

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

FORMIRIS ET SES ASSOCIATIONS TERRITORIALES

Exercices 2018-2025

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 2 avril 2026.

TABLE DES MATIÈRES

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	6
SYNTHÈSE.....	8
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	12
1 UNE PROFESSIONNALISATION REUSSIE DU CŒUR DE METIER, SOURCE DE TENSIONS OPERATIONNELLES.....	16
1.1 Une offre de formation continue en mutation	16
1.1.1 Une meilleure articulation entre offre nationale et programmation territoriale	16
1.1.2 Une restructuration ayant permis de rapprocher l'offre de formation des besoins	17
1.1.2.1 L'ouverture des formations dispensées par les EAFC.....	18
1.1.2.2 Des priorités qui diffèrent de celles de l'enseignement public	19
1.1.3 L'importance du conseil en formation	20
1.1.4 Un processus d'élaboration de l'offre de formation amélioré.....	20
1.1.5 Des points d'amélioration à traiter rapidement	22
1.1.5.1 Une mise en concurrence insuffisante	22
1.1.5.2 Le recours problématique à certains organismes de formation	23
1.1.5.3 Le financement abusif de personnels de droit privé	24
1.1.5.4 La singularité de la Polynésie française	26
1.2 Des services nationaux à faire encore monter en compétence	27
1.2.1 Une gestion des ressources humaines toujours marquée par la réforme de l'employeur unique	27
1.2.1.1 Les conséquences de l'absorption des AT par le siège.....	28
1.2.1.2 Des conditions de travail globalement très favorables	31
1.2.1.3 Un manque de transparence de la chaîne de décision, source de souffrance au travail.....	34
1.2.2 Un pouvoir adjudicateur qui ne respecte pas le code de la commande publique	36
1.2.2.1 Une méconnaissance délibérée des règles de la commande publique	36
1.2.2.2 Une mise en concurrence excessivement réduite	36
1.2.2.3 Le marché irrégulier passé avec <i>Komodal</i>	37
1.2.2.4 Un marché de fourniture de 480 000 € passé sans appel à candidature.....	38
1.2.2.5 Les travaux de rénovation de la cafétéria du siège.....	38
1.2.3 Un effort inéquitable de réduction des coûts.....	39
1.2.3.1 Une réduction des frais annexes contraire au droit.....	39
1.2.3.2 Une réduction des frais de fonctionnement inégalement répartie.....	41
1.2.3.3 Une réorganisation territoriale mise en œuvre de manière précipitée	42
1.3 Une appartenance à l'enseignement catholique source de tensions	43

1.3.1 Un organisme national, sous la tutelle effective du SGEC	43
1.3.2 Un partenariat privilégié avec les institutions de l'enseignement catholique	44
1.3.3 Un ensemble de formations au service des institutions catholiques	46
1.4 Des développements technologiques en apparence surdimensionnés.....	48
1.4.1 Un foisonnement de développements technologiques souvent détachés des besoins du terrain	48
1.4.2 Une montée en puissance du numérique, annonçant des évolutions radicales.....	50
2 UNE GOUVERNANCE A REFORMER SANS DELAI.....	53
2.1 Une action territoriale nécessaire, des associations territoriales encore sources de fragilités juridique et comptable	54
2.1.1 Des associations territoriales dessaisies de leurs moyens depuis 2018.....	54
2.1.1.1 Un mouvement de restructuration nécessaire devant surmonter de fortes réticences.....	54
2.1.1.2 Des ventes immobilières imposées par le siège sur la base d'une analyse juridique lacunaire.....	55
2.1.1.3 Une réorganisation renforçant le pouvoir des services nationaux	55
2.1.2 Une réorganisation entachée d'irrégularités malgré le recours onéreux à un cabinet d'avocat	56
2.1.2.1 Des statuts comportant une clause irrégulière	56
2.1.2.2 Une procédure irrégulière de création de sept associations territoriales.....	57
2.1.2.3 L'absence de dispositions transitoires	58
2.1.2.4 Des adhésions à la fédération juridiquement nulles et fragilisant les actes de Formiris depuis 2019.....	58
2.1.3 Une situation source de risque comptable.....	59
2.1.3.1 Des associations territoriales qui n'existent déjà plus sur le plan financier.....	59
2.1.3.2 Des comptes qui ne donnent pas une image fidèle de la situation financière des AT 60	
2.1.4 L'importance des commissions paritaires territoriales.....	61
2.2 Un mode de gouvernance favorisant les situations de conflits d'intérêts	62
2.2.1 Un fonctionnement ne permettant toujours pas de prévenir les conflits d'intérêt	62
2.2.2 Le poids excessif des représentants institutionnels de l'enseignement catholique.....	63
2.3 Des instances fédérales qui n'exercent pas pleinement leurs prérogatives	65
2.3.1 Une réduction bienvenue des frais de gouvernance, mais un absentéisme qui perdure en Assemblée Générale	65
2.3.2 Des administrateurs insuffisamment impliqués	66
2.3.2.1 La transmission tardive des documents préparatoires aux instances	66
2.3.2.2 Des instances tenues en présentiel depuis la fin de la crise sanitaire.....	67
2.3.2.3 Des irrégularités fréquentes dans les pouvoirs donnés aux instances.....	67
2.3.3 Un climat d'incertitude financière conduisant à des décisions contraires au droit.....	68
2.3.3.1 Un climat d'incertitude financière ancré dans les mentalités	68
2.3.3.2 Des documents financiers et budgétaires lacunaires.....	68
2.3.3.3 Des décisions prises en contradiction avec le droit	69

2.3.4 Une trésorerie toujours confortable, malgré un prélèvement sur les réserves.....	70
2.3.4.1 Des comptes combinés en déficit depuis 2018, hors effets de la crise sanitaire 71	
2.3.4.2 Des fonds propres en baisse et n'ayant pas vocation à être séquestrés.....	72
3 UN PRINCIPE DE PARITE RESTE JUSQU'ICI LETTRE MORTE, SOURCE DE DERIVES SIGNIFICATIVES.....	74
3.1 Des relations encore ténues avec l'administration centrale.....	74
3.1.1 Une relation par convention	74
3.1.2 Une administration peu au fait des problématiques financières et juridiques de Formiris	75
3.1.3 Une attention peu soutenue accordée au contenu des formations.....	76
3.2 Pour la formation continue, une contribution établie sans aucun lien avec la démographie du corps enseignant	77
3.2.1 Un mode de calcul devenu opaque depuis 2016	77
3.2.2 Une comparaison avec l'enseignement public impossible, faute de documents budgétaires suffisamment détaillés	78
3.2.3 Un compte-rendu financier d'utilisation de la dotation moins lisible depuis 2020	78
3.3 Pour la formation initiale, une répartition de la dotation plus obscure et plus onéreuse qu'en gestion directe.....	79
3.3.1 Une convention obsolète	79
3.3.2 Une répartition de la dotation entre les bénéficiaires à la main de l'enseignement catholique.....	80
3.3.3 Une absence de contrôle de l'administration	81
3.3.4 Des frais de gestions prélevés par Formiris plus élevés que si la dotation était versée directement par le ministère.....	81
3.4 Le compte personnel de formation des enseignants, pris en charge par Formiris alors qu'il est du ressort de l'employeur	82
3.5 Des frais de structure très élevés, réduisant d'autant les crédits destinés à la formation des enseignants	83
3.5.1 Des frais de fonctionnement représentant encore un tiers de la contribution pour la formation continue.....	83
3.5.2 Un recours toujours incohérent à l'expertise externe.....	84
3.5.2.1 Un recours élevé à l'expertise externe.....	84
3.5.2.2 Un recours encore important aux cabinets de conseil sans nécessité apparente	85
3.5.2.3 Le recours problématique à une agence de communication	85
3.6 Une relation problématique avec l'association Gabriel	86
3.6.1 Une contribution financière disproportionnée.....	86
3.6.2 Une subdélégation anormale d'une fraction de la contribution de l'État.....	87
TABLE DES ABREVIATIONS.....	89
LEXIQUE	91

ANNEXES.....	95
Annexe n° 1.	Schéma de la gouvernance de la fédération96
Annexe n° 2.	Organigramme fonctionnel de Formiris en 2024/202597
Annexe n° 3.	Formiris dans le statut de l'enseignement catholique98
Annexe n° 4.	Évolution de la dotation de formation continue99
Annexe n° 5.	Évolution de la dotation de formation initiale.....101
Annexe n° 6.	Répartition des frais annexes.....102
Annexe n° 7.	Formiris parmi les lauréats de l'appel à projets
Deffinum, catégorie « Multisecteur ».....	103

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-6, L. 133-3 et R. 133-1 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la fédération Formiris et ses associations territoriales a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la Troisième chambre. L'instruction a été conduite sur la base de questionnaires et d'entretiens avec les services de la fédération (au siège et dans plusieurs directions territoriales) ; les présidentes et présidents des associations territoriales ; les services des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace ; le secrétariat général de l'enseignement catholique ; les organisations syndicales de l'enseignement privé sous contrat ; le commissaire aux comptes de la fédération.

Le président et le secrétaire général de la fédération, la directrice des affaires financières des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace et le secrétaire général de l'enseignement catholique ont été auditionnés le 30 mars 2026 par la chambre.

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 2 avril 2026, par la Troisième chambre, présidée par M. Meddah, président de chambre, et composée de MM. Potton, Suard, Feltesse et Malcor, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Latourmarie-Willems, conseillère maître, M. Larrousturou, conseiller référendaire en service extraordinaire et M. Pernias, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, Mme Charolles, conseillère maître.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site web de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

L'article L. 914-1 du code de l'éducation fonde un principe dit de parité, en vertu duquel les charges afférentes à la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement privé sous contrat sont financées par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que celles des maîtres de l'enseignement public. Ce financement fait l'objet de conventions conclues avec treize entités qui assurent cette formation, dont Formiris est la principale.

Héritière d'une organisation initialement composée de 24 associations régionales qui recevaient directement de l'État les financements destinés à la formation des enseignants, la fédération Formiris a connu en 2018 une transformation radicale, la réforme dite « *de l'employeur unique* », qui a consisté à concentrer au siège toutes les fonctions opérationnelles, tandis que les associations territoriales (AT), survivances du système antérieur, ne constituaient plus que le niveau politique, représenté au sein du conseil fédéral.

Des carences persistantes malgré la réforme de l'employeur unique

En interne, comme pour les partenaires de Formiris, la réforme de l'employeur unique a représenté un tournant, dont les effets n'ont pas été entièrement absorbés. Dans les directions territoriales, la réforme a permis de professionnaliser l'offre de formation, qui paraît répondre aux besoins des enseignants. Elle s'accompagne d'une activité de conseil en formation, utile en termes de proximité, d'adaptation aux besoins et de qualité. Les procédures ont été harmonisées : des attentes contractuelles d'achat et des cahiers des charges ont été adoptés pour mettre en concurrence les organismes de formation, ce qui constitue une évolution positive ; désormais, l'évaluation des formations constitue en principe la condition de leur reconduction éventuelle.

Ces progrès globaux ne doivent toutefois pas masquer les points qu'un contrôle interne plus développé permettrait d'améliorer : la mise en concurrence reste marginale, avec des disparités importantes selon les territoires ; des interrogations subsistent devant le recours à certains organismes de formation liés à l'enseignement catholique, ou lorsque les formations sont également dispensées à des personnels de droit privé ou des directeurs d'établissements, dont le financement de la formation ne relève pas de la dotation octroyée par l'État.

En contrepoint, les services nationaux doivent encore monter en compétence. Le regroupement au siège des salariés des AT précédemment affectés à des fonctions support a eu des effets de plusieurs ordres : si les effectifs globaux et les rémunérations sont restés relativement stables, la part des fonctions support a augmenté par rapport au cœur de métier comme, d'ailleurs, l'âge moyen et l'ancienneté des salariés. Les fonctions attribuées au siège ont pu l'être indépendamment des compétences nécessaires pour les exercer.

Les accords collectifs conclus en 2021 sur le temps de travail, l'organisation du travail et les rémunérations consacrent des conditions particulièrement favorables, notamment en matière de durée du travail, contrairement aux précédentes préconisations de la Cour. En outre, l'extension très marquée du télétravail rend particulièrement complexe le contrôle du respect du temps de travail. Afin de compenser l'éloignement du siège pour certains anciens salariés des AT, Formiris prend en charge intégralement le coût des déplacements domicile-travail, dans

des conditions qui privent l'administration fiscale du moyen de vérifier le bien-fondé de l'exclusion de cet avantage en nature de l'assiette imposable.

Dans le domaine des achats, Formiris est un pouvoir adjudicateur au sens du code de la commande publique. Or, l'association ne respecte toujours pas les principes d'égal accès à la commande publique ni de mise en concurrence. Plusieurs marchés, de formation, de travaux et de fournitures ont ainsi été passés en méconnaissance des règles de la commande publique. Les recommandations émises par la Cour lors de son précédent contrôle restent donc d'actualité.

En dépit des clauses avantageuses des accords collectifs, le climat social reste médiocre face aux incertitudes sur la stratégie et les perspectives de Formiris. Les mesures d'économies mise en œuvre en 2024 sont fragiles. Certaines sont irrégulières, comme le remboursement des frais de missions des personnes formées sur la base des frais réels plafonnés, à rebours des règles applicables aux agents publics. D'autres, ciblant les ressources humaines, l'immobilier et les véhicules de service des territoires, aboutissent à une répartition inéquitable des efforts entre les fonctions métier et support.

Formiris a entamé en janvier 2025 une réflexion stratégique sur sa structuration. Le conseil fédéral de janvier 2026 a ainsi décidé une restructuration territoriale en quatre grandes régions métropolitaines, et le transfert du conseil en formation des chefs d'établissement aux organismes de l'enseignement catholique, comme avant 2018. Ces orientations pourraient aller à l'encontre d'un effet bénéfique de la réorganisation de 2018, à savoir le rapprochement de l'offre de formation des besoins réels des enseignants. Les réflexions de Formiris sur la place du numérique dans l'offre de formation, avec la conception d'une « *IA souveraine* » et la digitalisation du conseil en formation, accompagnent cette perte de l'ancrage territorial.

Ces orientations nouvelles reflètent les tensions liées au positionnement de Formiris au sein de l'enseignement catholique. Elles traduisent la « *subordination* » de la fédération aux institutions de l'enseignement catholique, qui occupent une place prépondérante dans sa gouvernance, sa gestion et l'exercice de sa mission.

Une organisation territoriale et de la gouvernance à réformer d'urgence

La gouvernance de Formiris s'est construite sur deux piliers : l'ancrage territorial et le paritarisme des instances. Cependant la réforme de 2018, qui a permis de professionnaliser son cœur de métier, a entraîné également centralisation et perte des moyens humains, financiers et immobiliers des AT. En 2019, une réorganisation destinée à faire coïncider les implantations territoriales et les régions administratives métropolitaines a conduit à dissoudre six AT pour en recréer sept. Toutefois, cette réorganisation territoriale a été entachée d'irrégularités, susceptibles de s'étendre aux actes de la fédération depuis cette date.

Les AT n'exercent désormais plus que la fonction d'instances paritaires de répartition d'une dotation fédérale au niveau local. La fédération supporte l'intégralité de leurs charges, sans que cela ne soit formalisé dans un quelconque contrat ; les comptes des AT ne donnent donc pas une image fidèle de leur situation financière. L'existence de ces structures associatives locales, devenue une source importante de risques comptables et juridiques, est en réalité devenue secondaire par rapport à l'action des instances paritaires régionales proches du terrain.

Dans les instances gouvernant Formiris, le paritarisme est historiquement assuré par une tripartition entre organisations syndicales, organisations professionnelles de chefs

d'établissement et représentants des institutions de l'enseignement catholique. Cependant les représentants institutionnels de l'enseignement catholique ont, dans la vie de la fédération, un poids sans commune mesure avec leur représentation dans ses instances. Ce poids fausse, jusque dans le fonctionnement des organes centraux de la fédération, l'exercice du paritarisme, subordonne en pratique Formiris au SGEC et favorise les institutions de l'enseignement catholique dans la passation des marchés. Ce poids du SGEC dans la formation initiale et continue des enseignants pose question, s'agissant d'une obligation de l'État employeur. Les règles strictes de déport recommandées par la Cour dans son dernier rapport n'ayant pas été mises en place, la composition des instances mérite d'être revue afin d'en exclure les représentants institutionnels de l'enseignement catholique.

La qualité de l'information financière produite devant les instances de Formiris est perfectible, et un climat d'incertitude financière règne au sein de la fédération. Conséquence de la conjoncture budgétaire, la dotation ministérielle se contracte depuis 2024 mais le niveau de trésorerie reste confortable. Les déficits des trois dernières années, qui ont logiquement entraîné un recul des fonds propres, correspondent en réalité au décaissement de financements publics indûment thésaurisés par le passé.

Un principe de parité resté jusqu'ici lettre morte, et qui s'accompagne de dérives importantes

Plusieurs obstacles s'opposent à l'application du principe de parité posé par l'article L. 914-1 du code de l'éducation : faute pour les documents budgétaires d'être suffisamment détaillés, la dépense que l'État consacre à la formation des enseignants du public n'est pas connue ; s'agissant de la formation continue des enseignants du secteur privé sous contrat, une part excessive de la dotation finance les frais de structure de Formiris ou le fonctionnement d'autres associations, mais en sens inverse la fédération prend en charge le compte personnel de formation des enseignants, en lieu et place de leur employeur – l'État.

Jusqu'à très récemment, le ministère de l'éducation nationale, signataire avec Formiris de deux conventions respectivement relatives à la formation initiale (2014) et continue (2017) n'en a jamais contrôlé les conditions d'exécution, ni réclamé la totalité des documents comptables et budgétaires attendus chaque année de Formiris. Depuis l'exercice 2019/2020, le compte rendu d'utilisation des fonds inclut la masse salariale des responsables de formation dans les dépenses directes de formation continue, minorant artificiellement la part des frais de fonctionnement. La fédération s'est engagée à modifier la présentation de ses coûts. Au surplus, le ministère accorde peu d'attention au contenu des formations dispensées.

La contribution pour la formation continue (31,7 M€), qui évolue à partir d'un socle calculé en 2015, est établie sans aucun lien avec la démographie du corps enseignant, tandis que la dotation pour la formation initiale (16 M€) est répartie par un « comité financier » placé sous l'égide de l'enseignement catholique. Cette répartition de la dotation, plus obscure et plus onéreuse qu'une répartition directe, ne permet pas à l'État de connaître l'emploi exact des fonds par les organismes bénéficiaires. En outre, les prélèvements qu'opère Formiris au titre des frais de gestion sur les fonds alloués (57 000 € chaque année) minore les sommes effectivement employées conformément à leur objet. Le Ministère a annoncé la refonte de ces deux conventions.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Fédération) : Renforcer sans délai le document « attentes contractuelles d'achat » de formations pour prévenir les conflits d'intérêt, notamment par une mise en concurrence systématique et effective, des règles transparentes d'attribution des marchés et la vérification des listes d'émargement.

Recommandation n° 2. (Fédération) : Faire figurer sans délai sur les informations de paye l'avantage en nature résultant de la prise en charge à 100 % des frais de transport domicile-travail, afin d'intégrer cette dernière dans la déclaration de revenus.

Recommandation n° 3. (Fédération) : Mettre en place sans délai une fonction achat appliquant les principes de la commande publique à l'intégralité des marchés de travaux, de fournitures et de services.

Recommandation n° 4. (Fédération) : Adapter les règles internes de remboursement des frais de mission pour les enseignants qui partent en formation au droit commun applicable aux agents publics.

Recommandation n° 5. (AT, Fédération) : Achever le processus de dissolution des associations territoriales et mettre en place dans chaque territoire, à la maille pertinente pour une action de proximité, une instance paritaire, représentée au sein des instances de la fédération, chargée d'élaborer la programmation territoriale et de répartir la dotation correspondante.

Recommandation n° 6. (Fédération) : Réviser les statuts de Formiris afin d'exclure des instances de la fédération et des instances paritaires territoriales les institutions ayant un intérêt direct ou indirect dans leurs délibérations.

Recommandation n° 7. (MEN) : Justifier l'assiette de calcul de la dotation de formation continue des enseignants de l'enseignement privé sous contrat, en recensant et évaluant les dépenses directes et indirectes de la formation continue des enseignants du public.

Recommandation n° 8. (MESRE) : Dans une optique d'économie des fonds publics, verser directement aux établissements supérieurs de l'enseignement catholique concernés la contribution publique au financement de la formation initiale des enseignants.

Recommandation n° 9. (MEN) : Dès 2027, prendre en charge les frais de formation liés à l'utilisation du compte personnel de formation des enseignants du secteur privé sous contrat, sans répercussion sur la dotation de formation continue versée à Formiris.

Recommandation n° 10. (Fédération – recommandation réitérée) : Encadrer le recours à l'expertise externe en vue d'en maîtriser le volume et d'éviter les doublons avec l'expertise interne.

Recommandation n° 11. (MEN) : Mettre fin à la subdélégation prévue par la convention de 2017, versée par Formiris à l'association Gabriel pour le financement d'un projet informatique.

INTRODUCTION

Si les enseignants de l'enseignement public voient leur formation, initiale comme continue, directement gérée par les services de l'État, il n'en va pas de même de celle des enseignants des établissements privés sous contrat. Ainsi, l'article L. 914-1 du code de l'éducation énonce que :

« Les charges afférentes à la formation initiale et continue des maîtres susvisés sont financées par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que ceux qui sont retenus pour la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement public. Elles font l'objet de conventions conclues avec les personnes physiques ou morales qui assurent cette formation dans le respect du caractère propre de l'établissement visé à l'article L. 442-1 et des accords qui régissent l'organisation de l'emploi et celle de la formation professionnelle des personnels dans l'enseignement privé sous contrat. »

En application de ces dispositions, l'État, employeur et donc responsable de la formation des enseignants du privé sous contrat, a conclu des conventions avec treize associations mettant en œuvre leur formation continue, dans le respect du schéma directeur de la politique de formation continue, élaboré par le ministère. La fédération Formiris, la plus importante d'entre elles, s'adresse à la quasi-totalité des établissements catholiques, mais aussi d'autres confessions (notamment dans les Antilles) ou laïcs (principalement les instituts médico-éducatifs – IME – et les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques – ITEP). En effet, le choix de l'association à laquelle adhérer revient librement au chef d'établissement². Elle reçoit 95 % de la dotation³ totale (32,7 M€ en 2024) afin d'acheter des formations car, conformément à ses statuts, elle s'interdit d'en dispenser elle-même. Par comparaison, seules quatre autres associations ont reçu une dotation supérieure à 200 000 € en 2024⁴.

En plus de son action de formation continue, Formiris reçoit une dotation pour la formation initiale des enseignants du secteur privé sous contrat (16 M€ en 2024). Celle-ci est redistribuée aux 28 instituts qui la mettent en œuvre dans l'enseignement catholique.

La structure fédérale de Formiris est historique. Jusqu'en 2005, la formation continue des enseignants des établissements catholiques relevait d'un réseau de 24 *Associations régionales pour la promotion pédagogique et professionnelle dans l'enseignement catholique* (ARPEC) et d'une structure nationale, l'*Union nationale pour la promotion pédagogique et*

² Comme rappelé par le Conseil d'État qui a jugé qu'aucune stipulation de la convention n'instaure « un monopole pour l'indemnisation des frais de formation des maîtres de l'enseignement privé au bénéfice de la FORMIRIS, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'une dizaine d'autres conventions du même type ont été conclues pour le compte d'établissements sous contrat qui n'en sont pas membres. » : Conseil d'État, 18 mars 2020 (SNEP-UNSA), n° 422001.

³ Bien que qualifié de « subvention » par la convention, ce financement relève d'une contribution obligatoire de l'État et n'est donc pas une subvention. Voir Conseil d'État, 18 mars 2020 (SNEP-UNSA), n° 422001.

⁴ L'*Association pour la formation et le perfectionnement pédagogique* (AFPP) pour certains établissements laïcs ; le *Campus FSJU* pour les établissements de confession juive ; l'*Association pour la promotion pédagogique et professionnelle des enseignements privés* (APEP) en Nouvelle-Calédonie ; le *Centre de formation professionnelle occitan* (CFPO) pour les établissements associatifs en langues régionales.

professionnelle dans l'enseignement catholique (UNAPEC). Chacune de ces associations recevait directement ses fonds de l'État.

Un organisme national de l'enseignement catholique

Les statuts de Formiris, approuvés par le comité national de l'enseignement catholique (CNEC) avant d'avoir été adoptés par la fédération, prévoient que sa mission s'exerce « *en vue de satisfaire les finalités de l'Enseignement catholique [et] dans le cadre des orientations de politique générale arrêtées par le CNEC* ». Formiris « *représente l'Enseignement catholique auprès de l'État et de toutes institutions en matière de formation des personnels enseignants* ».

La fédération est ainsi comptée au nombre des organismes nationaux qui, d'après l'article 291 du statut de l'enseignement catholique, « *contribuent à l'activité de l'Enseignement catholique dans des secteurs particuliers et inscrivent leur action dans la mission éducative de l'Enseignement catholique* ».

La fédération s'inscrit donc résolument dans l'écosystème de l'enseignement catholique, comme esquissé en Annexe n° 3. Cette appartenance a des implications directes sur sa gouvernance et ses modes opératoires, analysées dans ce rapport. Néanmoins, les fonds publics gérés par Formiris n'ont vocation qu'à financer des offres de formation liées « *au perfectionnement ou à la promotion* » des enseignants, puisqu'ils sont destinés à mettre en œuvre une obligation de l'État, employeur des enseignants.

En 2005, ce réseau a été réformé pour constituer la *Fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelle dans l'enseignement catholique*, Formiris, et treize associations territoriales (AT), représentées dans les instances fédérales⁵. Chacune de ces associations de type « loi 1901 » autonome gère des salariés et un budget afin de mettre en œuvre une programmation territoriale de formation continue. En parallèle, la fédération dispose de services nationaux mettant en œuvre une offre de formation sur les enjeux d'envergure nationale. Les instances de la fédération comme celles des AT sont constituées de représentants des organisations syndicales représentatives, des organisations professionnelles de chefs d'établissement et des diverses institutions de l'enseignement catholique.

En 2018, à la suite notamment d'un rapport de la Cour⁶ et d'un audit réalisé par un cabinet de conseil, a eu lieu une restructuration importante de Formiris. Un Pacte fédéral, « *pierre angulaire de la nouvelle structuration de Formiris* », a été adopté en avril. Les associations territoriales ont été réorganisées pour épouser les nouvelles régions métropolitaines (portant leur nombre à 14 aujourd'hui), leurs moyens financiers ont été remontés à la fédération, leurs biens immobiliers, vendus, et l'employeur fédéral unique a été mis en place. Ainsi, les AT ne gèrent plus le budget de formation de leurs territoires respectifs.

L'implantation territoriale de Formiris voit donc deux réseaux coexister en synergie : un réseau politique, constitué des AT dont les instances délibèrent sur les orientations de la programmation territoriale et l'allocation d'une partie des moyens ; un réseau opérationnel, constitué des directions territoriales de la fédération, qui prépare, met en œuvre et évalue la programmation territoriale. Si cette implantation facilite les rapports avec les services de

⁵ Deux associations territoriales « Antilles-Guyane » semblent formellement co-exister. Ces deux structures sont identiques au Répertoire National des Associations, mais distinctes pour les services statistiques de l'Insee et auraient été créées à des dates différentes : le 24 juin et le 1^{er} septembre 2005. Cette situation semble résulter d'une erreur administrative, et il est dommage que la réorganisation de 2018 n'ait pas donné lieu à sa régularisation.

⁶ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de la fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelle dans l'enseignement catholique, dite « Formiris » (2006-2012)*, observations définitives, décembre 2014.

l'éducation nationale en épousant les limites des régions académiques, elle a créé des territoires très hétérogènes, suivant la densité des établissements privés sous contrat.

Carte n° 1 : l'implantation territoriale de Formiris



Source : rapport annuel 2019/2020 de Formiris.

Sept ans après cette restructuration, et dans le sillage des rapports sur la formation initiale⁷ et continue⁸ des enseignants de l'enseignement public publiés en 2023, la Cour des comptes a donc réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de Formiris sur la période couvrant les exercices⁹ 2017/2018 à 2024/2025. Il convient de préciser que, si le contrôle précédent s'était limité aux seuls services nationaux et à la structure fédérale, le présent contrôle couvre également les quatorze associations territoriales.

Formiris en quelques chiffres – exercice 2024/2025

La dotation de formation continue a représenté 33,8 M€, dont 17,7 M€ (52 %) ont été utilisés pour acheter 5 080 formations à destination de 65 869 enseignants (soit un taux de départ en formation de 47 %). Les frais annexes (transport, hébergement et repas des stagiaires) se sont élevés à 7,1 M€.

La dotation de formation initiale, reversée aux instituts qui la mettent en œuvre, s'est élevée à 15,9 M€.

Les frais de fonctionnement de Formiris ont représenté 11,9 M€ (35 % de la dotation), dont 9 M€ de masse salariale (pour 125 ETP). Ses fonds propres s'élevaient à 23,9 M€ à la clôture de l'exercice.

⁷ Cour des comptes, [Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants](#), rapport public thématique, février 2023.

⁸ Cour des comptes, [La formation continue des enseignants de l'enseignement public](#), observations définitives, septembre 2023.

⁹ Les exercices comptables de Formiris suivent les années scolaires, et courent donc du 1^{er} septembre au 31 août.

Suite aux réflexions amorcées en janvier 2025 par un comité stratégique, Formiris a initié une nouvelle restructuration. Celle-ci a débouché, en janvier 2026, sur la dissolution des associations territoriales et la constitution de quatre grandes régions métropolitaines, les outre-mer étant rattachés aux services nationaux.

*
**

Le présent rapport s'attache à l'analyse des fonctions opérationnelles de Formiris (I) avant d'examiner la gouvernance de la fédération et des associations territoriales (II), puis ses relations avec l'État (III).

Outre la liste des abréviations utilisées, un lexique est présent en fin de rapport.

1 UNE PROFESSIONNALISATION REUSSIE DU CŒUR DE METIER, SOURCE DE TENSIONS OPERATIONNELLES

Dans un contexte global d'« *insatisfaction professionnelle marquée vis-à-vis de la formation* »¹⁰, l'offre de formation proposée par Formiris répond globalement aux attentes des enseignants. Cela n'est pas sans lien avec la professionnalisation des acteurs de terrain, le déploiement d'une activité de conseil en formation et l'harmonisation des pratiques professionnelles qu'a connus la fédération depuis 2018, même si des points d'amélioration demeurent. En regard, les fonctions support doivent encore monter en compétence sur plusieurs axes : respect des règles de la commande publique, politique de ressources humaines, adéquation des décisions stratégiques au droit en vigueur notamment. Ce contraste s'accompagne d'une tension quant à la place de la fédération au sein de l'enseignement catholique. Formiris est un organisme national reconnu par le statut de l'enseignement catholique, sur lequel s'exerce une tutelle effective. Cette situation entraîne des dépenses sans lien avec la formation, la captation des marchés au profit des « instituts reconnus »¹¹ Enfin, l'importance prise par les développements technologiques interroge.

