

Conseil national de la formation des élus locaux

Rapport d'activité 1999

Introduction

Le droit à la formation des élus locaux

Dans ses articles L.2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10, le Code général des collectivités territoriales reconnaît aux élus locaux le droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Ce droit à la formation s'exerce à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé de quelque nature qu'il soit, public ou privé, par le ministre de l'Intérieur. Les conditions de délivrance de cet agrément font l'objet des articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, la demande d'agrément doit être faite auprès du préfet du département siège du principal établissement de l'organisme demandeur. Ce dépôt est effectué contre récépissé. Le dossier est ensuite transmis à la direction générale des collectivités locales qui le soumet, pour avis, au Conseil national de la formation des élus locaux (art. L. 1221-1 du CGCT). Le ministre de l'Intérieur rend ensuite sa décision. La décision d'agrément ou de refus d'agrément est notifiée à l'organisme par le préfet.

L'agrément est accordé pour une durée de deux ans renouvelable selon une procédure identique. Il est à noter que la délivrance du récépissé de dépôt proroge, de droit, l'agrément en cours si la demande de renouvellement est faite deux mois au moins avant sa date d'expiration.

Première partie

L'ACTIVITE DU CNFEL EN 1999

I - Bilan général

Le Conseil national de la formation des élus locaux a été conduit à examiner, en 1999, cinquante-trois dossiers de demandes d'agrément et seize dossiers de demandes de renouvellement de l'agrément. Leur examen ainsi que l'élaboration du rapport d'activité pour l'exercice 1998 ont nécessité sept séances de travail.

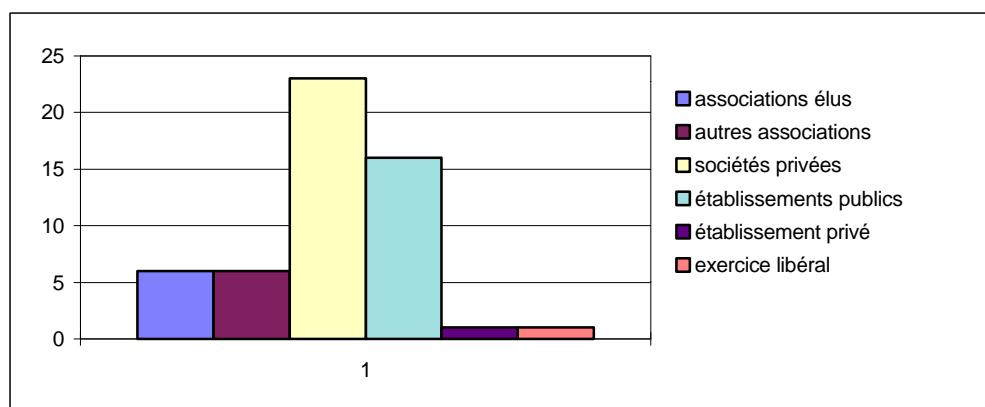
Au terme de l'année 1999, le CNFEL a été ainsi amené à prononcer vingt-cinq avis favorables et vingt-neuf avis défavorables à l'agrément ministériel, douze sursis et à déclarer trois demandes d'agrément non recevables.

Le nombre de dossiers en instance au secrétariat du Conseil national de la formation des élus locaux se limitait au 31 décembre 1998 à vingt-quatre et "correspondait aux demandes déposées au cours des quatre derniers mois de l'année 1998 sauf exception due au caractère incomplet du dossier" (cf. Rapport d'activité 1998). Au 31 décembre 1999, seuls douze dossiers restaient en instance au secrétariat du Conseil national.

1 - Les demandes d'agrément

1-1 Les organismes demandeurs

On observe que les organismes demandeurs sont majoritairement des sociétés privées (23), puis des établissements publics (16), des associations (12), un établissement d'enseignement privé et un travailleur indépendant.



