

CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX



RAPPORT D'ACTIVITÉ 2021

Table des matières

Introduction	4
CHAPITRE I - Bilan de l'activité du Conseil en 2021	9
I) Analyse de l'évolution du nombre de dossiers déposés	9
A. Evolution du nombre de dossiers déposés	9
B. Nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément	11
II) Les demandes de premier agrément	12
A. Les organismes demandeurs	12
B. L'origine géographique des demandes d'agrément	13
C. Les motifs des avis défavorables à l'agrément	14
III) Les demandes de renouvellement d'agrément	15
A. La répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement	15
B. L'origine géographique des demandes de renouvellement	16
C. La répartition des avis entre avis favorables et défavorables	17
D. Les motifs des avis défavorables	18
IV) les propositions d'abrogation de l'agrément	19
V) Les recours gracieux	19
VI) La jurisprudence et l'évolution contentieuse	20
CHAPITRE II - Les organismes agréés pour la formation des élus locaux	21
I) L'évolution	21
II) La répartition par type d'organisme	21
A. Concernant les organismes agréés en 2021	21
B. Concernant les 240 organismes agréés recensés au 31 décembre 2021	23
III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2021	23
Conclusion	26

Table des matières des données graphiques et chiffrées

<u>N°1 - Graphique</u> : Évolution du nombre de dossiers examinés _____	9
<u>N°2 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes d'agrément_____	10
<u>N°3 - Tableau</u> : Nombre d'organismes par type n'ayant pas demandé le renouvellement_____	11
<u>N°4 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des premières demandes d'agrément_____	12
<u>N° 5 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes d'agrément_____	13
<u>N° 6 - Graphique</u> : Motifs des refus d'agrément_____	14
<u>N°7 - Graphique</u> : Répartition des avis du CNFEL pour les premières demandes d'agrément_____	15
<u>N° 8 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des demandes de renouvellement d'agrément _____	16
<u>N° 9 - Graphique</u> : Répartition régionale des demandes de renouvellement_____	17
<u>N°10 - Graphique</u> : Motifs des refus de renouvellement d'agrément_____	18
<u>N°11 - Courbe</u> : Nombre d'organismes agréés depuis 2006_____	21
<u>N°12 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des agréments octroyés en 2021_____	22
<u>N°13 - Graphique</u> : Évolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique depuis 2006__	22
<u>N°14 - Graphique</u> : Répartition par type d'organisme des 240 organismes agréés au 31 décembre 2021_____	23
<u>N°15 - Carte</u> : Répartition des organismes agréés sur le territoire métropolitain et ultra-marin____	25

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.

Les frais de formation liés à l'exercice de ce droit constituent pour les collectivités territoriales une dépense obligatoire à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales (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.

Par ailleurs, le droit individuel à la formation des élus (DIFE), créé par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, permet à l'ensemble des élus d'acquérir des droits à formation. Les formations éligibles au DIFE recouvrent un champ plus large, puisqu'elles peuvent concerner l'exécution du mandat comme la réinsertion professionnelle.

L'année 2021 a été marquée par la publication des ordonnances n° 2021-45 et 2021-71 des 20 janvier et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, prises en application de l'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, et ratifiées par la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021. Elles ont pour **objectif** de permettre aux élus locaux d'accéder à une **offre de formation plus développée, mieux articulée avec les dispositifs de droit commun et mieux régulée**.

Les mesures réglementaires prises en application de ces ordonnances ont été publiées au cours de l'année 2021 :

- le **décret n°2021-596 du 14 mai 2021** relatif à la gouvernance de la formation des élus locaux, à l'agrément des organismes de formation des élus locaux et à la mise en œuvre et au calcul de leur droit individuel à la formation ;
- le **décret n°2021-1288 du 1^{er} octobre 2021** relatif à l'entrée en vigueur de l'article 13 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux ;
- le **décret n°2021-1708 du 17 décembre 2021** relatif à la gestion et au service dématérialisé du fonds du droit individuel à la formation des élus, aux droits et obligations des organismes de formation des élus locaux et portant diverses dispositions relatives aux droits des élus locaux et au compte personnel de formation ;
- l'**arrêté du 12 juillet 2021** portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux.

Ce nouveau dispositif législatif et réglementaire prévoit notamment :

- une **réforme de la gouvernance du dispositif** : le CNFEL, dont la composition a été modifiée, est chargé, à compter de 2022, de piloter et d'assurer l'équilibre financier du DIFE ; ce Conseil est par ailleurs complété par un Conseil d'orientation, qui comprend des représentants des organismes de formation ;
- l'évolution du DIFE qui passe d'un **système en heures à un système de monétisation des droits** ;
- l'accès des élus en 2022 à une **plateforme de formation** afin de faciliter leur accès aux formations ;
- le **renforcement des possibilités de mutualisation**, via le cofinancement des actions de formation par les collectivités et la mutualisation des outils de formation portée par les intercommunalités au profit des communes, sans dessaisissement des communes, afin de favoriser l'accès des élus des plus petites collectivités aux formations liées à l'exercice du mandat ;

- une **régulation des organismes de formation**, une **procédure d'abrogation de l'agrément** et des exigences de **reddition de comptes annuels auprès du CNFEL**. De plus, les organismes sont dorénavant soumis aux règles de **droit commun de la formation professionnelle** et les conditions de **sous-traitance** sont désormais encadrées.

Les nouvelles règles en matière de sous-traitance

Un organisme de formation titulaire de l'agrément ne peut pas sous-traiter, en tout ou partie, à un organisme qui n'est pas titulaire de l'agrément, l'organisation ou la réalisation d'une formation liée à l'exercice du mandat d'élu local. Il peut cependant recourir à un formateur extérieur à l'organisme pour dispenser une formation. Le formateur est alors seul cosignataire du contrat qui le lie à l'organisme de formation pour cette intervention.

L'organisme agréé ne peut, par ailleurs, sous-traiter l'organisation ou la réalisation d'une formation liée à l'exercice du mandat à un organisme de formation également titulaire de l'agrément, que dans la limite d'un plafond exprimé en pourcentage du montant total des frais pédagogiques de la formation et fixé initialement à 20% par l'arrêté du 12 juillet 2021 précité (ce seuil a été porté à 45 % par un arrêté du 24 février 2022 publié au Journal officiel du 5 mars 2022).

Enfin, aucune formation liée à l'exercice du mandat d'élu local ne peut faire l'objet d'une sous-traitance de second rang.

1) Composition du CNFEL

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

En application de la réforme intervenue en 2021, cette instance paritaire comprend, depuis le 1^{er} janvier 2022, vingt membres et non plus vingt-quatre : dix élus locaux représentant les communes, les établissements publics à fiscalité propre, les départements et les régions, dix personnalités qualifiées (art. R. 1221-1 du CGCT) parmi lesquelles un inspecteur de l'administration et un inspecteur des affaires sociales. La Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire du fonds DIFE, participe par ailleurs à compter de 2022, sans voix délibérative, à chaque séance du Conseil afin de l'informer sur la gestion du fonds et sur les éventuels manquements constatés de la part d'organismes agréés.

Pour la période du présent rapport, le CNFEL est composé de **vingt-quatre membres**, qui ont été nommés par **arrêté ministériel du 28 janvier 2021** (JO du 4 février 2021).

Lors de l'installation du Conseil le 8 février 2021, suite au renouvellement général de ses membres, les membres ont procédé à l'élection du **Président du Conseil, M. Thierry TASSEZ**, ainsi que des trois vice-présidents : Mmes Dominique MARTIN-GENDRE, adjointe au maire de Dijon et Gisèle FROMAGET, maire de Cerville et M. Guy BILLOUDET, maire de Feillens. Ils ont également désigné deux assesseurs : Mme Reine WAKOTE, maître de conférences et M. Bertrand SABOT, personnalité qualifiée.

Le décret n° 2021-596 du 14 mai 2021 a par ailleurs inscrit dans le code général des collectivités territoriales une **incompatibilité** entre le mandat de membre du Conseil national et l'exercice de **fonctions de direction ou d'administration d'un organisme de formation titulaire d'un agrément**, ainsi que la **détention de participations dans un tel organisme**.

2) Rôle du CNFEL

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

A compter de 2021, le Conseil national de la formation des élus locaux a vu son rôle renforcé. Le ministre chargé des collectivités territoriales peut désormais, au terme d'une procédure contradictoire, suspendre l'agrément d'un organisme à titre conservatoire en cas de manquement à ses obligations. **Le CNFEL est alors obligatoirement consulté pour avis sur la proposition d'abrogation de l'agrément** à l'issue de la période de suspension, la décision relevant du ministre chargé des collectivités territoriales.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le CNFEL exerce par ailleurs de **nouvelles missions** visant notamment à garantir l'équilibre financier de la formation des élus locaux. En ce sens, il est chargé de formuler des avis et des recommandations sur la formation des élus et la situation financière du fonds DIFE. Par ailleurs, à la demande du Gouvernement, il peut formuler un avis sur tout projet de texte relatif à la formation des élus locaux.

Enfin, un **Conseil d'orientation**, au sein duquel les organismes de formation sont représentés, est créé et placé auprès du Conseil afin d'élaborer un répertoire des formations liées à l'exercice des mandats locaux. Le Conseil d'orientation, **dont les membres ont été nommés par arrêté du 2 mars 2022** publié au Journal officiel du 5 mars 2022, sera installé au cours du premier semestre 2022 et pourra en outre formuler toute proposition en vue d'améliorer la qualité des formations liées à l'exercice des mandats locaux et leur évaluation, à sa propre initiative, ou à la demande du Conseil national ou du ministre chargé des collectivités territoriales.

