandant le renouvellement de son agrément a retiré sa demande avant même l'examen de son dossier par le CNFEL, demande qui n'a donc pas donné lieu à un avis du Conseil.

II-3-La motivation des avis défavorables

Les 14 avis défavorables émis sur ces trois années par le CNFEL 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 suffisantes à former des élus.



La faiblesse du bilan pédagogique et l'inadaptation des formations aux besoins des élus locaux représentent à elles seules 72% des motivations de refus invoquées par le 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. Par ailleurs, alors même que leurs bilans pédagogiques étaient trop faibles, ces organismes n'avaient pour la plupart pas cherché à présenter de nouvelles formations davantage centrées sur les problématiques du mandat local dans le cadre de leur demande de renouvellement de l'agrément.

II-4-La jurisprudence

Deux organismes ont, depuis 1992, saisi le juge administratif après un refus de renouvellement d'agrément, et un seul de ces deux recours a été jugé à ce jour.

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).

III. Les recours gracieux et contentieux

Parmi les 91 organismes dont la demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément a fait l'objet d'un refus entre 2012 et 2014, 18 ont formé un recours gracieux auprès du ministre.

Reprenant les règles de cohérence du Conseil sur l'inadéquation de certaines formations trop spécialisées pour les premières demandes et, pour les demandes de renouvellement, un bilan pédagogique très faible associé à une offre de formation qui n'a pas été améliorée, le ministre a confirmé, pour toutes ces demandes, sa décision de refus d'agrément ou de renouvellement de l'agrément pour la formation des élus locaux.

Entre 2012 et 2014, deux recours contentieux ont été formés contre les décisions ministérielles refusant l'agrément à des organismes sollicitant l'agrément. Ces recours sont en cours d'instance.

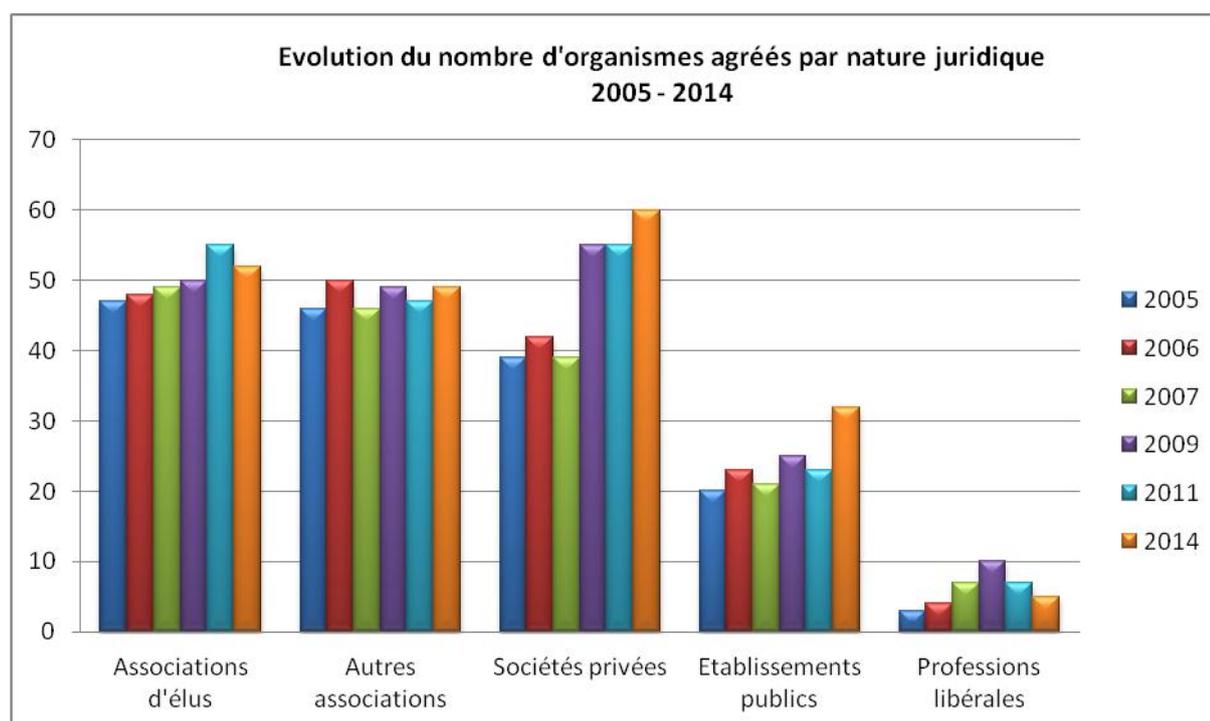
CHAPITRE II

Les 207 organismes agréés pour la formation des élus locaux

Entre 2012 et 2014, le ministre de l'intérieur a délivré l'agrément à 58 organismes et renouvelé les agréments de 33 autres. Le ministre s'est écarté de l'avis du Conseil pour 7 dossiers, soit 4 % des décisions ministérielles.