1-2 Les avis rendus par le CNFEL

1-2-1 Critères de motivation des avis rendus

a - Les avis favorables

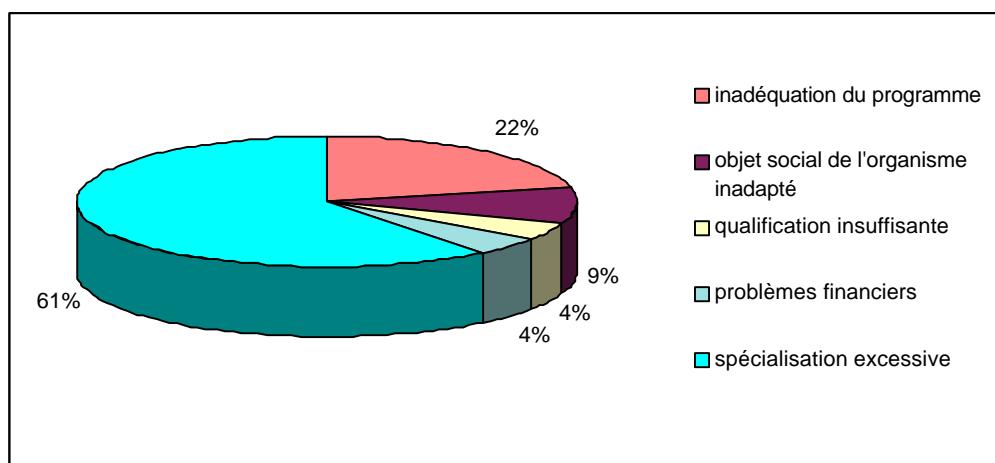
Les avis rendus par le Conseil national s'appuient sur les dispositions du Titre II du Code général des collectivités territoriales, et plus particulièrement sur ses articles R.1221-13 et R.1221-14 qui fixent les conditions de délivrance de l'agrément.

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 essentiels des élus locaux. Le Conseil national se montre d'autant plus attentif au respect de ces dispositions que l'agrément implique la prise en charge par la collectivité publique des dépenses de formation des élus locaux.

Sur la base de ces dispositions, le Conseil national a prononcé quinze avis favorables à l'agrément ministériel.

b – Les avis défavorables.

Ils sont au nombre de vingt-trois et se répartissent selon les cinq critères de motivations principaux suivants :



On observe à la lecture de ce graphique que, comme en 1998, la plupart des demandes d'agrément ayant fait l'objet d'un avis défavorable du CNFEL comportaient une proposition de formation excessivement spécialisée. Il s'agissait principalement de programmes spécifiquement consacrés à la communication ou à l'informatique.

Concernant les avis défavorables rendus au motif "d'inadéquation du programme", le Conseil national a estimé que le contenu des programmes considérés n'était pas en lien direct avec l'exercice du mandat local. A titre d'exemple, l'offre de formation recouvrait des actions de conseil ou de formation relatives aux questions de santé, aux problèmes du monde agricole.

c – Les demandes d'agrément mises en sursis par le CNFEL

Douze demandes d'agrément ont fait l'objet d'un sursis dont huit en provenance de GRETA d'une même région. Ces dernières demandes ont donné lieu à la constitution par le Conseil national, d'un groupe de travail chargé de réfléchir aux incidences d'une démarche nationale de demande d'agrément des GRETA

Dans ce cadre, le groupe a entendu des responsables de GRETA locaux et de la direction des enseignements scolaires du ministère de l'éducation nationale.

Il s'est ainsi avéré que le bilan des expériences menées notamment par les GRETA Centre-Isère et GEFORME 94 avait fait apparaître un besoin de formation spécifique des élus, particulièrement important dans les petites et moyennes communes. Ce bilan faisait également ressortir que ces élus étaient peu disponibles et par voie de conséquence, peu nombreux à se former. Il était donc difficile de les rassembler géographiquement.

C'est pourquoi, afin d'accueillir au plus près de leur lieu d'activité les élus demandeurs de formation, huit GRETA d'une même région avaient entrepris de solliciter leur agrément. Le Conseil national s'est donc trouvé en présence de huit demandes d'agrément au contenu pédagogique identique. Des GRETA d'autres régions s'apprêtaient à entreprendre une démarche similaire.

Au terme de sa réflexion, le Conseil national a fait valoir que les modalités d'accueil des stagiaires ne pouvaient à elles seules justifier une demande d'agrément. Celle-ci devait résulter d'une volonté manifeste d'implication dans la formation des élus locaux et s'apprécier au travers de l'ensemble des modalités de mise en œuvre des formations proposées.

Dans ces conditions, il est apparu que le CNFEL n'avait pas à prendre une position de principe à l'égard de la démarche d'agrément des GRETA. Leurs demandes seraient examinées, comme il est coutume au cas par cas, selon les critères précédemment énoncés.

A la suite de ces travaux, sept des huit demandes d'agrément susmentionnées ont été retirées, celles-ci n'étant pas, dans les faits, justifiées ni au plan pédagogique ni au plan géographique.