3) Procédure

La procédure d'agrément comporte plusieurs étapes décrites aux articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du CGCT. La liste des documents à fournir ainsi que le calendrier des séances du CNFEL sont par ailleurs précisés sur le site internet de ce Conseil :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/conseil-national-de-la-formation-des-elus-locaux-cnfel>

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

Une fois finalisé, le dossier de demande d'agrément, accompagné des pièces nécessaires à son instruction, doit être transmis en trois exemplaires au préfet du département dont dépend le principal établissement de l'organisme demandeur. Ce dépôt est effectué contre récépissé délivré par les préfectures après vérification du contenu du dossier. Le dossier est ensuite transmis à la direction générale des collectivités locales (DGCL), chargée du secrétariat du CNFEL, pour instruction. Le secrétariat du Conseil peut demander des documents manquants ou des renseignements complémentaires à l'organisme demandeur de l'agrément. **En pratique, pour être inscrit à l'ordre du jour d'une séance du Conseil, qui se réunit en moyenne 6 fois par an, un dossier doit être complet au moins 3 semaines avant celle-ci.**

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 ». **Cette condition de recevabilité est vérifiée par la DGCL.**

Au vu de l'**avis motivé du CNFEL**, le ministre chargé des collectivités territoriales, accorde ou refuse l'agrément sollicité, **sans compétence liée**. La **décision ministérielle** est ensuite notifiée à l'organisme par le préfet du département, par lettre recommandée avec accusé réception. C'est la **date de réception de la décision par l'organisme qui fait débiter la durée de validité de l'agrément**.

Les changements de procédure prévus par la réforme de la formation des élus locaux

La réforme a clarifié le fait que les organismes agréés doivent déposer un **nouveau dossier d'agrément dès lors qu'un changement de la personne qui dirige ou gère la personne morale** exerçant l'activité de formation est intervenu. Si une décision favorable intervient, l'agrément sera renouvelé pour une durée de quatre ans.

L'organisme de formation titulaire de l'agrément est par ailleurs tenu de **faire connaître** au préfet du département où est situé son principal établissement, dans les trois mois, **tous les changements survenus dans son administration, ainsi que toutes les modifications apportées à ses statuts**.

Le nouvel article L. 1221-3 précise que l'agrément est délivré au regard des garanties apportées par l'organisme sur la **régularité de sa gouvernance et de sa gestion et sur sa capacité à organiser des formations de qualité**, conformes au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat.

A compter de 2022, les organismes agréés doivent ainsi fournir avant le 30 juin de chaque année un rapport d'activité qui comprend, pour l'année civile précédente, leurs comptes relatifs à la formation des élus locaux, et distinguent, au sein de leurs recettes, celles qui ont été financées par le droit individuel à la formation, de celles qui ont été financées par les collectivités territoriales. Sans la transmission de ce rapport auprès du préfet de département et auprès du CNFEL, un organisme agréé ne peut pas prétendre au renouvellement de son agrément et une procédure de suspension peut être initiée à son encontre.

L'organisme de formation dont l'agrément est **abrogé ne peut pas solliciter de nouvel agrément pendant une période d'un an**.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2022, les **délais de dépôt des demandes de renouvellement sont uniformisés** : toute demande de renouvellement doit être déposée au plus tard trois mois avant la date de fin de l'agrément.

4) Délai d'instruction

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

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

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

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

5) Durée de validité des agréments

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

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

Si la demande de renouvellement n'a pas été reçue en préfecture au plus tard trois mois avant la date de fin de l'agrément, l'organisme de formation perd son agrément à la fin de la durée réglementairement prévue. Si un dossier est déposé à l'issue du délai précité, il sera alors étudié comme une première demande d'agrément dont la validité, si elle fait l'objet d'une décision favorable, sera de deux ans.

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

CHAPITRE I : Bilan de l'activité du Conseil en 2021

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

A. Evolution du nombre de dossiers examinés

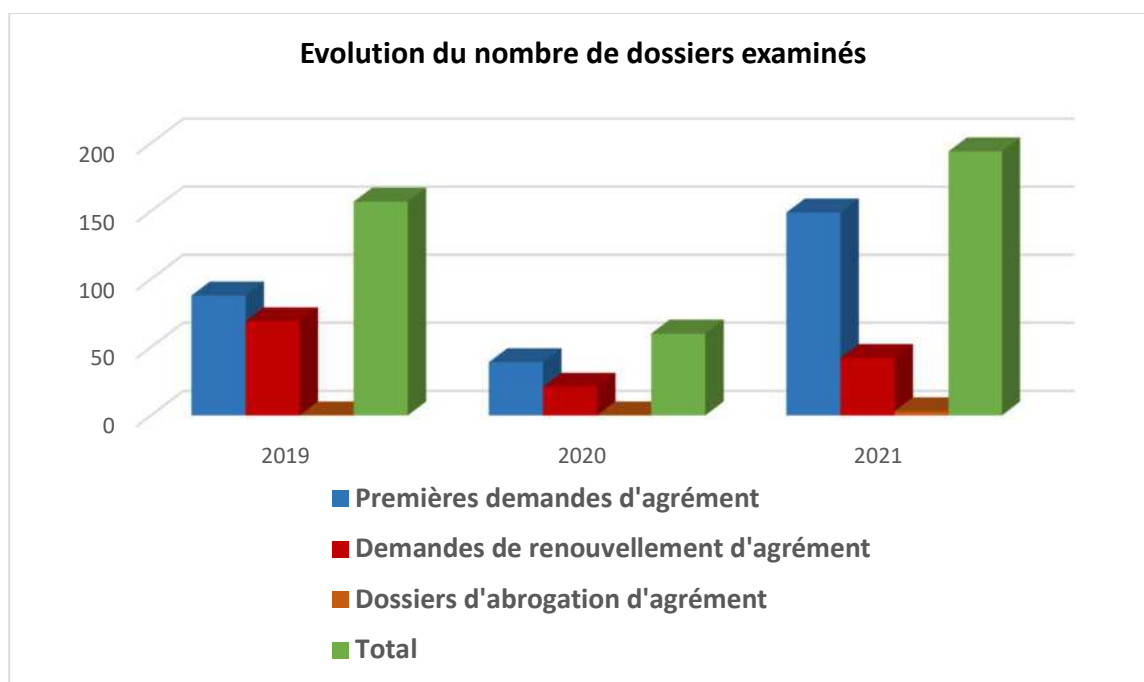
En 2021, 195 dossiers ont été déposés, soit un niveau supérieur à la moyenne annuelle constatée sur les 4 années précédentes : moyenne de 128,5 dossiers par an sur la période 2019-2020 et de 87,5 dossiers sur la période 2017-2018.

Après une année 2020 au cours de laquelle le Conseil ne s'était réuni qu'à deux reprises, en raison de la crise sanitaire, puis de la fin du mandat des membres du Conseil, l'année 2021 est marquée par un nombre exceptionnel de demandes. Le contexte post électoral, l'application des premières mesures liées à la réforme de la formation des élus locaux, notamment dans le cadre de la sous-traitance et l'obligation de déposer un nouveau dossier lors d'un changement de dirigeant, expliquent également la hausse du nombre de demandes examinées par le CNFEL.

Les membres du CNFEL ont examiné 194 dossiers sur 195, un dossier ayant fait l'objet d'une décision implicite d'acceptation.

Disposant dorénavant de la possibilité de se réunir en visioconférence, le Conseil s'est adapté à cette forte demande en se réunissant à sept reprises pour examiner les 194 dossiers de demandes d'agrément et de renouvellement, ainsi que, **pour la première fois, les dossiers de trois organismes dont l'agrément avait été suspendu à titre conservatoire puis abrogé par la suite.**

Le Conseil a donc examiné au total 197 dossiers dont 77% de premières demandes d'agrément, 22% de demandes de renouvellement et 1 % de dossiers portant sur une proposition d'abrogation.



En 2020, le CNFEL n'avait été en mesure d'examiner que 60 dossiers, en raison des confinements et de l'impossibilité de réunir le Conseil dès le mois d'août. Aussi, l'année 2019 permet davantage de percevoir l'évolution du nombre de dossiers examinés en 2021.

Le nombre total de dossiers examinés a augmenté de plus de 25% entre 2019 et 2021, avec une évolution de 157 à 197 dossiers, soit 40 dossiers supplémentaires entre ces deux années. L'encadrement de la sous-traitance ou l'obligation d'organismes agréés de déposer un nouveau dossier d'agrément en cas de changement de dirigeant expliquent en partie l'augmentation des demandes d'agrément constatée dès l'été 2021.

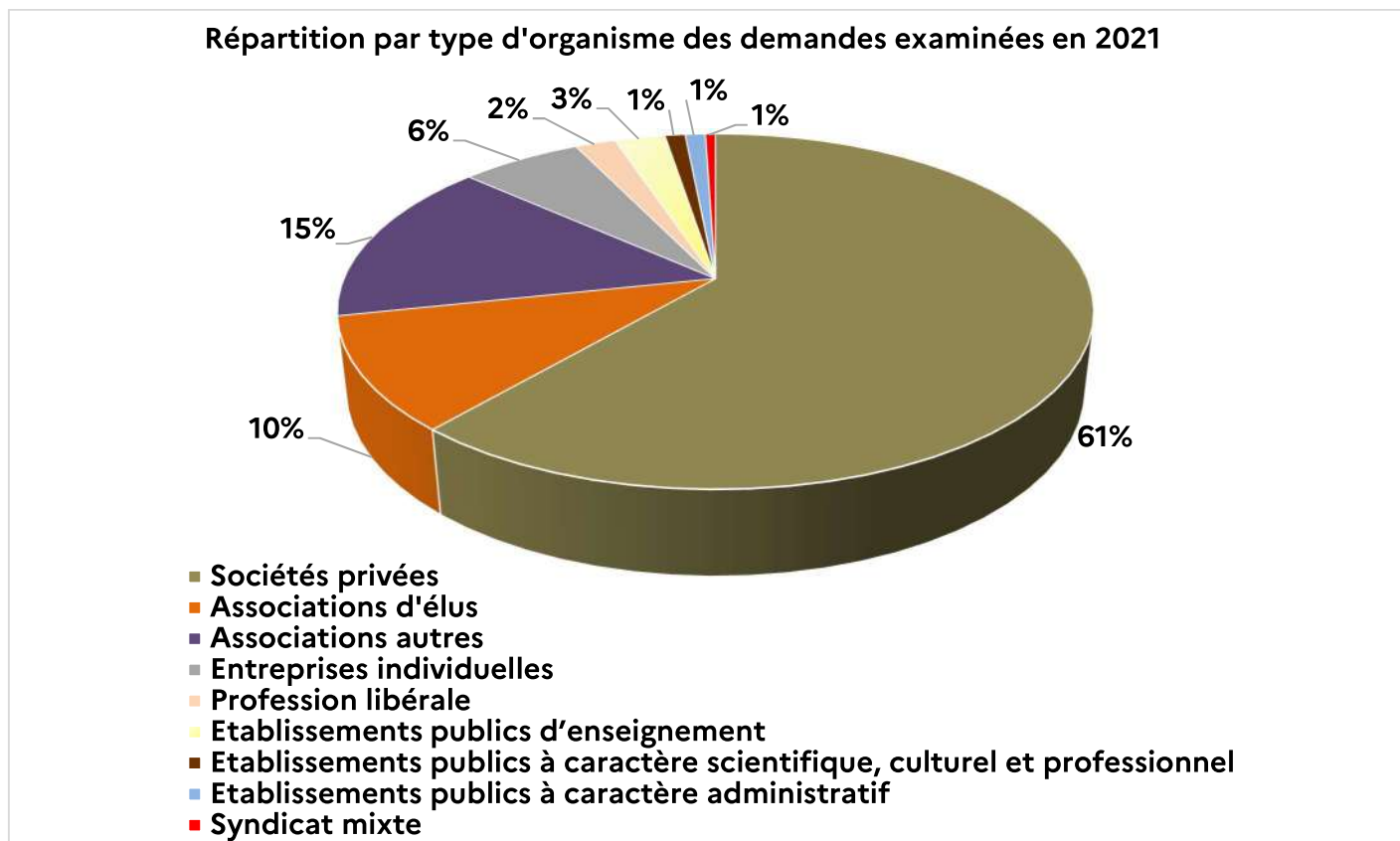
La proportion des premières demandes d'agrément en 2021 est en hausse par rapport aux années précédentes puisque les dossiers de primo agrément représentent 77% des dossiers contre 56% en 2019 et 65% des dossiers examinés en 2020.