Au 31 décembre 2014, 207 organismes étaient agréés, soit 20 organismes de plus qu'au 31 décembre 2011.

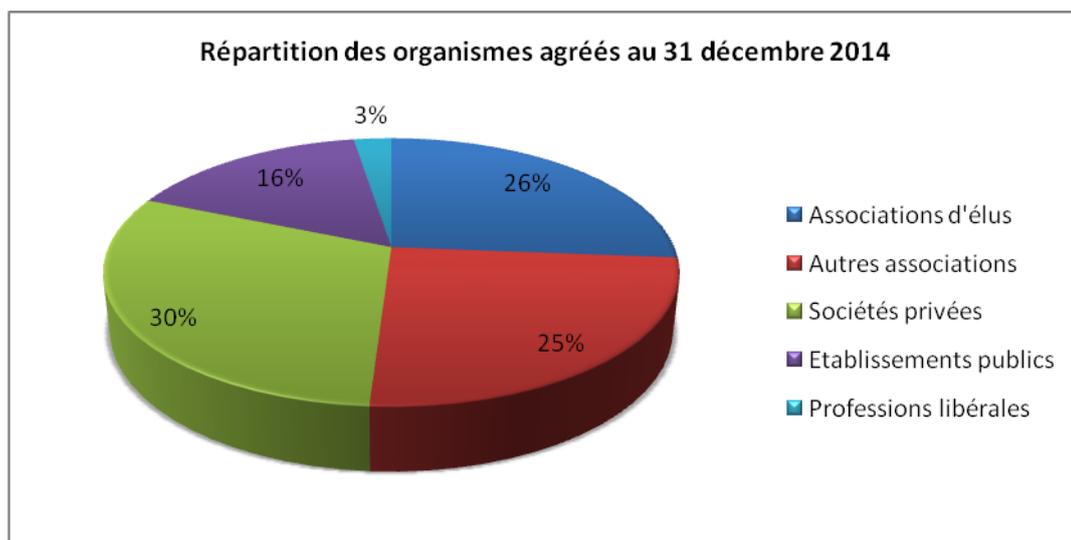
Le nombre d'organismes agréés a évolué comme suit :



La hausse du nombre d'organismes agréés sur la période 2012-2014 suit donc la même logique que les années précédentes. Toutefois, on constate une baisse du nombre de renouvellements d'agrément pour la formation des élus locaux. On est passé de 107 renouvellements sur la période 2010-2011 à 33 sur la période 2012-2014. Cette diminution s'explique par le nombre relativement faible de dossiers de demande de renouvellement d'agrément examinés par le Conseil sur cette période. En effet, à la suite de la loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens qui généralise le principe de la "décision implicite d'acceptation" en cas de silence gardé par l'administration sur une demande pendant quatre mois, priorité a été donnée à l'examen des dossiers de premières demandes d'agrément lors des séances du Conseil afin de ne pas freiner l'activité de ces structures. En effet, l'agrément des organismes déjà agréés restait valable jusqu'à une décision ministérielle contraire. L'examen de ces renouvellements ne présentait donc pas le même caractère d'urgence. C'est pourquoi les 60 dossiers de demande de renouvellement de l'agrément ont tous été examinés après l'année 2014, au premier semestre 2015.

L'analyse du type d'organismes bénéficiaires de l'agrément fait apparaître que, sur la période 2012-2014, ce sont les sociétés privées et les établissements publics qui ont progressé de manière substantielle, les autres catégories ont faiblement évolué, stagné, voire légèrement régressé.

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





I. La localisation des organismes agréés

Les organismes agréés sont implantés majoritairement en région Ile-de-France, et principalement à Paris qui totalise à lui seul 50 des 65 organismes de la région, soit 24,5 % du total des organismes agréés.