1.1 Une offre de formation continue en mutation

1.1.1 Une meilleure articulation entre offre nationale et programmation territoriale

L'offre de formation mise en œuvre par Formiris se fonde sur un principe de subsidiarité entre une offre nationale et des programmations territoriales.

L'offre nationale est élaborée par les services nationaux de la fédération, en lien avec la commission fédérale du plan de formation (CFPF)¹², pour répondre aux enjeux ministériels (formation à la laïcité par exemple), aux priorités établies par Formiris et aux besoins institutionnels (dont la formation des entrants dans le métier ou celle des cadres de l'enseignement catholique, cf. point 1.3.3). Elle représente 28 % des heures-stagiaires et 29 % des frais pédagogiques engagés en 2024/2025.

Cette offre est complétée par une programmation territoriale élaborée par les directions territoriales, qui disposent d'un budget propre arbitré par les instances fédérales. L'élaboration

¹⁰ D'après l'enquête internationale *Talis*, 56 % des enseignants de collège et 65 % des enseignants d'école élémentaire considèrent que l'offre de formation continue n'est pas pertinente et 16 % des enseignants estiment qu'elle n'a « *pas du tout* » eu d'impact positif sur leur enseignement. Ces proportions sont parmi les plus élevées des comparaisons internationales. Voir DEPP, [*Conditions d'exercice et perceptions du métier d'enseignant à l'école élémentaire et au collège en France : les premiers résultats de l'enquête internationale Talis 2024*](#), note d'information n° 25-54, 2025.

¹¹ Les instituts reconnus sont des institutions de l'enseignement catholique missionnés par le conseil national de la tutelle de formation pour assurer la formation initiale et continue des personnels et des bénévoles (cf. Lexique)

¹² Instance technique placée auprès du conseil fédéral, la CFPF permet aux partenaires sociaux et aux représentants des AT d'accompagner l'instruction du plan fédéral de formation des enseignants (voir Lexique).

de cette offre locale se fait en synergie avec les instances de l'association territoriale (AT), notamment la commission territoriale du plan de formation (CTPF)¹³. Si chaque territoire est autonome dans l'élaboration de sa programmation et de ses achats, un document de cadrage et de priorisation est élaboré par la CFPF, permettant une harmonisation et une bonne articulation entre les territoires et l'offre nationale.

La structuration du plan de formation

L'offre de formation de Formiris est structurée de manière matricielle, en sept axes budgétaires¹⁴ (entrée dans le métier ; maîtrise du métier ; réformes ; formations certifiantes ; prévention santé ; évolution professionnelle ; innovation recherche collaborative) et quatre familles, suivant le porteur du projet de formation :

- la famille 1 regroupe les formations à inscriptions individuelles, ouvertes à tous les enseignants (29 % des offres en 2024/2025) ;
- la famille 2 regroupe les formations intra-établissement, portées par les chefs d'établissement, et celles portées par les acteurs locaux, dont les directions diocésaines (22 % des offres) ;
- la famille 3 regroupe les formations « à public désigné », lauréats de concours, formations des cadres de l'enseignement catholique, préparations aux concours, etc. (45 % des offres) ;
- la famille 4 regroupe les projets individuels d'évolution professionnelle (4 % des offres).

La restructuration initiée en 2018, et notamment la mise en place de l'employeur unique, a permis de fluidifier les échanges entre ces deux niveaux, et de renforcer l'articulation entre l'offre nationale et les programmations territoriales.

1.1.2 Une restructuration ayant permis de rapprocher l'offre de formation des besoins

Trois changements majeurs, ayant eu lieu dans le sillage du mouvement de restructuration de la fédération, ont permis de rapprocher la programmation territoriale des besoins des enseignants. La fédération a obtenu la responsabilité du conseil en formation (cf. *infra*). L'abandon du système des « crédits de référence établissement »¹⁵ a permis d'élargir et d'harmoniser la programmation territoriale. Enfin, l'établissement de procédures communes, dont la formalisation d'« attentes contractuelles d'achat » et la mise en place d'outils informatiques centralisés, ont permis une meilleure consommation des budgets et une réduction des disparités territoriales.

Malgré ces changements importants, les formations en présentiel restent prépondérantes. Ainsi, en 2024/2025, seules 18 % des formations ont été dispensées en modalité hybride, le taux du présentiel atteignant 74 %. En excluant les formations des familles 2 et 4, dont la tenue systématique en présentiel est justifiée, le taux de présentiel est de

¹³ Instance technique placée auprès du conseil d'administration de l'AT, la CTPF instruit la programmation territoriale, suit la mise en œuvre du plan de formation, en fait le bilan et remonte les priorités territoriales à la CFPF (voir Lexique).

¹⁴ Auxquels s'ajoutent les formations dispensées par les rectorats, cf. *infra*.

¹⁵ Pour financer des formations qui n'entraient pas dans les plans de formation proposés par Formiris, chaque chef d'établissement bénéficiait d'une enveloppe, mise à sa disposition par l'association territoriale en fonction du nombre d'enseignants et de paramètres propres à chaque association territoriale. Dans son dernier rapport, la Cour soulignait la faiblesse de ces dotations, une fois ramenées au nombre d'enseignants.

68 %, pour 23 % de formations en hybride. S'ils sont stables au niveau de l'offre globale, ces taux varient fortement d'un territoire à l'autre¹⁶, ce qui s'explique par des contraintes géographiques, mais surtout par les différentes politiques locales. En outre, ces taux sont très éloignés de ceux observés pour l'enseignement public¹⁷. Dans le premier degré, en 2023/2024, 43 % des formations ont été dispensées en hybride et 49 %, en présentiel. Dans le second degré, l'hybride représente 41 % des formations, et le présentiel, 53 %.

Non sans lien avec ces changements et la prépondérance du présentiel, l'offre de formation et les relations avec les directions territoriales de Formiris sont globalement appréciées des enseignants comme des chefs d'établissement. Selon une enquête interne menée en 2025, à laquelle près de 4 000 enseignants ont répondu, les deux tiers des enseignants ayant contacté leur conseiller territorial ont jugé sa présence « *très importante* ». De même, parmi les 323 chefs d'établissement ayant répondu à cette enquête, une très grande majorité (87 %) juge les réponses des directeurs territoriaux « *rapides et efficaces* », et les deux tiers considèrent que la présence d'un conseiller territorial est « *très importante* ». En 2024, une enquête de la Fep-CFDT ayant mobilisé un échantillon plus réduit d'enseignants (406 répondants seulement, dont 342 relèvent de Formiris) a aussi fait ressortir un niveau de satisfaction nuancée sur certains aspects, mais globalement positif¹⁸. Dans le contexte d'une « *insatisfaction professionnelle marquée vis-à-vis de la formation* »¹⁹, ces retours sont encourageants sur l'offre proposée par Formiris.

1.1.2.1 L'ouverture des formations dispensées par les EAFC

Comme décrit en partie 3.1.1, la convention de 2017 liant Formiris et le ministère prévoit la possibilité que des actions de formation organisées par les services de l'éducation nationale puissent être ouvertes aux enseignants des établissements privés sous contrat²⁰. Les inscriptions des enseignants du privé sous contrat aux formations des écoles académiques de formation continue (EAFC) voient leur volume augmenter²¹, et concernent pour plus de moitié les pratiques pédagogiques.

Comme prévu par la convention, la direction territoriale de Formiris choisit les actions de formation qu'elle ouvre aux enseignants, pour éviter notamment les redondances avec sa

¹⁶ Par exemple, en 2024/2025, le présentiel représente moins de la moitié des formations proposées en Nouvelle-Aquitaine, mais l'intégralité de celles dispensées à La Réunion.

¹⁷ DEPP, [La formation continue des enseignants des premier et second degrés en 2023-2024](#), Note d'Information n° 25-65, 2025.

¹⁸ L'atteinte des objectifs pédagogiques est notée à 6,9/10 et la progression dans les compétences professionnelles, à 6,7/10, mais l'adéquation de la formation aux besoins, à seulement 5,3/10 (les besoins recensés par les répondants étant principalement la maîtrise du métier, l'innovation pédagogique et l'évolution professionnelle). Le présentiel est largement préféré aux autres modalités de formation. Enfin, Formiris bénéficie de meilleures notes que les formations dispensées par les autres associations.

¹⁹ Voir *supra* et DEPP, [Conditions d'exercice et perceptions du métier d'enseignant à l'école élémentaire et au collège en France : les premiers résultats de l'enquête internationale Talis 2024](#), note d'information n° 25-54, 2025.

²⁰ La convention prévoit également que les enseignants du public puissent bénéficier de formations mises en œuvre par Formiris, et que des actions de formation communes puissent être organisées. Aucune de ces deux possibilités n'a été concrétisée, malgré leur transcription dans les avenants signés au niveau local.

²¹ De 20 666 journées acquises auprès de 19 académies en 2022/2023, à 23 089 journées en 2023/2024, dans 22 rectorats, soit une progression de 12 %.

programmation territoriale. Le cadre financier n'est pas homogène, la majorité des rectorats facturant les formations à la fédération, bien que certaines académies aient opté pour une gratuité totale ou partielle (les frais annexes restant à la charge de Formiris). Les formations « à public désigné », prescrites par les corps d'inspections, ne sont généralement pas facturées.

Malgré les réticences des instances de la fédération²², cette synergie améliore la qualité de l'offre proposée aux enseignants. Le cadre financier gagnerait à être homogénéisé, notamment en assurant la gratuité des formations prescrites par les corps d'inspection.

1.1.2.2 Des priorités qui diffèrent de celles de l'enseignement public

L'offre de formation de Formiris touche une moindre proportion d'enseignants que celle de l'enseignement public. Ainsi, en 2023/2024, 84 % des enseignants du premier degré et 69 % des enseignants du second degré publics ont suivi au moins un module de formation²³, quand le taux de départ en formation de Formiris a été de 44 %²⁴. Cette différence, qui doit être pondérée par le faible taux d'assiduité des enseignants du public aux formations auxquelles ils s'inscrivent²⁵, s'explique notamment par la faiblesse des formations proposées à distance par Formiris (cf. *supra*).

Au-delà du taux d'agents touchés, les priorités des offres de formation déployées par Formiris et l'éducation nationale diffèrent²⁶. Si Formiris met bien en place les plans nationaux (maternelle, français, mathématiques, laïcité, etc.), sa programmation attache une importance particulière à l'évolution professionnelle des personnels. En 2023/2024, 6 % des enseignants formés par Formiris ont suivi une formation certifiante, contre 1 % des enseignants formés dans le premier degré public et 3 % dans le second. Les autres formations en vue d'une évolution professionnelle ont concerné 3 % des enseignants formés par Formiris, contre respectivement 1 % et 4 % d'enseignants des premier et second degrés publics. Cette attention n'est pas sans lien avec la situation particulière des suppléants (équivalents des enseignants contractuels de l'enseignement public)²⁷, mais elle résulte avant tout de choix politiques opérés par les instances de la fédération.

²² Ainsi, lors du conseil fédéral tenu en janvier 2024, la présidente de la CFPF affirme vouloir « éviter que l'offre des EAFc concurrence l'offre qui nous est propre. Cela nécessite une réflexion fédérale ».

²³ DEPP, [La formation continue des enseignants des premier et second degrés en 2023-2024](#), Note d'Information n° 25-65, 2025.

²⁴ Rapport de gestion 2023/2024 de la fédération. En augmentation, il atteindrait 47 % en 2024/2025.

²⁵ Seules 58 % des formations à destination des enseignants du premier degré et 70 % de celles à destination des enseignants du second degré sont suivies dans leur intégralité. Faute de communication des listes d'émargement (cf. *infra*), la comparaison avec Formiris est impossible.

²⁶ Ce qui ne contrevient pas aux dispositions légales, comme rappelé par le Conseil d'État dans sa décision du 18 mars 2020 (SNEP-UNSA), n° 422001.

²⁷ Leur formation est ainsi considérée comme une action prioritaire de niveau 1 dans la note de cadrage de la programmation 2025/2026.

1.1.3 L'importance du conseil en formation

L'une des clefs de l'adéquation de l'offre de formation proposée par Formiris aux besoins des enseignants est certainement la fonction de conseil, confiée à la fédération depuis 2018 (elle était auparavant du ressort des organismes de formation de l'enseignement catholique). Les chefs d'établissement sont ainsi accompagnés pour identifier les besoins et définir les attendus des formations qui seront dispensées au sein de leur établissement. Par des échanges directs avec les chefs d'établissement, les services diocésains et les enseignants, cette activité permet aussi de repérer des personnels en difficulté ou qui ont des besoins particuliers, et de leur proposer, voire d'élaborer avec eux, les formations appropriées.

Prévu par le texte d'orientation adopté par le CNEC en 2019²⁸, le conseil en formation a été reconnu comme partie intégrante du « *cœur de métier [qui] constitue l'épine dorsale de l'organisation de Formiris* » par le Pacte fédéral. Comme le notent de nombreux présidentes et présidents d'associations territoriales, cette activité « *permet d'adapter les actions de formation aux besoins spécifiques du terrain, de susciter l'envie de se former et d'optimiser l'utilisation des budgets de formation en garantissant une répartition juste et équitable* », elle fait partie du « *cœur de métier des équipes territoriales* ». En effet, la connaissance fine des besoins des enseignants et des établissements est nécessaire à l'élaboration d'une offre de formation adéquate. Une telle connaissance suppose des contacts humains, surtout lorsqu'il s'agit de formations concernant des sujets sensibles d'évolution professionnelle ou des situations délicates que peuvent connaître certains collectifs de travail.

Cette activité de conseil en formation entraîne des coûts, notamment par les déplacements qu'elle occasionne. Ainsi, les voitures de service des directions territoriales ont parcouru en moyenne 174 km par semaine en 2023/2024 (avec un maximum à 389 km par semaine) pour une dépense de 100 764 € (cf. point 1.2.3).

Dans sa recherche de gisements d'économie, le conseil fédéral a décidé en janvier 2026 de confier le conseil en formation des chefs d'établissement aux tutelles et aux organisations professionnelles. Un tel transfert semble source de conflits d'intérêt majeurs, notamment dès lors que certaines organisations professionnelles de chefs d'établissement dispensent des formations (cf. *infra*), et d'une distorsion de concurrence vis-à-vis des organismes de formation qui ne sont pas affiliés à l'enseignement catholique. Il semble peu compatible avec les principes généraux de la commande publique, qui s'appliquent à la fédération (cf. point 1.2.2).

1.1.4 Un processus d'élaboration de l'offre de formation amélioré

Avant la réforme de 2018, chaque association territoriale avait ses propres procédures d'élaboration de la programmation. La restructuration de la fédération a permis de mettre en place des procédures unifiées. Des « attentes contractuelles d'achat » ont été adoptées. Pour chaque famille d'offre, une matrice de cahier des charges a été élaborée en 2021/2022, et rendue obligatoire pour les marchés passés dans le cadre de la programmation 2022/2023 (jusqu'en 2019, peu de territoires rédigeaient des cahiers des charges pour formaliser l'achat de

²⁸ « *La Fédération Formiris, le collège employeur et le Cneap [réseau d'enseignement agricole privé] veillent à ce que soit mis en œuvre un conseil en formation capable d'accompagner les chefs d'établissement dans l'exercice de cette responsabilité. Ce conseil est une dimension essentielle de la formation.* »

formation). L'adoption de cahiers des charges a permis la mise en concurrence des organismes de formation. Des fiches de synthèse des processus de conception de l'offre et de détermination des besoins ont été établies en 2023, et indiquent des cibles, notamment de consommation du budget de formation (100 %) et de taux de caducité ou d'annulation des formations (moins de 8 %). Une fiche métier très détaillée concerne l'instruction des dossiers d'évolution professionnelle, particulièrement sensibles. Enfin tous les organismes de formation font l'objet d'un agrément délivré par la fédération, et doivent naturellement être titulaires de la certification « Qualiopi »²⁹.

Le processus de conception de l'offre dépend de sa famille, c'est-à-dire du porteur du projet de formation. Pour la famille 1 (à inscription individuelle), les besoins sont déterminés, dans le cadre des orientations et des priorités adoptées par les instances fédérales, par des enquêtes. Ces enquêtes, exhaustives ou ciblées suivant les territoires, sont complétées par des échanges réguliers avec les directions diocésaines (DDEC), les organismes de formation, les corps d'inspection, les enseignants et leurs chefs d'établissement. Ces échanges permettent notamment de repérer des enseignants en difficulté ou porteurs d'un projet professionnel, afin de leur proposer un accompagnement, une préparation à un concours non proposée par l'offre nationale ou une formation personnalisée (famille 4, évolution professionnelle). À l'occasion de visites d'établissement dans le cadre de leur activité de conseil, les responsables de formation peuvent aussi identifier des besoins particuliers. Enfin, certains responsables de formation proposent des temps d'échange à distance ou des permanences ouvertes à tous les enseignants de leur territoire. Ces temps peuvent déboucher sur des entretiens personnalisés.

La pertinence des reconductions de formations sont jugées à l'aune de leur évaluation. Outre les procédures d'évaluation prévues par la certification « Qualiopi », les attentes contractuelles d'achat³⁰ et les évaluations « à froid » postérieures de quelques mois à la formation, certains responsables de formation demandent aux stagiaires de noter les formations dont le renouvellement est prévu.

Ces processus de détermination des besoins sont analogues à ceux employés dans l'enseignement public : enquêtes nationales et territoriales ; échanges avec les corps d'inspection, les organisations syndicales, les usagers et les chefs d'établissements ; lignes directrices nationales déclinées dans un programme académique de formation ; remontées des besoins personnels lors des observations de classe et des rendez-vous de carrière ; prise en compte des évaluations. Néanmoins, la fonction de conseil en formation, la plus grande proximité avec les personnels et le moindre volume d'enseignants à former font que l'élaboration de l'offre de formation de Formiris paraît mieux tenir compte des besoins des

²⁹ En vertu de l'article L. 6316-1 du code du travail, tous les organismes de formation financés par l'État doivent être titulaires de la certification « Qualiopi », délivrée par des organismes certificateurs accrédités ou autorisés par le Comité français d'accréditation. Cette disposition est transcrite au point 3-2-1 des attentes contractuelles d'achat de Formiris « *Les organismes de formation devront justifier de la conformité de leur activité aux sept critères du décret du 6 juin 2019 relatif au référentiel national sur la qualité des actions concourant au développement des compétences (dits critères QUALIOPi)* ».

³⁰ Dont le point 5-5 énonce « *L'organisme de formation s'engage à mettre en œuvre une procédure, des outils et/ou un référentiel d'évaluation permettant de déterminer si le bénéficiaire a acquis les connaissances ou les gestes professionnels dont la maîtrise constitue l'objectif de l'offre de formation. Les organismes de formation s'engagent à permettre à Formiris, dans le cadre de sa responsabilité, à procéder de son côté à sa propre évaluation des offres de formation, tel que demandé par la convention qui lie l'État et Formiris.* »

enseignants que celle de l'éducation nationale. Cela n'est sans doute pas sans lien avec la satisfaction plus élevée que rencontre sa mise en œuvre.

L'offre de la famille 2 (projets portés par les chefs d'établissement ou les DDEC) obéit à un processus d'élaboration différent. Pour les formations intra-établissement, soit un besoin est spontanément exprimé par le chef d'établissement (qui contacte parfois directement un organisme de formation), soit il est identifié par les responsables de formation, dans le cadre de leur fonction de conseil ou par des échanges avec les DDEC. Enfin, ces dernières bénéficient d'un budget réservé pour des projets collectifs rassemblant tout ou partie des enseignants de leur diocèse. Pour ces offres, les responsables de formation accompagnent les chefs d'établissement et les DDEC dans la construction de leur projet³¹, l'élaboration du cahier des charges et le choix de l'organisme de formation.

1.1.5 Des points d'amélioration à traiter rapidement

Malgré le mouvement important de professionnalisation initié en 2018, des pistes d'amélioration des procédures de détermination de la programmation existent. Ces faiblesses découlent d'une insuffisance du contrôle interne et de l'absence de fonction transversale de coordination et de supervision des achats de formation.

1.1.5.1 Une mise en concurrence insuffisante

Les attentes contractuelles d'achat prévoient la possibilité d'une ouverture à la concurrence des achats de formation, sous la forme d'appels à manifestation d'intérêt (AMI)³². Cette possibilité est bienvenue puisque le respect des principes de la commande publique impose que tout marché de plus de 40 000 € HT bénéficie d'une mise en concurrence (voir point 1.2.2.2). En outre, pour les marchés qui ne dépassent pas ce seuil, l'article R. 2122-8 du code de la commande publique impose de « *ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

Si le taux de mise en concurrence augmente, il reste marginal : de 2,3 % des marchés en 2022/2023 (185 AMI), ce taux est passé à 4,3 % en 2024/2025 (299 AMI). De grandes disparités existent, certains territoires n'utilisent pas cette procédure quand d'autre y recourent pour le quart de leurs achats. Les marchés de l'offre nationale comportent des AMI envoyés à l'ensemble des Instituts supérieurs de formation de l'enseignement catholique (ISFEC, cf. Lexique), mais habituellement reconduits tacitement pendant trois ans. En territoires, il y a en moyenne deux candidats par appel. Mais certains de ces AMI sont fictifs : dans certains territoires, les responsables de formation soumettent systématiquement les cahiers des charges de la famille 2 à l'ISFEC local, bien que le choix de l'organisme ait été fait en amont.

³¹ Et peuvent naturellement refuser de le financer lorsqu'il ne correspond pas aux critères attendus.

³² À la différence d'un appel à projet, ouvert à tout candidat, un AMI permet de sélectionner les candidats putatifs auxquels sera adressé le cahier des charges de la formation.

Ces faibles taux de mise en concurrence s'expliquent par le fait que de nombreuses formations sont reconduites d'une année sur l'autre³³, par la fréquence d'un choix du prestataire par le porteur du projet en amont de sa prise de contact avec Formiris (pour les familles 2 et 4), et aboutit à une attribution très majoritaire des marchés de formation aux instituts catholiques (cf. point 1.3).

1.1.5.2 Le recours problématique à certains organismes de formation

Pour pouvoir dispenser une formation achetée par Formiris, un organisme de formation doit être au préalable agréé par la fédération. Cette procédure permet de « *garantir la conformité au caractère spécifique de l'enseignement catholique* »³⁴, et de vérifier que le prestataire est bien certifié « Qualiopi », qu'il remplit les critères légaux et que ses ressources et compétences sont en adéquation avec l'offre de formation proposée. Cette procédure permet aussi de saisir la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) en cas de besoin. Mais l'appréciation de la pertinence d'un organisme de formation est laissée aux responsables de formation, en lien avec les instances de l'AT. En l'absence d'une coordination fédérale, certains prestataires peuvent être considérés comme adéquats dans un territoire et non dans un autre, ce qui est source d'incompréhension, voire de pressions. Malgré ces procédures, le recours à certains organismes de formation suscite parfois des interrogations.

Une organisation professionnelle de chefs d'établissement, représentée parmi les administrateurs de la fédération comme des associations territoriales, dispose ainsi d'un organisme de formation à qui Formiris achète régulièrement des formations intra-établissement depuis 2021. Cette situation est d'autant plus problématique que certaines de ces formations ont été conventionnées avec des chefs d'établissement adhérents³⁵, sans mise en concurrence.

Entre 2021 et février 2025, date du retrait de son agrément³⁶, Formiris a acheté des formations à un organisme dont le responsable légal siégeait aux instances d'une association territoriale, ce qui contrevient aux règles d'incompatibilité de mandats (cf. partie 2.2.1).

Formiris a aussi recours à un organisme de formation dont le fondateur a été adjoint du SGEC, après avoir été directeur diocésain. La fédération a estimé que « *Il est agréé et Qualiopi [sic]. Rien ne s'oppose à travailler avec cet organisme à condition que les autres critères soient respectés* »³⁷. Depuis l'année 2023/2024, la fédération lui a ainsi acheté six formations, toutes en famille 2. L'une de ces formations a été réalisée à la demande d'une direction diocésaine et couplée à une journée diocésaine, malgré les réticences de la directrice territoriale qui a relevé le risque de confusion entre ces deux temps, en termes de contenus comme de financement.

Cette pratique n'est pas isolée et on peut relever dans la programmation (territoriale comme nationale) quelques formations intitulées « *Journée diocésaine* », « *Journée bilan de*

³³ Jusqu'à 60 % des offres de la famille 1 dans un territoire particulièrement étendu, en variant le lieu d'une année sur l'autre, ce qui permet de proposer la formation à tous les enseignants en minimisant les frais de déplacement.

³⁴ D'après la fiche de synthèse relative aux procédures d'agrément.

³⁵ Dans le cadre d'une formation intra-établissement, le chef d'établissement peut signer une convention avec l'organisme de formation.

³⁶ Ce retrait semble avoir été concomitant avec la perte de sa certification « Qualiopi ».

³⁷ Compte-rendu de la réunion de rentrée des directeurs territoriaux avec le Codir et le secrétaire général – 19 août 2024.

l'année » ou « *Séminaire annuel de l'établissement* », dispensées par différents organismes. Mais ces écarts restent marginaux³⁸.

Enfin, la fédération a fait appel à l'organisme de formation appartenant au groupe de son commissaire aux comptes, sur des thématiques d'intelligence artificielle et de gestion de classe. Si cette prestation ne contrevient pas formellement aux règles de la profession³⁹, l'article 5 du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes énonce pourtant que « *l'indépendance du commissaire aux comptes s'apprécie en réalité et en apparence* ».

1.1.5.3 Le financement abusif de personnels de droit privé

Les formations intra-établissement peuvent être disciplinaires (notamment dans le premier degré), mais aussi aborder des thématiques transversales telles que l'école inclusive, le climat scolaire ou l'intelligence artificielle. Dans ce cas, il semble normal de ne pas les limiter aux seuls enseignants, mais d'y associer les personnels de droit privé exerçant dans l'établissement (chefs d'établissement et leurs adjoints, acteurs de la vie scolaire, etc.). Ces agents de droit privé relèvent, pour le financement de leur formation continue, d'un opérateur de compétences, Akto⁴⁰. Dans le cas où le financement serait refusé par Akto, c'est à leur employeur, l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), de prendre ces frais en charge.

Dans les faits, cette séparation entre prise en charge des enseignants par Formiris et des salariés de l'OGEC par Akto n'est pas toujours respectée, comme l'a montré l'analyse d'un échantillon de marchés de formation⁴¹. Dans certains cas, le financement d'Akto permet de compléter la prise en charge de Formiris, qui est forfaitaire, voire de dépasser largement le devis initial. Il n'y a donc aucun lien entre l'importance des financements et le nombre relatif de personnels pris en charge par chacune des structures. Dans d'autres cas, le financement octroyé par la fédération permet de couvrir la totalité de la formation, et l'établissement ne sollicite pas Akto⁴². Interrogé sur une telle pratique, un organisme de formation a indiqué avoir « *offert la formation à un groupe de personnels administratifs* ».

Ces pratiques, pouvant induire une double facturation, sont favorisées par le fait que Formiris n'a aucune vision sur la démarche entreprise auprès d'Akto par le chef d'établissement, mais surtout que les attentes contractuelles d'achat de Formiris n'exigent pas des organismes de formation la communication des listes d'émargement. Seule une attestation

³⁸ De même, la pertinence du financement par Formiris de certaines formations d'évolution professionnelle suscite des interrogations, comme la prise en charge des frais d'inscription d'un doctorat en sciences de l'éducation à l'Institut Catholique de Paris. Certaines formations de cette famille pourraient relever du compte personnel de formation, mais celui-ci n'est pas pris en charge par l'employeur pour les enseignants du privé sous contrat, voir partie 3.4.

³⁹ L'activité de formation ne figure pas parmi les services interdits énumérés par l'article 8 du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes (qui renvoie au paragraphe 1 de l'article 5 du règlement européen n° 537/2014 du 16 avril 2014).

⁴⁰ Cour des comptes, *L'opérateur de compétences des entreprises et des salariés des services à forte intensité de main d'œuvre (Opco Akto)*, Observations définitives, février 2025.

⁴¹ Suite aux questionnements de la Cour, le prestataire ayant dispensé la formation de mars 2025 listée dans le tableau a émis un avoir à la fédération.

⁴² Pour une formation sur « *l'intelligence artificielle en classe* », Formiris a ainsi pris en charge des personnels administratifs (secrétaire, comptable de l'établissement) mais aussi une animatrice en pastorale.

de réalisation (AdR), mentionnant le nombre global d'enseignants ayant suivi la formation, doit être transmise. Certains organismes de formation indiquent systématiquement sur l'AdR le nombre de stagiaires prévu par la convention, alors même qu'il peut différer du nombre d'enseignants ayant assisté à la formation. L'absence de communication des feuilles d'émargement est d'autant plus étonnante qu'elle prive Formiris d'un moyen simple de contrôler le bon usage des fonds publics. L'expertise des services informatiques de la fédération (voir point 1.4) permet pourtant d'envisager l'implémentation d'un outil de contrôle systématique des présences.

Tableau n° 1 : quelques exemples de prise en charge par Formiris de personnels de droit privé

Date de la formation	Devis (€)	Financement Formiris (€)	Financement Akto (€)	Enseignants présents d'après l'AdR	Enseignants présents sur les listes d'émargement	Personnels OGEC présents sur les listes d'émargement	Personnels pris en charge par Akto
Mai 2025	9 600	8 300	/	132	138	9	/
Mars 2025	8 400	6 250	2 400	127	99	32	21
Juillet 2025	4 800	4 600	1 200	57	43	10	8
Décembre 2024	4 800	4 500	834	125	128	4	9
Novembre 2024	3 600	3 400	/	61	60	17	/

Source : Cour des comptes d'après données Formiris et Akto, et listes d'émargement transmises par les organismes de formation.

Note de lecture, pour la formation ayant eu lieu en mars 2025 : pour un devis initial de 8 400 €, le prestataire a facturé un total de 8 650 €, dont 6 250 € à Formiris et 2 400 € à Akto (ce qui correspond à la prise en charge de 21 agents de droit privé). Un possible financement complémentaire par l'OGEC, s'il n'est pas à exclure, n'est pas pris en compte dans ce tableau. Bien que l'AdR ait indiqué 127 enseignants présents, seuls 99 enseignants ont émargé à au moins un module de formation. Sur les listes d'émargement des enseignants figurent au moins 32 personnels de droit privé.