Corrélativement, la proportion de demandes de renouvellement sur le total des dossiers examinés est en baisse continue : 22 % des dossiers en 2021 contre 44% en 2019 et 35% en 2020.

Pour l'année 2021, de manière inédite, la mesure étant nouvelle, l'examen de trois dossiers d'organismes préalablement à l'abrogation de leur agrément représente 1% des dossiers examinés.

Le « sursis à statuer », encadré par le délai d'instruction des dossiers, et rappelé dans les dispositions du règlement intérieur adopté le 8 février 2021, a été utilisé à une seule reprise sur la période considérée et a été suivi d'une décision de refus d'agrément.

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



Sur les 194 organismes concernés, 61% sont des sociétés privées qui regroupent à la fois des Sociétés anonymes (SA), des Sociétés à responsabilité limitée (SARL), des Sociétés par actions simplifiées (SAS), des Sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU), des Sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL), des Entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL), des Sociétés coopératives d'intérêt collectif de forme SA (SCIC SA), et des Sociétés coopératives et participatives (SCOP SA).

Les associations représentent 25% des organismes requérants mais en 2021, la part des associations représentant les élus (10%) est inférieur à celui des autres associations (15%).

6% sont des entreprises individuelles, qui comprennent les entreprises individuelles, les auto-entrepreneurs, les travailleurs indépendants et les micro entreprises.

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

Le nombre d'organismes n'ayant pas demandé le renouvellement de leur agrément a baissé en 2021 et concerne 15 organismes, soit 26 % des 58 agréments arrivés à échéance, en légère hausse par rapport à 2020, année au cours de laquelle 11 organismes n'avaient pas sollicité le renouvellement de leur agrément.

En 2021, les organismes ne déposant pas de demande de renouvellement sont majoritairement des sociétés privées (5), des associations d'élus (4) et des établissements d'enseignement (3). Le volume global des associations d'élus n'ayant pas déposé de demande de renouvellement est stable (4 en 2021 et en 2020), celui des sociétés est en hausse (5 en 2021 contre 0 en 2020). La part des établissements publics et d'enseignement est légèrement en baisse (4 en 2021 contre 2 en 2020).

Deux organismes ayant oublié de déposer leur dossier de renouvellement d'agrément avant l'expiration de ce dernier ont par la suite déposé une demande de premier agrément, conformément aux dispositions du CGCT. Seul un dossier a été examiné en 2021 par le Conseil et a été agréé pour 2 ans ; le second sera examiné par le Conseil en 2022.

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

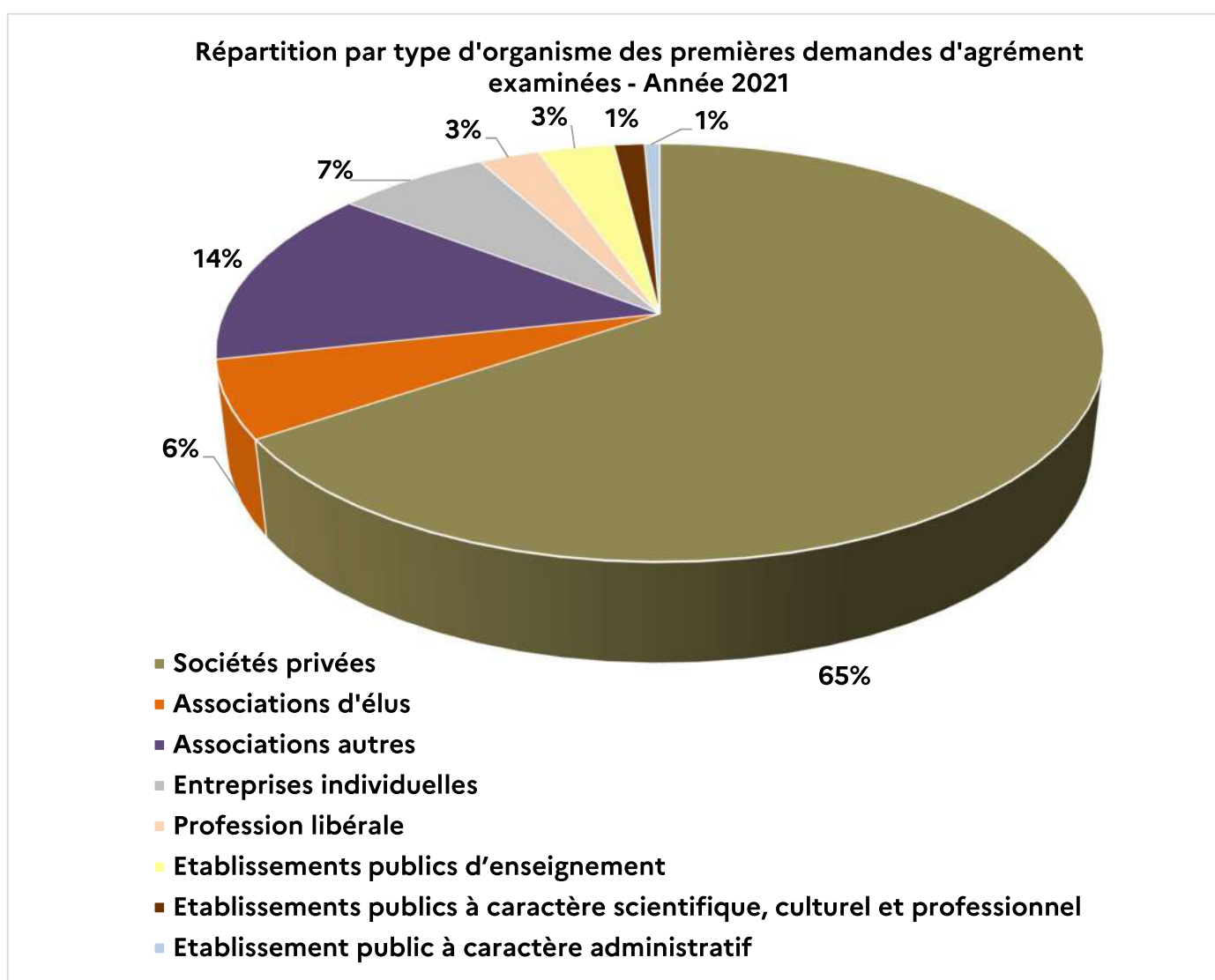
Types d'organismes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Associations d'élus	-	-	-	-	5	1	-	-	9	4	4
Autres associations	5	-	-	-	6	6	4	1	11	4	2
Sociétés privées	4	4	3	1	4	12	9	8	10	0	5
Etablissements publics	1	-	-	1	2	1	-	-	0	2	1
Etablissements d'enseignement	1	-	1	-	3	1	3	2	1	0	3
Exercice libéral - Eurl	1	1	-	-	3	-	-	1	1	1	0
TOTAL	12	5	4	4	23	21	16	12	32	11	15

II) Les demandes de premier agrément

A. Les organismes demandeurs

Les organismes dont la demande de premier agrément a été examinée par le CNFEL en 2021 sont au nombre de 151. Si l'on détaille ces demandes par type d'organismes, on dénombre :

- 99 sociétés privées ;
- 30 associations dont 9 associations d'élus ;
- 10 entreprises individuelles dont 4 micro-entreprises, 3 entreprises individuelles et 3 auto entrepreneurs ;
- 4 personnes exerçant une profession libérale ;
- 5 établissements publics d'enseignement ;
- 2 établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- 1 établissement public à caractère administratif.