La liste des départements, hors Paris, comprenant plus de deux organismes agréés, était de 4 en 2003, 12 en 2007, 17 en 2009 et 15 en 2011.

Ces départements sont, en 2014, par ordre décroissant d'organismes agréés :

- 10 organismes agréés : Rhône ;
- 6 organismes : Haute-Garonne, Gironde, Loire ;
- 5 organismes : Seine-Saint-Denis ;
- 4 organismes : Bouches-du-Rhône, Calvados, Isère, Loire-Atlantique, Nord, Polynésie Française ;
- 3 organismes : Corse-du-Sud, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Vienne, Essonne, Nouvelle-Calédonie.

On constate que ces 17 départements détiennent sur leur territoire près de 39 % du total des organismes agréés.

Comme indiqué p.14 du présent rapport, six départements, qui ne disposaient d'aucun organisme, en sont désormais pourvus : Puy-de-Dôme, Allier, Jura, Vaucluse, Côte-d'Or et Morbihan.

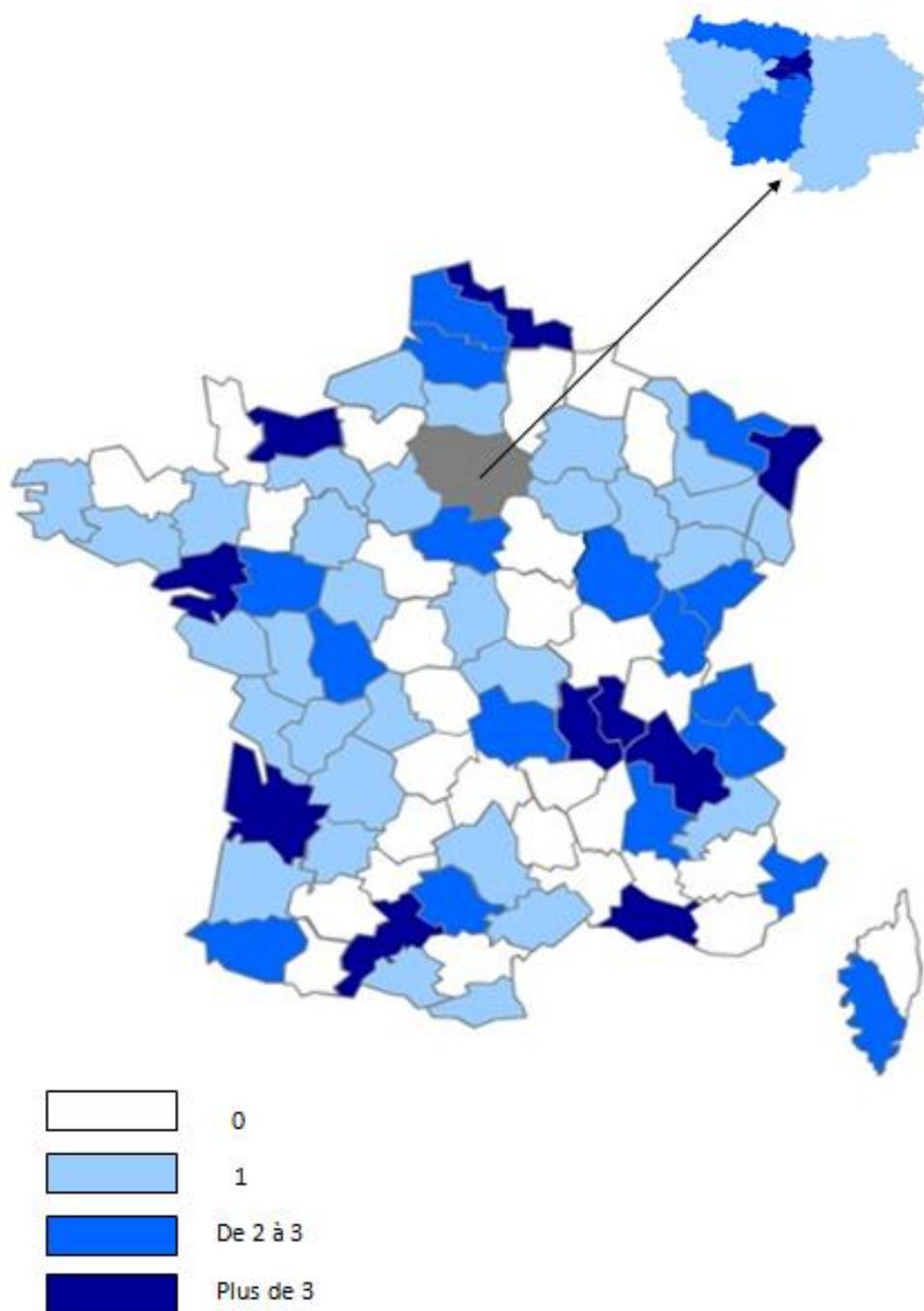
En revanche, 29 départements ne disposent d'aucun organisme agréé pour la formation des élus locaux. Il y en avait 31 en 2011 et 42 en 2003.