Enfin, la prise en charge des chefs d'établissement du premier degré, enseignants partiellement ou totalement déchargés⁴³, varie d'un territoire à l'autre. Certaines directions territoriales évaluent la pertinence d'un financement suivant la thématique de la formation, d'autres suivant la quotité de leur décharge, d'autres enfin considèrent qu'ils relèvent systématiquement de Formiris, dès lors qu'ils sont rémunérés par l'État.

⁴³ Cour des comptes, [L'enseignement primaire](#), Rapport public thématique, mai 2025.

1.1.5.4 La singularité de la Polynésie française

Le financement de la formation continue des enseignants du privé sous contrat de Polynésie française est assuré par Formiris⁴⁴. Un protocole a été signé en 2010 entre Formiris et l'Association de formation de l'enseignement privé de Polynésie française (AFEP), devenue depuis la FCEC (Formation continue des enseignants confessionnels) – Te Pû O Te Mata Ora, établissement secondaire du Conseil d'administration de la mission catholique de Tahiti et dépendances (CAMICA).

Ce protocole indique, dans son article 2 que « *la subvention de formation continue des enseignants de Polynésie française est versée, par le ministère de l'Éducation nationale, à Formiris* », alors même que le ministère n'est pas partie prenante de l'accord et qu'aucune disposition mentionnant la Polynésie française ne figure dans la convention liant Formiris à l'État. L'article 3 précise que « *le montant de cette subvention est déterminé proportionnellement à la subvention globale versée par le Ministère et au prorata du nombre d'enseignants sous contrat d'association des établissements privés de Polynésie française ouvrant droit à la subvention* ». Dans les faits, la fédération notifie un budget, puis verse un montant correspondant aux factures présentées, ce qui ne correspond pas aux termes du protocole⁴⁵.

Tableau n° 2 : frais de formation versés à la FCEC – Te Pû O Te Mata Ora (en euros)

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
<i>Frais pédagogiques</i>	134 222	201 590	165 907	171 103	213 624	149 294	180 429	176 543
<i>Frais annexes</i>	15 778	17 410	18 521	2 875	5 376	69 706	38 571	3 457
Total	150 000	219 000	184 428	173 977	219 000	219 000	219 000	180 000

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels de Formiris.

Cette procédure suscite des interrogations à plusieurs titres. Contrairement à l'offre nationale et aux programmations territoriales, Formiris ne participe ni à l'élaboration ni à l'évaluation de l'offre de formation, et se contente de verser une dotation. En outre, la direction de l'enseignement catholique, autre établissement secondaire du CAMICA, participe systématiquement aux actions de formation, et facture directement certains frais à la FCEC – Te Pû O Te Mata Ora. Enfin, le montant effectivement versé correspond systématiquement au budget alloué, ce qui est difficilement conciliable avec un mécanisme de remboursement sur factures. Ainsi, en 2024/2025, les factures émises en francs Pacifique par les fournisseurs de la FCEC – Te Pû O Te Mata Ora ne correspondent pas aux montants indiqués en euros à Formiris.

⁴⁴ Les enseignants des établissements privés sous contrat de Polynésie française sont employés et rémunérés par l'État. En vertu des articles L. 976-1 et R. 976-1 du code de l'éducation, les dispositions qui fondent la mission de Formiris s'appliquent en Polynésie française.

⁴⁵ En outre, ce même article prévoit qu'une « *part de 10 % de cette subvention est destinée aux frais de fonctionnement de Formiris* », sans que cela n'apparaisse dans les comptes de la fédération.

Malgré une dépense réelle ayant excédé les crédits alloués par la fédération, la facture présentée à Formiris correspond exactement au budget prévu.

Les relations entre Formiris et la FCEC – Te Pû O Te Mata Ora gagneraient à ne plus se fonder sur un protocole obsolète et à comporter un volet de suivi et de contrôle de la dépense par la fédération. Lors de la contradiction, la fédération s'est engagée à réviser le protocole actuel, en vue notamment de renforcer le contrôle budgétaire.

Recommandation n° 1. (Fédération) : Renforcer sans délai le document « attentes contractuelles d'achat » de formations pour prévenir les conflits d'intérêt, notamment par une mise en concurrence systématique et effective, des règles transparentes d'attribution des marchés et la vérification des listes d'émargement.

1.2 Des services nationaux à faire encore monter en compétence

1.2.1 Une gestion des ressources humaines toujours marquée par la réforme de l'employeur unique

L'une des précédentes recommandations de la Cour était de mutualiser et rationaliser la gestion des ressources humaines des salariés de Formiris, au siège comme dans les AT. Si la mutualisation a effectivement été atteinte, en revanche la rationalisation a marqué le pas. La réforme engagée par Formiris à compter de 2018, conduisant à transformer la fédération en employeur unique, a créé une onde de choc dont les effets ne sont pas entièrement absorbés, et qui a pu la conduire à faire des choix coûteux à moyen terme.

Les effectifs globaux de Formiris ont peu baissé depuis l'achèvement de la réforme de l'employeur unique ; celle-ci s'est accompagnée d'une augmentation significative du nombre des cadres, dans une moindre mesure des agents de maîtrise, au détriment des employés qui ont pratiquement disparu. Pour autant, la grande majorité des cadres n'exerce aucune fonction de management.

Tableau n° 3 : effectifs de Formiris, en ETP, par catégories, de 2018 à 2025

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Cadres</i>	70,87	82,15	87,83	91,44	87,83	87,52	93,32	93,16
<i>Agents de maîtrise</i>	16,50	12,76	19,76	21,67	38,4	34,7	31,85	29,56
<i>Employés</i>	30,16	30,81	26,52	22,1	3,08	2,32	2	2,51
<i>Apprentis</i>	1,00	2,00	1,00					
<i>Total</i>	118,53	127,72	135,11	135,21	129,31	124,54	127,17	125,23

Source : rapports du commissaire aux comptes de Formiris

Note : effectifs au 31/08 année N jusqu'en 2020, effectifs moyens à partir de 2021.

Ces évolutions n'ont pas entraîné de dérapage des rémunérations et charges salariales : les charges de personnel ont augmenté globalement de 0,4 % entre l'achèvement de la réforme, en 2019, et 2025 ; compte tenu de la légère diminution des effectifs sur la même période, le coût moyen par ETP a crû de 2,4 %, ce qui reste très raisonnable.

Tableau n° 4 : évolution des charges de personnel de Formiris de 2018 à 2025 (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation 2019-2025
<i>Salaires et traitement</i>	5 517 455	5 706 267	5 868 138	5 900 904	5 670 612	5 929 858	6 085 795	5 684 628	-0,4 %
<i>Charges sociales</i>	3 165 200	3 253 718	3 361 398	3 456 782	3 359 211	3 382 956	3 437 104	3 314 060	1,9 %
<i>Total charges de personnel</i>	8 682 655	8 959 985	9 229 536	9 357 686	9 029 823	9 312 814	9 522 899	8 998 688	0,4 %
<i>Effectifs</i>	118,53	127,72	135,11	135,21	129,31	124,54	127,17	125,23	-1,9 %
<i>Coût moyen / ETP</i>	73 253	70 153	68 311	69 209	69 831	74 778	74 883	71 857	2,4 %

Source : comptes annuels combinés de Formiris

Note : effectifs au 31/08 année N jusqu'en 2020, effectifs moyens à partir de 2021.

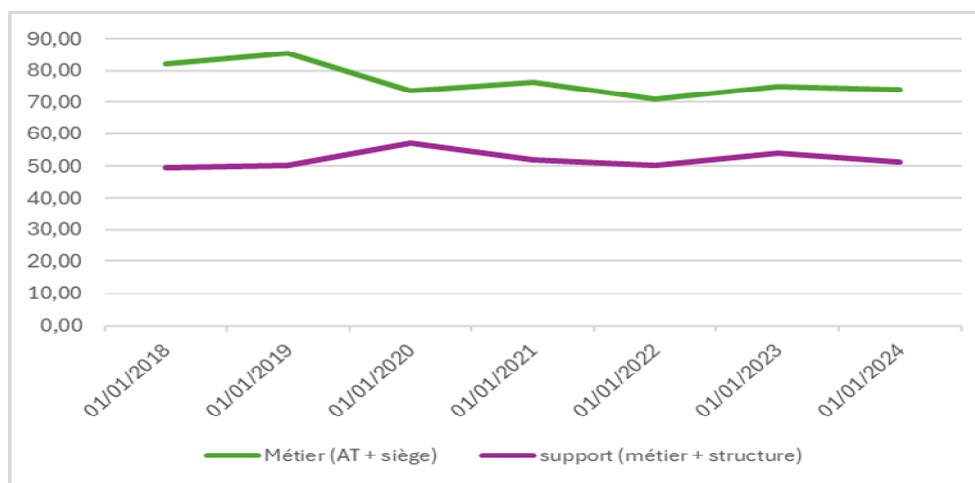
Pour autant, la réforme de l'employeur unique a déclenché au sein de Formiris, et en particulier au siège, des évolutions aux incidences durables. Les accords collectifs signés dans le sillage de cette évolution consacrent des conditions de travail très favorables – ce qui n'a pas empêché les risques psychosociaux d'être élevés pendant la période sous revue.

1.2.1.1 Les conséquences de l'absorption des AT par le siège

Le choix implicite de ne pas licencier les salariés des AT qui exerçaient des fonctions support a eu des conséquences de plusieurs ordres, sur la structure des emplois, la sociologie des salariés de Formiris, l'organisation du travail et, partant, l'utilisation rationnelle de l'espace.

En effet, les salariés des AT jusqu'alors employés à des fonctions support ont été progressivement absorbés par le siège, d'où une augmentation de la part des fonctions support par rapport aux fonctions métier dans les effectifs du siège : les agents exerçant en territoire une fonction comptable ont été affectés au siège en septembre 2018, suivis en janvier 2020 de ceux exerçant une fonction administrative. Sans doute dans le but d'estomper l'augmentation de la proportion des effectifs consacrés aux fonctions support, passée de 37,7 % à 41 % de l'effectif total entre décembre 2018 et décembre 2024, Formiris distingue désormais, dans ses données sociales, les effectifs support respectivement affectés à la « *structure* » et au « *métier* » – ces derniers étant comptés dans les effectifs globaux qui exercent des fonctions relatives à son cœur de métier, sans que cette assimilation soit véritablement justifiée.

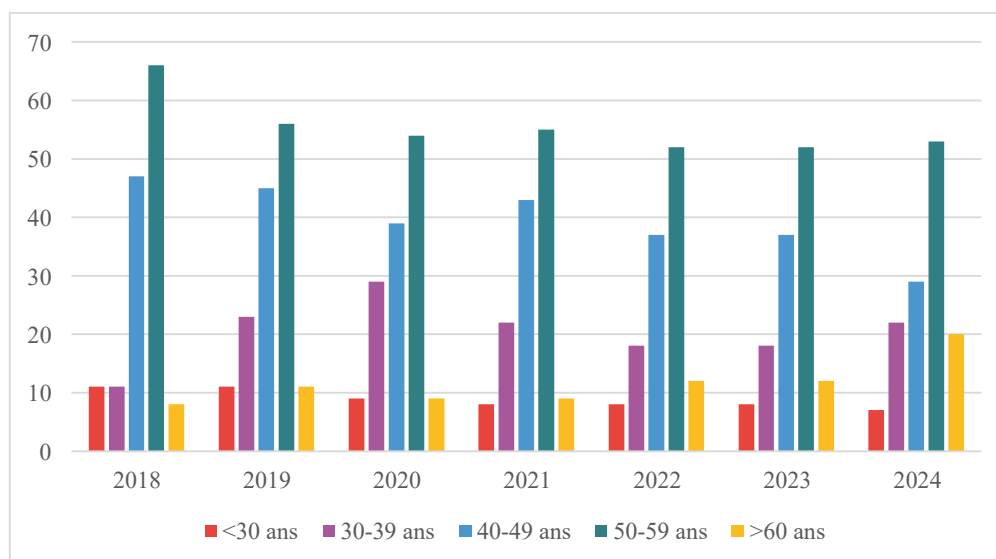
**Graphique n° 1 : évolution respective des effectifs métier et support de Formiris de 2018 à 2024
(en ETP au 31/12)**



Source : Cour des comptes, d'après les données de Formiris

Cette évolution est allée de pair avec une augmentation de l'âge moyen et de l'ancienneté des salariés : la catégorie des 40-49 ans a le plus décliné (de 33 à 22 % des effectifs physiques), tandis que celle des 50-59 et des plus de 60 ans augmentait, en nombre comme en proportion ; à la fin de 2024, plus de la moitié des salariés (55,7 %) étaient âgés de 50 ans et plus.

**Graphique n° 2 : répartition par tranche d'âge des salariés de Formiris de 2018 à 2024
(en effectifs physiques au 31/12)**



Source : données sociales de Formiris

L'ancienneté moyenne des salariés a suivi le même mouvement : en 2024, 15,3 % des salariés de Formiris avaient une ancienneté supérieure à 30 ans, alors qu'ils représentaient à peine 10 % de l'effectif jusqu'en 2021.

La réforme de l'employeur unique a conduit à concentrer au siège – institutionnellement du moins – une quinzaine de salariés supplémentaires, soit près de 10 % des effectifs physiques de Formiris en 2018. Les fonctions qui leur ont été attribuées au siège ont pu l'être indépendamment des compétences nécessaires pour les exercer. C'est, du moins, l'impression qui émanait, encore au début de 2025, des comptes rendus d'entretien d'évaluation de certains managers contraints, aux dires du secrétaire général, de pallier « *l'incompétence* » de certaines équipes.

De même, la salariée responsable des archives, et qualifiée dans ce domaine, a été désignée déléguée à la protection des données avant d'avoir acquis les compétences nécessaires ; malgré ses efforts de formation qu'elle a consentis dans cette matière, elle indiquait lors de son entretien d'évaluation 2024-2025 qu'elle était « *toujours accompagnée d'une coach DPO pour poursuivre la mise en conformité* ».

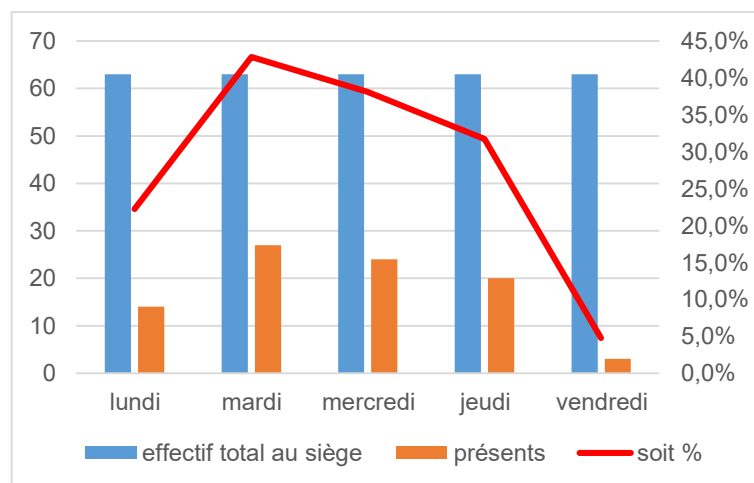
Par ailleurs, l'affectation au siège de salariés qui précédemment assuraient des fonctions support dans les AT a eu des conséquences de deux ordres : un développement particulièrement net du télétravail et l'octroi à de nombreux salariés d'un remboursement transport pris intégralement en charge par l'employeur.

Afin d'éviter de contraindre les anciens salariés des AT à déménager, Formiris a offert à ses salariés des possibilités de télétravail très étendues : de deux jours par semaine en règle générale, le télétravail peut aller jusqu'à 100 % pour certains salariés, parfois sous réserve d'une présence limitée à deux jours par mois au siège. Ces facilités ont été étendues à de nouveaux salariés depuis la réforme de l'employeur unique, notamment pour l'équipe des six développeurs et leur cheffe d'équipe comme pour deux des quatre secrétaires généraux en fonction pendant la période sous revue.

Ainsi Formiris déclare 28 salariés en télétravail à 100 % – quoique les contrats de travail en prévoient en réalité davantage – et 99 d'entre eux sont en télétravail 50 % de leur temps ou plus ; pour ce qui concerne les agents des directions territoriales, cette situation est imposée, et non choisie : elle résulte la plupart du temps de l'indisponibilité de locaux, comme par exemple en Centre Val-de-Loire (cf. point 1.2.3.2).

Au siège, la norme est de trois jours de télétravail par semaine – à l'exception de l'équipe des développeurs qui travaille entièrement à distance. Abstraction faite de la difficulté à assurer la cohésion des équipes et à contrôler le service fait dans de telles conditions, il en résulte une occupation très modérée des locaux du siège de l'association par les 63 salariés réputés y être affectés, en particulier le lundi (14 salariés présents) et le vendredi (trois salariés présents, dont la personne chargée de l'accueil) ; le pic d'occupation se situe le mardi, avec 27 salariés présents, soit presque 43 % de l'effectif, ce qui représente une valorisation très médiocre des quelque 1 161 m² de bureaux et 832 m² de parkings (sur un total respectivement de 1 722 m² et 919 m²) dont Formiris dispose en propre dans l'immeuble qu'elle a acquis en 2006.

Graphique n° 3 : salariés présents chaque jour au siège de Formiris, en nombre et en pourcentage de l'effectif



Source : Formiris (décompte des salariés du siège en télétravail chaque jour de la semaine)

Les déplacements de ces salariés entre leur domicile et le siège de Formiris sont en outre pris en charge à 100 % par leur employeur, dans des conditions parfois contestables (cf. point suivant).

1.2.1.2 Des conditions de travail globalement très favorables

Dans le sillage de la réorganisation, trois accords collectifs ont été conclus en 2021 sur la gestion du temps, sur le travail à distance et sur la classification et la rémunération. Ils ne permettent pas de parvenir aux objectifs définis par le précédent rapport de la Cour.

L'accord sur la gestion du temps organise trois régimes : le régime des 35 heures, qui n'offre pas de possibilité de récupération sous forme de réduction du temps de travail (RTT), ne concerne que deux salariés ; le régime du forfait annuel en heures, réservé aux agents de maîtrise, et celui du forfait annuel en jours, applicable aux cadres, sont les deux seuls effectivement usités. Le temps de référence du forfait annuel en heures est de 1 568 heures annuelles, tandis que le forfait en jours correspond à 209 jours de travail par an. Dans chacun de ces deux derniers régimes, les salariés bénéficient de dix jours de RTT par an.

L'accord fixe à 30 le nombre de jours de congés annuels, auxquels s'ajoutent quatre jours de ponts ainsi que, le cas échéant, des congés exceptionnels, dont le quantum est parfois inférieur à la norme en vigueur dans la fonction publique⁴⁶, et parfois supérieur⁴⁷. Ainsi, hors événements exceptionnels, les jours de congé rémunérés sont de 34 jours par an, à quoi s'ajoutent les jours de RTT, soit au total entre 40 et 44 jours par an. Par ailleurs, le temps de référence du forfait annuel en heures est inférieur à la durée dite « socle » de 1 607 heures annuelles applicable dans le secteur public.

⁴⁶ Mariage ou PACS : quatre jours au lieu de cinq ; décès d'un enfant : sept jours au lieu de 12 à 14.

⁴⁷ Mariage d'un enfant ou d'un proche, profession religieuse ou ordination sacerdotale d'un enfant, déménagement ou congé de solidarité familiale.

Dès lors, il ne semble pas que la recommandation précédente de la Cour, visant à relever au niveau du droit commun la durée de travail annuelle des salariés de Formiris, ait véritablement été mise en œuvre. L'observation formulée par la Cour dans son rapport précédent reste d'actualité : « *Le temps de travail des salariés de FORMIRIS est inférieur au droit commun du secteur privé comme de la fonction publique, sans que cela soit justifié par des différences de situation de droit ou de fait. Ce dispositif, financé sur fonds publics, pèse de surcroît sur les fonds disponibles pour la formation.* »

En outre, l'extension remarquable prise par le télétravail rend particulièrement complexe le contrôle du respect du temps de travail. L'accord prévoit à ce sujet que pour tenir compte du télétravail, un « *outil informatisé* » est mis en place, respectivement pour les salariés dont le temps de travail est décompté en jours et pour ceux dont le temps est décompté en heures, pour renseigner le nombre de jours travaillés et jours de repos dans le premier cas, et le temps de travail effectif quotidien dans le second. Cependant, Formiris n'a pas été en mesure de fournir de quelconques précisions sur le fonctionnement de cet outil. Dès lors, tout porte à croire que la présence au travail est assimilée à la connexion au serveur.

L'accord sur la gestion du temps signé en 2021 a par ailleurs déplafonné le nombre de jours que les salariés sont susceptibles d'épargner sur leur compte épargne temps (CET). Il en résulte une croissance régulière du montant de la provision pour congés non pris et CET, inscrite à ce titre au bilan : il atteignait 1,23 M€ charges comprises à la fin de l'exercice 2024/25 ; par construction, ces sommes ont vocation à s'imputer sur la contribution destinée à financer la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement privé sous contrat.

Tableau n° 5 : évolution de la provision pour congés payés et des comptes épargne temps (CET) de Formiris de 2017/2018 à 2023/2024 (en euros)

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
<i>Provision congés payés</i>	364 243	401 963	483 546	538 733	536 154	504 387	533 208	523 095
<i>Comptes épargne temps</i>		28 871	77 522	138 025	170 879	204 989	242 456	276 621
<i>Total hors charges sociales</i>	364 243	430 834	561 068	676 757	707 033	709 377	775 664	799 715
<i>Charges sociales sur congés payés</i>	231 295	240 167	275 621	294 299	287 426	275 721	288 592	270 068
<i>Charges sociales sur CET</i>		18 333	44 187	76 366	101 232	122 994	140 624	163 206
<i>Total charges sociales</i>	231 295	258 501	319 809	370 664	388 658	398 715	429 217	433 274
<i>Total y compris charges sociales</i>	595 538	689 335	880 876	1 047 422	1 095 691	1 108 092	1 204 881	1 232 990

Source : Formiris

Par ailleurs, l'emploi au siège de nombreux salariés domiciliés en province a conduit Formiris à prévoir, dans l'accord sur la classification et la rémunération signé en 2021, qu'une participation aux frais de transport public est prise en charge par l'employeur pour les déplacements résidence-travail des salariés – hormis le « *cadre dirigeant* », c'est-à-dire le secrétaire général de la fédération, qui n'est pas régi par cet accord⁴⁸. Il prévoit en particulier (chapitre II « *Rémunération* », article 2 « *Composantes* ») que, « *pour les fonctions centralisées, les frais de transport du salarié de sa résidence au lieu de la fonction centralisée sont pris en charge à 100 %* » ; la notion de « *fonctions centralisées* » n'est pas définie, mais est appliquée en pratique aux salariés administrativement affectés au siège.

Le coût de cet avantage a crû très rapidement jusqu'en 2023/2024, globalement et par salarié bénéficiaire, pour marquer ensuite un palier.

Tableau n° 6 : coût total annuel et coût moyen par salarié de la prise en charge à 100 % des frais transport des salariés de Formiris de 2020/21 à 2024/25 (en euros)

	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
<i>Coût annuel</i>	11 000	42 000	60 000	81 000	42 000
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	13	17	21	20	17
<i>Coût moyen / salarié</i>	846	2 471	2 857	4 050	2 471

Source : Formiris

En réalité, les montants attribués peuvent notablement varier par rapport à la moyenne : en 2023/24, 13 salariés ont reçu moins de 5 000 € dans l'année, et sept une somme dépassant ce montant (jusqu'à 9 800 €). Les sommes octroyées aux 23 salariés bénéficiaires pendant les cinq années d'application de l'accord vont de 1 600 € à 26 600 €.

Ces salariés se répartissent en trois catégories : 15 d'entre eux ont été touchés par la réorganisation des fonctions support, six bénéficient de cet avantage au motif de la création ou de la promotion sur un poste support au siège, et deux ne peuvent se prévaloir d'aucun des motifs précédents. Ces deux exceptions concernent les deux derniers secrétaires généraux de la fédération qui pourtant, suivant les stipulations de l'accord collectif, n'avaient pas vocation à en bénéficier⁴⁹.

Au surplus, les modalités choisies par Formiris pour conférer cet avantage à certains de ses salariés privent l'administration fiscale de tout moyen de vérifier le bien-fondé de son exclusion de l'assiette imposable.

En effet, le code général des impôts (19° ter a de l'article 81) exonère d'impôt l'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur du prix des titres d'abonnement

⁴⁸ Les stipulations de l'accord relatives au champ d'application énoncent que « *Le présent accord concerne l'ensemble des salariés de Formiris à l'exception du cadre dirigeant (sauf mentions expresses) et partiellement des cadres de direction (sauf dérogations expresses).* »

⁴⁹ Les sommes indûment versées ont atteint 4 000 € en 2022/23 et 8 150 € en 2023/24 pour la précédente secrétaire générale, 5 000 € en 2023/24 et 6 000 € en 2024/25 pour son successeur.

souscrits par les salariés pour les déplacements effectués au moyen de transports publics de voyageurs ou de services publics de location de vélos entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, conformément à l'article L. 3261-2 du code du travail ; ces sommes sont également exonérées de cotisations sociales (article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale). La quotité obligatoire de prise en charge par l'employeur est en principe fixée à 50 % (article R. 3261-1 du code du travail), mais a été déplafonnée à 75 % pour la période 2022-2025 (III de l'article 2 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022).

Dès lors, au-delà de la part obligatoire, tout avantage conféré par l'employeur à ses salariés constitue un complément de revenu imposable selon les règles de droit commun.

Cependant, Formiris ne prétend pas fonder sur ces dispositions la prise en charge des frais de transport domicile-travail des salariés du siège domiciliés en province mais, de façon erronée, sur celles du 3° de l'article 83 du code général des impôts ; celui-ci régit les conditions dans lesquelles les salariés peuvent déduire certains frais professionnels de leur revenu imposable. En règle générale, cette déduction est calculée forfaitairement, sauf pour les salariés qui décident de calculer ces dépenses professionnelles aux frais réels. Les instructions fiscales⁵⁰ prévoient notamment que pour être admises en déduction, ces dépenses doivent avoir été supportées par les salariés et pouvoir donner lieu à justification. Toutes ces conditions sont présumées remplies lorsque le salarié opte pour le système forfaitaire (déduction de 10 %).

Or, précisément, la prise en charge intégrale par Formiris des frais de déplacement domicile-travail de certains de ses salariés ne remplit pas ces conditions : les frais ne sont pas avancés par les salariés, mais financés directement par la fédération, comme s'il s'agissait de frais de mission ; ce faisant, Formiris dispense ses salariés de produire une quelconque justification à l'administration fiscale. Celle-ci est par ailleurs empêchée de vérifier le bien-fondé de l'exclusion de cet avantage de l'assiette taxable des salariés bénéficiaires, dès lors que ces sommes ne sont nulle part mentionnées sur leur bulletin de salaire.

En réalité, la pratique suivie par Formiris a pour effet d'organiser la sous-déclaration, par les salariés concernés, de l'avantage en nature dont ils bénéficient ; elle conduit aussi à cumuler la déduction forfaitaire et la déduction des frais réels, ce qui est en principe impossible.

À la suite du contrôle de la Cour, Formiris s'est engagée à mentionner désormais cet avantage en nature sur la fiche de paie des salariés.

Recommandation n° 2. (Fédération) : Faire figurer sans délai sur les informations de paye l'avantage en nature résultant de la prise en charge à 100 % des frais de transport domicile-travail, afin d'intégrer cette dernière dans la déclaration de revenus.

1.2.1.3 Un manque de transparence de la chaîne de décision, source de souffrance au travail

Malgré les clauses avantageuses des accords collectifs, le climat social reste médiocre depuis la réforme de l'employeur unique. Le niveau particulièrement élevé du turn-over en témoigne : après avoir culminé à plus de 23 % entre 2018 et 2020, il est progressivement

⁵⁰ BOI-RSA-BASE-30-50-10-20140306.

redescendu à presque 14 % en 2021 puis 10 % en 2022, pour repartir à la hausse avec plus de 18 % en 2023 et se stabiliser à plus de 11 % à la fin de 2024.

Une expertise mandatée par le CSE en 2022 et présentée en 2023⁵¹ a fait le constat d'un « *climat de peur et de suspicion ressenti par les salariés* », décrivant une insatisfaction généralisée, source de souffrance au travail, pour une proportion très élevée des salariés (parfois plus de la moitié), dans pratiquement tous les domaines : soutien de la hiérarchie, conditions de travail, perspectives d'évolution professionnelle, désaccord avec les méthodes et les objectifs de Formiris. Les méthodes de management, l'accès inégalitaire des salariés aux informations et l'absence de politique de communication interne étaient particulièrement soulignés.

Les mesures prises par le siège au vu de ce constat n'ont pas été immédiates : Formiris indique avoir mis en place « *début 2025* » – soit près de deux ans après l'enquête – un groupe de travail composé de membres du CSE et de la responsable des ressources humaines, épaulé par deux sous-groupes thématique portant, respectivement, sur l'actualisation du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et sur le climat social, la reconnaissance au travail, la qualité de vie au travail et la communication.

Formiris a confirmé lors de la contradiction que ces travaux n'avaient pas encore abouti : le DUERP a été approuvé en dernier lieu le 25 octobre 2023 par le CSE ; son actualisation – qui est obligatoire – en est encore aux soubassements méthodologiques sur les autres axes, le diagnostic est « *en cours* » et un plan d'actions par axe est en phase d'élaboration ; un service d'écoute et d'accompagnement psychologique a été mis en place à l'intention des salariés le 20 mars 2026. Le bilan des travaux intermédiaires que présente Formiris ne permet pas de conclure pour l'instant à des résultats tangibles : les travaux ont permis « *une vision consolidée et partagée des enjeux QVCT et RPS* », « *un diagnostic structuré couvrant l'ensemble des axes* » et la « *mise en place d'une démarche progressive et pilotée* » qui cible prioritairement la communication interne.

Pour autant, les comptes rendus d'évaluation des salariés, à divers niveaux hiérarchiques, au siège comme dans les directions territoriales, traduisent à tout le moins une situation d'attente, voire une « *angoisse* », face aux incertitudes liées à la stratégie et aux perspectives de la fédération, comme à son positionnement futur vis-à-vis de la tutelle de formation et des instituts reconnus. Ainsi les objectifs de transparence et de partage de l'information ne semblent pas avoir encore été traduits dans les faits.

De même, dans le domaine des rémunérations, les primes et augmentations annuelles paraissent décorrélées de l'atteinte des objectifs de l'année écoulée. Ainsi une augmentation de 1,5 % (maximum de l'année) a-t-elle été proposée en 2025 pour une salariée du siège bien qu'aucun des objectifs de l'année précédente n'ait été atteint (parce qu'« *impossibles à mettre en œuvre* »), à l'instar des directrices territoriales dont l'ensemble des objectifs l'avaient été. Par ailleurs, de façon générale, les progressions de rémunération – indépendamment de celles qui sont motivées par un changement de poste – sont particulièrement dynamiques pour les salariés de la DSI et les développeurs.