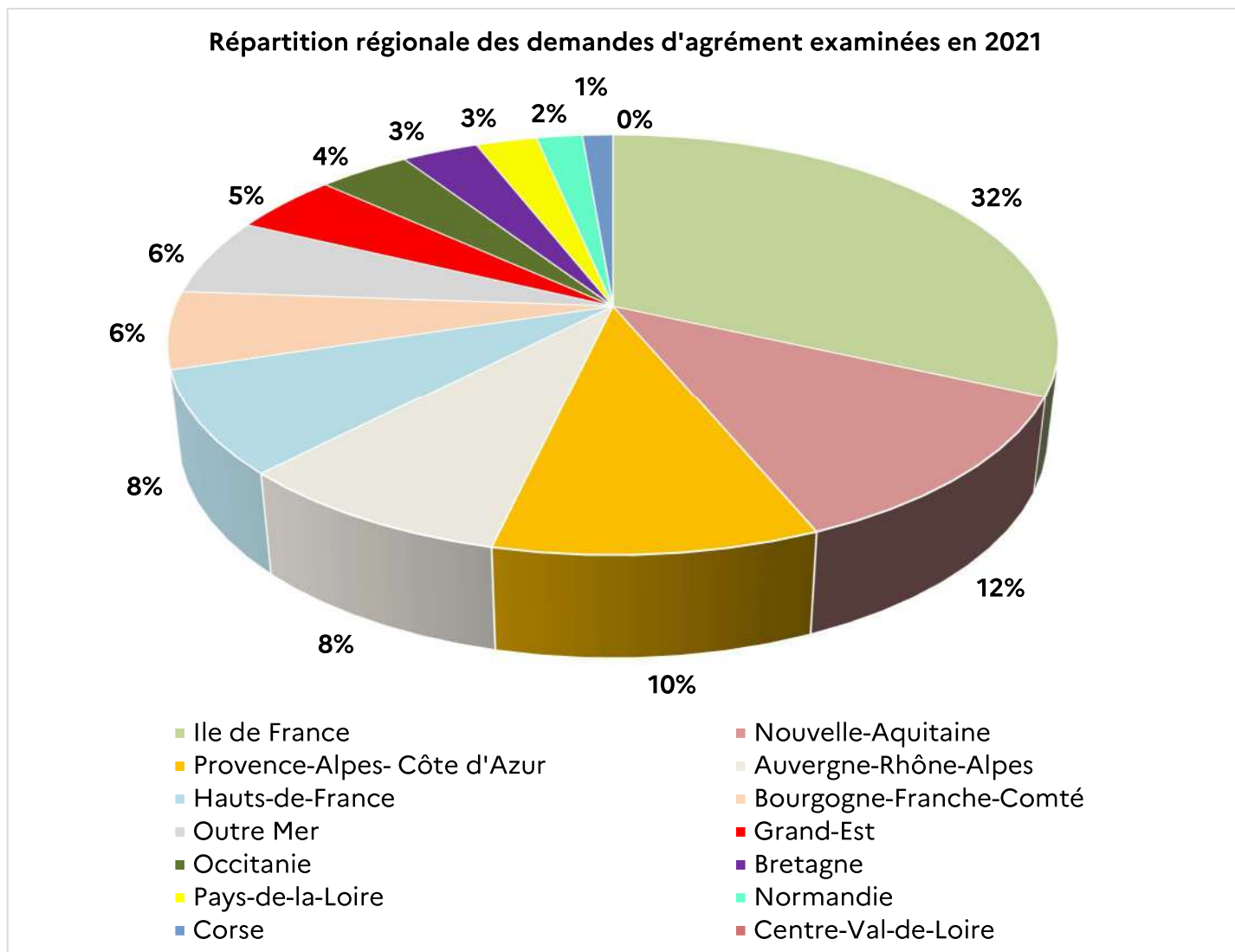
La part des sociétés privées est stable et reste à un niveau très élevé (65 % en 2021). Celle des entreprises individuelles est également stable, à 7%, alors que celle des professions libérales progresse de deux points (croissance de 1% à 3 %).

Si la part des associations est stable à 20%, celle des associations d'élus a légèrement baissé de trois points pour s'établir en 2021 à 6%.

Enfin, la part des établissements publics d'enseignement a baissé d'un point passant à 3% en 2021, alors que celle des autres types d'établissements se stabilise autour de 1% depuis 2019.

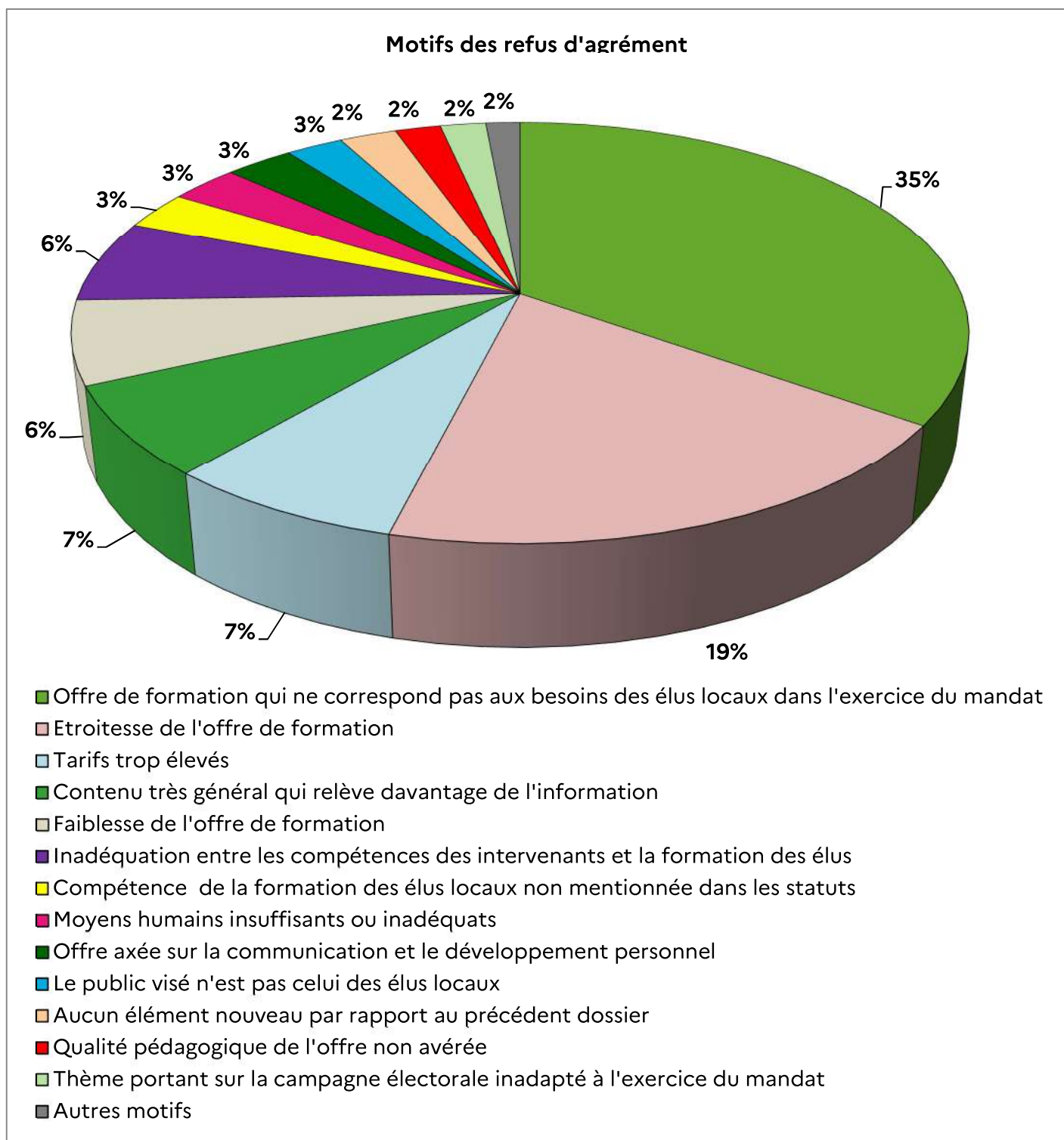
B. L'origine géographique des demandes d'agrément

La majorité des demandes d'agrément examinées en 2021 provient à nouveau d'organismes dont le principal établissement est situé en Ile-de-France, qui totalise 32% des demandes et en particulier du département de Paris qui totalise 19% des demandes.



Par ordre décroissant, la Gironde (7%), le Var (5%), à parts égales les Hauts-de-Seine, le Nord, les Bouches-du-Rhône (4% chacun), puis le Rhône et la Côte-d'Or (3,3% chacun), sont les départements qui totalisent le plus grand nombre de demandes d'agrément après Paris. Viennent ensuite la Loire, la Somme et la Réunion avec 2,6% chacun.

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



L'inadaptation des formations aux besoins des élus locaux dans l'exercice de leur mandat (35%) et l'étroitesse de l'offre (19 % des demandes présentent une offre de formation peu diversifiée ou monothématique) représentent 54 % des motivations des avis défavorables du Conseil et révèlent la faiblesse pédagogique de ces dossiers.

Les membres du CNFEL intègrent le fait que la motivation relative à l'étroitesse de l'offre de formation ne pourrait plus, à elle seule, constituer un motif d'avis défavorable, dans la mesure où les sous-traitants, qui interviennent le plus souvent sur un champ restreint de formation, doivent désormais détenir un agrément ministériel pour pouvoir former des élus locaux à l'exercice de leur mandat et également lorsque le répertoire des formations sera établi, si la thématique de l'offre en question est présente au sein du répertoire.