Les quatre autres demandes d'agrément mises en sursis par le CNFEL ont été justifiées par la nécessité d'obtenir un complément d'information sur les moyens des organismes demandeurs.

d - Les demandes d'agrément non recevables

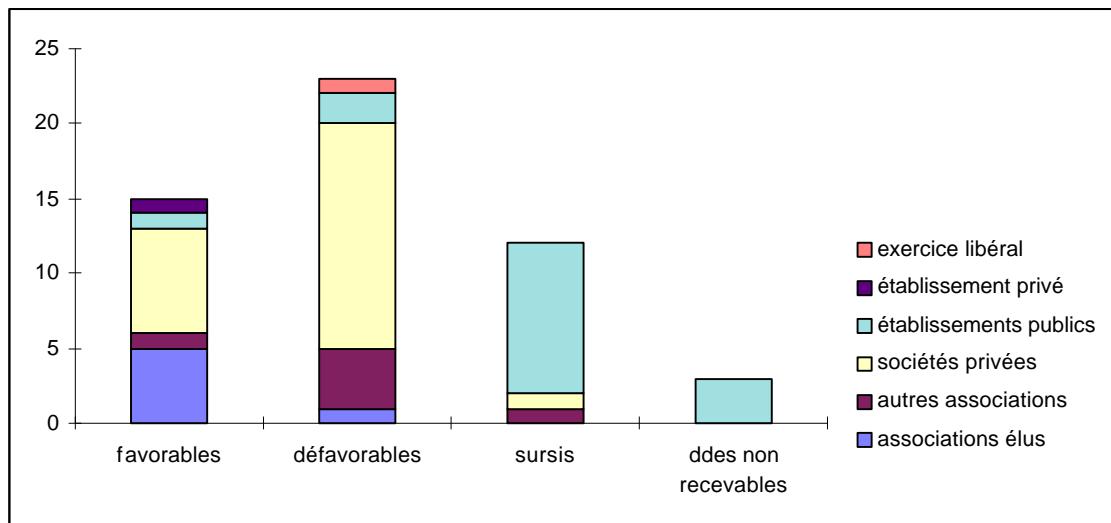
Trois demandes d'agrément ont été jugées non recevables par le Conseil national de la formation des élus locaux au motif qu'elles étaient le fait d'entités pédagogiques qui ne disposaient pas de la personnalité juridique.

1-2-2 Les catégories d'organismes demandeurs.

a - Tableau de répartition.

Nature des avis émis	Favorables	Défavorables	Sursis	Demandes non recevables	TOTAL
Associations d'élus	5	1	-	-	6
Autres associations	1	4	1	-	6
Sociétés privées	7	15	1	-	23
Etablissements publics	1	2	10	3	16
Etablissement d'enseignement privé	1	-	-	-	1
Exercice libéral	-	1	-	-	1
TOTAL	15	23	12	3	53
Total en pourcentage	28,3 %	43,4 %	22,6 %	5,7 %	100 %

b - Présentation graphique

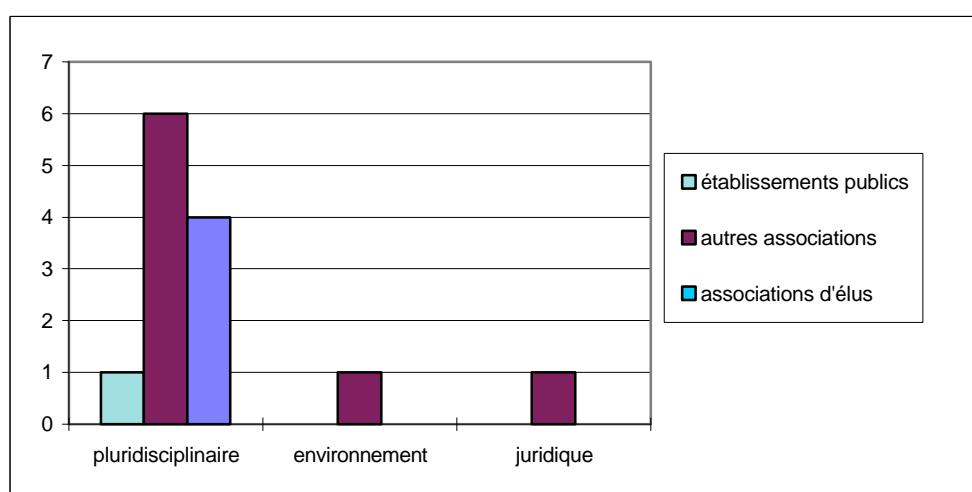


2- Les demandes de renouvellement de l'agrément.

Elles ont été au nombre de seize alors que vingt-neuf organismes voyaient leur agrément expirer en 1999. Treize d'entre eux n'ont donc pas sollicité après deux années d'agrément, le renouvellement de celui-ci.

2-1 Les renouvellements de l'agrément non sollicités.