Ainsi, l'incertitude sur les orientations stratégiques a contribué à entretenir un climat délétère au sein de la fédération.

⁵¹ PV du CSE du 23 juin 2023.

1.2.2 Un pouvoir adjudicateur qui ne respecte pas le code de la commande publique

1.2.2.1 Une méconnaissance délibérée des règles de la commande publique

Comme la Cour l'avait indiqué dans son dernier rapport, Formiris est pouvoir adjudicateur en vertu des dispositions du 2° de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique (CCP). Cela lui a été rappelé en mars 2023 par un cabinet d'avocat. Ainsi, c'est en toute connaissance de cause que Formiris n'applique pas les règles de la commande publique.

Sans aucunement prétendre à l'exhaustivité sur la période sous revue, plusieurs marchés problématiques sont décrits ci-dessous.

1.2.2.2 Une mise en concurrence excessivement réduite

D'après l'article R. 2122-8 du CCP, les marchés dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 € HT peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Dans ce cas, l'acheteur doit veiller « à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ». La grande majorité des achats de formation se trouve sous le seuil des 40 000 €, mais sans répondre à ce deuxième critère (comme démontré en partie 1.1.5).

Tableau n° 7 : part des marchés de formation dépassant le seuil de l'article R. 2122-8 du CCP (en euros)

<i>Exercice</i>	Montant	Proportion des achats de formation	Nombre de stagiaires	Proportion des stagiaires
2020/2021	1 307 593	8,0%	1 358	2,0%
2021/2022	1 166 387	7,0%	1 047	1,3%
2022/2023	773 208	4,3%	796	0,9%
2023/2024	747 552	4,0%	706	0,8%
2024/2025	659 898	4,0%	695	0,7%

Source : Cour des comptes d'après réponse de Formiris.

Note : seuil déterminé en comptant 20 % de TVA, soit les marchés de plus de 48 000 €. Cela peut conduire à une sous-estimation du nombre de ces marchés.

Les marchés de formation qui dépassent le seuil de l'article R. 2122-8 doivent être passés selon une procédure adaptée, avec une mise en concurrence⁵². Leur volume tend à décroître depuis 2020/2021, mais ils représentent encore 4 % du total des achats de formation.

Ces formations sont principalement des préparations aux concours et des formations de lauréats, ce qui explique leur coût par stagiaire particulièrement élevé (5,7 fois supérieur à la moyenne). À part deux formations d'anglais et une formation du CNED, elles ont toutes été achetées à des instituts reconnus par l'enseignement catholique.

1.2.2.3 Le marché irrégulier passé avec Komodal

Dans le cadre du projet Deffinum (voir partie 1.4), Formiris a souhaité s'appuyer sur une entreprise capable d'accompagner la conduite du projet et d'assurer sa réalisation technique et matérielle. Mais, à rebours des conclusions du cabinet d'avocat, pourtant sollicité pour 9 744 €, Formiris n'a pas respecté le cadre de la procédure formalisée pour ce marché. Le montant estimé dépassait pourtant le seuil déterminé par l'article L. 2124-1 du CCP⁵³.

Loin de suivre une procédure formalisée, la fédération a élaboré un appel à manifestation d'intérêt (AMI), alloti en trois lots. Sur les neuf entreprises contactées le 3 mai 2023, sept n'ont pas reçu l'intégralité du marché⁵⁴. Or l'un des critères de sélection des lauréats, indiqué pour chacun des lots, était la « *capacité d'un prestataire à mettre en œuvre plusieurs volets du projet et à se saisir de plusieurs appels d'offre* ». Ce critère fausse donc à la fois la sincérité de l'allotissement et l'égalité de traitement des candidats.

Seules deux entreprises ont répondu à l'AMI : l'une sur la totalité du marché et l'autre, sur un seul lot. D'après le compte-rendu de la « *réunion d'étude des réponses aux appels d'offres et de choix du prestataire* », tenue le 31 mai 2023, le seul critère pris en compte dans le choix du prestataire a été la capacité à répondre à la totalité du marché. Cela semble difficilement compatible avec les dispositions de l'article R. 2152-7 du CCP⁵⁵.

À l'unanimité, la société ayant répondu aux trois lots, *Komodal*, a donc été retenue et conviée à un « *grand oral, pour confirmer la décision* ». Malgré cette décision, aucun contrat liant Formiris et *Komodal* n'a été fourni à la Cour. Les devis, signés en juin 2023, font état d'un coût de 353 040 € TTC sur trois ans (n'incluant pas le coût de location d'une solution de monde virtuel), financé à hauteur de 55 % la première année et 22,5 % les deux années suivantes. Mais,

⁵² Les marchés de formations peuvent être passés en procédure adaptée en raison de leur nature, d'après le 3° de l'article R. 2123-1 du CCP. Dans ce cadre, l'acheteur est libre d'en déterminer les modalités (R. 2123-4) et la publicité (R. 2131-4), tant que le montant est inférieur au seuil européen (fixé à 750 000 € à la date de rédaction de ce rapport). Cela ne le dispense évidemment pas de respecter les principes généraux de la commande publique : égalité de traitement des candidats, transparence des procédures, égalité d'accès à la commande publique.

⁵³ Ce seuil était de 215 000 € hors taxes au moment de la passation du marché.

⁵⁴ Ce qui est conforme avec l'article L. 2113-10 du CCP « *L'acheteur peut limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre.* »

⁵⁵ « *Pour attribuer le marché au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde [...] sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.* »

malgré des débuts prometteurs⁵⁶, *Komodal* a été placée en redressement judiciaire en février 2025, puis en liquidation judiciaire en août. Un avenant signé le 14 février 2025, soit un an et demi après les devis, a donc mis fin à l'ensemble de ses prestations. Outre la conception du monde virtuel (52 800 €), Formiris a versé 249 480 € à *Komodal*, soit 71 % du marché.

Malgré le défaut du prestataire en cours de contrat, la fédération n'a pas jugé nécessaire de relancer le marché. Cela en questionne la justification première.

1.2.2.4 Un marché de fourniture de 480 000 € passé sans appel à candidature

Toujours dans le cadre du projet Deffinum, Formiris acheté des fournitures et des logiciels à un revendeur de matériel informatique pour 484 366,15 €. Ces achats, destiné à équiper les tiers-lieux des instituts reconnus⁵⁷, ont été passés sans publicité ni appel à candidature formalisés, alors que leur montant est supérieur au seuil des procédures formalisées (cf. *supra*).

Différents prestataires ont été sollicités par un groupe de travail thématique du consortium. Suite à des auditions réalisées par le groupe de travail, accompagné par la société *Komodal*, une entreprise a été choisie et un contrat-cadre a été signé le 9 juillet 2024. Ce marché a donc été passé en dehors de tous les principes de la commande publique.

1.2.2.5 Les travaux de rénovation de la cafétéria du siège

Formiris a mené en juillet 2025 des travaux pour réaménager la salle de repas et la cuisine du siège, partagées avec ses locataires. Deux devis, reçus en janvier et mars 2025, chiffrèrent les travaux nécessaires à 65 551 € et 30 000 € TTC. En juin, le directeur financier annonçait au CSE que les travaux coûteraient moins de 40 000 €, dont 20 000 € de main-d'œuvre. Les travaux ont finalement été réalisés par une troisième entreprise, pour 37 376 €, dont 10 846 € de main-d'œuvre. Le devis du prestataire, daté du 31 mars 2025, n'a pas été évoqué au CSE de juin.

L'entreprise finalement choisie conjugait un coût plus élevé que l'un des projets concurrents, pour une prestation de moindre ampleur⁵⁸. Sa domiciliation, partagée avec l'entreprise d'une salariée de la fédération, pourrait n'être pas étrangère à ce choix.

Ce marché pouvait tout-à-fait être passé sans mise en concurrence ni publicité, en vertu des dispositions de l'article R. 2122-8 du CCP. Néanmoins, la procédure suivie semble difficilement compatible avec les principes élémentaires de la commande publique que sont l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

⁵⁶ Chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire, [Association Laval Virtual \(Mayenne\)](#), décembre 2023.

⁵⁷ La propriété de ces matériels a été transférée vers les membres du consortium.

⁵⁸ Le devis à 30 000 € incluait en plus : la fourniture de plans ; la pose de structures en acier pour le maintien des têtes de murs ; la fourniture et la pose de capots de finitions pour cacher la structure en acier.

Recommandation n° 3. (Fédération) : Mettre en place sans délai une fonction achat appliquant les principes de la commande publique à l'intégralité des marchés de travaux, de fournitures et de services.

1.2.3 Un effort inéquitable de réduction des coûts

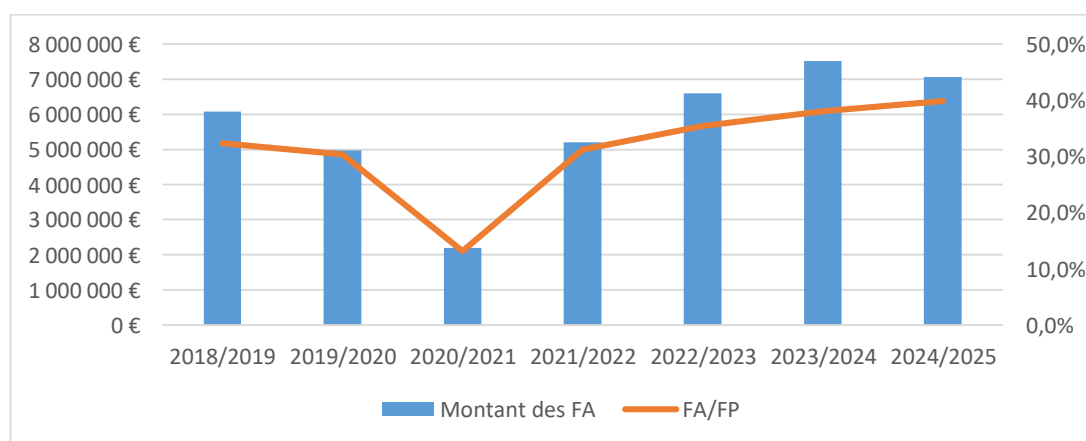
Comme décrit en partie 2.3.3, la baisse de la dotation ministérielle en 2024 a été vue par le bureau fédéral et le Codir comme une occasion de rationaliser la gestion de la fédération et réduire ses dépenses. Elle a servi de catalyseur pour la mise en place de mesures d'économies.

1.2.3.1 Une réduction des frais annexes contraire au droit

La dématérialisation de la procédure, puis la mise en place d'une application mobile en septembre 2023, ont rendu plus aisées les demandes de remboursement des frais annexes des personnels formés (transport, hébergement et repas). Cela a contribué à une augmentation de la dépense en volume, de 5,5 M€ en 2021/2022 à 7,5 M€ en 2023/2024 (+44 %), mais aussi en proportion : ils sont passés de 31 % des frais pédagogiques à 38 % sur cette période. Leur répartition territoriale est très contrastée, l'offre nationale concentrant naturellement la grande majorité de la dépense (le ratio des frais annexes sur les frais pédagogiques s'élève à 88 % pour l'offre nationale, voir Annexe n° 6). L'exercice 2024/2025 a vu une contraction de cette dépense, moins marquée que la réduction des frais pédagogiques.

Cette « explosion » est pourtant à relativiser si l'on compare sur une période plus longue : la hausse entre 2018/2019 et 2023/2024 est de 1,4 M€, soit 4,7 % par an en moyenne. L'augmentation constatée depuis 2021/2022 résulte principalement de la sortie de crise sanitaire.

Graphique n° 4 : évolution des frais annexes depuis l'exercice 2018/2019



Source : Cour des comptes d'après rapports de gestion et comptes de Formiris

Note de lecture : en 2024/2025, les frais annexes ont représenté une dépense de 7,1 M€ et le ratio des frais annexes sur les frais pédagogiques s'est établi à 40 %.

Pour tenter d'enrayer cette progression, le conseil fédéral du 14 mars 2024 a mis en place un groupe d'étude, dont les travaux le conduiront à voter deux résolutions.

En mars 2025, le conseil fédéral a ainsi acté le « *remboursement des frais de repas et d'hébergement sur la base des frais réels justifiés dans la limite du forfait défini par les arrêtés de référence à compter du 1^{er} avril 2025* ». Cette décision est contraire aux textes, applicables indifféremment aux enseignants du secteur public et du secteur privé sous contrat⁵⁹, et qui prévoient un remboursement forfaitaire des frais de repas et d'hébergement.

Le conseil fédéral de juin 2025 a revu le barème des indemnités kilométriques à 0,23 € par kilomètre, quelle que soit la puissance fiscale du véhicule⁶⁰. D'après les travaux du groupe de travail, cette mesure permettrait d'économiser 17 % de la dépense de frais annexes. Mais ce barème ne permet d'atteindre le taux de remboursement correspondant à la réglementation que dans l'hypothèse où l'enseignant stagiaire fait plus de 10 000 km par an avec un véhicule de 5 CV ou moins. Auparavant, le barème appliqué comprenait trois taux selon la puissance fiscale du véhicule (0,32 €, 0,41 € et 0,45 €) et correspondait bien aux dispositions réglementaires⁶¹.

Recommandation n° 4. (Fédération) : Adapter les règles internes de remboursement des frais de mission pour les enseignants qui partent en formation au droit commun applicable aux agents publics.

Formiris était pleinement conscient du caractère illégal de ces décisions. Ainsi, lors du CSE tenu en octobre 2024, le directeur financier a indiqué avoir consulté un avocat dont les conclusions étaient sans appel : « *c'est le forfait qui prévaut* ». Pourtant, en décembre 2024, le secrétaire général déclarait au CSE vouloir « *réinterpréter les textes pour peut-être arrêter de faire des remboursements au forfait* ». Un mois plus tard, il expliquait au CSE « *avoir rencontré une administratrice de l'État au Ministère. Les agents du public sont remboursés aux frais réels donc nous allons faire de même au plus vite afin de baisser les frais annexes* »⁶². Enfin, le directeur financier a présenté la mesure au conseil fédéral comme un « *alignement sur les EAFC* ». Ces affirmations inexactes n'exemptent néanmoins pas les administrateurs de leur responsabilité (voir partie 2.3.3.3).

⁵⁹ Le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État s'applique aux « *personnels civils à la charge des budgets des services de l'État* » (art. 1^{er}), au nombre desquels figurent les enseignants du secteur privé sous contrat, qui sont rémunérés par l'État sur le programme budgétaire 139 « *Enseignement privé du premier et du second degrés* ».

⁶⁰ Par comparaison, le barème qui s'applique aux administrateurs et salariés de la fédération est de 0,636 €/km.

⁶¹ Définies par l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006. Lors de sa dernière modification, en mars 2022, constatant que l'application régulière des dispositions de l'arrêté (rétroactives au 1^{er} janvier 2022) entraînerait une dépense supplémentaire, le bureau fédéral a décidé « *de la mise en application de ce nouveau barème à compter du 1^{er} avril 2022. Si des enseignants se manifestent pour une reprise au 1^{er} janvier de leurs frais, Formiris y répondra au cas par cas* ».

⁶² Cette rencontre n'a pas été confirmée par les services du ministère, qui n'ont pas été tenus informés de la mise en place du remboursement des frais annexes au réel plafonné (partie 3.1.2). Au contraire, le ministère s'est montré très favorable à l'application de règles de remboursement compatibles avec le droit commun.

1.2.3.2 Une réduction des frais de fonctionnement inégalement répartie

En parallèle des mesures portant sur les frais annexes, la fédération a mis en place une politique de réduction de ses dépenses de fonctionnement à partir du début d'année 2024. Cet effort, attendu au regard de l'importance des frais de structure (cf. partie 3.5) cible les ressources humaines, l'immobilier et les véhicules de service des territoires. Il s'est accompagné d'une politique de valorisation des espaces du siège, sans réel effort d'économie.

Un gel des recrutements externes a été mis en place, malgré la tension existant sur les ressources humaines dans certains territoires⁶³. Les mobilités internes ont été favorisées, mais surtout à destination des services nationaux. Pour pallier la réduction des effectifs, une mutualisation de salariés entre territoires a été étudiée, mais n'a pas suscité de candidatures.

En mars 2024, le bureau fédéral a mis en place un groupe de travail pour réduire la dépense immobilière des territoires. Accompagnée d'un expert, Formiris a ainsi entrepris de rationaliser ses implantations⁶⁴, par des déménagements vers des locaux moins onéreux, le passage massif en « *flex office* »⁶⁵ et la réduction de la présence sur site (accompagnée d'une obligation de télétravail). Mise en place au cours de l'exercice 2024/2025, cette rationalisation a induit une économie de 96 739 € par rapport à l'exercice précédent, soit 21 % des dépenses immobilières hors siège. Selon les simulations transmises par Formiris, l'économie en année pleine sera de 224 000 €, soit 48 % des dépenses immobilières des territoires.

Précédemment, la fédération avait lancé une mission portant sur la valorisation des locaux du siège, confiée au même expert⁶⁶ qui a rendu ses conclusions en janvier 2024. Un demi-étage supplémentaire a ainsi été mis en location, ainsi que des places de parking. Un effort de diminution des charges ayant accompagné cette augmentation des recettes locatives, le siège est passé d'une situation déficitaire en 2023/2024 (-36 199 €) à une situation excédentaire en 2024/2025 (les loyers perçus sont supérieurs de 35 275 € aux charges payées). Néanmoins, il reste largement sous-occupé, comme présenté au point 1.2.1 et certains espaces, comme le parking, mériteraient d'être mieux valorisés.

En ce qui concerne les véhicules de service, d'après la présentation du directeur financier au CSE tenu en juin 2025, ils coûteraient en moyenne 5 300 € par an et par voiture. Une telle dépense serait justifiée uniquement pour ceux effectuant en moyenne plus de 1 000 km par mois, soit trois sur 19. La réduction de la flotte de ces véhicules, par non-reconduction des contrats arrivant à échéance, a donc été actée en juillet 2025. Pour pallier l'absence de ces voitures, les responsables de formation sont invités à privilégier les échanges en distanciel et à utiliser leur véhicule personnel, s'ils en ont un. Il est trop tôt pour estimer l'économie engendrée, mais cette mesure appelle deux observations. Elle a été prise sans consultation préalable du CSE, comme le confirme le procès-verbal du CSE tenu en septembre 2025, en dépit des dispositions du 3° du II de l'article L. 2312-8 du code du travail. En outre, elle a accentué une situation anormale : les salariés se déplaçant avec leur véhicule personnel

⁶³ Par exemple, en Pays-de-la-Loire, l'équipe territoriale est passée de 8,9 ETP à 4,5 ETP entre janvier 2024 et septembre 2025, à la suite de départs non remplacés. En Grand-Est, le passage de 4 à 3 ETP a été source de difficultés logistiques causées par la taille de la région.

⁶⁴ Hors direction territoriale d'Île-de-France, dont les locaux se trouvent au siège de la fédération.

⁶⁵ Le « *flex office* » (ou *bureau flexible*) désigne le fait pour un salarié de ne pas avoir de bureau attribué : Formiris loue pour quelques jours par semaine à une société spécialisée un bureau, qui peut changer chaque semaine.

⁶⁶ Pour ces deux missions, les honoraires de l'expert se sont élevés à plus de 30 000 €.

dans le cadre d'une mission sont bien couverts par un contrat d'assurance, mais la franchise était à leur charge (à la suite du contrôle de la Cour, la franchise est désormais à la charge de Formiris).

Les efforts d'économie touchent donc essentiellement les territoires, c'est-à-dire le cœur de métier, et épargnent les fonctions support. Cette différenciation crée un « *sentiment d'injustice* » relevé par le CSE, mais aussi par plusieurs présidentes et présidents d'associations territoriales : la contraction des effectifs renforce les risques psychosociaux en territoires, alors que « *les effectifs de salariés au niveau fédéral ont visiblement beaucoup progressé ces dernières années* » (voir point 1.2.1). Les territoires subissent un effort de rationalisation immobilière alors que des travaux sont menés au siège pour « *accroître la capacité et l'organisation de la restauration pour les salariés et locataires* ». Ce sentiment d'injustice est exacerbé par le développement des SI (voir partie 1.4) et certaines dépenses informatiques, dont l'utilité n'est pas immédiatement évidente (imprimantes et scanner 3D, téléphones d'une valeur de plus de 1 000 € pour les développeurs, etc.).

1.2.3.3 Une réorganisation territoriale mise en œuvre de manière précipitée

La réduction de la dotation ministérielle pour 2024 a donc permis un effort de réduction des frais de fonctionnement. Dans une optique plus large, une réflexion stratégique sur la structuration de la fédération a été amorcée. Le bureau fédéral de janvier 2025 a ainsi mis en place un conseil stratégique, composé de ses membres (dont la représentante du SGEC et le représentant des directeurs diocésains). Piloté par un animateur extérieur, ses orientations portent principalement sur l'organisation territoriale de Formiris ; l'ampleur des moyens consacrés aux fonctions support n'est pas remise en question.

Pour nourrir les réflexions de ce conseil, une journée de consultation, associant salariés de Formiris, instituts reconnus et directions diocésaines, a été organisée le 1^{er} avril 2025. Parmi les axes d'amélioration prioritaires identifiés figurent la « *réduction du nombre d'entités* », le renforcement du poids des institutions de l'enseignement catholique⁶⁷ et l'intégration de l'IA.

Les réflexions du conseil stratégique ont abouti à plusieurs décisions prises par les administrateurs lors du conseil fédéral tenu en janvier 2026. Il a ainsi été décidé de dissoudre les associations territoriales (cf. partie 2.1), de regrouper les quatorze directions territoriales en quatre régions métropolitaines (les outre-mer étant rattachés aux services nationaux) et de transférer le conseil en formation des chefs d'établissement aux tutelles et aux organisations professionnelles (cf. partie 1.1.3). Cette nouvelle organisation territoriale éloigne encore plus le maillage territorial de Formiris de celui des services académiques. Chaque « *délégué régional* » sera l'interlocuteur de nombreuses académies⁶⁸, ce qui amoindrira les relations avec les EAFC, et donc les possibilités d'échanges entre les maîtres du privé sous contrat et du public, à rebours de l'esprit de la convention de 2017. Cette restructuration a aussi pour effet

⁶⁷ Par le « *renforcement des synergies entre acteurs institutionnels* », le passage de l'activité de conseil en formation aux instituts reconnus et la « *clarification des missions fondamentales de Formiris* ».

⁶⁸ Jusqu'à huit académies pour les nouvelles régions « Est » (Nancy-Metz, Reims, Strasbourg, Dijon, Besançon, Lyon, Clermont-Ferrand et Grenoble) et « Sud » (Bordeaux, Poitiers, Limoges, Montpellier, Toulouse, Aix-Marseille, Nice et la Corse).

de supprimer des espaces de concertation et de dialogue, accentuant encore davantage la verticalité de l'exercice du pouvoir au sein de la fédération.

En outre, la temporalité de ces décisions interroge. Elles ont été prises en janvier 2026⁶⁹, et certains administrateurs jugent que cette « *précipitation* » révèle « *une volonté et une stratégie d'anticiper les décisions pour ne pas vouloir tenir compte de certaines recommandations* » de la Cour. En effet, ces orientations risquent d'aller à l'encontre d'un effet bénéfique de la réorganisation de 2018, le rapprochement de l'offre de formation des besoins réels des enseignants, et d'accroître le risque de conflit d'intérêts.

1.3 Une appartenance à l'enseignement catholique source de tensions

1.3.1 Un organisme national, sous la tutelle effective du SGEC

D'après les orientations du CNEC adoptées en 2019, « *la définition de la politique de formation dans l'Enseignement catholique est une responsabilité du CNEC et de sa Commission Permanente* », son pilotage incombe au SGEC et Formiris a « *la responsabilité de mettre en œuvre la politique de formation déterminée par le SGEC* ». La fédération s'inscrit donc résolument dans le cadre de l'enseignement catholique⁷⁰ (comme schématiquement présenté en Annexe n° 3), ce qui se traduit dans le préambule du Pacte fédéral adopté en 2018, assurant que Formiris « *a la pleine capacité à être un levier stratégique de l'Enseignement catholique* ». Dans les faits, cette appartenance à l'écosystème de l'enseignement catholique emporte des conséquences sur la gestion de la fédération et l'exercice de sa mission⁷¹.

Le SGEC est l'interlocuteur privilégié du ministère, et assiste régulièrement aux rencontres entre Formiris et l'administration. Lors de la crise sanitaire, l'octroi d'une dotation exceptionnelle de 1,5 M€ à Formiris⁷² a été négociée directement par le SGEC, sans que Formiris ne soit partie prenante des discussions.

En interne, le SGEC a une position particulière. La nomination du secrétaire général de la fédération est soumise à son accord préalable (celle des directeurs territoriaux requiert l'accord du délégué territorial à la tutelle de formation – DTTF –, qui est un directeur diocésain). En cas de conflit interne à la fédération, il fait figure d'arbitre⁷³. Comme membre de droit du bureau fédéral, il participe aux décisions de la fédération, est partie prenante de la réflexion en cours sur l'avenir de la fédération⁷⁴ (cf. point 1.2.3.3), dont l'un des objectifs est de « *définir la mission de Formiris au sein de notre environnement de l'Enseignement catholique* ».

⁶⁹ La restructuration de 2018 avait été initiée après la publication du rapport de la Cour.

⁷⁰ L'article 297 du statut de l'enseignement catholique reconnaît la fédération comme « *organisme national* » et son article 103 précise que Formiris exerce ses fonctions « *accompagné par la tutelle de formation* ».

⁷¹ Pour les répercussions sur sa gouvernance, voir partie 2.2.

⁷² Cette dotation a été reversée aux 220 organismes de formation qui ont vu leurs formations annulées entre le 16 mars et le 31 août 2020, au prorata des engagements pris par Formiris.

⁷³ Ainsi, lors d'un conflit social dans une AT en 2018, les directeurs diocésains ont mandaté le SGEC pour engager une procédure de médiation.

⁷⁴ Il a notamment jugé, lors de son intervention aux 20 ans de Formiris, que l'offre en formation continue « *ne répond pas vraiment au besoin des acteurs* ».

Cette position prépondérante du SGEC a des implications directes sur l'offre de formation. Ainsi, pour les formations à la laïcité, après avoir admis que « *l'État exige 100 % d'enseignants formés, sans exigences strictes sur la qualité de la formation* », le secrétaire général de Formiris a reconnu devant le CSE tenu en juin 2025 que « *le SGEC impose ses conditions et souhaite faire intervenir ses propres formateurs* ». Le texte de cadrage, établi par un groupe de pilotage rassemblant tous les acteurs de l'enseignement catholique, prévoit que les formateurs soient « *des personnes ressources de l'Enseignement catholique* », dont la liste sera arrêtée par ce même groupe. La formation des enseignants souhaitant devenir formateurs est prise en charge par Formiris (75 850 € depuis 2022) et est encore considérée comme une action prioritaire de niveau 1 dans la note de cadrage sur la programmation 2025/2026. Seuls les instituts de l'enseignement catholique ont été mobilisés pour ces actions de formation, leur affectation étant dictée par le SGEC, parfois à rebours des logiques de proximité ou de coût⁷⁵.

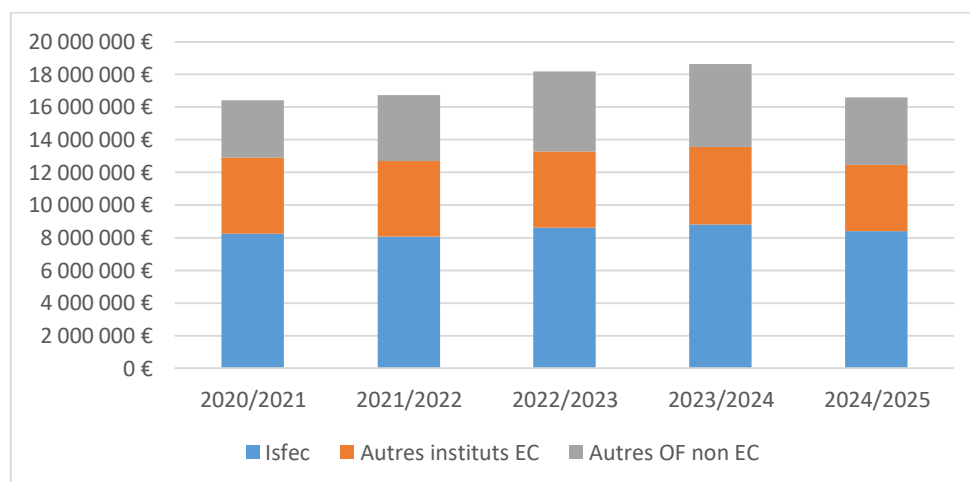
La restructuration en cours pourrait renforcer l'implication directe du SGEC sur l'offre de formation, par le biais de l'agrément délivré aux organismes de formation (cf. partie 1.1.4), si les conditions de l'obtention de cet agrément, actuellement définies par Formiris, passent sous la responsabilité du SGEC.

La position prépondérante du SGEC a ainsi un effet très important sur la gouvernance de la fédération, dont l'objet premier est pourtant de proposer des formations mettant en œuvre l'obligation de l'État, employeur des enseignants des établissements privés sous contrat. Ce déséquilibre s'accompagne de mouvements financiers dépourvus de lien direct avec la mission de Formiris (décrits en partie 2.2).

1.3.2 Un partenariat privilégié avec les institutions de l'enseignement catholique

D'après les orientations du CNEC, « *l'Enseignement catholique attend d'un formateur qu'il soit [...] un porteur de la proposition de l'Enseignement catholique* ». Cela rendrait inapplicable les dispositions de la convention de 2017 passée avec le ministère, prévoyant que des actions de formation organisées par les services de l'éducation nationale puissent être ouvertes aux enseignants des établissements privés sous contrat (voir partie 3.1.1). Si toutes les formations ne sont pas dispensées par des institutions de l'enseignement catholique, ces dernières représentent les trois quarts des frais pédagogiques, ce qui est à mettre en regard du volume financier des formations ouvertes à la concurrence (4 %, cf. point 1.1.5).

⁷⁵ Pour le Grand Est, en plus de l'ISFEC territorial, des instituts reconnus des Hauts-de-France et de Normandie ont été mobilisés, pour des coûts par stagiaire variant dans un ratio de un à dix.

Graphique n° 5 : répartition des frais pédagogiques par organisme de formation, depuis 2020/2021

Source : Cour des comptes d'après données Formiris.

Note : les « autres instituts EC » regroupent les instituts reconnus qui ne sont pas des Isfec (UGSEL, CNFETP, AGECEMEC, etc.)⁷⁶, les instituts congréganistes et les organismes de formation rattachés à des OGEC.