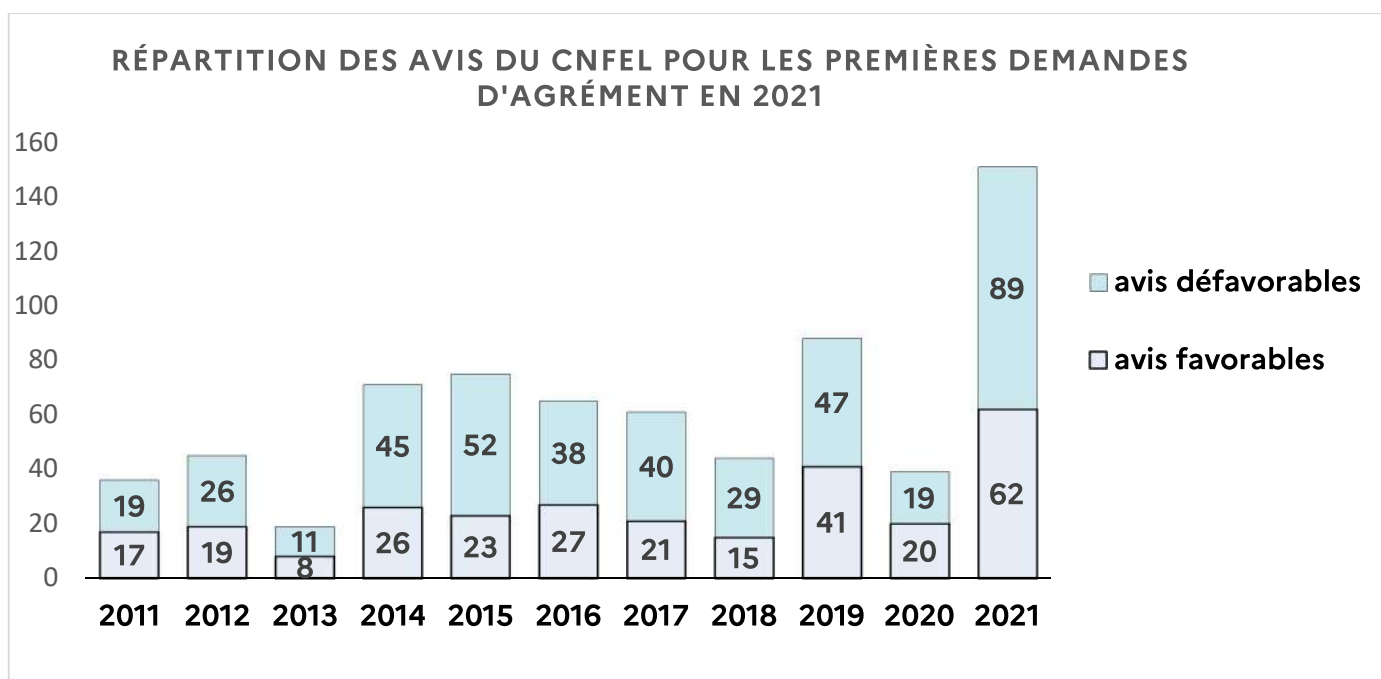
En ajoutant le contenu très général de formations qui s'apparentent davantage à de l'information (7% des motifs), la qualité pédagogique des formations proposées constitue un axe d'amélioration pour les organismes candidats à l'agrément.

La cherté des tarifs proposés par les organismes représente 7 % des motifs développés par le Conseil et constitue encore la troisième motivation des avis défavorables à l'agrément. Les tarifs trop élevés sont souvent relevés car le Conseil s'assure que tout élu, quelle que soit la taille de sa collectivité, puisse bénéficier de formations adaptées.

La limitation du coût horaire des formations financées dans le cadre du DIFE, qui a été diminuée de 100 € à 80 €, au cours de l'année 2021 a une légère incidence à la baisse sur les tarifs proposés par les organismes requérants.

Sous le seuil des 5%, se trouvent la faiblesse des moyens humains, l'offre de formation axée sur la communication ou le développement personnel, l'absence de formation destinée spécifiquement au public des élus ou encore l'absence de mention dans les statuts de la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux. Ces derniers motifs, ainsi que les tarifs élevés, s'associent généralement à d'autres motifs et ne constituent pas à eux seuls un critère d'avis défavorable à l'agrément.

Depuis 10 ans, la répartition entre les avis favorables et les avis défavorables a ainsi évolué :



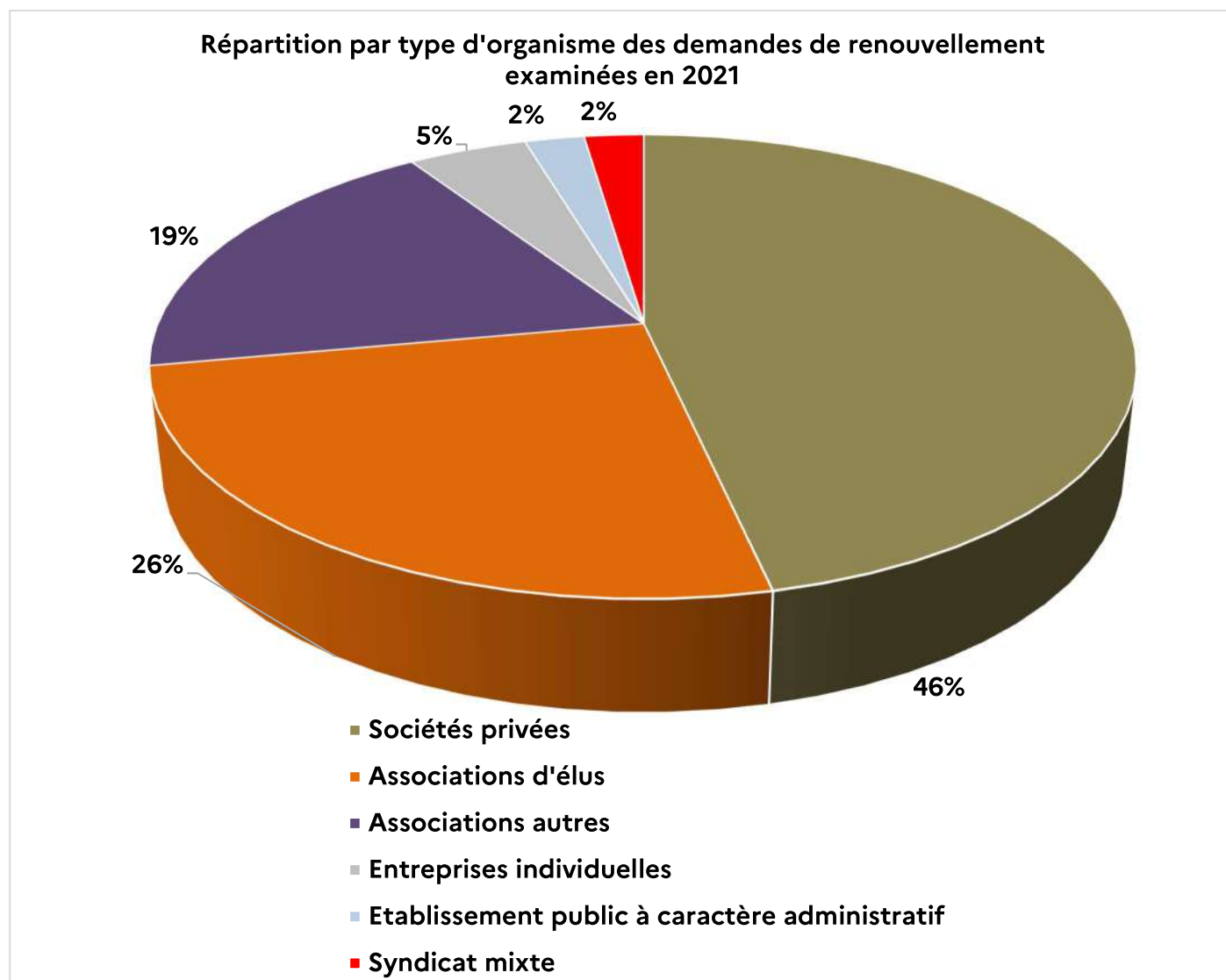
De 2011 à 2019, le taux d'avis défavorables rendu par le CNFEL est systématiquement supérieur à 50%, et même au-delà de 65 % depuis 2017. Après une année 2020 atypique, compte tenu du faible nombre de dossiers déposés, où le taux d'avis favorables représentait 51 %, le taux d'avis défavorables en 2021 est de nouveau largement supérieur à 50% (59% des dossiers examinés).

III) Les demandes de renouvellement d'agrément

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

En 2021, le Conseil a examiné 43 dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément contre 69 dossiers examinés pour l'année 2019 prise en référence.

La répartition en 2021 par organisme est la suivante :



Les dossiers de renouvellement ont été majoritairement déposés par des sociétés privées (20 dossiers soit 46%). Parmi les 19 associations ayant formulé leur demande de renouvellement d'agrément, 11 sont des associations locales ou nationale d'élus, soit 58 % des associations.

Sont également recensées 2 demandes émanant d'entreprises individuelles, une formulée par un établissement public à caractère administratif et une par un syndicat mixte.

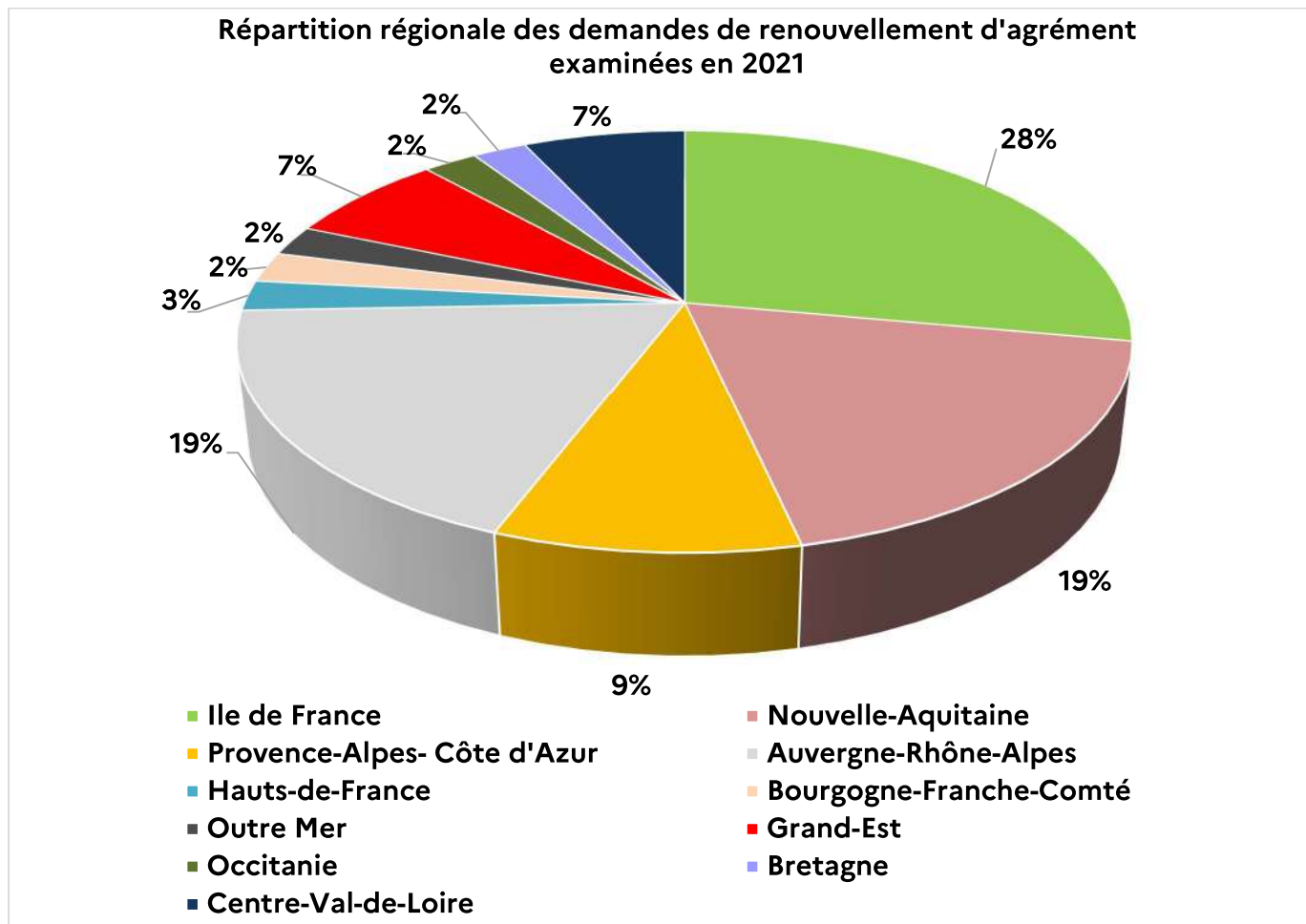
B. L'origine géographique des demandes de renouvellement