Treize organismes n'ont pas sollicité le renouvellement de leur agrément. Le tableau ci-dessous décrit la répartition de ces organismes, selon leur statut juridique et leur domaine d'intervention. Deux d'entre eux ont cessé toute activité et n'ont plus d'existence légale. On observera par ailleurs que quatre des onze organismes restants sont des associations d'élus locaux.



2-2 Justification des avis émis à l'égard des demandes de renouvellement de l'agrément.

Les six avis défavorables émis par le CNFEL ont été rendus principalement au regard du bilan particulièrement faible des formations réalisées par les organismes au profit des élus locaux. Durant les deux années d'agrément, ces organismes n'ont en effet réalisé pour l'un d'eux aucun stage, pour les cinq autres un seul stage dans des domaines au demeurant très spécifiques tels que l'informatique, les langues étrangères ou l'urbanisme.

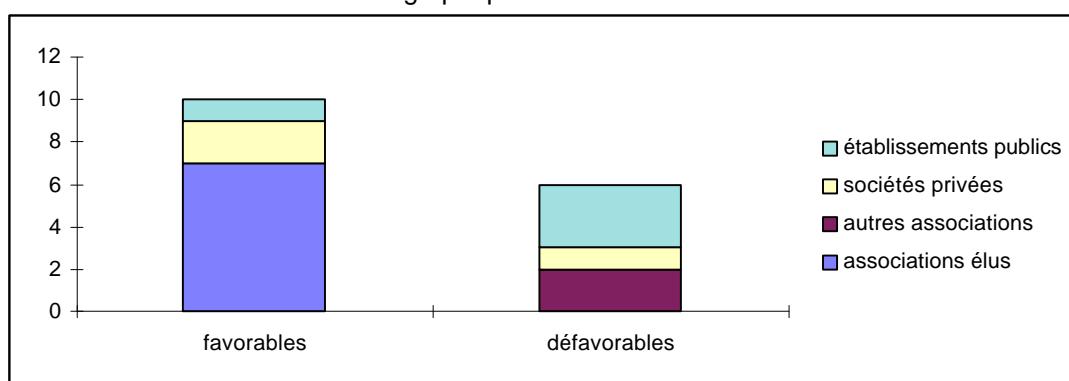
Le Conseil national a donc estimé que la faiblesse de ce bilan n'avait pas traduit une offre de formation en adéquation avec les besoins réels des élus locaux. Dans ces conditions, le renouvellement de l'agrément ne s'avérait pas approprié d'autant que le nouveau programme de formation proposé ne présentait pas une nouvelle approche des besoins en formation des élus.

2-3 Répartition des avis rendus à l'égard des demandes de renouvellement de l'agrément, en fonction des catégories d'organismes demandeurs.

a - Tableau de répartition

Répartition des avis	Favorables	Défavorables	Total
Association d'élus	7	-	7
Autres associations	-	2	2
Sociétés privées	2	1	3
Etablissements publics	1	3	4
TOTAL	10	6	16

b - Présentation graphique.



2.4 Bilan quantitatif des actions de formations réalisées en 1997 par les seize organismes ayant sollicité le renouvellement de leur agrément.

a) Tableau de répartition des "stagiaires élus" formés en 1997.

Répartition selon le mandat détenu	Nombre de "stagiaires élus" formés
Maires	597
Adjoints au maire	1319
Conseillers municipaux	702
Conseillers généraux et régionaux	87
Total 1 - (14 organismes)	2705
Total 2 – bilan global (16 organismes)	3129

b) Les sources du bilan 1997

- les données quantitatives des bilans produits portent sur des périodes différentes en raison de la date d'effet de l'agrément propre à chaque organisme. L'addition de ces données n'a pu valablement être établie que pour l'année 1997.

- le total 1 a été établi à partir de quatorze des seize bilans quantitatifs fournis par les organismes à l'appui de leur demande de renouvellement de l'agrément. Deux organismes n'ont pas été à même de présenter des bilans suffisamment précis pour les faire figurer dans ce total. Cependant, le nombre global de stagiaires qu'ils ont produit, a pu être inclus dans le bilan global (total 2).

- il convient de préciser que l'on obtient un nombre de stagiaires élus formés et non d'élus formés, un même élu ayant pu suivre plusieurs stages durant l'année 1997.

- la notion de stage doit être entendue dans un sens très large. Elle recouvre souvent des conceptions différentes tant au niveau de la durée de la formation qui peut être de 3 h, de 4 h ou de 6 h, qu'au niveau de la démarche de formation (soirée débat, réunion d'information, séminaire...)

II - Définition des orientations générales de la formation des élus locaux.

Outre les avis qu'il formule sur les demandes d'agrément ou de renouvellement de l'agrément, le Conseil national de la formation des élus locaux a pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux et d'émettre des préconisations en la matière.