La mutation de la fédération initiée en 2018 a entraîné la perte, au profit de Formiris, de la compétence de détermination des besoins de formation que détenaient les ISFEC, et l'ouverture relative à la concurrence. Malgré cette évolution, le modèle économique des ISFEC repose encore très largement sur Formiris, que ce soit à travers le financement de la formation continue ou initiale. La mise en concurrence avec des acteurs privés est perçue comme un risque ; un partenariat privilégié entre les instituts reconnus et la fédération est donc exigé par le SGEC. Ainsi, dans la fiche métier *La Responsabilité de Formation chez Formiris*, il est énoncé que « L'achat de formations par Formiris est fortement tourné vers les instituts reconnus de l'Enseignement Catholique. Une véritable relation de partenaires, bien au-delà de la relation clients-fournisseurs, existe depuis de nombreuses années entre Formiris et les instituts reconnus et elle doit continuer à prospérer au fil de la professionnalisation réciproque en cours. »

Par ailleurs, devant l'insuffisance des financements ministériels accordés dans le cadre de la réforme de la formation initiale de 2023, c'est vers Formiris que le SGEC s'est tourné pour demander une aide exceptionnelle à destination des ISFEC⁷⁷. De même, une certaine lecture de la convention portant sur la formation initiale permet de considérer que la formation des lauréats de concours est réservée aux ISFEC, bien que relevant de la dotation de formation continue. Pour les matières rares, ces derniers ont mis en place une mutualisation, qui peut entraîner des frais annexes importants (évitables lorsque les EAFC proposent des formations similaires).

Cette relation privilégiée est renforcée par le fait que l'autorité de tutelle des ISFEC, le DTTF, est membre de droit des conseils d'administration des AT. Les orientations du CNEC prévoient que l'institut reconnu « est en droit d'attendre un accompagnement, notamment de sa tutelle lui permettant d'orienter son action de pilotage et une visibilité plus forte auprès des

⁷⁶ Voir Lexique.

⁷⁷ Le principe de cette aide de 1,3 M€ a été acté lors du conseil fédéral de mars 2023. Mais les négociations entre le SGEC et le ministère ayant finalement abouti, aucun versement n'a été effectué.

établissements ». Il y a donc, pour les DTF, une certaine tension entre cet impératif d'accompagnement et l'impartialité que requiert la qualité de membre délibérant d'une association territoriale. Dans les faits, et malgré les règles de déport instaurées (cf. partie 2.2.1), les instituts reconnus ont un accès privilégié à l'information et aux marchés. Mettre en place, comme recommandé au point 1.1 dans le cadre d'un renforcement des procédures, une concurrence systématique et effective et des règles transparentes d'attribution des marchés, permettrait de prévenir ces situations de conflit d'intérêt.

Cette prévalence des instituts reconnus dépasse l'offre de formation, et touche tous les niveaux de décision. La fiche synthèse processus « *Vie fédérale* » identifie ainsi un besoin des instituts reconnus d'« *être informés de la stratégie de Formiris et des décisions* » (mais sans noter de besoin similaire pour les autres organismes de formation). Le travail de refonte des attentes contractuelles d'achat a été mené avec l'union nationale des ISFEC (UNISFEC) et la journée de prospective sur l'avenir de la fédération du 1^{er} avril 2025 a associé salariés de Formiris, instituts reconnus et représentants des directions diocésaines.

1.3.3 Un ensemble de formations au service des institutions catholiques

Contrairement aux services de l'éducation nationale, Formiris déploie une importante offre de formation ciblant les enseignants désireux de devenir cadre⁷⁸. Ces formations ont représenté 447 230 € en 2024/2025 (le double de celles consacrées à l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes), soit 9,4 % des crédits de l'offre nationale et 2,7 % de la programmation globale.

Tableau n° 8 : formations en vue de devenir cadre de l'enseignement catholique (en euros)

<i>Exercice</i>	Dépense	Part de l'offre nationale	Part de la programmation totale
<i>2020/2021</i>	559 920 €	11,3 %	3,4 %
<i>2021/2022</i>	462 707 €	9,5 %	2,8 %
<i>2022/2023</i>	523 040 €	10,3 %	2,9 %
<i>2023/2024</i>	395 700 €	7,8 %	2,1 %
<i>2024/2025</i>	447 230 €	9,4 %	2,7 %
<i>Total</i>	2 388 597 €	9,6 %	2,8 %

Source : Cour des comptes d'après données Formiris

⁷⁸ Principalement chef d'établissement, mais aussi directeur délégué à la formation professionnelle et technologique (DDFPT) ou coordinateur opérationnel (cadre de direction).

La formation des chefs d'établissement dure trois ans : la première année est consacrée au discernement et les deux autres, à l'acquisition du titre de « *Dirigeant des organisations éducatives scolaires et/ou de formation* »⁷⁹. S'il est agréé par sa tutelle⁸⁰, l'enseignant qui s'engage dans cette formation reste sous contrat avec l'État jusqu'à la fin de la deuxième année : Formiris prend donc en charge ces deux premières années. En outre, certains ISFEC déploient des formations de prise de fonction, à destination des enseignants venant d'être nommés. Comme annoncé en 2025, cette pratique devrait prendre fin en 2027.

Comme rappelé par le président lors du conseil fédéral de février 2020, cette prise en charge par la fédération devait n'être que « *temporaire* », Formiris se « *substituant à la contribution des tutelles pendant trois années* ». Mais, lors de ce même conseil fédéral, le SGEC a estimé que « *le financement des tutelles l'interroge, car finalement c'est le financement des familles* ». La charge est donc restée à Formiris et ces formations sont considérées comme prioritaires de niveau 1 dans la note de cadrage sur la programmation 2025/2026.

Tableau n° 9 : formations congréganistes (en euros)

<i>Congrégation</i>	<i>Organisme de formation</i>	<i>2023/2024</i>	<i>2024/2025</i>
<i>Pères de Timon-David</i>	ARES	/	2 200
<i>Salésiens</i>	Association Maisons Don Bosco	21 600	20 920
<i>Maristes</i>	Association Marcellin Champagnat	3 000	2 400
<i>Assomptionnistes</i>	Assomption France	8 400	4 000
<i>Jésuites</i>	Centre d'études pédagogiques ignatien	28 800	38 700
<i>Notre-Dame</i>	Escholia	19 600	9 950
<i>Lasalliens</i>	IDLS – Institut de La Salle	46 700	49 350
<i>Mennaisien</i>	IMF – Institut Mennaisien de Formation	18 767	25 160
<i>Sœurs de Saint-Joseph de Lyon</i>	Saint-Joseph Formation Animation	6 400	5 230
<i>Ursulines de l'union romaine</i>	INSIEME – Centre Angèle Merici	25 200	24 304
<i>Compagnie des Filles de la Charité</i>	Vincent de Paul Réseaux et Formation	1 300	/
Total		179 767	182 214
<i>Part de l'offre nationale</i>		3,5 %	3,8 %
<i>Part de l'offre de formation</i>		1,0 %	1,1 %

Source : Cour des comptes, d'après données Formiris

Note : les formations dispensées par ces organismes mais ne portant pas explicitement sur le charisme de la congrégation n'ont pas été prises en compte.

⁷⁹ Formation enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) de niveau 7, dont le certificateur est le SGEC.

⁸⁰ D'après le texte d'orientation du CNEC, adopté le 13 avril 2018, « *l'envoi en formation d'un candidat à la fonction de chef d'établissement est une prérogative de l'autorité de tutelle* ».

Certaines formations congréganistes suscitent également des interrogations. Il est normal qu'un enseignant rejoignant un établissement congréganiste puisse bénéficier de la part de Formiris d'une formation à la pédagogie particulière de la congrégation. Mais, si le cahier des charges⁸¹ précise que ces formations doivent permettre de « *partager les valeurs de la République* », cet axe est absent des propositions pédagogiques émises par les organismes de formation. Au contraire, l'une de ces propositions comporte une demi-journée ayant pour thème « *Le contrat d'association – Regard anthropologique : Le Projet de Dieu pour l'Homme* », dont le financement par des fonds publics pose question. Au-delà de leur contenu, ces formations interrogent aussi par leur ampleur, puisqu'elles représentent, en 2024/2025, 3,8 % de l'offre nationale et 1,1 % de la programmation globale.

Enfin, pour assurer la diffusion de l'offre de formation, Formiris a entretenu un site web, *SitEcole*. Décrite par le SGECE comme « *le site de professionnalisation des enseignants du premier degré dans l'enseignement catholique* », cette initiative promouvait aussi des propositions d'animation pastorale, des pistes d'activité autour de la prière et des idées pour le catéchisme. Entre septembre 2017 et décembre 2020, date de son transfert au SGECE, Formiris y a consacré 6 831 €.

1.4 Des développements technologiques en apparence surdimensionnés

1.4.1 Un foisonnement de développements technologiques souvent détachés des besoins du terrain

Depuis la réorganisation de 2018, Formiris consacre des moyens conséquents aux développements technologiques, parfois davantage liés aux intérêts de l'enseignement catholique qu'aux besoins plus immédiats de ses propres services. La caractéristique de ces projets est d'avoir été promus par les instances dirigeantes de la fédération, indépendamment des attentes du terrain.

C'est ainsi que, dans les années récentes, Formiris s'est dotée d'équipements sans véritable utilité, essentiellement, selon elle, dans le but d'acculturer les membres du conseil fédéral ou les instituts reconnus aux derniers développements de la technique, qu'elle estimait potentiellement utiles dans le domaine de la formation : deux imprimantes 3D, un scanner 3D et un robot humanoïde (11 000 €) ont été acquis sans véritable réflexion préalable, et parfois bientôt mis au rebut. Un tel emploi de fonds publics en principe destinés à la formation des enseignants suscite des interrogations.

Plus récemment, au sein d'un consortium formé avec l'Unisfec, l'Unifoc et l'école des cadres missionnés (ECM), Formiris s'est engagée en 2023 dans l'appel à projet Deffinum – France 2030, opération financée par l'État et bénéficiant de crédits européens, dans

⁸¹ À destination uniquement des organismes de formation de l'Unifoc, et dans l'objectif de « *faire droit aux approches pédagogiques inspirées par le charisme des fondateurs et fondatrices de congrégations. Les offres proposées [...] montreront en quoi ce message constitue encore aujourd'hui une ressource féconde pour la formation des enseignants, et concourt au développement et à l'approfondissement de leurs compétences professionnelles.* »

le cadre de l'action « *adaptation et qualification de la main d'œuvre* », « *Dispositifs France Formation Innovante NUMérique (DEFFINUM)* » de la Caisse des Dépôts (Banque des Territoires). Son projet, dénommé « *EFFATA* » (Écosystème pour la Formation de Formateurs Appliquée à la Transformation des Acteurs), avait pour objectif d'améliorer les compétences des formateurs pour développer des formations utilisant le numérique, favorisant le « *distantiel synchrone et asynchrone* », dans le but d'atteindre de nouveaux publics et de réaliser, à terme, des économies sur les frais annexes. Ce projet a bénéficié d'un financement public à concurrence de 1 446 703 € sur un budget total de 2 066 719 €.

Dans les faits, ce projet sert à équiper les ISFEC de matériels (casques connectés, etc.), dans l'intérêt exclusif de ceux-ci : bien que le porteur de projet soit un consortium auquel elle participe, Formiris supporte l'intégralité des coûts, soit 620 000 €. La fédération explique que « *L'achat du matériel a été délégué à Formiris, afin d'optimiser les coûts et obtenir des prix préférentiels et garantir une unité dans le kit de base des tiers lieux.* » Cependant, cette avance de fonds ne donne lieu à aucun remboursement par les entités bénéficiaires – ce n'est d'ailleurs pas l'intention : « *Le matériel, budgété sur le projet DEFFINUM EFFATA, a été imputé dans le compte 657150 afin de transférer la propriété du matériel vers les membres du consortium.* »

Ce projet donne en outre lieu au remboursement par Formiris de frais de personnel des ISFEC et autres instituts reconnus (Escholia, CEP ignatien) au titre des coûts de « *personnel externe* » (315 011 € en 2024 et 161 600 € en 2025), ainsi que de leurs frais de structure, sous le vocable « *autres charges ou redevances* », pour 41 584 € en 2024 et 65 423 € en 2025, incluant parfois des bourses doctorales d'instituts catholiques. À cela s'ajoutent la rémunération du fournisseur, INMAC, pour 298 296 € en 2024 et 195 070 € en 2025, ainsi que la facturation du prestataire Komodal, pour un total de 250 000 €, l'un comme l'autre choisis sans réel appel à la concurrence (cf. chapitre 1.2.2).

Le coût de ce projet, qui bénéficie aux ISFEC et instituts reconnus mais pèse entièrement sur Formiris, n'est pas négligeable, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 10 : ressources et charges pour Formiris du projet Deffinum/EFFATA pendant ses deux premières années de réalisation (en euros)

<i>DEFFINUM</i>	2023/2024	2024/2025
<i>Ressources (1)</i>	523 261	519 981
<i>Dotations AT et Financements organismes de formation</i>	192 371	291 996
<i>Masse salariale</i>	26 154	25 385
<i>Charges directes</i>	528 991	425 451
<i>Total dépenses directes (2)</i>	747 516	742 831
<i>Résultat = (1)-(2)</i>	-224 255	-222 850

Source : Cour des comptes, d'après données Formiris

Le financement de ce projet suscite dès lors des interrogations de plusieurs ordres :

- dans la mesure où il vise à « *une mutualisation des ressources de formation pour l'enseignement catholique* », et à « *construire un écosystème de lieux de formation virtuels*

et réels associés ancrés en territoires et coanimés », il incomberait davantage aux autres membres du consortium qu'à Formiris de financer la montée en compétences des ISFEC ;

- dans ces conditions, une telle dépense entre difficilement dans le cadre fixé par l'article 1^{er} de la convention signée entre Formiris et le ministère de l'éducation nationale, relative à la formation continue des maîtres de l'enseignement privé sous contrat ;
- par ailleurs, sur le fond, l'efficience du projet est sans doute perfectible : il ressort du livret des lauréats de l'appel à projet Deffinum que, dans la catégorie « *multisecteur* » dans laquelle est incluse Formiris, le coût par apprenant du projet EFFATA est près de trois fois supérieur à celui du second en coût⁸².

En définitive, dans ce projet le rôle de Formiris s'est limité au financement du tiers du coût total, indispensable pour obtenir les financements européens. Au reste, la description du projet dans un « *post de Deffinum Effata* » sur le réseau social LinkedIn est particulièrement révélatrice : Formiris est absente tant de la description de la genèse du projet⁸³ que de la liste de ses promoteurs⁸⁴. Seul un commentaire du secrétaire général de Formiris rappelle que la fédération a consenti la mise de fonds initiale, « *(1/3 du projet), préalable incontournable au complément financier de la caisse des dépôts* ».

1.4.2 Une montée en puissance du numérique, annonçant des évolutions radicales

Depuis quelques années, Formiris a réfléchi à la place qu'il convenait d'accorder au numérique dans son offre de formation, comme aux modalités les plus efficaces de communication avec les enseignants.

Elle a réalisé des progrès dans ce domaine, en particulier avec la digitalisation des demandes de remboursement des frais annexes, qui a rendu plus aisée la déclaration des frais de mission et leur remboursement pour les enseignants, ou la numérisation des inscriptions aux formations. Elle a par ailleurs mis en place une procédure permettant de recueillir le consentement éclairé des utilisateurs. En revanche, les demandes des cadres des directions territoriales d'avoir accès aux listes d'émargement des formations, à des fins de contrôle, n'ont pas été satisfaites.

Ces évolutions sont allées de pair avec une augmentation significative des effectifs de la direction des services numériques (DSI), qui dans l'expertise mandatée par le CSE en 2022 était déjà source de tensions internes, notamment pour les salariés des directions territoriales. De fait – même si, contrairement à la pratique recommandée en la matière, la déléguée à la

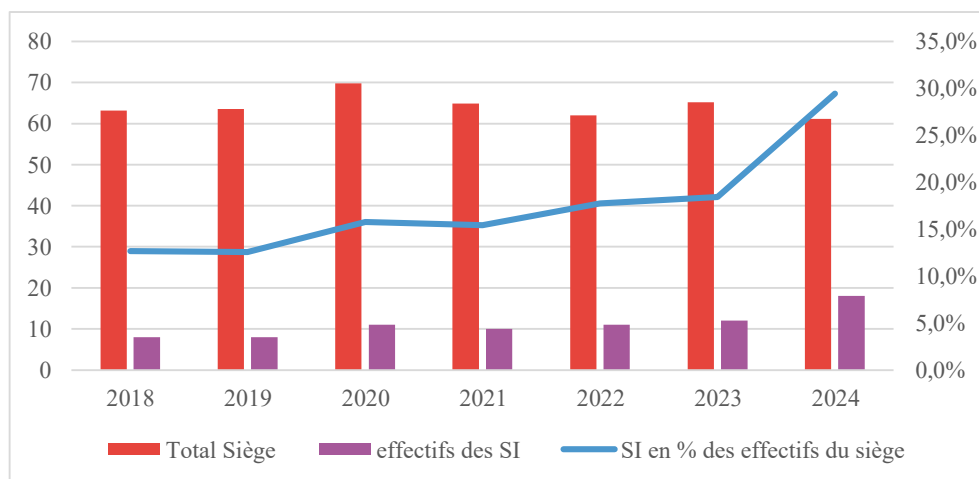
⁸² 2,06 M€ pour seulement 1 000 apprenants, contre 6,59 M€ pour 10 000 apprenants pour le projet NID'AI.E, portail de solutions innovantes pour mieux accompagner et former les jeunes, porté par un consortium de dix organismes de formation, un cabinet de recherche et trois partenaires-prestataires (cf. Annexe n° 7).

⁸³ « *Effata/Deffinum soutenu par le ministère du travail via Groupe Caisse des Dépôts et la Banque des Territoires dans le cadre de France 2030 et bénéficiant d'un financement européen, est le fruit d'un consortium d'instituts engagés depuis plus d'un an.* »

⁸⁴ « *UNISFEC / Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche / Enseignement catholique France / ISFEC AFAREC IDF SAINTE-GENEVIEVE / ISFEC La Salle Mounier / Institut Saint Cassien / IFP Hauts de France / ISFEC François d'Assise / ISFEC Normandie / ISFEC Notre-Dame Campus Auvergne & Oratoire / ISFEC Midi-Pyrénées - Institut catholique de Toulouse / CEPEC ISFEC / IFEAP / IFUCOME Angers* ».

protection des données (DPO) est intégrée aux effectifs de la DSI depuis 2024 – les effectifs de la DSI représentent désormais près du tiers de ceux du siège – une grande partie d’entre eux, en particulier l’équipe de sept développeurs, étant en télétravail à 100 %.

Graphique n° 6 : évolution des effectifs au 31/12 des SI de Formiris par rapport à ceux du siège, de 2018 à 2024 (en ETP)



Source : Cour des comptes, d’après données Formiris

En même temps, alors même qu’ils sont réputés concevoir des développements destinés à améliorer l’offre de formation de Formiris, les salariés chargés des développements numériques ignorent le fonctionnement de la partie métier, et conçoivent leur système largement en-dehors. Nombre d’entre eux, dans leurs évaluations annuelles, déplorent d’ailleurs leur ignorance du terrain.

Les attentes de la fédération à l’égard de la digitalisation de ses processus se sont traduites, en 2025, dans le projet dit « *Prospective et Développement* » conçu par la DSI, qui consiste en un effort de prospective sur un mode participatif, associant à la DSI des salariés volontaires des directions territoriales (les « *stewards* »), appelés à réfléchir très librement sur les évolutions futures de Formiris. Les principaux axes de réflexion se sont orientés vers une « *communication omnicanale* », visant à optimiser l’usage des réseaux sociaux et de l’application mobile, et ne reposant plus seulement sur le courriel.

Dans ce cadre, l’intelligence artificielle pourrait être mise à contribution pour générer des contenus adaptés à chaque canal de communication, facilitant ainsi la diffusion des messages auprès des différents publics ; les réflexions s’orientent également vers un « *conseil de formation augmenté* » et une « *offre de formation individualisée* », fruit d’une meilleure connaissance des attentes des enseignants grâce à l’analyse de données ; l’intelligence artificielle permettrait aussi d’automatiser et de personnaliser les contenus, notamment les recommandations de formations. Dans cette perspective, les réflexions privilégient la conception d’une « *IA souveraine* » au service de la formation.

Consciente des risques induits par cette mutation, Formiris a rédigé une ébauche de « *charte éthique IA* », avec pour ambition d’établir un cadre clair pour l’utilisation de l’intelligence artificielle en son sein, en garantissant le respect des principes éthiques fondamentaux. Pour l’instant, les clauses en sont encore assez théoriques et formelles.

Présentées sur un pur mode prospectif, ces réflexions, si elles étaient mises en œuvre, orienteraient Formiris vers des évolutions stratégiques fondées sur le profilage des enseignants et la digitalisation du conseil en formation, grâce à une IA dite « *souveraine* » entraînée sur les serveurs propres de la fédération. Ainsi, cette réflexion a contribué à préparer les évolutions structurelles de Formiris vers un abandon de l’ancrage territorial, malgré les risques réels au regard de l’adaptation aux besoins de formation des enseignants. Par ailleurs, les propositions d’utilisation de l’IA, notamment avec le profilage, supposent une organisation d’une autre mesure que celle de Formiris actuellement, et la mise en place de conditions très strictes de consentement des enseignants, comme de transparence et de minimisation des données traitées.

En ce sens, l’accent mis dans la période récente par la fédération sur les évolutions technologiques n’était démesuré qu’en apparence : il ouvre la voie à une organisation très largement digitale, à laquelle le siège n’a pas véritablement préparé les salariés ni les enseignants. À l’origine, cette intention n’était pas explicite, et Formiris s’en défendait, arguant de réflexions prospectives. Cependant les objectifs pour 2025 assignés à certains salariés de la DSI dans le cadre de leur évaluation laissent peu de place au doute sur l’intention de Formiris de créer, dans le cadre du projet « *Prospective et Développement* », un serveur interne destiné à mettre en place un POC⁸⁵ d’une IA générative orienté sur le conseil en formation, et destiné à prouver la faisabilité technique et budgétaire d’une telle approche. Désormais, les décisions prises par le conseil fédéral en janvier 2026 confirment cette option.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Depuis 2018, l’offre de formation proposée par Formiris, qui doit se réaliser dans le respect du schéma directeur de la politique de formation continue élaboré par le ministère de l’éducation nationale, s’est améliorée, par la professionnalisation des acteurs de terrain, l’harmonisation des procédures de conception de la programmation et le déploiement d’une activité de conseil en formation auprès des établissements. Si les enseignants sont globalement satisfaits de l’action du cœur de métier de Formiris, certains sujets posent encore problème, faute d’un contrôle interne suffisant.

Au contraire, l’action des fonctions support présente encore des carences. Le non-respect délibéré des règles de la commande publique constitue un point d’attention majeur. Il s’y ajoute une durée de travail annuelle anormalement basse, une prise en charge de certains frais difficilement compatible avec les règles fiscales ou encore décisions stratégiques prises en contradiction avec le droit.

Bien que les missions de la fédération découlent directement de l’obligation pour l’État d’assurer la formation de ses agents, les institutions de l’enseignement catholique exercent une tutelle effective sur Formiris. De cette « subordination » résultent des dépenses indues et une attribution très majoritaire des marchés de formation aux institutions catholiques.

Enfin, sans y avoir préparé ses salariés ni les enseignants, Formiris investit résolument dans les développements technologiques dans une optique de digitalisation de son offre de formation, libérée de l’ancrage territorial.

⁸⁵ Un « *proof of concept* » (POC), ou « *preuve de concept* » est destiné à démontrer la faisabilité d’un projet dans un cadre réduit, aussi bien sur le plan technique que financier.

2 UNE GOUVERNANCE A REFORMER SANS DELAI

Héritière de la fédération constituée des ARPEC et de l'UNAPEC, la gouvernance de Formiris s'est construite sur deux piliers : l'ancrage territorial et le paritarisme des instances.

Le « paritarisme » des instances de Formiris

La notion de « paritarisme » désigne usuellement un système de cogestion par les représentants des salariés et des employeurs. Une particularité de Formiris est qu'outre les représentants des organisations syndicales d'enseignants et de ceux des organisations professionnelles de chefs d'établissement, des représentants des institutions de l'enseignement catholique (SGEC, directions diocésaines, réseaux congréganistes, etc.) siègent au sein des instances.

Par analogie, la notion de « paritarisme » est donc utilisée dans cette partie pour décrire cette tripartition historique (organisations syndicales, organisations professionnelles de chefs d'établissement et institutions de l'enseignement catholique), sur laquelle se fonde la gouvernance de la fédération et des associations territoriales.

Comme présenté en Annexe n° 1, le conseil fédéral compte ainsi cinq représentants institutionnels de l'enseignement catholique, autant de membres des organisations professionnelles et six représentants des organisations syndicales (sans compter le président de la fédération, ni les membres siégeant *ès qualités* de représentant des associations territoriales).

Pendant la période sous revue, Formiris comptait 14 associations territoriales (AT) : une par région administrative métropolitaine, une pour les Antilles et la Guyane et une pour La Réunion et Mayotte. Ces AT sont les héritières des ARPEC qui recevaient chacune, directement de l'État, une dotation propre à leur territoire. Chacune de ces AT est représentée dans les instances de la fédération, et elles détiennent statutairement au moins la moitié des voix de l'AG fédérale.

Comme pour la fédération, les statuts prévoient des règles de représentation paritaires pour chacune des instances de ces associations : assemblées générales, conseil d'administration, conseil fédéral et bureaux. À ces instances politiques sont rattachées des instances techniques : chaque conseil d'administration d'AT est épaulé par une commission territoriale du plan de formation (CTPF), qui prépare les délibérations concernant la programmation de l'offre de formation et suit sa mise en œuvre. Au niveau fédéral, le conseil fédéral peut s'appuyer sur la commission fédérale du plan de formation (CFPF)⁸⁶, celle administrative et financière (CFAF) et celle des ressources humaines (CFRH). L'article 18 des statuts de la fédération et de ceux des AT définissent les règles assurant le paritarisme dans chacune de ces instances techniques.

Au cours de l'histoire de Formiris, le pouvoir s'est centralisé, notamment à la suite du mouvement de restructuration initié en 2018. La gouvernance actuelle, qui favorise les situations de conflit d'intérêts et les décisions contraires au droit, doit impérativement être revue.

⁸⁶ Qui a les prérogatives d'une CTPF pour l'offre nationale, cf. Lexique.

2.1 Une action territoriale nécessaire, des associations territoriales encore sources de fragilités juridique et comptable

2.1.1 Des associations territoriales dessaisies de leurs moyens depuis 2018

2.1.1.1 Un mouvement de restructuration nécessaire devant surmonter de fortes réticences

Comme décrit en partie 1.1, le mouvement de restructuration initié en 2018 a conduit à des avancées réelles, au service de la formation des enseignants. La professionnalisation des équipes de terrain, le développement de l'activité de conseil et l'introduction de procédures concurrentielles ont permis de rapprocher l'offre de formation des besoins réels des enseignants, tout en concourant à un meilleur emploi des fonds publics. Cette restructuration avait été rendue nécessaire par l'hétérogénéité des pratiques professionnelles comme des conditions salariales d'un territoire à l'autre.

Cette professionnalisation du cœur de métier de la fédération s'est accompagnée, pour les associations territoriales, d'une perte de leurs moyens humains, financiers et immobiliers.

L'employeur unique a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2018, et la dernière salariée d'une association territoriale qui avait refusé d'intégrer les services nationaux a été licenciée en septembre 2019. Malgré quelques réticences fortement exprimées, la perte des moyens humains a été globalement bien accueillie : les administrateurs bénévoles des AT ne se sentaient pas toujours assez armés pour gérer les ressources humaines.

Dans un second temps, la carte des implantations territoriales a été remaniée, de manière à épouser les régions administratives métropolitaines issues de la réforme de 2016. Cette réorganisation a entraîné la dissolution, en janvier 2019, de six associations territoriales. Les bonis de liquidation ont été directement imputés sur les comptes de la fédération, parfois contre la décision des administrateurs territoriaux. En parallèle, sept associations ont été constituées (voir partie 2.1.2). Les sept associations restantes et la fédération ont modifié leurs statuts, en vue notamment d'intégrer les conséquences du Pacte fédéral adopté le 5 avril 2018.

Sur le plan financier, les comptes bancaires ont été clôturés, sauf pour deux associations. L'une possède un compte alimenté par le produit de la vente de ses locaux (voir point suivant), qui sert à financer des actions de formations spécifiques au territoire. L'autre a gardé un solde de 626,97 €, inchangé depuis 2021. Cette perte des moyens financiers s'est heurtée à de fortes réticences. Un mécanisme de « droit de tirage spécifique » a donc été mis en place, par lequel les associations pouvaient demander aux instances fédérales des fonds supplémentaires pour financer des actions de formations propres à leur territoire. S'il a été utilisé quelquefois, ce mécanisme n'est plus activé. Enfin, les réserves des associations n'ayant pas été dissoutes ont été remontées au niveau fédéral lors de l'exercice 2024/2025 (cf. point 2.3.4). Hormis les deux comptes bancaires restant, les associations territoriales n'ont plus aucune ressource financière.

2.1.1.2 Des ventes immobilières imposées par le siège sur la base d'une analyse juridique lacunaire

Trois associations territoriales (Bretagne, Normandie et Antilles) possédaient les locaux de leur siège social, parfois depuis l'époque des ARPEC. Lors de la restructuration, les services nationaux ont mandaté un cabinet d'avocats, qui a conclu que la présence des salariés de la fédération dans les locaux des AT « *oblige à la conclusion d'un contrat de bail, ce qui conduit à faire de leur immeuble un immeuble de rapport* »⁸⁷. Il est étonnant que le cabinet ait considéré que la conclusion d'un bail ferait de ces biens des immeubles de rapport, alors que le 2° de l'article 6 de la loi 1901⁸⁸ autorise une association à donner à bail son siège, tant que la location est liée à son objet social et reste une activité accessoire.

Le cabinet mandaté a donc recommandé l'externalisation de ces biens, au travers d'une société civile immobilière (SCI) ou d'un fonds de dotation. Cette solution, présentée aux présidents d'AT lors d'un conseil fédéral tenu avant leurs conseils d'administration respectifs, a suscité de fortes réticences. Après la perte de leurs ressources financières, la mutualisation de leurs biens immobiliers leur paraissait inacceptable. Comme recommandé par les services nationaux, ces biens ont donc été vendus⁸⁹. Le choix de ne pas suivre les recommandations du cabinet traduit la volonté de faire accepter une vente à des associations qui y étaient très fortement opposées.