A l'instar des demandes de premier agrément, l'Ile-de-France est la région prédominante en matière de demandes de renouvellement, en particulier le département de Paris qui totalise 26% des demandes au niveau national et 92% des demandes franciliennes. Comme pour la période précédente, l'Ile-de-France totalise 28% des dossiers examinés en 2021 (12 dossiers examinés sur les 43 recensés).

Par ordre décroissant, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine sont ex-aequo et représentent chacune 19% des demandes de renouvellement, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur représente 9% des demandes, puis les régions Centre-Val-de-Loire et Grand-Est qui totalisent chacune 7% des dossiers de renouvellement.

Excepté la Corse, la Normandie et les Pays-de-la-Loire, les autres régions françaises sont concernées par l'examen d'au moins une demande de renouvellement.

S'agissant des départements, viennent après Paris, par ordre décroissant, ceux du Rhône (12%) et de la Gironde avec 7%. Avec 2 demandes de renouvellement d'agrément examinées par entité, les départements des Bouches-du-Rhône, des Pyrénées-Atlantiques et de la Savoie représentent par ailleurs chacun 5% des demandes de renouvellement d'agrément.



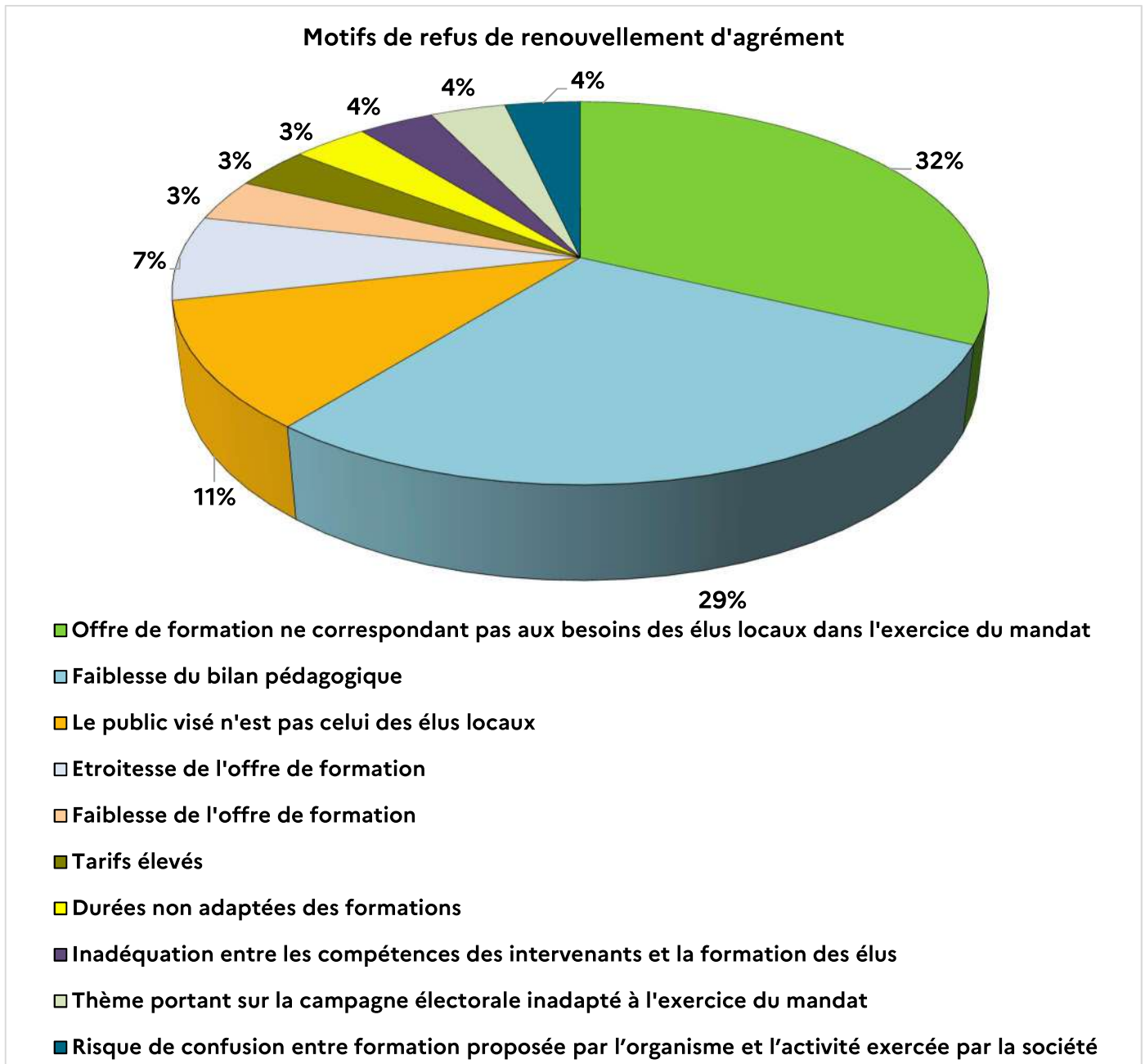
C. La répartition entre avis favorables et avis défavorables

Parmi les 43 dossiers de renouvellement examinés, les membres du CNFEL ont émis un avis favorable pour 33 dossiers, un avis défavorable pour 9 autres demandes et un sursis à statuer pour un dossier.

La part des avis favorables est en baisse en 2021 et rejoint les taux relevés entre 2012 et 2014 : ils représentent 77% en 2021, alors que les avis favorables émis par le CNFEL représentaient plus de 83% depuis 2015.

Le taux des avis défavorables, qui s'élevait à 10% pour les années 2019-2020, représente 23% en 2021.

D. Les motifs des avis défavorables



Le Conseil souligne, le plus souvent, que les organismes ne proposent pas une offre adaptée aux besoins des élus pendant l'exercice de leur mandat.

Les 9 avis défavorables ont été rendus au motif principal d'une justification insuffisante d'activité de formation en direction des élus. Associée au constat d'une **offre de formation inadaptée aux besoins des élus dans l'exercice quotidien de leur mandat (32%)**, la **faiblesse du bilan pédagogique** représente **29%** des motivations de refus invoqués par le Conseil.

Un bilan pédagogique faible s'apprécie sur un plan statistique par le faible nombre d'élus formés sur une période considérée, ou par la baisse importante d'élus formés par rapport à la période précédente d'agrément ou pendant la durée de l'agrément qui s'achève. Le Conseil constate dans les dossiers examinés le faible nombre d'élus formés et l'absence de régularité de certains organismes dans le rythme de formation des élus locaux pendant toute la période de l'agrément, sans en apporter de justification au-delà du 1^{er} confinement du printemps 2020.

Le CNFEL considère que la faiblesse du bilan pédagogique démontre que les organismes concernés ne disposent pas d'une capacité à proposer une offre de formation adaptée aux besoins des élus, ne s'adressent pas suffisamment à ce public (11% des motivations), ou ne modifient pas pour autant l'offre de formation monothématique qu'ils proposent dans le cadre du renouvellement (7%).

Les demandes de renouvellement ont abouti à une décision favorable pour 33 organismes et une décision défavorable pour 10 d'entre eux.

IV) Les propositions d'abrogation d'agrément

Les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux prévoient désormais une procédure d'abrogation de l'agrément : lorsqu'il constate des manquements des organismes agréés, le ministre chargé des collectivités territoriales peut suspendre l'agrément pour une durée maximale de quatre mois, à titre conservatoire. Avant l'expiration de ce délai, et après avis du CNFEL, le ministre peut abroger l'agrément ; l'organisme qui en bénéficiait ne peut alors solliciter de nouvel agrément pendant une période d'un an.

Au cours de l'année 2021, le CNFEL a été consulté sur trois propositions d'abrogation d'agrément, pour lesquelles il a émis un avis favorable unanime, compte tenu de la gravité des faits signalés et de l'absence de transmission d'éléments probants par les 3 organismes concernés dans le cadre de la procédure contradictoire. Les décisions d'abrogation prises par la ministre chargée des collectivités territoriales, ont été publiées sur le site internet ministériel dédié aux collectivités locales à la rubrique CNFEL.

V) Les recours gracieux

Parmi les organismes dont la demande d'agrément ou de renouvellement a fait l'objet d'une décision ministérielle de refus en 2021, **quinze** ont formé un **recours gracieux** auprès de la ministre chargée des collectivités locales, dont deux ont été formulés contre un refus de renouvellement d'agrément.