L'aire géographique des organismes agréés s'est donc étendue, même si certains départements en sont toujours dépourvus.

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

IMPLANTATION DES ORGANISMES AGREES PAR DEPARTEMENT

(Situation en 2014 hors DOM TOM)



Situation dans les départements d'Outre-mer :

Sur les 5 départements d'Outre-mer actuels, 4 sont actuellement pourvus d'au moins un organisme agréé. La Guyane est donc le seul département d'Outre-mer à ne pas disposer sur son territoire 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.

Situation dans les territoires d'Outre-mer :

Il convient de 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 République en Polynésie française.

La Nouvelle-Calédonie compte 3 organismes agréés et le territoire de la Polynésie Française en compte 4.

II. La répartition des organismes agréés dans les régions

Après la région parisienne, les régions comptabilisant dix organismes agréés ou plus sont la région Rhône-Alpes, la région Aquitaine et la région Midi-Pyrénées.

On constate ainsi une modification de la carte des organismes agréés avec, notamment, la région Pays de la Loire qui a vu une progression importante des structures agréées sur son territoire, passant de 4 à 8 organismes agréés.

Par ailleurs, on note que certaines régions paraissent, en considération du nombre de leurs élus, sous-représentées. Il en est ainsi notamment du Languedoc-Roussillon, de la Haute-Normandie ou du Limousin qui ne comptent qu'un organisme chacune ou encore de la région Bourgogne qui ne dispose que de 2 organismes agréés.

Enfin, on constate en 2014 que toutes les régions disposent d'un organisme agréé sur leur territoire. En 2012, 2 régions ne disposaient d'aucun organisme agréé. Toutes les régions de France métropolitaine sont donc désormais représentées.

Il convient de préciser que la majorité des organismes agréés effectuent des formations au niveau national, leurs formateurs se déplaçant à la demande des collectivités, au plus près des élus souhaitant suivre une formation. Les élus des régions faiblement dotées en organismes agréés ne sont donc pas exclus du bénéfice du dispositif relatif à leur formation.

CHAPITRE III

Un droit à la formation des élus locaux et une procédure d'agrément en constante évolution

Sur la période 2012-2014, le CNFEL a connu de nombreux bouleversements qui l'ont incité à faire évoluer son mode de fonctionnement et sa procédure. De nouvelles transformations sont à prévoir pour la période suivante, en raison d'une actualité législative et réglementaire riche, relative à la formation des élus locaux.

I. La procédure d'agrément pour la formation des élus locaux et le fonctionnement du CNFEL sur la période 2012-2014

L'activité du CNFEL entre 2012 et 2014 a été marquée par une modification du délai d'instruction des dossiers d'agrément et la procédure de renouvellement de ses membres.

La loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens modifie l'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elle généralise le principe de la « décision implicite d'acceptation » (DIA) en cas de silence gardé par l'administration sur une demande pendant deux mois.

Ce dispositif prévoit un délai dérogatoire lorsque l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie, dérogation qui doit être déterminée par décret en Conseil d'Etat. La procédure d'agrément pour la formation des élus locaux a ainsi pu bénéficier de ce délai dérogatoire de quatre mois au lieu de deux. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de cette loi le 14 novembre 2014, toute demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément qui n'aurait pas fait l'objet d'une décision ministérielle dans un délai de quatre mois est considérée comme bénéficiant d'un avis favorable.

La durée d'instruction des dossiers du CNFEL a donc été pour la première fois circonscrite dans le temps, ce qui rendait indispensable une révision de la procédure de délivrance de l'agrément afin de respecter ce nouveau délai imposé par la loi.