Le secrétaire général a proposé que les produits des ventes soient intégrés dans les comptes de la fédération, en contrepartie du « *droit de tirage spécifique* » évoqué *supra*. Malgré certaines réticences, cela a été acté par les conseils d'administrations breton et antillais. Seule l'association normande a gardé les produits de la vente, sur un compte bancaire propre qui affichait un solde de 78 613,95 € à la fin de l'exercice 2024/2025.

2.1.1.3 Une réorganisation renforçant le pouvoir des services nationaux

Le mouvement de réorganisation initié en 2018 s'est accompagné d'un renforcement du poids de la fédération dans le fonctionnement des associations. Ainsi, les ordres du jour des instances des AT doivent être envoyés au secrétaire général 15 jours avant la tenue des conseils d'administration, sans que cette exigence ne découle des statuts des associations territoriales ni de leur règlement intérieur. La fédération peut même en venir à régler des détails très concrets d'organisation des associations. Ainsi, lorsqu'un procès-verbal a été perdu (la secrétaire de

⁸⁷ Les biens des AT ayant été achetés, ils ne pouvaient pas devenir des immeubles de rapport. En effet, d'après les dispositions du septième alinéa de l'article 6 de la loi de 1901, seul les immeubles acquis à titre gratuit peuvent être considérés comme des immeubles de rapport.

⁸⁸ « Toute association régulièrement déclarée peut [...] acquérir à titre onéreux, posséder et administrer [...] le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres. »

⁸⁹ Les locaux normands, achetés 152 000 € en 2003, ont ainsi été vendus en septembre 2020 pour 266 000 € (cf. point 2.2.1), et la fédération les a pris à bail pour un loyer annuel de 27 300 €. L'immeuble martiniquais, acheté 133 000 € en 2013, a été vendu 90 000 € en octobre 2021, par le directeur financier de la fédération (bien que l'AT ait donné mandat à sa présidente pour cette vente). Le bien breton a été vendu en janvier 2022 pour 600 000 € à une SCI détenue par l'association qui l'avait vendu à l'ARPEC en 1998.

séance étant partie à la retraite), c'est un « *PV type transmis par le fédéral* » qui a été approuvé par l'AG suivante.

Un certain nombre de présidentes et présidents regrettent d'avoir de moins en moins de place au sein de la fédération, leurs remontées ne sont pas prises en compte et les projets portés par la fédération se font souvent au détriment des projets de proximité portés par les instances territoriales. Ils font part d'une certaine verticalité dans les rapports entre leur association et la fédération depuis 2018 ; la dépossession de leurs moyens humains et financiers a définitivement affaibli leur position au sein de la fédération.

2.1.2 Une réorganisation entachée d'irrégularités malgré le recours onéreux à un cabinet d'avocat

Pour mener à bien la réorganisation territoriale, Formiris a sollicité un cabinet d'avocat, pour une dépense totale de 110 474 € entre juin 2018 et octobre 2019. Outre des frais généraux (comprenant notamment l'accompagnement sur les sujets d'immobilier décrits ci-dessus et la refonte des statuts), les dissolutions d'AT ont été facturées en moyenne le triple des créations, comme détaillé dans le tableau suivant.

Tableau n° 11 : détail des honoraires versés dans le cadre de la réorganisation territoriale (en euros)

<i>Service fourni</i>	<i>Coût moyen par AT</i>	<i>Coût total</i>
<i>Dissolution des AT</i>	3 000	18 000
<i>Création des nouvelles AT</i>	986	6 900
<i>Réorganisation des AT existantes</i>	1 629	11 400
<i>Frais généraux « Organisation AT »</i>		74 174
Total	5 524	110 474

Source : Cour des comptes d'après les factures reçues par Formiris entre juin 2018 et octobre 2019.

Malgré cette dépense importante, la réorganisation a été entachée de différentes irrégularités, susceptibles de remettre en question la validité des décisions prises par les instances délibérantes de la fédération depuis 2019.

2.1.2.1 Des statuts comportant une clause irrégulière

L'article 22 des statuts de la fédération comme de chacune des associations territoriales prévoit que le Président « *peut déléguer [...] tout ou partie de ses pouvoirs* ». Cette délégation

totale de pouvoir est pourtant contraire aux principes généraux du droit français⁹⁰, ce que ne pouvaient ignorer les conseils de la fédération lors de la rédaction des statuts.

Les « *délégations de pouvoir et de signatures* »⁹¹ accordées depuis 2022 sont invalides car elles ne précisent pas le périmètre de la délégation de pouvoir. En outre, la délégation de pouvoir s'attache à la fonction et subsiste jusqu'à ce qu'il y soit mis un terme par un acte spécifique⁹². Leur renouvellement à chaque changement de secrétaire général est donc superflu.

2.1.2.2 Une procédure irrégulière de création de sept associations territoriales

Lors de la réorganisation, sept nouvelles associations territoriales ont rejoint la fédération. D'après leurs statuts et les procès-verbaux des AG constitutives, toutes ont été créées le 16 octobre 2018 par le secrétaire général et le directeur financier de la fédération, respectivement président et trésorier de chacune de ces AT. Les deux membres fondateurs ont ensuite démissionné de leurs mandats lors d'AG tenues à l'hiver 2018, permettant l'élection de nouveaux bureaux.

Mais plusieurs éléments conduisent à mettre en doute la réalité de la tenue de ces AG constitutives et, par conséquent, la régularité de la création de ces sept associations. D'après les procès-verbaux en effet, chaque AG constitutive a eu lieu sur le territoire de l'association, ce qui paraît matériellement impossible, comme illustré ci-dessous.

Tableau n° 12 : heure et lieux des AG constitutives tenues le 16 octobre 2018

9h00	10h30	12h00	14h00	16h00	17h00	19h00
Dijon	Blois	Villers-lès-Nancy	Lille	Bordeaux	Toulouse	Aix-en-Provence

Source : Cour des comptes d'après PV d'AG.

Bien que rien ne l'exige, les procès-verbaux des AG constitutives mentionnent des conseils d'administration tenus le même jour, ayant permis l'élection du président et du trésorier et l'adoption des règlements intérieurs de chaque association. Aucune preuve de la tenue de ces instances n'a pu être produite : le cabinet d'avocat mandaté, qui a rédigé les procès-verbaux des AG constitutives mentionnant ces conseils d'administration, n'en aurait pas fourni les procès-verbaux.

En outre, lors du conseil d'administration de l'AT Centre-Val-de-Loire ayant vu la démission du président et du trésorier, la première vice-présidente nouvellement élue affirme

⁹⁰ Conseil d'État, 8 février 1950 (Chauvet), *Recueil Lebon* p. 84. Voir aussi Cass. com., 11 juin 1965, 63-10.240, publié au bulletin.

⁹¹ Les originaux de ces documents n'ont pas été présentés à la Cour. L'une de ces délégations, du président élu en 2021 à la secrétaire générale nommée en 2023, aurait été signé le 1^{er} septembre 2018. Aucune explication n'a pu être apportée quant à cette contradiction apparente.

⁹² Conseil d'État, 26 juillet 1950 (*Syndicat des industriels laitiers d'Ille-et-Vilaine*), *Recueil Lebon* p. 462 ; Conseil d'État, 28 juin 1957 (*Société X.*), *Recueil Lebon* p. 425.

que « *l'AG constitutive ne s'est pas tenue le 16 octobre* ». Il lui est répondu qu'il « *avait été demandé et accordé de réaliser une AG constitutive mais un des instituts des membres de droit n'ayant pas donné de nom pour le mandat à tenir, elle n'a pu avoir lieu* ».

2.1.2.3 L'absence de dispositions transitoires

Les statuts des nouvelles association territoriales ne comportent pas de dispositions transitoires. Cette absence rend insoluble la constitution initiale des instances. En effet, l'article 2 des statuts dispose que les « *membres adhérents* » de l'association doivent être agréés par le conseil d'administration, lequel, d'après l'article 15⁹³, est composé aux deux tiers de membres adhérents. Le conseil d'administration est donc matériellement dans l'impossibilité de statuer valablement sur les premières demandes d'adhésion.

Le règlement intérieur des AT contredit les dispositions des statuts, puisqu'il dispose que l'entrée en fonction de chaque membre de l'association est immédiate à réception par le président de l'AT (et le secrétaire général de la fédération) du courrier de désignation par l'institution qu'il représente. Dans la pratique, les dispositions du règlement intérieur et non celles des statuts sont appliqués. Ainsi, aucune demande formulée dans les conditions prévues à l'article 2 des statuts n'a pu être produite.

2.1.2.4 Des adhésions à la fédération juridiquement nulles et fragilisant les actes de Formiris depuis 2019

Pour chacune des nouvelles associations territoriales, et conformément à l'article 2 des statuts de la fédération, l'adhésion a été demandée par un courrier du 17 octobre 2018. Ces demandes ont été examinées et agréées par le conseil fédéral du 25 octobre 2018.

Contrairement à ce que mentionne l'article 1^{er} des statuts des nouvelles AT, aucune d'elles, à l'exception de l'association territoriale de Nouvelle-Aquitaine, n'a été déclarée en préfecture avant sa demande d'adhésion à la fédération (cf. tableau suivant). Or la capacité juridique s'acquiert lors de la déclaration en préfecture⁹⁴, et les actes réalisés avant sont nuls et n'ont aucun effet⁹⁵. L'adhésion de six nouvelles AT à la fédération est donc nulle, faute pour celles-ci d'avoir été dotées de la capacité juridique à la date de leur demande d'adhésion.

⁹³ « *Le nombre des administrateurs appartenant au groupe des membres adhérents doit être au moins égal aux deux tiers du nombre des administrateurs ayant voix délibérative.* »

⁹⁴ Article 2 de la loi de 1901 : « Les associations [...] ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5. »

Article 5 de la loi de 1901 : « Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. La déclaration préalable en sera faite au représentant de l'État dans le département où l'association aura son siège social. »

⁹⁵ Cour administrative d'appel de Paris, 1^{ère} chambre, 18 mai 1995, inédit au *Recueil Lebon*.

Tableau n° 13 : déclarations en préfecture des associations constituées en 2018

Association territoriale	Date de déclaration en préfecture	Date de la demande d'adhésion
Nouvelle-Aquitaine	17 octobre 2018	17 octobre 2018
Centre-Val-de-Loire	16 novembre 2018	17 octobre 2018
Grand Est	16 novembre 2018	17 octobre 2018
Bourgogne-Franche-Comté	19 novembre 2018	17 octobre 2018
Occitanie	21 novembre 2018	17 octobre 2018
Région Sud et Corse	6 décembre 2018	17 octobre 2018
Hauts-de-France	4 janvier 2019	17 octobre 2018

Source : Cour des comptes d'après JO.

Note : une association « Formiris Hautes-de-France » a été déclarée en préfecture le 17 octobre 2018. Cette insertion au JO a été annulée le 3 août 2019.

L'irrégularité de l'adhésion des nouvelles AT à la fédération s'étend aux décisions prises par les instances de Formiris. En effet, l'article 11 des statuts de Formiris prévoit que les représentants des associations territoriales détiennent au moins la moitié des voix de l'assemblée générale. À raison des six membres de droit et des 20 membres adhérents prévus par ce même article, il faut ainsi au minimum 13 associations territoriales pour que les décisions de l'AG soient régulières. Compte tenu de l'irrégularité de l'adhésion de six des sept nouvelles AT en 2018, ce quota n'est pas atteint.

Depuis le 20 février 2019, la composition de l'AG n'est donc pas conforme à l'article 11 des statuts, et toutes ses décisions pourraient être invalidées. Cette fragilité concerne notamment l'approbation des comptes, le quitus donné au conseil fédéral pour sa gestion, l'élection du président de la fédération, celle des membres du conseil et du bureau fédéral et, par conséquent, leurs actes et délibérations.

2.1.3 Une situation source de risque comptable

2.1.3.1 Des associations territoriales qui n'existent déjà plus sur le plan financier

L'article 9 des statuts des associations territoriales donne à ces dernières la mission d'assurer « la responsabilité de la gestion des dotations qui lui sont confiées pour la formation des enseignants par la fédération Formiris ». Cette disposition est décorrélée de la réalité. La seule association qui gère encore des fonds pour la formation des enseignants le fait à partir des produits de la vente de ses locaux, qui tendent à s'épuiser. Pendant la période sous revue, et à deux exceptions près, les associations territoriales n'avaient plus de trésorerie, ne géraient aucun budget, ni pour leur fonctionnement ni pour la formation des enseignants.

Cette absence de moyens financiers est en partie estompée par trois pratiques. Les instances territoriales se prononcent sur la répartition du financement de formation dévolu à leur territoire, et certains administrateurs tendent à confondre cette dotation fédérale avec un

hypothétique budget de l'association. Les frais de fonctionnement des associations sont pris en charge sur un budget alloué par le conseil fédéral et dépensé soit par le directeur territorial, soit par les services nationaux. Néanmoins, les lignes directrices de gestion attribuent la responsabilité de son suivi au président et au trésorier de l'association territoriale. Enfin, et malgré l'absence de substance, les instances territoriales approuvent des comptes, un rapport financier et un rapport de gestion annuels, présentés par le trésorier de l'association.

Cette situation peut provoquer une certaine confusion. Ainsi, une des nouvelles associations, pensant que le budget dévolu à la vie associative était son budget de fonctionnement, a refusé d'approuver le rapport de gestion du premier exercice car ce budget n'y apparaissait pas. Suite à la clarification apportée par le secrétaire général adjoint de la fédération, la trésorière de l'association a considéré être « *fantôme* » et « *potiche* ».

Les associations territoriales ne gèrent plus aucun budget de fonctionnement, ni ne financent d'actions de formation (à l'exception de l'AT normande qui dispose encore de fonds). Elles n'existent plus que comme des instances paritaires de répartition d'une dotation fédérale au niveau local.

2.1.3.2 Des comptes qui ne donnent pas une image fidèle de la situation financière des associations territoriales

Dans leur configuration actuelle, les associations territoriales (AT) sont structurellement déficitaires puisque leur seul objet est la tenue d'instances de délibération. Elles ont donc naturellement recours à un financeur externe, la fédération, pour assurer leur activité. Cette prise en charge par un tiers de leur fonctionnement ne fait l'objet d'aucune contractualisation et les comptes approuvés ne présentent ni charges, ni produits d'exploitation, en contradiction avec la réalité. Ce financement par la fédération a représenté au total 123 000 € pour l'exercice 2023/2024, dont 38 000 € pour la seule association Antilles-Guyane (du fait des frais de déplacement particulièrement élevés de cette AT).

En outre, les directeurs territoriaux s'investissent dans la vie de l'association de leur territoire, notamment en préparant les instances. Cette activité est primordiale pour le bon fonctionnement de Formiris. Mais il s'agit du travail de salariés de la fédération pour une association qui n'est pas leur employeur. Il devrait *a minima* être transcrit comme une mise à disposition gracieuse dans les annexes des comptes, en engagement hors bilan.

Enfin, les déplacements des administrateurs avec leur véhicule personnel dans le cadre de leur mandat sont couverts par un contrat d'assurance souscrit par la fédération. Cette prestation devrait, elle aussi, apparaître dans les comptes approuvés par les associations territoriales.

Les comptes des AT ne donnent donc pas une image fidèle de leur situation financière, mais n'ont pourtant jamais fait l'objet d'observations du commissaire aux comptes lors des certifications des comptes combinés de la fédération et des associations territoriales.

2.1.4 L'importance des commissions paritaires territoriales

Comme décrit en partie 1, la subsidiarité et l'ancrage territorial sont essentiels pour la bonne réalisation de la mission de Formiris. Mais, sans méconnaître la charge symbolique héritée des ARPEC, l'incarnation de cet ancrage local dans une structure juridique particulière n'est pas indispensable.

L'existence d'instances paritaires locales – conseils d'administration et commissions territoriales du plan de formation (CTPF) – permet de construire une programmation adaptée aux besoins réels, de prendre en compte les besoins des enseignants en difficulté et des collectifs (par les formations en intra-établissement) et d'adapter l'offre de formation aux recrutements, notamment de suppléants. Par leur poids politique et leur connaissance des différents acteurs de la formation sur le territoire, dont les EAFC et les organismes de formation privés, ces instances peuvent parfois constituer des contre-pouvoirs. Enfin, elles sont un espace de discussion permettant l'adaptation des directives nationales aux réalités locales. Les instances paritaires délibératives sont donc essentielles à la bonne réalisation de la mission de Formiris. Mais leur tenue est indépendante de la structure juridique d'association : des commissions paritaires territoriales pourraient exister au sein de la fédération.

La disparition des associations territoriales aura, pour Formiris, une forte portée symbolique. Mais, dans la configuration actuelle, elles sont devenues des sources importantes de risques, comptables comme juridiques. N'ayant plus de ressources financières propres, elles n'existent déjà plus que comme des instances paritaires d'élaboration de la programmation territoriale, d'accompagnement des personnels enseignants et de répartition de la dotation.

Recommandation n° 5. (AT, Fédération) : Acheter le processus de dissolution des associations territoriales et mettre en place dans chaque territoire, à la maille pertinente pour une action de proximité, une instance paritaire, représentée au sein des instances de la fédération, chargée d'élaborer la programmation territoriale et de répartir la dotation correspondante.

Le conseil fédéral tenu en janvier 2026 a donné son accord pour la dissolution des AT⁹⁶. Ces dissolutions devraient être effectives à l'été 2026, après la tenue des assemblées générales compétentes dans chaque association. Conséquence naturelle de ces dissolutions, le conseil fédéral a décidé d'initier la rédaction de nouveaux statuts pour l'association.

Bien que les directions territoriales de Formiris n'aient aucun lien formel avec les AT, la décision de dissoudre ces dernières a été accompagnée d'une réorganisation territoriale de Formiris, décrite en partie 1.2.3.3. Chacune des quatre nouvelles régions comportera une commission technique du plan de formation. Néanmoins, l'ampleur du ressort territorial de ces nouvelles instances semble difficilement compatible avec la prise en compte des besoins réels des enseignants.

⁹⁶ L'article 17.3 des statuts de la fédération prévoit en effet que « *Le Conseil Fédéral [...] donne son accord préalable pour [...] toutes opérations de dissolution, fusion, scission ou apport partiel d'actifs des membres actifs* », c'est-à-dire des AT.

2.2 Un mode de gouvernance favorisant les situations de conflits d'intérêts

2.2.1 Un fonctionnement ne permettant toujours pas de prévenir les conflits d'intérêt

Formiris présente la particularité de compter ses principaux clients parmi les membres décisionnaires de ses instances. Lors du dernier contrôle de la fédération, la Cour avait recommandé d'instaurer « *un principe de déport des organismes reconnus, prestataires de service* ». Une règle de déport a été mise en place, mais uniquement pour les AT, et ne visant que l'UGSEL et l'Unifec. Aucune mesure similaire n'a été mise en place au niveau fédéral.

Des règles d'incompatibilité de mandat existent⁹⁷ et permettent de limiter le risque de mésusage de l'argent public lorsqu'elles sont respectées (voir partie 1.1.5.2). Mais elles sont encore mal comprises, comme l'illustre l'exemple d'un directeur diocésain ayant menacé, en vain, une présidente d'AT pour qu'elle valide une formation dispensée par l'organisme qu'il présidait.

En outre, ces règles d'incompatibilité sont très peu contraignantes. Sans contrevenir aux statuts, un administrateur de l'association de gestion de l'école des cadres missionnés (AGECMEC) peut siéger au conseil d'administration de l'AT ayant acheté une formation à cet institut reconnu, et une organisation professionnelle de chefs d'établissement représentée dans toutes les instances de la fédération peut dispenser des formations. Ces singularités sont évidemment liées à l'absence d'un contrôle interne rigoureux, comme exposé en première partie. Dans plusieurs territoires, des administrateurs de l'ISFEC siègent aux instances de l'AT. En outre, dans chaque territoire, le DTTF, qui exerce notamment la tutelle des instituts reconnus, est membre de droit du conseil d'administration, et invité permanent du bureau.

Outre la différence de traitement en défaveur des organismes de formation n'appartenant pas à la sphère de l'enseignement catholique, cette incongruité favorise des situations de conflits d'intérêts qui dépassent le seul cadre de l'offre de formation. Ainsi, les locaux de l'AT de Normandie ont été vendus en septembre 2020 à une association dont trois administrateurs sont aussi administrateurs de l'AT. L'une d'entre eux, siégeant au CA, a notamment donné mandat à la présidente de l'AT d'entamer les négociations et a validé le principe de la cession. Les deux autres administrateurs communs ont donné pouvoir lors de l'AGE de vente et ont participé à une déclaration commune des DDEC du territoire poussant à la vente.

⁹⁷ Article 4 des statuts de la fédération : « *Une fonction dirigeante, un emploi ou une mission rémunérée dans un institut de formation sous contrat avec l'une des Associations Territoriales ou la Fédération sont incompatibles avec un mandat d'administrateur disposant d'une voix délibérative au Conseil fédéral.* ».

Article 4 des statuts des AT : « *Un mandat d'administrateur disposant d'une voix délibérative dans l'AT est incompatible avec une fonction de salarié ou de membre du Bureau d'un institut de formation lié par un contrat avec l'AT, ou une autre AT ou la fédération.* »

2.2.2 Le poids excessif des représentants institutionnels de l'enseignement catholique

Au sein des instances de la fédération comme de celles des AT, le paritarisme, historiquement assuré par une tripartition entre organisations syndicales, organisations professionnelles de chefs d'établissement et représentants des institutions de l'enseignement catholique, est faussé par la position délicate des chefs d'établissement. D'après le statut de l'enseignement catholique, leur nomination est en effet soumise à l'accord d'une autorité de tutelle, exercée par le directeur diocésain (ou le supérieur majeur, dans le cas d'un établissement congréganiste). Sans être employeur, cette autorité a le pouvoir de déclencher une procédure de licenciement ou de s'opposer au licenciement décidé par l'employeur⁹⁸. Le recours contre ces décisions relèverait du droit canon et non du droit civil. Dans les instances des AT comme de la fédération, les chefs d'établissement siègent donc avec les représentants de leur tutelle, ce qui peut interroger leur liberté de parole et de décision.

Au-delà de l'influence qu'ils peuvent exercer sur les chefs d'établissement, les représentants institutionnels de l'enseignement catholique ont une importance dans la vie de la fédération qui est sans commune mesure avec leur représentation dans ses instances. Cette « *subordination* » fausse l'exercice du paritarisme et permet la mise en place des mécanismes décrits en première partie, favorisant les institutions de l'enseignement catholique dans la passation des marchés.

Le CNEC a ainsi approuvé les statuts de la fédération avant que ceux-ci ne soient adoptés par l'assemblée générale de Formiris. De même, le Pacte fédéral de 2018, qualifié de « *contrat d'adhésion* » au bureau fédéral du 7 février 2018, a été élaboré par le CNEC, amendé par le conseil fédéral de Formiris, puis approuvé par le CNEC après une relecture par les directeurs diocésains. Lors du bureau fédéral du 7 février 2018, un administrateur remarque ainsi que « *la démarche donne à penser que les administrateurs devraient être à l'origine de ce pacte fédéral alors que là, ils le reconnaissent. Ce pacte leur est imposé.* »⁹⁹.

Les orientations du CNEC adoptées le 28 juin 2019 confient la responsabilité du pilotage national de la formation au SGEC, Formiris a « *la responsabilité de mettre en œuvre la politique de formation déterminée par le SGEC* ». Cette « *subordination* » se traduit concrètement par un contrôle des instances de la fédération et des AT par le SGEC et les directions diocésaines¹⁰⁰.

Ainsi, l'élection du président de la fédération se fait sur proposition du SGEC et la nomination du secrétaire général est soumise à son accord préalable. L'ancien secrétaire général adjoint de Formiris entre 2018 et 2022, chargé notamment de la transformation et de la digitalisation des processus métier, a été désigné en 2024 représentant des DDEC au conseil fédéral. Interrogé par le CSE sur ce mandat avec voix délibérative d'un ancien cadre dirigeant, le secrétaire général en poste a répondu ne pas être « *interpellé plus que cela* ». Dans les territoires, l'accord du DTTF est requis pour l'élection du président de l'AT et la nomination du directeur territorial de Formiris.

⁹⁸ Articles 166 et 167 du statut de l'enseignement catholique.

⁹⁹ En outre, suite à la question d'un administrateur « *Qui dit pacte, dit accord, adhésion entre les deux parties. Si le choix du mot pacte est retenu, en quoi y a-t-il une démarche d'accord de réciprocité ?* », il a été précisé « *qu'il faut situer le pacte fédéral par rapport aux administrateurs, au conseil fédéral mais aussi par rapport au CNEC* ».

¹⁰⁰ Voir Annexe n° 1.

Au-delà des nominations, le SGEC contrôle aussi les délibérations du conseil fédéral. Il a en effet le pouvoir de demander le réexamen d'une décision « *dont il estime qu'elle porte atteinte aux orientations ou à la politique de l'enseignement catholique* »¹⁰¹. En cas de désaccord persistant, le CNEC est chargé de statuer. Une disposition similaire permet au DTTF de remettre en question toute décision prise par les instances des AT. Cette disposition est loin d'être théorique : cet article a ainsi été activé en juin 2024 par le directeur diocésain de Marseille, afin d'inscrire dans la programmation territoriale une formation de l'Institut de Sciences et Théologie des Religions, rattaché à l'Université catholique de Marseille, intitulée « *session de travail sur le fait religieux à l'école* » ; à la suite de la saisine du DTTF, un bureau extraordinaire a acté l'ouverture de cette formation, qui a été financée par l'annulation de quatre formations, jugées prioritaires auparavant. Outre cette situation particulièrement problématique, les directions diocésaines peuvent peser directement sur le choix des formations proposées. Comme relevé par le président d'une AT, « *des divergences d'appréciation ont parfois existé avec les représentants des DDEC sur des priorités dans le choix des formations à financer* ».

En outre, et comme évoqué en première partie, les institutions de l'enseignement catholique sont pleinement associées au travail de réflexion mené sur l'avenir de la fédération. Le SGEC est membre du conseil stratégique, les journées de perspectives impliquent directions diocésaines et instituts reconnus, les ISFEC participent au groupe de travail de refonte du cadre des processus d'achat de formation, etc.

Enfin, d'autres manifestations de cette présence peuvent aussi être relevés. Ainsi, dans une AT au moins, il était d'usage de prévoir lors des CA un temps de prière, animé par la religieuse représentant les tutelles congréganistes. Au niveau fédéral, la présence de droit du SGEC dans toutes les instances, dont le bureau fédéral, s'accorde mal avec différentes dépenses à destination des institutions de l'enseignement catholique, sans lien direct avec la formation. Ainsi, jusqu'en 2020, Formiris finançait des « *actions d'animation institutionnelle organisées par le SGEC* », à hauteur de 30 000 € par an. En septembre 2020, la fédération a acté un soutien de 30 000 €, versé au CNEC, à destination des écoles libanaises touchées par l'explosion du port de Beyrouth. Deux ans plus tard, un « *voyage apprenant* » a été organisé par le SGEC dans le cadre de la préparation des « *rencontres nationales de la prospective* », pour une quinzaine de « *membres de la communauté éducative* » (salariés du SGEC, directeurs diocésains, chefs d'établissements, représentants de l'APEL, etc.). Formiris a pris en charge 30 000 € sur les 48 000 €, ce qui est disproportionné par rapport à sa participation. Les procès-verbaux ne mentionnent jamais de déport de la part du SGEC lorsque ces sujets sont évoqués au sein du bureau¹⁰². Au contraire, le SGEC ou son représentant sont souvent très impliqués dans les délibérations. Ceci résulte, d'après le SGEC, d'une absence d'identification des conflits d'intérêt.

Devant les éventuelles réticences de Formiris, le SGEC sait user de sa position prépondérante pour solliciter le financement d'actions qui ne relèvent pas de la mission première de la fédération. Ainsi en a-t-il été du salon « *Excellence pro* », organisé par le SGEC, pour lequel le soutien de Formiris a été jugé « *insuffisant* ». En bureau fédéral, le représentant du SGEC a souligné que « *le climat est tendu dans un ensemble de vents mauvais qui tournent* ».

¹⁰¹ Article 16 des statuts de la fédération.

¹⁰² Cette absence de déport porte notamment sur les délibérations concernant l'association Gabriel (voir partie 3.6), alors même que le rapport sur les conventions réglementées du commissaire au compte signale la présence du SGEC au conseil d'administration de cette association.

autour de Formiris à qui on reproche de n'être jamais là quand on en a besoin ». À la suite à cette intervention, le président de Formiris a considéré que « *la notion d'action de formation est très large. [...] Formiris doit participer à ce salon par choix et non par contrainte* ». Il a ainsi consenti à financer une offre de formation consacrée à ce salon, dont le cahier des charges serait élaboré avec le SGEC et le budget, de l'ordre de 300 000 €, pris sur les réserves de la fédération. Ce salon a finalement été annulé, à cause de la crise sanitaire.

La gouvernance actuelle de Formiris, fondée sur un paritarisme détourné de sa finalité, favorise les situations de conflits d'intérêts. Des institutions intéressées au résultat des délibérations de la fédération y prennent une part active, notamment les principaux clients (instituts reconnus) et leurs tutelles (directions diocésaines, SGEC, tutelles congréganistes, UDESCA, etc.), ce qui pourrait induire un risque pénal pour leurs représentants.

Recommandation n° 6. (Fédération) : Réviser les statuts de Formiris afin d'exclure des instances de la fédération et des instances paritaires territoriales les institutions ayant un intérêt direct ou indirect dans leurs délibérations.

Conséquence de la restructuration récemment décidée, de nouveaux statuts sont en cours de rédaction. D'après la fédération, ils excluraient des instances les membres « *dont l'activité bénéficie de fonds de Formiris (UGSEL, UNISFEC)* » et les membres « *sans lien direct avec Formiris (A.P.E.L., FNOGEC, RENASUP, UNIFOC, URCEC, UDESCA)* ». Le SGEC et les directeurs diocésains resteraient représentés dans les instances, étant entendu que le représentant des directions diocésaines n'exercerait pas la tutelle de formation sur son territoire.

2.3 Des instances fédérales qui n'exercent pas pleinement leurs prérogatives

2.3.1 Une réduction bienvenue des frais de gouvernance, mais un absentéisme qui perdure en Assemblée Générale

La restructuration de Formiris a permis de réduire les coûts associés à la gouvernance, comme préconisé par la Cour en 2014. En dix ans, le nombre d'administrateurs fédéraux a été revu à la baisse (l'AG est passé de 120 membres à 54 et le conseil fédéral, de 41 à 37). Une instance technique bimestrielle a été supprimée¹⁰³, ainsi que la conférence des présidents, qui se tenait une fois par an. Ces mesures ont entraîné une baisse de la dépense associée, de 313 250 € en 2011/2012 à 184 000 € en 2024/2025.