Par rapport à la moyenne annuelle sur la période 2019-2020 (9 recours par an), le nombre de recours gracieux a augmenté de 60%. Néanmoins, si on rapporte ce chiffre aux décisions de refus d'agrément ou de renouvellement, la proportion des recours gracieux évolue à la baisse de 24% à 15%.

Alors que les décisions de refus représentent 59% des dossiers examinés par le CNFEL pour les demandes de primo-agrément, le ratio des recours gracieux formulés contre ces décisions de rejet est relativement faible et stable (14% des décisions). Le nombre de recours gracieux formés contre des décisions de non-renouvellement est par ailleurs en baisse pour atteindre 20% en 2021.

La ministre a confirmé sa décision de refus d'agrément ou de renouvellement d'agrément pour l'ensemble des demandes, en s'appuyant sur l'analyse du Conseil.

VI) La jurisprudence et l'évolution contentieuse

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

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

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

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

Au cours de l'année 2021, deux requêtes contentieuses ont été déposées en mai et juillet 2021 auprès de tribunaux administratifs par des organismes sollicitant l'annulation des décisions ministérielles de refus d'agrément et de refus de renouvellement d'agrément.

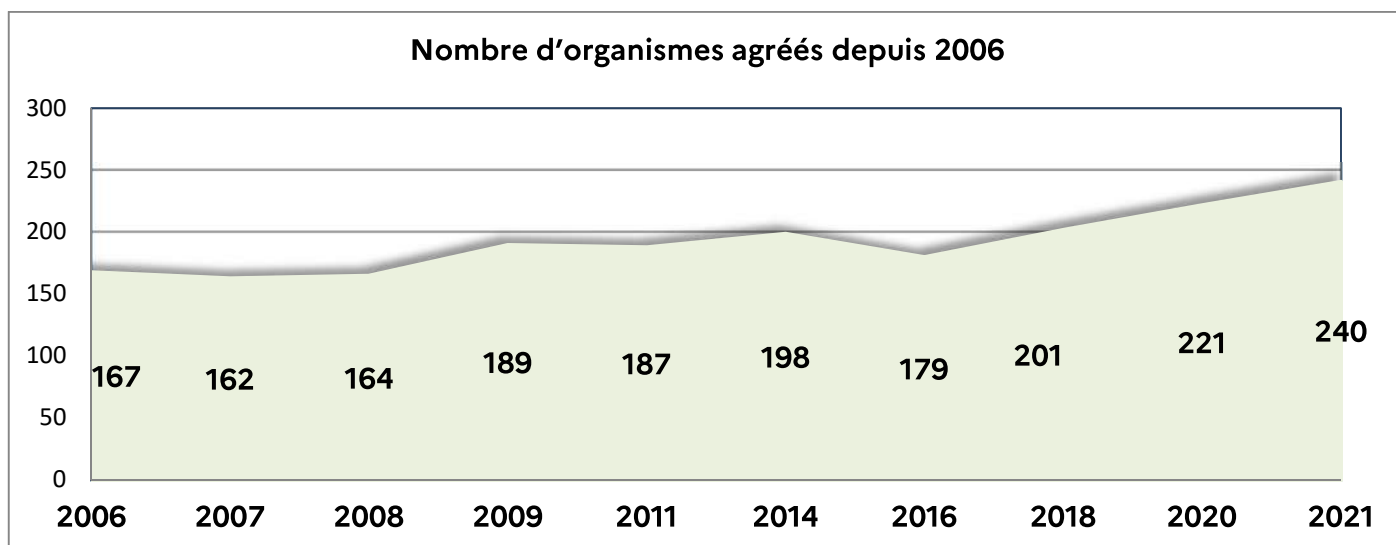
La requête en référé-suspension déposée par l'un des organismes a été rejetée par le tribunal administratif en octobre 2021 tandis que les requêtes en annulation sont encore en cours d'instruction à la date de rédaction du présent rapport.

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

En 2021, les décisions ministérielles d'agrément ou de renouvellement ont suivi les avis du CNFEL et ont agréé 57 organismes et renouvelé l'agrément des 38 autres, soit un total de **95 agréments octroyés**.

I) L'évolution

De 2006 à 2021, le nombre d'organismes agréés a évolué comme suit :



On recense un total de **240 organismes disposant d'un agrément en cours de validité au 31 décembre 2021**, contre 221 organismes agréés un an plus tôt. Le nombre d'organismes agréés est ainsi **en constante augmentation depuis 2016**.

II) La répartition par type d'organisme.

A. Concernant les organismes agréés en 2021.

Parmi les 95 organismes agréés après examen du CNFEL, l'analyse du type d'organismes bénéficiaires de l'agrément fait apparaître que c'est la part des sociétés qui a le plus progressé (+18 %) et qui dépasse depuis 3 ans les associations d'élus.

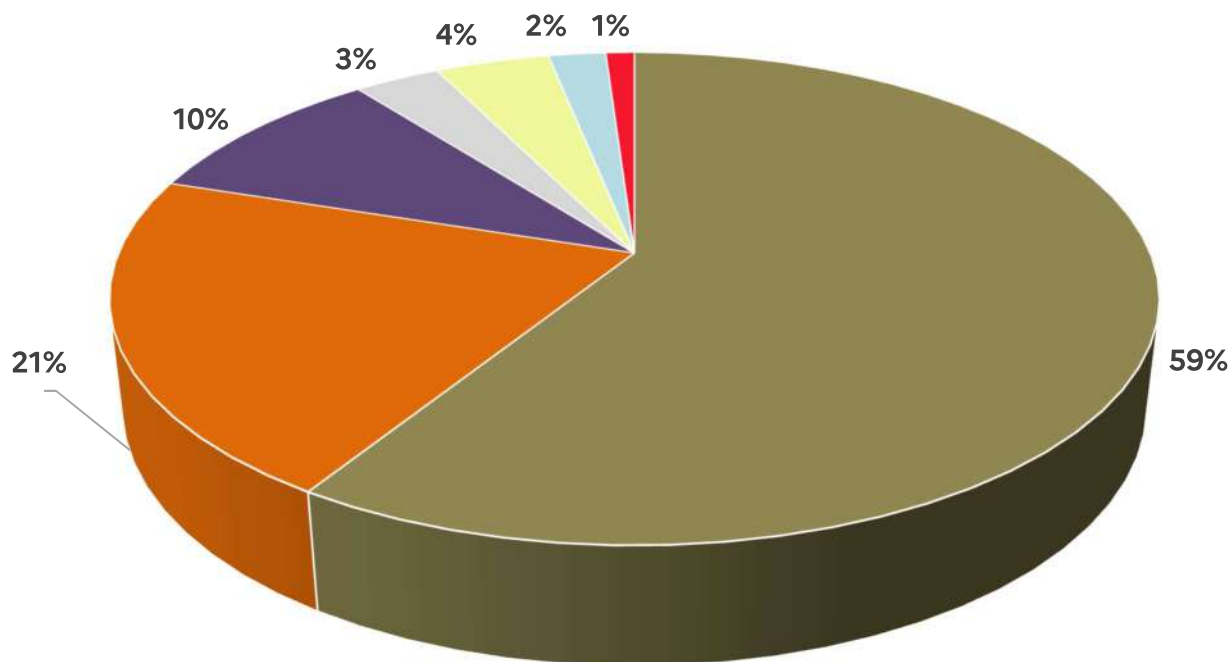
La part des sociétés privées qui représentaient 41% des organismes agréés sur la période du précédent rapport (2019-2020) augmente fortement et elle s'élève à 59 % en 2021.

Sur les 20 associations d'élus agréées en 2021, 15 ont bénéficié d'un renouvellement d'agrément. Les associations d'élus représentent 21% des organismes agréés en 2021 contre 34% lors la période précédente.

La part des établissements publics continue à diminuer pour s'élever à 6 % des organismes agréés (perte de 8 points en 5 ans).

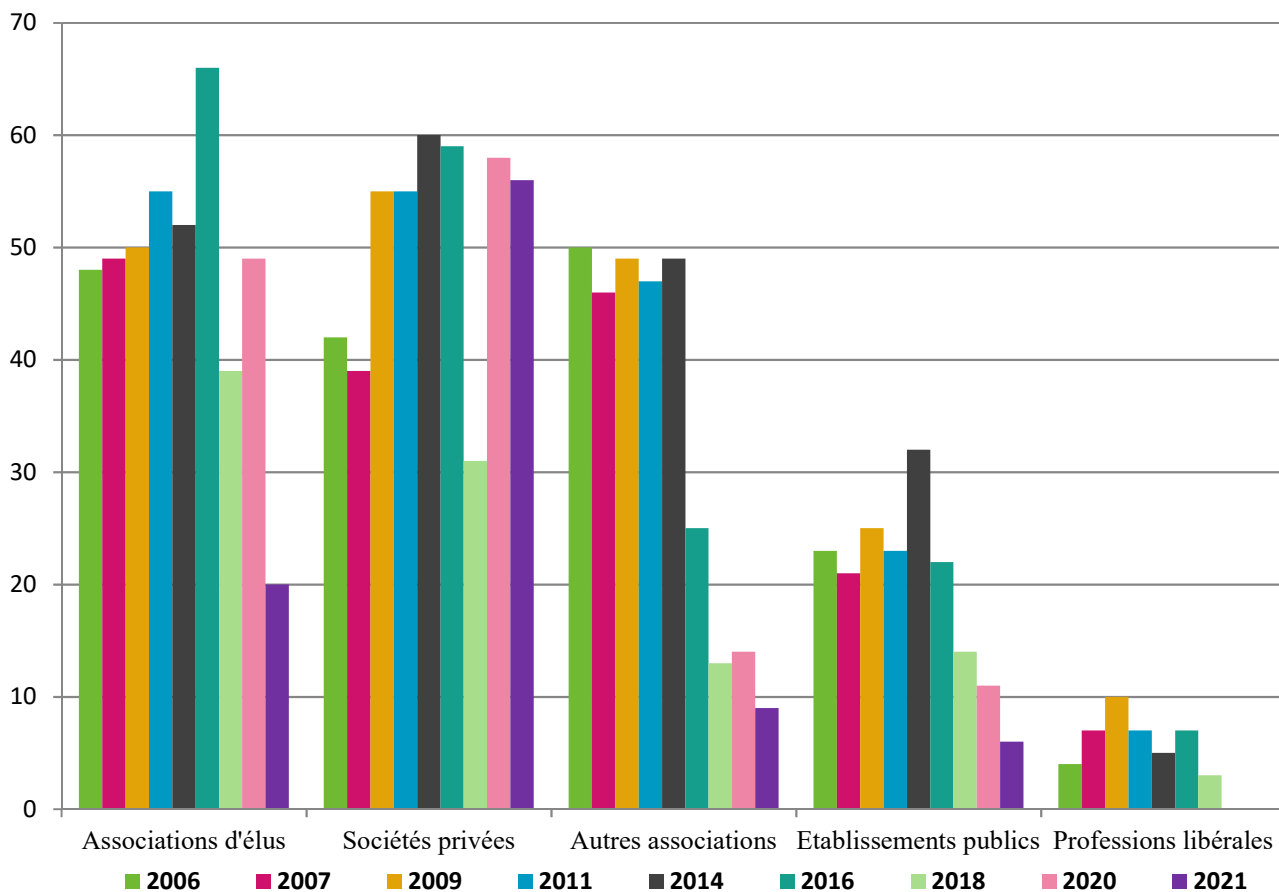
Les parts des autres associations et des entreprises individuelles restent stables à 10% et 3% chacune.