A maintes reprises, la question de cette définition a été posée. La réponse ne saurait consister en l'établissement d'une liste de thèmes de formation. Après deux années d'exercice, le présent Conseil national fait valoir que les besoins en formation des élus locaux sont variés et évoluent en fonction des besoins personnels de chaque élu pour l'exercice de son mandat, ainsi que de l'évolution du contexte juridique dans lequel il s'inscrit.

En l'espèce, on observe que l'intervention de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a eu une influence directe sur le contenu des programmes de formation proposés pour le second semestre 1999. Les propositions de formation pluridisciplinaire examinées en 1999 comportent à près de 60 % une formation relative à

l'intercommunalité. Les conséquences de la pénalisation de la vie publique locale ont de même amené ces organismes à inclure dans leurs propositions, à quelques exceptions près, une formation sur les risques pénaux encourus par les élus.

Les avis rendus par le CNFEL tendent à prendre en compte, au plus près, la réalité de la gestion locale.

Ainsi, le Conseil a été amené à émettre un avis favorable à l'agrément d'un établissement d'enseignement privé dont la proposition de formation en matière de développement local correspondait effectivement aux besoins spécifiques de formation des élus ruraux du département considéré. Il faut enfin souligner que les critères de définition d'un réel programme de formation destiné aux élus locaux tels qu'ils ont été explicités dans le rapport d'activité de l'exercice 1998 (page 5 – par.1-2) sont demeurés d'actualité en 1999.

Le principe général retenu par le Conseil national est donc que les formations proposées aux élus locaux dans le cadre des dispositions du CGCT doivent être en lien direct avec l'exercice du mandat d'élu local, faciliter cet exercice et accroître leur efficacité dans la gestion de leur collectivité.

Deuxième partie

Les 113 ORGANISMES AGREES AU 31 DECEMBRE 1999

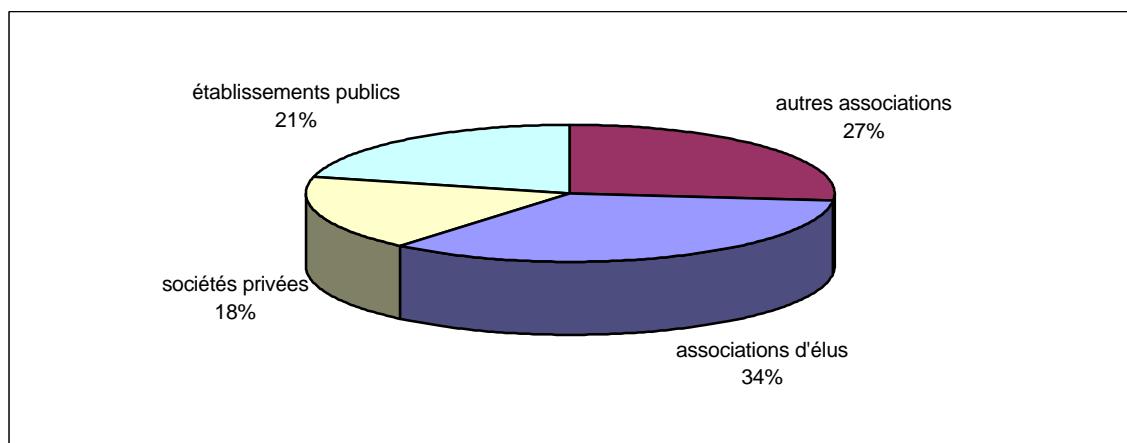
Le ministre de l'Intérieur a statué à l'égard de soixante-seize demandes d'agrément ou de renouvellement de l'agrément. Les décisions prises intéressent les avis rendus par le CNFEL lors des séances tenues entre les mois de novembre 1998 et décembre 1999. Cet écart entre le nombre de décisions prises et le nombre de demandes examinées par le CNFEL en 1999 s'explique par la règle de procédure qui s'attache à ce que le procès-verbal des réunions du CNFEL soit approuvé par celui-ci préalablement à la prise des décisions ministérielles correspondantes.

L'analyse des décisions ministérielles prises en 1999 montre que celles-ci se sont appuyées à une exception près sur les propositions du CNFEL.

Le nombre d'organismes agréés pour dispenser de la formation aux élus locaux s'élève ainsi au 31 décembre 1999 à cent treize. Ce nombre comprend les organismes agréés ou dont l'agrément a été reconduit en 1999 soit (trente-sept) et ceux dont l'agrément était encore effectif au 31 décembre 1999.