II.L'évolution du droit à la formation des élus locaux et les pistes d'amélioration

Face au développement du droit à la formation des élus locaux, le Conseil continuera à mener une réflexion poussée sur l'exercice de ce droit ainsi que sur l'adaptation et la qualité des formations proposées aux élus locaux.

II-1-Le droit à la formation des élus renforcé par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

La proposition de loi déposée par les sénateurs Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur devenue loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat impacte le champ de compétence du CNFEL. En effet, cette loi prévoit plusieurs mesures visant à améliorer la formation des élus locaux, telles que la création d'un plancher de crédits de formation égal à 2% du montant total des indemnités de fonction attribués aux élus et l'instauration d'une formation obligatoire la première année de l'exercice du mandat pour les élus ayant reçu délégation de fonction. Enfin, un droit individuel à la formation à destination des élus est mis en place et vient compléter le droit à la formation des élus locaux prévus aux articles L. 2123-12 et suivants du CGCT.

II-2-Remontées d'information à l'occasion de l'instruction des dossiers du CNFEL

1.Améliorer l'information des organismes sollicitant l'agrément et des collectivités locales

Bien qu'il soit au cœur de l'actualité législative et réglementaire, le droit à la formation reste peu utilisé par les élus locaux. C'est pourquoi il semble indispensable de perfectionner l'information générale relative à l'exercice de ce droit à la formation.

D'une part, afin d'améliorer la qualité des renseignements à destination des acteurs de la procédure d'agrément et des organismes demandeurs de l'agrément, l'espace du portail commun à plusieurs ministères (ministère de l'intérieur, ministère des Finances et des comptes publics et ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique), dédié au CNFEL a été régulièrement mis à jour au cours de la période 2012-2014. Une refonte du site internet sera à nouveau engagée en 2015. D'autre part, le secrétariat du CNFEL conseille et informe les organismes demandeurs de l'agrément ou les collectivités locales sur la procédure d'agrément et l'exercice du droit à la formation des élus locaux.

A cet effet, une boîte aux lettres fonctionnelle a été créée afin de faciliter l'échange d'informations : dgcl-cnfel-secretariat@interieur.gouv.fr.

Par ailleurs, le Conseil a été alerté, à plusieurs reprises, par des élus ou des collectivités locales sur le non-respect, de la part de certaines collectivités, des obligations qui leurs incombent, notamment l'obligation de voter les crédits alloués à la formation des élus locaux et d'informer les élus locaux de leur droit à formation. Il conviendra de veiller à une meilleure communication sur ce sujet auprès des collectivités.

2.La spécification des critères d'examen des dossiers d'agrément

Compte tenu des demandes d'agrément provenant d'organismes très différents, exerçant d'autres activités que l'activité de formation, les membres du Conseil tiennent à sensibiliser les organismes demandeurs au profil d'organismes recherché par le CNFEL.

Le Conseil rappelle quelques règles relatives à la constitution des dossiers d'agrément ou de renouvellement de l'agrément :

- L'importance de la pluridisciplinarité dans l'offre de formation présentée : l'offre de formation doit être variée et adaptée aux besoins fondamentaux des élus locaux dans l'exercice de leur mandat.
- La qualité des intervenants : il est recommandé que les formateurs intervenant lors des actions de formation disposent de compétences et d'expériences avérées dans le domaine de la gestion des collectivités locales.
- La durée des formations : le Conseil est attentif à la durée de chaque formation qui ne doit pas être une simple action d'information.
- Le détail des formations : il est très important pour le CNFEL que le programme de toutes les formations proposées soit suffisamment détaillé dans le dossier.
- Le tarif des formations : les membres du CNFEL portent une attention particulière aux tarifs des formations qui ne doivent pas être trop élevés.

Par ailleurs, le CNFEL tient à préciser que l'obligation de transmettre des comptes certifiés par un commissaire aux comptes, prévue au 3° de l'article R. 1221-19 du CGCT, ne s'applique qu'aux organismes y étant légalement soumis. Les autres organismes sont autorisés à joindre à leur dossier d'agrément des éléments financiers non certifiés par un commissaire aux comptes.

II-3-Projet de réflexion sur l'historique du CNFEL

Le CNFEL souhaite mener une réflexion sur l'histoire et l'évolution du Conseil depuis sa création en 1992.

Un groupe de travail, composé de certains membres du CNFEL, s'est d'ores et déjà constitué afin de mener à bien cette étude.