Cette réduction ne s'est pas faite au détriment des plus petites associations. Ainsi, le président de l'AT de La Réunion observe que son association est particulièrement bien représentée dans les instances nationales, et juge que les particularités de son territoire sont entendues, comprises et intégrées dans les politiques fédérales. Mais l'égalité de

¹⁰³ Le réseau opérationnel coopératif – formation accompagnement réseau (Roc Far), qui secondait la CFPF en faisant la synthèse entre les productions des groupes thématiques de réflexion sur des objets de formation continue.

représentativité entre les AT, indépendamment du nombre d'enseignants sur leur territoire et de l'importance du budget de formation alloué, peut être source de crispation, et certains présidents souhaiteraient mettre en place un système « *collégial adapté et proportionnel* ».

La rationalisation des instances ne s'est pas accompagnée d'une réduction de l'absentéisme, qui reste très élevé. La Cour avait relevé qu'en 2012, seuls 49 membres avec voix délibérative étaient présents à l'AG, pour 48 excusés. La situation n'a guère évolué depuis : en moyenne sur les quatre dernières AG ordinaires¹⁰⁴, seuls 29 administrateurs ayant voix délibérative étaient présents, soit un taux d'absentéisme de 47 % pour ce collège. Cet absentéisme est équitablement réparti entre les trois groupes le composant (membres de droit, adhérents et représentants des AT). Pour les membres de droit, seuls les deux représentants du SGEc siègent systématiquement. Les autres administrateurs de droit n'ont siégé qu'une fois en quatre ans et, depuis 2023, le membre de l'URCEC est d'ailleurs indiqué sur la feuille de présence comme représentant de l'APEL, sans que cela ne soit corrigé. Le constat posé par la Cour en 2014 d'une mauvaise adéquation entre le coût élevé de la gouvernance et les faibles taux de présence aux AG, reste donc d'actualité.

2.3.2 Des administrateurs insuffisamment impliqués

2.3.2.1 La transmission tardive des documents préparatoires aux instances

Bien que la fiche de procédure interne « Vie fédérale » identifie clairement le besoin des administrateurs de « *disposer des éléments nécessaires à l'exercice de leur mandat* », plusieurs ont le sentiment de ne pas être suffisamment informés en amont des instances.

Ainsi, une représentante du Snec – CFTC déclarait au conseil fédéral en 2024 avoir « *l'impression d'être une chambre d'enregistrement d'une décision déjà prise en amont par des experts* », quant au vote du budget. Déjà en 2023, elle précisait au conseil fédéral être « *très frustrée de voter sur le bilan moral et financier sans en connaître les tenants et aboutissants* ». De même, un président d'AT interrogé sur les améliorations possibles pour la fédération indique qu'il souhaiterait « *avoir toutes les informations, en amont des réunions, pour pouvoir voter en conscience et de manière pertinente* ». Cette information incomplète fait écho au dessaisissement des AT de leurs moyens et au renforcement du pouvoir des services nationaux, décrits au point 2.1.1.

Le règlement intérieur prévoit que les documents utiles à l'AG sont transmis au plus tard dix jours avant sa tenue, ce délai étant de cinq jours pour le conseil fédéral. Cet intervalle semble court pour que tous les administrateurs, bénévoles, puissent les étudier dans des conditions favorables. En outre, la moitié des administrateurs représentent une association territoriale. Les documents préparatoires aux instances fédérales doivent donc être discutés en amont par les instances locales, de manière à assurer effectivement la représentativité territoriale.

¹⁰⁴ Tenues les 3 février 2022, 13 décembre 2022, 13 décembre 2023 et 11 décembre 2024. Il est impossible de remonter plus loin car la liste de présence de l'AG tenue le 4 février 2021 n'a pas été produite à la Cour.

Afin de permettre aux instances de jouer pleinement leur rôle, les documents préparatoires et les éléments financiers doivent être transmis aux administrateurs suffisamment en amont de leur tenue.

2.3.2.2 Des instances tenues en présentiel depuis la fin de la crise sanitaire

Depuis le début de l'année 2023, tous les conseils fédéraux ont été tenus en présentiel, malgré les demandes des administrateurs de pouvoir y participer à distance. La majorité des membres des instances fédérales exercent pourtant leurs fonctions hors de Paris, et leur mandat à Formiris est bénévole. Assister à un conseil fédéral ou une AG signifie souvent immobiliser une journée entière, ce que certains enseignants ou chefs d'établissement ne peuvent se permettre systématiquement. Si elle n'en constitue pas le seul déterminant, la tenue uniquement en présentiel des instances peut être liée à l'absentéisme qui règne aux AG. En outre, la possibilité d'assister aux instances à distance permettrait de réduire aisément les coûts associés à la gouvernance, et la fédération dispose de tous les moyens matériels nécessaires pour le faire.

Il serait souhaitable que la fédération offre systématiquement la possibilité à ses administrateurs de participer aux instances à distance.

2.3.2.3 Des irrégularités fréquentes dans les pouvoirs donnés aux instances

L'examen des listes de présence des instances révèle une irrégularité récurrente : le président de Formiris reçoit systématiquement mandat d'administrateurs qui ne sont pas dans son collège, malgré les articles 12.2 et 16.4 des statuts de la fédération qui interdisent cette pratique¹⁰⁵. Sur les 16 conseils fédéraux tenus entre 2022 et 2024, le président, membre adhérent, a été mandaté à dix reprises par des administrateurs d'un autre collège que le sien, aussi bien par les membres de droit que par les représentants des associations territoriales. Sur les quatre AG ordinaires tenues sur la même période, cette situation s'est présentée à deux reprises. En outre, il aurait reçu deux pouvoirs lors de l'AG extraordinaire tenue le 11 décembre 2024¹⁰⁶, ce qui contrevient aussi à l'article 12.2 des statuts de la fédération.

Si ces irrégularités révèlent le positionnement privilégié du président de la fédération, considéré comme « au-dessus » des collèges¹⁰⁷, elles sont surtout la marque d'un manque d'information, largement partagé par les administrateurs, quant aux dispositions des statuts. Cette thématique ne figure d'ailleurs pas dans le « *Livret des administrateurs* » de la fédération.

Signe de son statut singulier, le SGEC a aussi reçu des pouvoirs irréguliers à deux reprises entre 2022 et 2024, aux conseils fédéraux d'octobre 2022 et de novembre 2023.

¹⁰⁵ Article 12.2 : « *Chaque membre peut se faire représenter par un autre membre de son groupe au sein d'un même collège, qu'il mandate spécialement. La représentation par toute autre personne est interdite.* »

Aucun membre ne peut être porteur de plus d'un pouvoir. »

Article 16.4 : « *Tout administrateur du Conseil fédéral absent ou empêché peut donner par écrit mandat à un autre membre du Conseil appartenant au même groupe de le représenter à une réunion du Conseil. »*

¹⁰⁶ D'après le projet de procès-verbal de cette AG, la liste de présence n'ayant pas été produite.

¹⁰⁷ Sur les listes de présence, le président apparaît en premier, sans mention explicite de son collège.

2.3.3 Un climat d'incertitude financière conduisant à des décisions contraires au droit

2.3.3.1 Un climat d'incertitude financière ancré dans les mentalités

Il règne à Formiris un climat d'incertitude sur l'avenir financier, solidement ancré dans les mentalités. Ainsi, les orientations du CNEC adoptées en juin 2019, constatant « *la diminution inéluctable des fonds destinés à la formation* » incitaient Formiris à la sobriété budgétaire. Lors du conseil fédéral tenu en mai 2019, certains administrateurs ont pourtant rapporté s'être opposés, lors de la phase d'élaboration de ces orientations, à ce constat jugé en décalage avec la réalité des dotations versées à la fédération.

Cette mise en garde découlait notamment de la mise en place d'un « *effet booster* » sur l'exercice 2018/2019. À la suite, notamment, des observations de la Cour invitant Formiris à ne pas thésauriser les fonds versés par l'État, et devant la forte augmentation des réserves affectées à la formation (passées de 2,1 M€ au 31 août 2012 à 6,9 M€ au 31 août 2018), le conseil fédéral tenu en février 2018 a décidé de financer des actions de formation au-delà de la dotation, en prenant sur les fonds propres de la fédération. Cet effort, conjugué à la centralisation des achats de formation et à l'augmentation des frais annexes, a pu donner le sentiment que la fédération était en déficit structurel. En effet, hors exercices marqués par la crise sanitaire, les résultats de Formiris sont négatifs depuis l'exercice 2018/2019, comme présenté au point 2.3.4. La baisse de la dotation ministérielle en 2024, conséquence de la conjoncture budgétaire particulière, n'a pu que renforcer ce sentiment. Ainsi, le conseil stratégique a été mis en place au début de 2025 pour « *anticiper une possible crise de réduction budgétaire* ». Malgré cette baisse de la dotation ministérielle, la trésorerie reste confortable (cf. partie 2.3.4), et les crédits de formation continue inscrits dans le projet de loi de finances pour 2026 sont identiques à ceux votés dans la loi de finances pour 2025.

Ce climat d'incertitude quant à l'avenir financier de la fédération n'est pas propre aux administrateurs. Comme le souligne un président d'AT, « *l'incertitude budgétaire au niveau fédéral occasionne des angoisses pour les salariés de Formiris, pour les acteurs et pour les enseignants* ». Un autre président indique devoir souvent répondre à des questions sur « *la limitation ou plus précisément la baisse des financements* ».

2.3.3.2 Des documents financiers et budgétaires lacunaires

Le rapport financier de la fédération s'est enrichi depuis l'exercice 2017/2018. Au fil des ans, il a notamment été complété des données suivantes : taux de consommation des crédits budgétaires ; répartition des achats de formation par axe budgétaire¹⁰⁸ ; répartition des frais annexes par type de dépense (déplacement, hébergement, repas), territoire et axe budgétaire ; statistiques extra-financières de formation (nombre d'enseignants formés, taux de départ en formation, nombre moyen d'inscrits par offre de formation), etc.

¹⁰⁸ Maîtrise du métier, Réformes, Formations certifiantes, Évolution professionnelle, Entrée dans le métier, etc.

Néanmoins, la qualité de l'information financière produite aux différentes instances de Formiris mériterait d'être affinée. Le budget de fonctionnement de la fédération intègre ainsi les investissements. Pour plus de clarté, il conviendrait qu'ils fassent l'objet d'une section spécifique. Formiris a indiqué avoir modifié en ce sens sa nomenclature budgétaire.

En outre, dans les documents budgétaires présentés au conseil fédéral, le solde des recettes et des dépenses affecte directement les réserves en leur étant retranché ou ajouté (selon qu'il est déficitaire ou bénéficiaire). Cette pratique est erronée car le solde budgétaire ne correspond alors plus au résultat comptable. En effet, le solde budgétaire résulte de recettes et de dépenses constitutifs de flux de trésorerie (y compris les investissements¹⁰⁹) et ne comprend donc pas les charges et les produits calculés (dotations aux amortissements¹¹⁰, dotations et reprises sur provisions pour risques et charges). En cas de différence significative entre le solde budgétaire et le résultat comptable prévisionnels, il conviendrait que ce dernier soit communiqué aux administrateurs de Formiris.

Par ailleurs, certains indicateurs financiers fondamentaux comme la capacité d'autofinancement¹¹¹ ou le fonds de roulement¹¹² sont absents des états annuels comptables et des rapports de gestion. Le tableau de financement, qui retrace la capacité d'autofinancement et les opérations en capital (investissements, emprunts, etc.) permettant de calculer la variation du fonds de roulement, pourrait utilement être annexé aux comptes de Formiris.

Ces lacunes dans l'information financière communiquée aux administrateurs de Formiris ne peuvent qu'entretenir leur méconnaissance de la situation financière de la fédération, et *in fine* compromettre leur capacité de discernement.

Pour améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière communiquée aux instances de Formiris, il convient notamment de créer une section spécifique pour les dépenses d'investissement dans le budget et d'élaborer un tableau de financement annexé aux comptes.

2.3.3.3 Des décisions prises en contradiction avec le droit

Cette méconnaissance de la situation financière peut faciliter l'adoption de certaines mesures proposées par le bureau fédéral et les services nationaux. Ainsi, le bureau extraordinaire d'avril 2024, tenu à la suite de la notification de la dotation ministérielle pour 2024, a jugé que sa baisse était l'occasion de rationaliser la gestion de la fédération, notamment par la digitalisation de ses activités et la restriction des frais annexes. Il a décidé de ne pas

¹⁰⁹ Les dépenses d'investissements n'impactent pas le résultat comptable.

¹¹⁰ Contrairement aux dépenses d'investissement, les dotations aux amortissements sont des charges venant en réduction du résultat. Le document de présentation du budget de fonctionnement mentionne que « *les investissements et les amortissements sont sensiblement identiques* », ce qui ne se vérifie pas toujours, notamment en 2020/2021 (le montant des acquisitions des immobilisations incorporelles et corporelles atteint 1 077 000 €, alors que les dotations aux amortissements s'élèvent à 790 000 €) ou en 2021/2022 (les investissements s'élèvent à 750 000 € contre 952 000 € de dotations aux amortissements).

¹¹¹ La capacité d'autofinancement mesure la capacité de l'association à générer des fonds pour ses besoins financiers sans financement externe. Elle est calculée en soustrayant les charges décaissables des produits encaissables, en tenant compte des flux de trésorerie réels.

¹¹² Le fonds de roulement mesure les ressources dont l'association dispose à moyen et long terme pour financer son exploitation courante.

« *afficher publiquement* » le montant de la dotation reçue, tout en considérant « *important de communiquer sur une baisse de la subvention* ».

L'exemple le plus flagrant en est la décision de rembourser les frais d'hébergement et de repas des enseignants aux frais réels plafonnés, en opposition avec les dispositions du décret du 3 juillet 2006¹¹³. Le Codir a présenté cette mesure comme un « *alignement sur les EAFC des conditions de prise en charge des repas et l'hébergement* », bien que les procès-verbaux de CSE montrent qu'il avait conscience de son illégalité (cf. partie 1.2.3). Cette décision a été adoptée par 26 voix pour et 2 abstentions par les membres du conseil fédéral de mars 2025. Le climat d'incertitude et la méconnaissance de la situation financière réelle ont pu jouer un rôle important, mais cela n'exempte évidemment pas les administrateurs de leur responsabilité dans cette délibération, comme dans l'évolution de leur fédération.

2.3.4 Une trésorerie toujours confortable, malgré un prélèvement sur les réserves

Au cours de la période sous revue, le champ des dépenses des associations territoriales prises en charge par les services nationaux s'est considérablement élargi. Ce sont successivement les frais annexes des stagiaires (déplacement, restauration, hébergement, à partir de 2017/2018), la masse salariale (mise en place de l'employeur fédéral à compter du 1^{er} janvier 2018), les frais de fonctionnement (2018/2019), les dépenses liées à la vie associative (2019/2020) et les frais de formation (y compris les frais liés à l'offre territoriale, en 2020/2021), qui sont entrés dans le périmètre des dépenses exclusivement réglées par la structure fédérale. Auparavant, ces dépenses étaient payées par les associations territoriales, mais financées par des dotations que leur attribuaient les services centraux. À partir de 2020/2021, la fédération a pris en charge l'ensemble des dépenses des associations territoriales, à l'exception de certaines dépenses de l'association territoriale de Normandie (19 000 € en 2023/2024, 123 000 € en 2024/2025)¹¹⁴. Depuis, le résultat des comptes combinés de la fédération est proche du résultat des services nationaux (hormis l'exercice 2024/2025)¹¹⁵, les associations territoriales n'ayant pas de ressources qui leur soient propres.

¹¹³ Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

¹¹⁴ L'association territoriale de Normandie possède toujours un compte bancaire dont le solde s'élevait à 79 000 € à la clôture 2025. Il s'agit de la seule association territoriale dans ce cas avec l'association territoriale Centre-Val-de-Loire (dont le compte bancaire présentait, à la clôture 2025, un solde de 627 €, qui demeure inchangé depuis la clôture 2021).

¹¹⁵ Jusqu'en 2023/2024, les fonds propres retracés dans les comptes des services nationaux ne comprennent pas les réserves des sept associations territoriales qui avaient été maintenues lors de la réorganisation administrative visant à faire correspondre le ressort des associations territoriales avec le périmètre des nouvelles régions (Antilles-Guyane, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Ile-de-France, Normandie, La Réunion, Pays de la Loire). En 2024, ces réserves ont été remontées au niveau fédéral. Cette opération, neutre pour les comptes combinés, a généré un produit exceptionnel de 5,6 M€ dans les comptes 2024/2025 de la fédération, et une charge exceptionnelle du même montant dans les comptes des associations concernées.

Tableau n° 14 : évolution du compte de résultat combiné de Formiris (en milliers d'euros)

En milliers d'euros	2017/2 018	2018/2 019	2019/2 020	2020/2 021	2021/2 022	2022/2 023	2023/2 024	2024/2 025
<i>Produits d'exploitation</i>	49 902	48 008	45 471	51 774	49 357	53 036	51 180	50 607
<i>Subventions</i>	47 549	46 718	44 241	49 052	48 314	52 369	50 778	50 377
<i>Autres produits d'exploitation</i>	1 952	761	889	2 698	948	446	384	230
<i>Reprises sur amortissements, provisions</i>	400	529	341	24	94	221	18	0
<i>Charges d'exploitation</i>	45 944	51 144	49 156	45 463	48 837	54 736	57 884	54 213
<i>Autres achats et charges externes</i>	23 922	29 174	25 736	21 835	24 893	28 502	31 352	28 276
<i>Aides financières (dotations attribuées aux AT)</i>	11 720	11 937	13 269	13 306	13 769	14 933	15 109	16 059
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	93	108	94	88	90	89	89	96
<i>Salaires et traitements</i>	5 517	5 706	5 868	5 901	5 671	5 930	6 086	5 685
<i>Charges sociales</i>	3 165	3 254	3 361	3 457	3 359	3 383	3 437	3 314
<i>Dotations aux amortissements, provisions</i>	1 526	965	827	876	1 055	687	710	783
<i>Reports sur fonds dédiés</i>						1 212	1 100	0
RESULTAT D'EXPLOITATION	3 958	-3 136	-3 685	6 311	519	-1 700	-6 703	-3 606
<i>Produits financiers</i>	209	190	161	33	68	776	1 274	798
<i>Charges financières</i>								
RESULTAT FINANCIER	209	190	161	33	68	776	1 274	798
<i>Produits exceptionnels</i>	6	13	15	500	188	780	0	
<i>Charges exceptionnelles</i>	5	21	45	554	333	507	0	
RESULTAT EXCEPTIONNEL	1	-8	-30	-54	-145	273	0	
RESULTAT COURANT	4 167	-2 954	-3 554	6 290	443	-651	-5 430	-2 808
<i>Impôt sur les sociétés (placements et loyers)</i>	37	31	100	26	40	162	198	72
RESULTAT DE L'EXERCICE	4 131	-2 986	-3 655	6 264	403	-813	-5 628	-2 881

Sources : Cour des comptes d'après les comptes annuels combinés de Formiris

2.3.4.1 Des comptes combinés en déficit depuis 2018, hors effets de la crise sanitaire

Le résultat des comptes combinés de la fédération varie fortement d'une année sur l'autre. Après un excédent de plus de 4,1 M€ en 2017/2018, Formiris enregistre un déficit les deux années suivantes (3 M€ en 2018/2019 et 3,7 M€ en 2019/2020¹¹⁶), puis constate un bénéfice de 6,3 M€ en 2020/2021. La crise sanitaire ayant entraîné un ralentissement d'activité et le développement des formations à distance ou en format hybride, les charges d'exploitation reculent, particulièrement les frais annexes qui connaissent une diminution exceptionnelle, passant de 5,1 M€ à 2,3 M€. De même, les frais de déplacement des salariés de Formiris baissent de 278 000 €.

¹¹⁶ Cette année-là, les comptes des services centraux enregistrent un bénéfice de près de 2,9 M€ grâce aux 5,4 M€ de bonis de liquidation perçus à la suite de la liquidation de six associations territoriales (Centre-Poitou-Charentes, Est, Méditerranée, Nord-Pas-de Calais, Picardie-Champagne-Ardenne, Sud-Ouest) et comptabilisés en produits exceptionnels.

Après le bénéfice record de 2020/2021, le résultat se dégrade. Formiris enregistre une perte de 0,8 M€ en 2022/2023, déficit qui se creuse nettement en 2023/2024 pour atteindre plus de 5,6 M€¹¹⁷. Au cours de ces deux exercices déficitaires, les charges d'exploitation augmentent de façon significative. La plupart des postes de dépenses sont concernés, que ce soit les achats de formations (20,3 M€ en 2023/2024, soit +18 % depuis 2021/2022), les frais annexes des stagiaires (7,3 M€, +42 %), mais également les frais de fonctionnement de Formiris (13 M€, +8 %, voir partie 3.5).

Alors que les dépenses d'exploitation augmentent, la contribution de l'État au financement de la formation continue des enseignants, principale ressource de Formiris, diminue en 2023/2024 (34 M€ comptabilisés 2023/2024¹¹⁸ contre 36 M€¹¹⁹ en 2022/2023). Si le financement public de la formation initiale augmente de plus de 2 M€ en 2022/2023¹²⁰, première année d'application de la réforme prévoyant le recul d'une année du recrutement des enseignants (au niveau master 2), cette recette supplémentaire n'a eu aucune incidence sur le résultat de Formiris. En effet, en matière de formation initiale, la fédération se borne à reverser aux organismes de formation la dotation qu'elle reçoit du ministère, prélevant au passage des frais de gestion de 57 000 €, qui n'ont pas évolué depuis plusieurs années (voir partie 3.3).

Pour la troisième année consécutive, Formiris enregistre un déficit en 2024/2025. La perte de 2,8 M€ est deux fois moins élevée que l'année précédente, du fait d'une baisse des charges d'exploitation qui reculent de plus de 6 % pour retrouver peu ou prou leur niveau de 2022/2023. Les achats de formation diminuent de 10 %, la masse salariale de 6 %, tandis que, parmi les postes de dépenses les plus élevés des frais de fonctionnement, ce sont les locations immobilières¹²¹ (-74 %), les honoraires versés à des prestataires externes¹²² (-52 %) et les frais de déplacement, mission et réception du personnel de Formiris (-25 %), qui enregistrent les baisses les plus significatives.

2.3.4.2 Des fonds propres en baisse et n'ayant pas vocation à être séquestrés

Les déficits enregistrés ces trois dernières années ont logiquement entraîné un recul des fonds propres et de la trésorerie de Formiris. À la clôture 2025, les fonds propres s'élèvent à 23,9 M€, contre 32,9 M€ à la clôture 2022 (soit une baisse de 27 %), tandis que, dans le même temps, la trésorerie passe de 34,6 M€ à 32,3 M€.

¹¹⁷ La mise en œuvre du projet DEFFINUM « EFFATA » (Écosystème pour la Formation de Formateurs Appliquée à la Transformation des Acteurs) a contribué à augmenter les charges d'exploitation (à hauteur de 747 000 €) et à creuser le déficit en 2023/2024 (à hauteur de 224 000 €). Ce projet est financé à 70 % par la Caisse des dépôts et consignations, les 30 % restants étant pris en charge par Formiris.

¹¹⁸ La dotation notifiée au titre de l'année civile N est comptabilisée de la manière suivante : deux tiers du montant sont rattachés à l'exercice N-1/N et un tiers est rattaché à l'exercice N/N+1.

¹¹⁹ Dont 1 M€ au titre de la formation continue des maîtres primo-recrutés. Cette dotation spécifique n'a pas été reconduite.

¹²⁰ Plus de 16 M€ comptabilisés au titre de 2022/2023 contre 14 M€ l'année précédente.

¹²¹ Y compris les charges locatives de copropriété. En revanche, les frais d'hébergement informatique augmentent de 9 % pour atteindre 197 000 €.

¹²² Particulièrement élevés en 2023/2024 (738 000 €), en partie en raison du démarrage du projet DEFFINUM (268 000 €).

Cette évolution n'a rien d'anormal, puisque les fonds propres résultent de financements publics non consommés, qui n'ont pas vocation à s'accumuler dans les caisses de Formiris, mais à être dépensés conformément à leur objet. À la clôture 2025, la trésorerie de la fédération demeure d'ailleurs confortable, et représente 217 jours (soit plus de sept mois) de dépenses d'exploitation¹²³.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Héritage du temps des ARPEC, l'existence juridique des associations territoriales ne se justifie plus depuis la restructuration initiée en 2018, mais est source de risques pour la fédération. Si les décisions récentes du conseil fédéral ont acté leur dissolution prochaine, il convient de conserver des instances locales de discussion paritaire, au maillage pertinent pour une action de proximité.

Le système actuel de gouvernance est source de conflits d'intérêt, du fait d'un contrôle exercé par les institutions de l'enseignement catholique sur les instances décisionnelles de Formiris. Ses principaux clients participent en effet activement à ses délibérations. Il en découle des mécanismes de captation de marché décrits en première partie et des dépenses indues. Les règles strictes de déport recommandées par la Cour dans son dernier rapport n'ont pas été mises en place. Il convient donc désormais de revoir la composition des instances et d'en exclure les représentants institutionnels de l'enseignement catholique.

Plusieurs éléments concourent à une implication insuffisante des administrateurs de Formiris. Les documents préparatoires aux instances ne leur sont pas fournis assez en amont et leur qualité n'est pas suffisante sur le plan de l'information financière. Il en résulte une méconnaissance de la situation financière de Formiris qui n'est pas sans lien avec le vote par les instances de décisions en contradiction avec le droit, sans qu'elle ne les exonère de leur responsabilité dans ces délibérations, comme dans l'évolution de la fédération.

En effet, la situation financière de Formiris était relativement stable jusqu'aux deux derniers exercices, marqués par les efforts d'économie exigés de l'ensemble des services de l'État. Les déficits successifs depuis 2018 (hors effets de la crise sanitaire) ne sont pas inquiétants et la trésorerie de Formiris, constituée à partir de fonds publics destinés à la formation des enseignants et n'ayant donc pas vocation à être séquestrés, demeure confortable.

¹²³ Hors dotations aux amortissements et provisions, charges non décaissables.

3 UN PRINCIPE DE PARITE RESTE JUSQU'ICI LETTRE MORTE, SOURCE DE DERIVES SIGNIFICATIVES

L'article L. 914-1 du code de l'éducation prévoit que le calcul de la dotation accordée à Formiris se fonde sur un principe de parité : les formations initiale et continue des maîtres de l'enseignement privé sont financées « *aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites* » que celles de l'enseignement public. L'application de ce principe nécessite de connaître la dépense consacrée par l'État à la formation des enseignants du public, mais les documents budgétaires sont encore insuffisamment détaillés pour que cette dépense puisse être consolidée.

En outre, l'importance des frais de structure de la fédération, certaines dépenses disproportionnées (recours important à l'expertise externe, contribution à l'association Gabriel), et la prise en charge du compte personnel de formation par Formiris (alors qu'il est du ressort du ministère) viennent grever son application concrète.

Enfin, les formations dispensées doivent s'inscrire dans le schéma directeur de la politique de formation continue élaborée par le Ministère et le code de l'éducation n'exempte pas l'administration de contrôler l'utilisation de cette dotation. Or le ministère semble peu au fait de la situation financière et juridique de Formiris et son intérêt pour le contenu des formations dispensées est récent.

3.1 Des relations encore ténues avec l'administration centrale

3.1.1 Une relation par convention

Dans son rapport précédent, la Cour recommandait au ministère de l'éducation nationale de mettre en place un dialogue opérationnel entre les responsables de la formation continue à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et Formiris. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, la fédération indiquant être toujours en attente d'un contact à la DGESCO. Formiris n'entretient de liens qu'avec la direction des affaires financières¹²⁴ (DAF) du ministère à l'occasion de rencontres biannuelles.

Deux conventions formalisent les relations entre Formiris et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR).

La convention signée le 2 décembre 2014 entre le MENESR, le secrétaire général de l'enseignement catholique, Formiris et l'UDESCA (union des établissements d'enseignement supérieur catholique) concerne l'organisation et le financement de la formation initiale des enseignants des établissements privés sous contrat relevant de l'enseignement catholique. Elle précise les modalités de calcul et le calendrier de versement de la dotation imputée sur le programme budgétaire 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* ». Elle détaille les obligations comptables et administratives de Formiris, qui doit justifier l'utilisation de la

¹²⁴ La directrice des affaires financières est responsable du programme budgétaire 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés ».

dotation qu'elle perçoit et la répartit entre les établissements d'enseignement supérieur chargés de la formation initiale au sein de l'enseignement catholique.

La convention du 27 janvier 2017, comme celles conclues entre le MENESR et les 12 autres organismes participant à la formation des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, a été établie en application de l'article L. 914-1 du code de l'éducation¹²⁵. Elle règle les modalités de financement de la formation continue des maîtres des établissements privés sous contrat qui ont adhéré à Formiris. Ces établissements concentrant la quasi-totalité des effectifs enseignants du privé sous contrat : la dotation versée à Formiris représente 95 % de la dépense de formation continue imputée sur les crédits d'intervention du programme budgétaire 139 « *Enseignement privé du premier et second degré* ».

L'article 3 de la convention prévoit que des actions de formation présentes dans le plan de formation de Formiris peuvent être ouvertes aux enseignants du public après accord du recteur de l'académie et que, à l'inverse, les enseignants du privé sous contrat relevant de Formiris peuvent, sous certaines conditions, accéder aux actions de formations organisées par les services académiques. Dans le rapport précédent, la Cour avait recommandé que soit défini au niveau national un cadre homogène de relations financières entre les académies et Formiris pour la participation des enseignants du secteur privé sous contrat à des actions de formation continue organisées par le secteur public. Consécutivement à la mise en place des écoles académique de formation continue (EAFC), une convention locale pour l'application de l'article 3 de la convention du 27 janvier 2017 a été signée entre 2022 et 2024 dans la plupart des académies¹²⁶ entre le recteur et le président de l'association territoriale de Formiris. Comme l'admet le ministère, le cadre financier n'est pas homogène à ce jour, les montants facturés pouvant varier d'une académie à l'autre.

En tout état de cause, la réciprocité prévue dans les conventions locales, et qui s'inscrit dans l'esprit de la loi Debré de 1959¹²⁷, n'est pas mise en œuvre. En effet, si les enseignants du privé accèdent aux formations du plan académique de formation, l'inverse ne se vérifie pas¹²⁸ et les liens entre Formiris et les services académiques restent souvent ténus.

Le ministère a annoncé engager une refonte des deux conventions signées avec Formiris afin d'en actualiser les dispositions pour 2027.

3.1.2 Une administration peu au fait des problématiques financières et juridiques de Formiris

Les conventions de 2014 et 2017 prévoient les documents comptables et budgétaires que Formiris s'engage à transmettre chaque année au ministère. Certains documents ne sont jamais transmis, notamment le budget prévisionnel de la fédération, exigé par la convention de

¹²⁵ L'article L. 914-1 prévoit que les dépenses de formation des maîtres du privé sous contrat font l'objet de conventions conclues avec les personnes physiques ou morales qui assurent cette formation.