I - Répartition des 113 organismes agréés au 31 décembre 1999

1 - 1 Selon leur statut



1 - 2 Selon leur domaine de formation

Domaine d'intervention proposé	Nombre d'organismes
Développ local/environnement	8
Sécurité	2

Pluridisciplinaire	93
Culture	2
Europe	2
Juridique	2
Finance/gestion	2
Action sociale	1
Coopération décentralisée	1
TOTAL	113

La proposition de formation est considérée comme pluridisciplinaire lorsque celle-ci comporte au moins deux domaines d'intervention distincts tels que juridique et environnement, comptable et problèmes de société, financiers et développement local.

II - Localisation des 113 organismes agréés.

L'agrément a une portée nationale. L'implantation des organismes est donc sans incidence, au plan juridique, sur les possibilités pour les élus de s'inscrire aux formations prises en charge par la collectivité. Dans la pratique toutefois, elle n'est pas sans répercussion.

Les organismes agréés sont implantés majoritairement dans la région Ile-de-France. Elle en totalise trente-neuf au 31 décembre 1999 dont trente et un pour le seul département de Paris. Celui-ci compte près de 28 % des organismes agréés, le second département où les implantations sont ensuite les plus élevées demeure le Rhône avec six organismes (5,2 %). Cinq départements disposent ensuite chacun, de trois organismes agréés.

Le tableau ci-après décrit pour ces sept départements la répartition, par nature juridique, de ces organismes.

Départements Concernés	Nature juridique des organismes agréés				
	Associations d'élus	Autres associations	Etablissements publics	Sociétés privées	Total
75 – Paris	13	8	2	8	31
69 – Rhône	1	3		2	6
31 – Haute-Garonne		1	2		3
38 – Isère			1	2	3
44 – Loire-Atlantique		2		1	3
59 – Nord	2		1		3
87 – Haute-Vienne	1	1	1		3

III - Disparités régionales et départementales

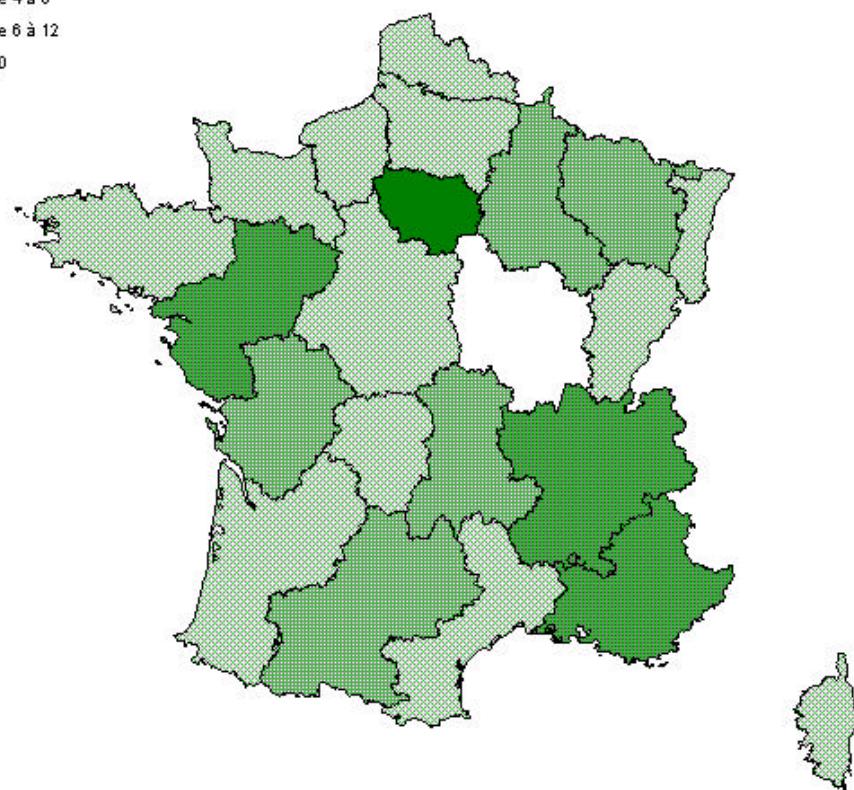
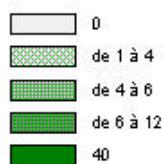
Le nombre de départements où aucun organisme n'a présenté de demande d'agrément ou **n'a pu bénéficier** d'un agrément ou d'un renouvellement d'agrément pour dispenser de la formation aux élus locaux s'élève à quarante-sept (quarante-cinq au 31/12/1998). Parmi ceux-ci figurent trois départements d'Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Réunion) et un département à forte population de la région Ile-de-France (Val-d'Oise). Un organisme est agréé en Nouvelle-Calédonie.

La répartition des organismes agréés par région fait ressortir leur absence dans une seule région, la Bourgogne.