Répartition par type d'organisme des agréments octroyés en 2021

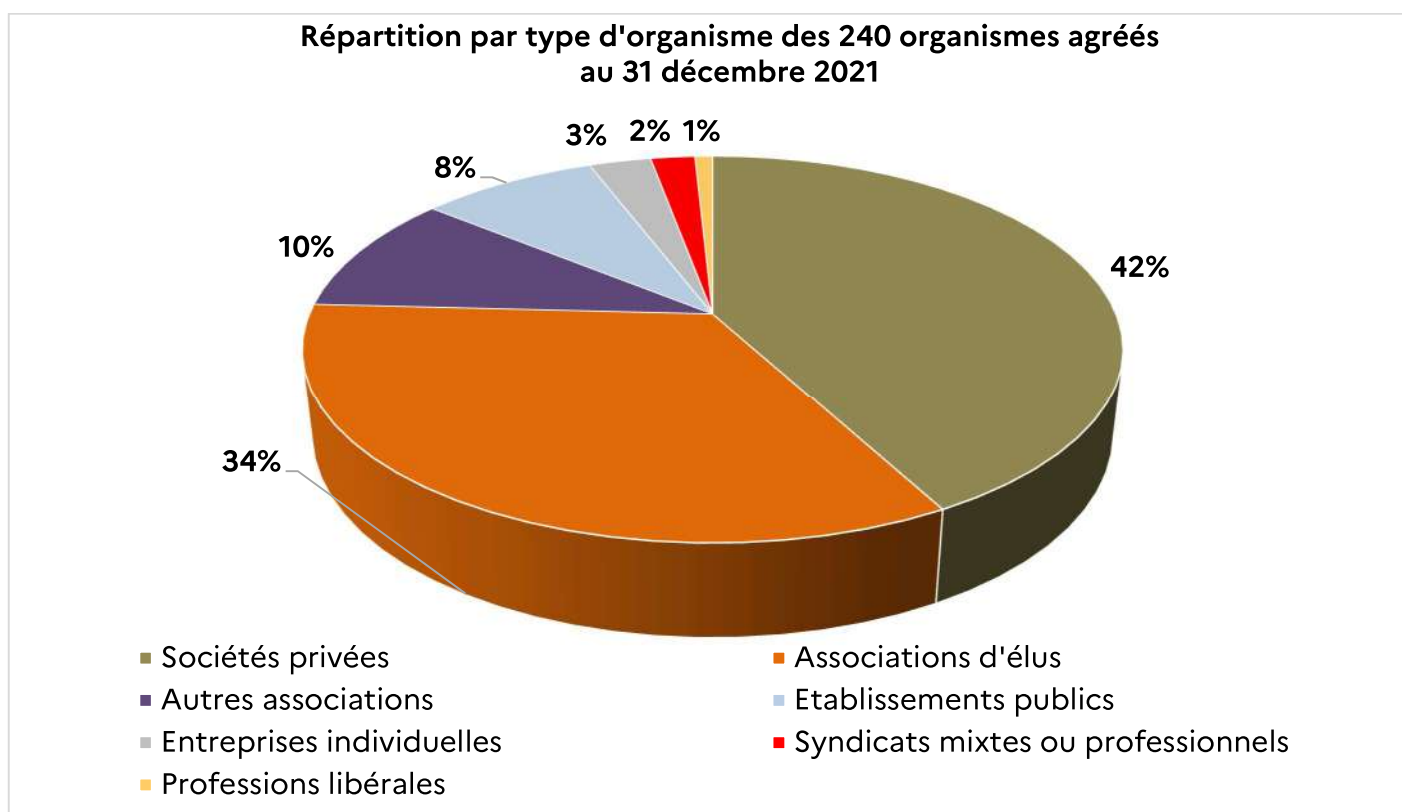


- Sociétés privées
- Associations d'élus
- Associations autres
- Entreprises individuelles
- Etablissements publics d'enseignement
- Etablissements publics à caractère administratif
- Syndicat mixte

Evolution du nombre d'organismes agréés par nature juridique 2006-2021



B. Concernant les 240 organismes agréés recensés au 31 décembre 2021.



La hausse du nombre d'organismes agréés en un an (de 221 à 240 organismes agréés) se traduit par une prédominance de la part des sociétés privées parmi les organismes agréés (42%), alors qu'une légère inversion de tendance au bénéfice des associations d'élus avait été constatée sur la période précédente. Les associations d'élus représentent au 31 décembre 2021 34 % des organismes concernés.

Les autres associations restent stables (10 %) tandis que la part des établissements publics perd 2 points (chute de 10% à 8 % en un an).

La part des entreprises individuelles (3%) devient suffisamment significative pour la dissocier des sociétés privées, car elle est supérieure aux syndicats mixtes ou professionnels, qui restent stables avec 2%, et à celle des professions libérales (1%), qui perd un point entre 2020 et 2021.

Les groupements d'intérêt économique dont la part est nulle depuis trois ans ne figurent plus dans cette répartition.

III) La localisation des organismes agréés au 31 décembre 2021

A cette date, **le nombre de départements ne bénéficiant pas d'organismes agréés s'élève à 18** (contre 17 à fin 2020) : l'Ain, l'Aisne, les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes, le Cantal, la Haute-Corse, les Côtes-d'Armor, la Creuse, le Gard, le Gers, le Lot, la Manche, la Nièvre, l'Orne, les Hautes-Pyrénées, le Tarn-et-Garonne, la Haute-Vienne et Mayotte (*pour mémoire, les Conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement – CAUE - présents dans chaque département bénéficient d'un agrément de droit jusqu'au 31 décembre 2022*).

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

Paris est le département qui totalise le plus d'organismes agréés (45), loin devant le Rhône (14 organismes), la Gironde (13 organismes) et les Bouches-du-Rhône (9). Suivent ensuite le Val-

de-Marne (7 organismes) et le Nord (5 organismes) dont les parts ont progressé en un an. 13 départements ont 3 organismes agréés et 21 départements en ont deux.

Alors que les départements des Hautes-Alpes et du Gers ne disposent plus d'aucun organisme agréé, l'Yonne est désormais pourvu d'un organisme agréé. Si l'on exclut de l'analyse les CAUE, la couverture complète du territoire français d'organismes pour dispenser de la formation aux élus locaux n'est pas réalisée en 2021 et se trouve même en léger recul.

L'agrément ayant une portée nationale, la majorité des organismes agréés effectuent toutefois des formations au niveau national, leurs formateurs se déplaçant à la demande des collectivités au plus près des élus souhaitant suivre une formation. Le contexte sanitaire lié à la pandémie de la Covid persistant périodiquement en 2021, les organismes agréés ont par ailleurs continué à mettre en place des **formations en ligne pouvant être suivies à distance**.

Les élus des départements ne disposant pas d'un organisme agréé ont ainsi accès à la formation.

Le nombre de départements sans organisme agréé a baissé de 2003 à 2019 et est stable depuis 2020 : après une baisse continue de 42 départements concernés en 2003 à 17 départements en 2020, le seuil des « moins de 20 départements » constaté fin 2020 se poursuit en 2021 avec 18 départements concernés.

CONCLUSION

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

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

- L'importance d'une offre de formation aux thèmes de formations adaptées aux besoins des élus locaux et aux actions spécifiquement dédiées aux élus locaux ;
- L'amélioration de la qualité pédagogique de l'offre de formation, en proposant notamment un contenu pédagogique détaillé et une adéquation entre les compétences des formateurs et les thèmes de formation ;
- Les tarifs proposés doivent rester dans des limites raisonnables pour permettre aux plus petites collectivités d'envisager une prise en charge ;
- Pour les demandes de renouvellement d'agrément, la nécessité de présenter un rapport annuel satisfaisant et la nécessaire évolution d'une offre de formation davantage adaptée à l'exercice quotidien du mandat des élus locaux.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le CNFEL évolue dans sa structure et ses missions. Le présent rapport est donc le dernier qui est présenté sous l'empire des anciennes dispositions applicables aux organismes de formation des élus locaux, avant l'entrée en vigueur pleine et entière de la réforme de la formation des élus locaux.

Ces nouvelles missions constituent un enjeu que le CNFEL entend relever en faisant évoluer sa doctrine, afin notamment de la mettre en adéquation avec le répertoire de la formation des élus locaux liée au mandat, lorsqu'il aura été arrêté, en veillant aux bonnes pratiques des organismes de formation et à l'équilibre du fonds DIFE.

Le rapport du CNFEL au titre de l'année 2022 permettra de dresser un premier bilan de la réforme de la formation des élus telle que mise en œuvre par les membres du Conseil.