Le phénomène d'attraction de Paris se confirme par rapport à l'année 1998. On observe que les sept autres départements de la région Ile-de-France ne comptent à eux seuls que neuf organismes.

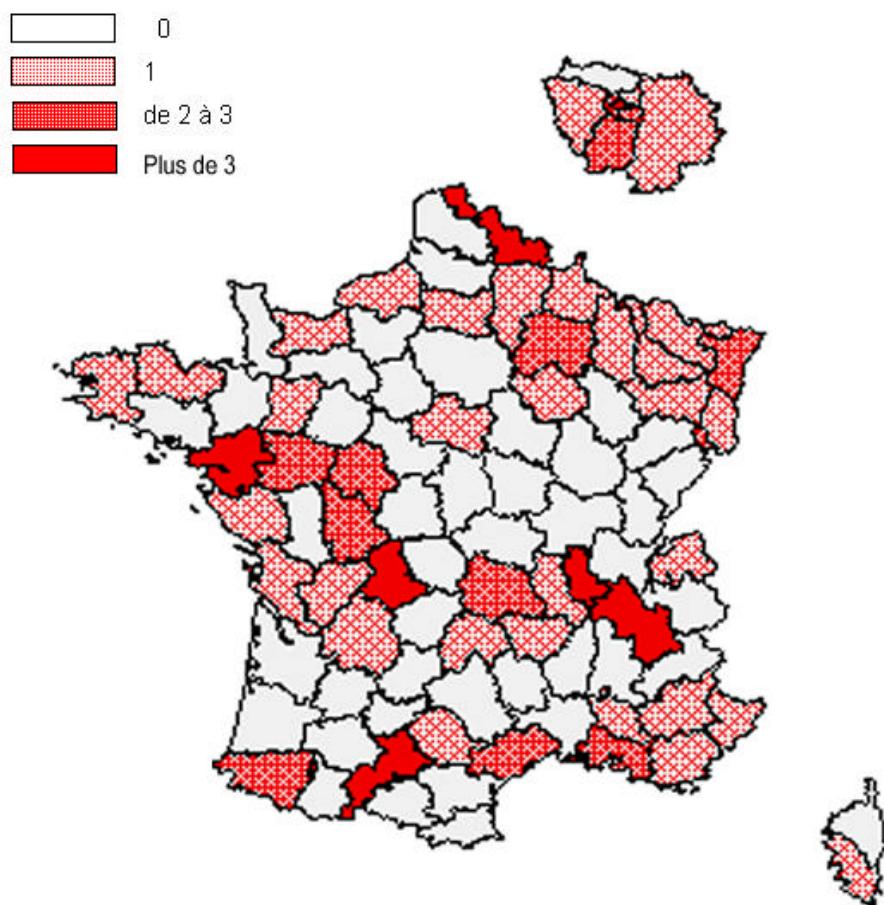
IMPLANTATION DES ORGANISMES PAR REGION

(Situation au 31 décembre 1999 hors DOM TOM)



IMPLANTATION DES ORGANISMES PAR DEPARTEMENT

(Situation au 31 décembre 1999 hors DOM TOM)



Troisième partie

Les préconisations du CNFEL pour l'année 2000

Au terme de son rapport d'activité pour l'exercice 1998, le Conseil national avait émis cinq préconisations destinées à "valoriser le dispositif de formation existant et si nécessaire à le faire évoluer". Il observe au seuil de l'année 2000 que ces préconisations ont reçu une réponse ou que leur mise en œuvre est à l'étude.

I - Mise en œuvre d'une action d'information au profit des élus locaux.

Le Conseil national note avec satisfaction que le rapport d'activité de l'année 1998 a fait l'objet d'une large diffusion. Il a été adressé à l'ensemble des préfets des départements, aux responsables des associations nationales d'élus et à ceux des organismes agréés. Vis à vis de ces derniers, cette transmission répondait au souci des membres du Conseil national de donner aux organismes agréés une pleine connaissance de sa doctrine en matière d'agrément et de renouvellement de l'agrément.

En outre, une rubrique "CNFEL" a été créée sur le site internet de la direction générale des collectivités locales du ministère (www.dgcl.interieur.gouv.fr). Cette rubrique comporte en sus du rapport d'activité du CNFEL, un dossier relatif à ses missions et à son fonctionnement, une fiche synthétique sur le droit à la formation des élus locaux ainsi que la liste des organismes agréés et une fiche sur les conditions d'agrément et de renouvellement de l'agrément.

Au titre de l'année 2000, le Conseil suggère que ces dispositions soient reprises et complétées par la diffusion du présent rapport à chaque association départementale de maires.

L'année 2001 sera marquée par le renouvellement des conseils municipaux dont l'ampleur pourrait être accentuée par l'application de la loi sur la parité. La complexité croissante des tâches de la gestion locale requiert des élus, dès le début de leur mandat, une compétence et une connaissance certaines des textes. La formation s'avère ainsi dans les faits, plus qu'un droit, **une nécessité**.

Afin de sensibiliser les élus à cette nécessité et aux possibilités de formation que leur offre la loi du 3 février 1992, le Conseil national recommande au ministre de l'Intérieur la tenue d'un colloque sur cette question à l'animation duquel il participerait volontiers. Ce colloque pourrait se tenir opportunément à raison d'une journée au cours du quatrième trimestre de l'année 2001, alors que les nouveaux élus auront déjà pris la dimension de leurs fonctions.

Enfin, le Conseil national recommande à nouveau comme il l'a fait dans son précédent rapport d'introduire dans la réglementation en vigueur la notion "d'obligation de délibérer à chaque budget sur les questions de formation" ou tout au moins "d'information obligatoire des assemblées délibérantes" par leurs responsables.

II - Définir un contenu de la formation et des modalités d'exercice du droit à la formation mieux adaptés aux besoins des élus locaux.

A la fin de l'année 1998, un groupe de travail avait été constitué pour contribuer à définir la notion de formation adaptée aux besoins des élus locaux. Celui-ci a été conduit à élargir sa réflexion aux préconisations III et IV faites pour l'année 1999 à savoir "favoriser dans chaque collectivité un

débat annuel sur la formation des élus et mutualiser le financement des formations", et à tenir compte sur ce dernier point des apports éventuels de l'intercommunalité.

Si la question du financement de la formation des élus locaux n'est pas le seul obstacle à l'engagement des élus dans un processus de formation, elle n'en demeure pas moins un élément important. Aussi, la dynamique créée par le regroupement des communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait constituer un support pour amorcer ce processus de formation.

Le Conseil national préconise d'ores et déjà de conférer aux EPCI une compétence de plein droit en matière de formation des élus locaux. Cette compétence s'étendrait aux besoins de l'ensemble des élus des communes membres. Cependant, les élus du milieu rural partageront même dans le cas d'un EPCI un montant de crédits formation peu élevé. Il importe donc de réfléchir à un système qui permettrait de mutualiser les dépenses de formation au niveau national.

En l'état actuel des choses, le Conseil national note avec satisfaction que le législateur a fait droit à sa recommandation de réviser l'assiette de calcul des dépenses pouvant être affectées à la formation des élus locaux. Ainsi, aux termes de l'article 65 de la loi du 12 juillet 1999, ce calcul se fera désormais sur la base du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus et non plus sur la base du montant total des crédits ouverts au titre de ces indemnités. Il n'en demeure pas moins que les élus des petites communes hésitent encore à se former pour ne pas grever le budget de celles-ci.

C'est pourquoi les membres du Conseil national recommandent de plus, de prévoir dans les textes l'inscription d'office des crédits formation, ceux-ci constituant aux termes des dispositions du Code général des collectivités territoriales une dépense obligatoire.

La réflexion approfondie qui est en cours se double d'une enquête par l'envoi d'un questionnaire, au cours de l'été 2000, aux élus de quatre départements métropolitains, choisis notamment en fonction de critères géographique et socio-économique.

Les conclusions de l'ensemble de cette démarche devraient pouvoir être consignées dans le rapport d'activité de l'exercice 2000.

III - Modulation des agréments.

L'étude de cette préconisation a montré qu'il apparaissait difficile de fixer une limitation géographique aux agréments délivrés par le ministre de l'intérieur car cette limitation se trouverait en contradiction avec le principe d'unité du territoire. Au demeurant, toute modulation restreindrait la liberté de choix et donc d'accès des élus à la formation, ce qui n'est pas le but recherché par le Conseil national.

Au terme de ce rapport, on retiendra que, malgré des insuffisances, et une mobilisation encore trop faible du droit à la formation, les élus locaux disposent d'une offre de formation d'ores et déjà relativement riche et diversifiée, auprès de cent treize organismes couvrant des domaines étendus et en prise directe avec les principales compétences attendues des élus locaux. L'offre de formation mise ainsi à leur disposition a été conçue pour les aider à améliorer leur efficacité au quotidien mais aussi, à mieux appréhender l'évolution à venir de leurs tâches. Il importe donc que les élus locaux s'en saisissent effectivement et de manière beaucoup plus systématique et banalisée. C'est encore, à l'heure actuelle, l'un des soucis majeurs du Conseil national de la formation des élus locaux.