¹²⁶ Les académies de Rennes et Paris ne disposent pas de convention. Les académies de Mayotte, Corse et Guyane n'ont pas répondu à l'enquête de la DAF.

¹²⁷ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.

¹²⁸ À l'exception d'une région dans laquelle des enseignants du public ont participé à des formations financées par Formiris.

2014 (seules les orientations budgétaires au titre de la formation continue sont transmises depuis 2023/2024). Si les états annuels comptables certifiés par un commissaire aux comptes sont bien adressés au ministère, certains indicateurs financiers fondamentaux, comme la capacité d'autofinancement ou le fonds de roulement, n'y sont pas présentés (voir *supra*, partie 2.3.3.2).

Par ailleurs, les comptes-rendus financiers d'utilisation des dotations perçues par Formiris ne sont pas toujours très lisibles, et présentent certaines lacunes développées *infra*.

Enfin, Formiris a pris certaines décisions pouvant avoir un impact significatif sur sa situation financière sans en avoir préalablement informé le ministère. Ainsi en est-il de la décision prise lors du conseil fédéral du 20 mars 2025 de rembourser les frais de repas et d'hébergement des stagiaires au réel dans la limite des taux prévus par le décret de 2006 (cf. *supra*).

3.1.3 Une attention peu soutenue accordée au contenu des formations

Formiris répond chaque année à une enquête que lui adresse le ministère dans le cadre du schéma directeur de la formation continue. Cette enquête permet notamment au ministère de connaître, par priorité nationale de formation (école inclusive, savoirs fondamentaux, sciences cognitives, mécanismes d'apprentissage, etc.), la répartition du nombre de journées stagiaires des actions de formation mises en œuvre par Formiris et du montant des crédits consommés (hors masse salariale). Elle retrace également le nombre de journées stagiaires consacrées à la formation des formateurs, à la préparation aux concours ou encore aux formations diplômantes. En outre, elle permet d'obtenir une liste exhaustive des organismes de formation auxquels Formiris a eu recours avec, pour chacun d'entre eux, le nombre de journées stagiaires réalisées.

L'enquête, qui n'a qu'une dimension statistique et se présente sous la forme de tableaux à remplir dans un fichier EXCEL, n'a pas été bâtie avec toute la rigueur requise, puisque certains indicateurs souffrent d'erreurs de formule et restituent des résultats dépourvus de sens. L'enquête 2024 mentionne ainsi une proportion de femmes formées qui s'établit à 235 %, tandis que celles des hommes est de 192 %. Par ailleurs, certains indicateurs, comme la durée moyenne des formations par enseignant formé, ne sont pas renseignés.

Le ministère indique que, à sa demande, Formiris a fourni pour la première fois en 2025 « *des premiers éléments encore partiels sur le taux de satisfaction des stagiaires* ». Il signale également qu'« *une enquête qualitative est en cours pour déterminer la nature des prestataires et la teneur des formations proposées par Formiris* ». À cet égard, le ministère indique partager « *l'attention portée à la nécessaire amélioration du suivi des indicateurs du schéma directeur qui doivent orienter le pilotage de la formation, de même que le constat de la nécessité d'une meilleure articulation entre le droit commun et les actions spécifiques dans l'organisation de la formation continue pour les enseignants du secteur privé sous contrat* ».

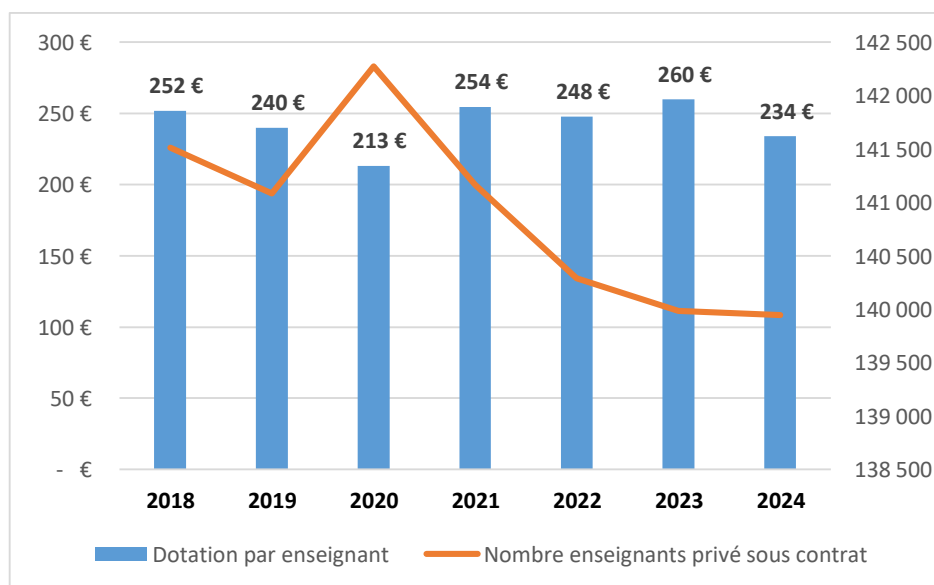
3.2 Pour la formation continue, une contribution établie sans aucun lien avec la démographie du corps enseignant

3.2.1 Un mode de calcul devenu opaque depuis 2016

Jusqu'en 2015, la méthode adoptée pour calculer la dotation destinée à financer la formation continue des maîtres du privé se fondait sur le montant que le ministère estimait consacrer à la formation continue des enseignants du public. A ce montant était appliqué un ratio correspondant à la part de la masse salariale des enseignants du privé par rapport à celle des enseignants du public.

Dans son rapport précédent, la Cour pointait le manque de fiabilité de cette méthode qui souffrait notamment d'un trop fort décalage entre l'année de versement de la dotation et celle de référence pour son calcul (trois ans avant). Elle a été abandonnée depuis le projet de loi de finance (PLF) pour 2016 au profit d'une reconduction de la dotation de l'année précédente (donc basée sur le socle inscrit en PLF 2015), avec un ajustement effectué par le ministère « *pour prendre en compte les mesures nouvelles ou d'économies appliquées selon le principe de parité avec l'enseignement public* ». Cet ajustement peut être conséquent suivant les années (voir Annexe n° 4). La méthode a gagné en facilité de gestion ce qu'elle a perdu en transparence et en corrélation (même imparfaite) avec la démographie du corps enseignant. Néanmoins, la dotation effective par enseignant est restée relativement stable, hors effet de la crise sanitaire.

Graphique n° 7 : dotation par enseignant du privé sous contrat



Source : le nombre d'enseignants provient des séries longues établies par la DEPP, il est établi au 30 novembre de chaque année.

Note : la dotation par enseignant ne tient pas compte des dotations exceptionnelles (mesures Covid de 2020 et primo-recrutés de 2023).

3.2.2 Une comparaison avec l'enseignement public impossible, faute de documents budgétaires suffisamment détaillés

La dotation versée à Formiris pour financer la formation continue des maîtres du privé évolue donc à partir d'un socle calculé en 2015, socle qui repose sur l'estimation qu'avait faite à l'époque le ministère des dépenses consacrées à la formation continue des enseignants du public. Or, comme l'a déjà relevé la Cour dans des publications précédentes, les documents budgétaires ne permettent pas de retracer de manière précise le coût de la formation initiale¹²⁹ ni celui de la formation continue¹³⁰ des enseignants. Du fait de cette méconnaissance des coûts, il n'est pas possible de vérifier si le montant de la dotation destinée à la formation continue des enseignants du privé respecte le principe de parité.

Dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la *Mission interministérielle Enseignement scolaire*¹³¹, la Cour recommande que les documents budgétaires distinguent les dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) de formation initiale de celles de formation continue. La Cour réitère cette recommandation. Au-delà de cette distinction essentielle, il conviendrait que le ministère recense et évalue les autres dépenses directes et les dépenses indirectes de formation continue des enseignants afin d'en calculer le coût complet.

Recommandation n° 7. (MEN) : Justifier l'assiette de calcul de la dotation de formation continue des enseignants de l'enseignement privé sous contrat, en recensant et évaluant les dépenses directes et indirectes de la formation continue des enseignants du public.

3.2.3 Un compte-rendu financier d'utilisation de la dotation moins lisible depuis 2020

Conformément aux dispositions de l'article 10 de la convention du 27 janvier 2017, Formiris adresse chaque année un compte-rendu d'utilisation de la dotation. Il s'agit d'un extrait du rapport d'activité de la fédération qui comporte des données statistiques (nombre de formations, nombre d'inscriptions, nombre de départs en formation, nombre d'enseignants inscrits) et financières (montant des dépenses) avec des développements spécifiques sur les formations mises en œuvre dans le cadre de projets d'établissements, les projets portés par les acteurs locaux en territoire (directions diocésaines, réseaux congréganistes), l'accompagnement des entrants dans le métier, les formations liées à la mise en œuvre des réformes ou encore à l'évolution professionnelle des enseignants, etc.

Un tableau synthétique retrace les ressources perçues par Formiris et leur utilisation¹³². Jusqu'à l'exercice 2018/2019, ce tableau distinguait, d'une part, les dépenses directes générées par les actions de formation continue (frais pédagogiques versés aux organismes de formation,

¹²⁹ Cour des comptes, *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, rapport public thématique, février 2023.

¹³⁰ Cour des comptes, *La formation continue des enseignants de l'enseignement public*, observations définitives, septembre 2023.

¹³¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Mission interministérielle Enseignement scolaire*, avril 2026.

¹³² Ce tableau synthétique est absent du compte-rendu d'utilisation de l'exercice 2020/2021.

frais annexes dus aux stagiaires) et, d'autre part, les frais de fonctionnement de Formiris (masse salariale des responsables de formation, masse salariale des services support, frais de structure, partie de la dotation subdéléguée à l'association Gabriel). À partir de l'exercice 2019/2020, la masse salariale des responsables de formation (comptabilisée dans la rubrique « *Masse salariale directe pour le conseil et la mise en œuvre du plan de formation* ») est transférée dans les dépenses directes de formation continue. Cette nouvelle présentation altère la lisibilité du document et a pour effet de diminuer artificiellement la part des frais de fonctionnement de Formiris. Lors de la phase de contradiction, la fédération s'est engagée à revenir à l'ancienne présentation, ce qui permettrait au ministère d'apprécier plus aisément la part de la dotation que la fédération consacre effectivement à la formation des enseignants.

3.3 Pour la formation initiale, une répartition de la dotation plus obscure et plus onéreuse qu'en gestion directe

3.3.1 Une convention obsolète

La convention signée le 2 décembre 2014 entre le MENESR, le SGEC, Formiris et l'UDESCA (union des établissements supérieurs catholiques) indique que la dotation versée à Formiris pour financer la formation initiale des enseignants du privé est calculée en référence à un coût moyen par étudiant du secteur public de niveau master (toutes voies confondues). Ce coût moyen est appliqué aux effectifs des étudiants inscrits en master « *Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation* » (MEEF) dans les établissements privés catholiques. Toutefois, si les étudiants en première année sont pris en compte à taux plein, des pondérations sont appliquées aux effectifs de deuxième année (coefficient de 0,75 pour les lauréats du concours, coefficient de 0,6 pour les lauréats du concours déjà titulaires d'un master autre que MEEF, coefficient de 0,75 pour les non lauréats réinscrits au concours).

La réforme reculant d'une année le recrutement des enseignants (au niveau master 2) à partir de la session 2022 a entraîné une augmentation de la contribution publique de la formation initiale perçue par Formiris (14 M€ en 2021, plus de 16,1 M€ en 2023). Les effectifs des étudiants en master MEEF sont désormais tous comptabilisés à un taux plein (y compris les étudiants de deuxième année) estimé à partir de données datant de 2019, tandis que les lauréats du concours sont financés en fonction de leur parcours antérieur : 450 € par stagiaire détenteur du master MEEF, 1 600 € par stagiaire détenteur d'un master autre que MEEF.

Comme mentionné *supra*, le ministère a annoncé l'actualisation des dispositions de la convention pour 2027 afin de tenir compte de la nouvelle réforme de la formation initiale des enseignants. Selon les indications du ministère, les modalités de calcul de la dotation vont encore évoluer avec cette nouvelle réforme qui prévoit le positionnement du concours en fin de licence au lieu du master. Dans ce nouveau cadre, la contribution du ministère se limitera au financement de la formation statutaire de deux ans des lauréats de concours.

3.3.2 Une répartition de la dotation entre les bénéficiaires à la main de l'enseignement catholique

La dotation perçue par la fédération est répartie entre les différents bénéficiaires (universités catholiques et ISFEC) par un « comité financier » qui réunit des représentants du SGEC, de l'UDESCA, de l'UNISFEC et de Formiris. Cette répartition se fonde sur plusieurs critères, tels que le nombre d'étudiants, le niveau d'enseignement (1^{er} ou 2nd degré) ou les effectifs par discipline.

Cependant, deux établissements perçoivent une dotation sans lien avec ces critères : l'IFAGEC (institut de formation Antilles Guyane de l'enseignement catholique) et l'AFADDEC (association pour la formation à distance de l'enseignement catholique). Ces deux instituts bénéficient d'un « préciput » dont le montant en 2024/2025 s'élève à 100 000 € pour l'IFAGEC (montant inchangé depuis la mise en place du préciput en 2021/2022) et à 395 000 € pour l'AFADDEC (il était de 370 000 € en 2018/2019 avant de passer à 383 000 € en 2021/2022, puis à 395 000 € depuis 2023/2024)¹³³. Formiris explique que, en raison de la faiblesse de ses effectifs (13 étudiants en master MEEF en 2024/2025), la dotation de l'IFAGEC serait très peu élevée si les critères de répartition lui étaient appliqués. Cette exception à la règle commune est confirmée par le SGEC, qui indique que « *le nombre de stagiaires [de l'IFAGEC] ne permettant pas d'entrer dans les critères de répartition prévus pour la métropole, s'il n'y avait pas de préciput, alors il ne pourrait y avoir de formation [initiale] en Antilles-Guyane* ».

Quant à l'AFADDEC, Formiris lui verse sa dotation annuelle après la réception d'une facture au printemps. Si ce document indique bien les prestations facturées (hébergement et entretien de deux plateformes¹³⁴, mise en place de concours blancs en ligne, création et édition de ressources pour préparer les concours, ingénierie du distanciel), il se borne à mentionner un montant forfaitaire global qui ne permet pas de comprendre comment ce montant est calculé et se répartit entre les différentes prestations, ni les causes de son augmentation depuis 2018 (+7 %), décorrélée des variations du nombre d'inscrits. Lors de la contradiction, le SGEC a précisé que « *la dotation annuelle versée [par Formiris] à l'AFADDEC n'est pas déterminée à partir d'une facture globale, mais repose sur un budget détaillé, transmis chaque année à Formiris* », la facture n'étant que la « *traduction comptable de ce cadre budgétaire, et non un mode autonome de détermination des montants* ». Cette procédure suscite des interrogations, dès lors que président de Formiris est également administrateur de l'AFADDEC.

Par ailleurs, Formiris prélève, chaque année, 57 000 € de frais de gestion dont il n'est nullement fait mention dans la convention de 2014 et dont le montant a été fixé par le comité financier et non par les instances de la fédération.

On relève enfin que, outre les frais de gestion, la fédération a prélevé 1,1 M€ en 2022/2023 et le même montant en 2023/2024. Formiris indique que ces fonds, qui n'ont donc pas été reversés aux organismes bénéficiaires et qui sont comptabilisés en « Reports sur fonds dédiés », sont destinés à financer des dépenses supplémentaires liées à la réforme de la formation initiale des enseignants. À la clôture 2025, ils n'ont pas été consommés et le compte « Fonds dédiés » présente un solde créditeur de 2,2 M€.

¹³³ Le logigramme interne à Formiris décrivant le processus de répartition de la dotation mentionne le préciput au bénéfice de l'AFADDEC, mais pas celui versé à l'IFAGEC.

¹³⁴ L'une consacrée à la préparation aux concours enseignants, l'autre disciplinaire.

3.3.3 Une absence de contrôle de l'administration

Formiris adresse au ministère chaque année un document censé constituer un compte-rendu financier d'utilisation de la dotation que la fédération reverse aux universités catholiques et aux ISFEC. Ce document se présente sous la forme d'un tableau récapitulatif¹³⁵ par lequel le bénéficiaire est invité à préciser la nature des dépenses réalisées grâce à la dotation. Or, Formiris se borne à indiquer le montant global reversé aux bénéficiaires finaux, mais le document ne détaille pas les dépenses de ces derniers. Il ne saurait donc être considéré comme un véritable compte-rendu d'utilisation de la dotation, puisqu'il n'éclaire en rien le ministère sur la consommation qui en est faite par les établissements chargés de la formation initiale dans l'enseignement catholique.

Le document mentionne également les frais de gestion prélevés par Formiris (rubrique : « *charges indirectes affectées à l'action* »). Toutefois, le mode de calcul de ces frais de gestion n'est pas précisé, alors que les « *règles de répartition des charges indirectes affectées à l'action subventionnée* » doivent être indiquées en annexe du document. Interrogée sur ce point, la fédération explique qu'il « *s'agit d'un forfait* ».

3.3.4 Des frais de gestions prélevés par Formiris plus élevés que si la dotation était versée directement par le ministère

Le ministère aurait pu faire le choix de verser la dotation directement aux établissements supérieurs de l'enseignement catholique. Il explique ne pas avoir retenu cette option, juridiquement possible, en raison de l'alourdissement de la charge de travail que cela impliquerait pour ses services : « *En termes de gestion, l'attribution d'une subvention aux Isfec ne serait réalisable que par le biais des dépenses d'intervention (T6), ce qui impliquerait, à l'instar du financement des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) et association de formation des professeurs de l'enseignement privé, de nouer des conventions individuelles avec l'ensemble des Isfec* ». L'individualisation du financement nécessiterait ainsi un travail de rédaction, de renouvellement annuel et de suivi budgétaire de ces conventions.

Le ministère estime que ce travail mobiliserait 0,3 ETPT. En tout état de cause, cela représenterait un coût inférieur aux 57 000 €¹³⁶ de frais de gestion que Formiris prélève chaque année pour répartir le financement entre les bénéficiaires en se basant notamment sur les effectifs étudiants mentionnés dans les publications statistiques du ministère. Le versement par le ministère de la dotation directement aux établissements supérieurs de l'enseignement catholique serait donc une option moins coûteuse pour les finances publiques. En outre, un tel versement direct permettrait au ministère de réclamer auprès des bénéficiaires finaux de la dotation un compte-rendu financier de son utilisation et serait donc aussi un facteur d'amélioration de la transparence de la dépense publique.

¹³⁵ Formulaire Cerfa n° 15059-02.

¹³⁶ Sauf à considérer que la masse salariale annuelle d'un gestionnaire du ministère dépasse 190 000 €.

Si le ministère juge qu'une telle individualisation du financement est « *juridiquement et techniquement envisageable* », il souligne la « *nécessité d'une appréciation attentive de ses conséquences institutionnelles et relationnelles, qui pourraient s'avérer significatives* ».

Recommandation n° 8. (MESRE) : Dans une optique d'économie des fonds publics, verser directement aux établissements supérieurs de l'enseignement catholique concernés la contribution publique au financement de la formation initiale des enseignants.

3.4 Le compte personnel de formation des enseignants, pris en charge par Formiris alors qu'il est du ressort de l'employeur

En vertu des articles L. 6323-20-1 du code du travail et L. 422-17 du code général de la fonction publique, les frais de formation liés à l'utilisation du compte personnel de formation (CPF) par les enseignants du privé sous contrat doivent être pris en charge par l'employeur. Certains rectorats assument cette dépense. Mais, dans la très grande majorité des territoires, Formiris est sollicitée pour le suivi administratif et le paiement des dossiers validés par l'EAFC. De fait, malgré des échanges entre la DAF, le SGEF et Formiris en 2019 et en 2023, la fédération se substitue depuis 2020 à l'employeur, afin de pallier la carence du ministère. Dans certaines académies, cette prise en charge fait même l'objet d'un conventionnement entre le rectorat et l'association territoriale sans que l'État n'apporte pour autant un financement aux formations dispensées.

N'entrant pas dans le périmètre de la convention, cette dépense n'est pas imputée sur la dotation reçue du ministère : une enveloppe de 200 000 € est prise sur les réserves, constituées de résidus inutilisés des dotations, de produits de placements financiers et de locations immobilières. Ce plafond n'a encore jamais été atteint, mais l'augmentation de la demande (167 513 € en 2024/2025, pour 178 bénéficiaires), laisse présager qu'en 2025/2026 certaines demandes pourront n'être pas honorées. Des refus de financement pourraient pourtant aller à l'encontre des dispositions de l'article L. 422-12 du code général de la fonction publique¹³⁷. En outre, la fréquence des commissions de validation des dossiers varie suivant les rectorats. Le fait que l'enveloppe soit nationale et limitative pourrait ainsi créer une inégalité de traitement entre agents.

La situation présente n'est donc satisfaisante ni au regard du droit, ni au regard de l'équité entre agents publics. Les frais de formation liés à l'utilisation du CPF incombent au ministère, employeur des enseignants du secteur privé sous contrat.

Recommandation n° 9. (MEN) : Dès 2027, prendre en charge les frais de formation liés à l'utilisation du compte personnel de formation des enseignants du secteur privé sous contrat, sans répercussion sur la dotation de formation continue versée à Formiris.

¹³⁷ Qui énonce que l'administration ne peut s'opposer à certaines demandes d'utilisation du CPF.

Lors de la phase de contradiction, le ministère s'est engagé à prendre en charge le CPF des enseignants du secteur privé sous contrat, sans diminution de la dotation à due concurrence, à compter de 2027.

3.5 Des frais de structure très élevés, réduisant d'autant les crédits destinés à la formation des enseignants

3.5.1 Des frais de fonctionnement représentant encore un tiers de la contribution pour la formation continue

Le rapport précédent de la Cour relevait la part considérable des frais de fonctionnement dans le total des dépenses de la fédération (hors formation initiale). En 2011/2012, ils représentaient 33,9 % des dépenses. Or, ce ratio n'a pas évolué depuis, puisque, au cours des exercices 2018/2019 à 2023/2024¹³⁸, il s'est établi, en moyenne, à 33,8 %.

Tableau n° 15 : évolution de la part des frais de fonctionnement sur le total des dépenses de Formiris (en milliers d'euros)

<i>En milliers d'euros</i>	2018/2019	2019/2020	2021/2022	2022/2023	2023/2024
<i>Frais pédagogiques = (1)</i>	18 984	16 357	17 028	18 930	20 114
<i>Frais annexes = (2)</i>	5 864	4 971	5 232	6 782	7 504
<i>Total dépenses de formation (3) = (1) + (2)</i>	24 847	21 328	22 259	25 713	27 617
<i>Masse salariale conseil et mise en œuvre du plan de formation (4)</i>	-	5 316	5 151	5 143	5 544
<i>Autres frais de fonctionnement = (5)</i>	-	7 443	6 871	6 625	7 460
<i>Total frais de fonctionnement (6) = (4) + (5)</i>	12 565	12 758	12 022	11 768	13 003
<i>Total dépenses (7) = (3) + (6)</i>	37 412	34 086	34 281	37 480	40 621
<i>Ratio frais de fonctionnement/total dépenses</i>	33,6 %	37,4 %	35,1 %	31,4 %	32,0 %

Source : Cour des comptes après retraitement des données du rapport d'activité transmis au MENESR

Note : la masse salariale des responsables de formation a été intégrée aux frais de fonctionnement, alors que, depuis 2019/2020, elle figure parmi les dépenses de formation dans le rapport d'activité adressé au ministère.

¹³⁸ Hors l'année 2020/2021, exercice pour lequel le compte-rendu d'utilisation de la dotation formation continue adressée au MENESR ne retrace pas les frais de fonctionnement financés par ladite dotation.

Comme le demandait la Cour lors de son précédent contrôle, un effort doit être engagé pour réduire la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses de Formiris. Un taux global de 32 % de dépenses de fonctionnement n'est pas justifiable, en ce qu'il pèse sur les ressources disponibles pour la formation continue des enseignants.

3.5.2 Un recours toujours incohérent à l'expertise externe

Dans son précédent rapport, la Cour recommandait d'« *encadrer, dans l'ensemble du réseau, le recours à l'expertise externe en vue d'en maîtriser le volume et d'éviter les doublons avec l'expertise interne* ». Cette recommandation n'a été suivie d'aucun effet : le recours à l'expertise externe est resté très élevé et les doublons suscitent toujours autant d'interrogations.

3.5.2.1 Un recours élevé à l'expertise externe

Entre 2006 et 2012, les dépenses des services nationaux au titre des rémunérations d'intermédiaires et honoraires représentaient en moyenne 19,7 % des dépenses de structure (hors masse salariale). Ce ratio n'a guère évolué, il est en moyenne de 18,3 % depuis l'exercice 2018/2019. Néanmoins la comparaison est rendue impossible par le changement de périmètre.

Tableau n° 16 : détail des dépenses de rémunération d'intermédiaires et d'honoraires (en euros)

En €	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024	2024/ 2025	Moyenne
Rémunération d'intermédiaires et honoraires	832 423	730 285	617 740	354 555	359 305	743 724	355 063	570 442
<i>Dont honoraires (hors DEFFINUM)</i>	820 466	717 403	609 331	342 418	340 459	458 453	310 790	514 189
<i>Dont DEFFINUM</i>						268 260	35 380	
Part dans les frais de structure (hors masse salariale)	20,9 %	19,9 %	21,5 %	14,8 %	14,0 %	21,0 %	12,7 %	18,3 %

Source : Cour des comptes d'après les dépenses enregistrées dans les comptes 6221, 6226, 62261, 6228 et 6229 et les comptes combinés de Formiris.

Entre 2018 et 2021, le « *Plan numérique* », lancé pour accompagner la restructuration de la fédération, a impacté fortement la dépense d'expertise externe. De même, le montant élevé de l'exercice 2023/2024 est une conséquence du projet Deffinum (voir partie 1.2.2). Même en écartant cet investissement, le poids des dépenses d'expertise externe reste élevé : 13,4 % des dépenses de structure hors masse salariale en moyenne depuis l'exercice 2021/2022.

3.5.2.2 Un recours encore important aux cabinets de conseil sans nécessité apparente

Une partie de cette expertise externe concerne des obligations légales (par exemple la rémunération du commissaire aux comptes ou les dépenses organiques du CSE) ou des services dont la fédération ne dispose pas (gestion de la paie, mise en place d'un service d'écoute pour les salariés pendant la crise sanitaire, etc.).

Mais une part non négligeable de la dépense est à destination de différents cabinets de conseil, systématiquement associés par la fédération à chacun des choix qu'elle doit prendre. Ces cabinets sont mandatés sur des questions juridiques, informatiques ou immobilières, mais aussi pour le « *projet de vie fédérale* » (29 000 € en 2024/2025), les recrutements (40 000 € en 2023/2024) ou même les entretiens professionnels (30 000 € en 2017/2018). Lors de l'exercice 2024/2025, trois cabinets différents ont ainsi été sollicités pour étudier un bail (960 €), puis le rédiger (2 400 €) et enfin le relire (756 €).

Ce recours systématique à une expertise externe est paradoxal pour une structure dont les salariés sont majoritairement des cadres et dont le département des systèmes d'information est aussi étoffé et qualifié. En outre, si Formiris ne dispose pas de service juridique à proprement parler, les services nationaux se sentent assez compétents pour prendre, parfois à tort, des décisions contraires aux conclusions des cabinets d'avocat mandatés, qu'il s'agisse de passation des marchés ou de politique foncière (cf. parties 1.2.2 et 2.1.1.2). Cela remet en question la nécessité première de ces dépenses.

Aucune procédure ne guide le recours à ces conseils externes. Ainsi, le cabinet d'avocat ayant conduit en 2018 à la rédaction de statuts contraires aux principes du droit, à la création irrégulière de sept associations territoriales et donc à la fragilisation des actes des instances de la fédération depuis 2019 (cf. partie 2.1.2), a continué à être sollicité jusqu'en 2023. De même, pour gérer la paie d'une salariée qui avait refusé le transfert vers l'employeur unique entre janvier 2018 et son licenciement en septembre 2019, la fédération a fait appel à une association dont l'activité principale était les arts du spectacle vivant¹³⁹, plutôt qu'à son prestataire habituel.

Le recours à l'expertise externe n'a donc pas été soumis à la rationalisation préconisée par la Cour. Les observations qu'elle avait formulées pourraient être reprises quasiment à l'identique : recours important à une expertise extérieure malgré de nombreux cadres ; absence de procédures internes ; tendance à associer une expertise extérieure pour chaque question qui se pose à la fédération. La recommandation émise en 2014 ne peut qu'être réitérée.

3.5.2.3 Le recours problématique à une agence de communication

Pour le séminaire du personnel tenu le 29 mai 2024 à Paris, Formiris a mobilisé une agence de communication pour réaliser 120 portraits et une photo de groupe. Le montant de la prestation, 1 560 €, n'appelle pas de commentaire. En revanche, cette société a été fondée, et est toujours présidée par un salarié de la fédération, qui l'avait sollicitée dans le but de minimiser les coûts. Aucune pièce ne confirme que ce choix ait été arbitré par le Codir – ce qui ne suffirait d'ailleurs pas à dissiper les interrogations sur ce marché.

¹³⁹ « *Surtout connue pour son spectacle de Noël* », d'après le site de la chambre de commerce et d'industrie de sa région d'implantation.

Recommandation n° 10. (Fédération – recommandation réitérée) : Encadrer le recours à l’expertise externe en vue d’en maîtriser le volume et d’éviter les doublons avec l’expertise interne.

3.6 Une relation problématique avec l’association Gabriel

3.6.1 Une contribution financière disproportionnée

L’association Gabriel (Gestion associée des bases et réseaux d’information de l’enseignement libre) a été créée en 2011 par le SGEC, Formiris, le CNEAP, l’UGSEL et la FNOGEC. Présidée par le SGEC ou son représentant, elle a pour objet de promouvoir, mettre en œuvre et gérer une organisation partagée des systèmes d’information et des bases de données de l’enseignement catholique. L’association gère ainsi une base de données centralisée regroupant élèves, parents d’élèves, enseignants, étudiants et personnels de droit privé, mais aussi les données financières des différentes structures de l’enseignement catholique. Gabriel entretient un annuaire et développe de nombreux applicatifs pour les différents acteurs de l’enseignement catholique (gestion des remplacements d’enseignants, de leur affectation, des moyens financiers des établissements, des licences sportives de l’UGSEL, etc.).

Formiris n’a pas directement accès à cette base. Sa propre base, *Synapse*, est alimentée par un déversement automatique de Gabriel. Formiris ne sollicite pas le développement d’applicatif particulier de la part de Gabriel, et n’utilise qu’une part marginale de la base : les enseignants en représentent moins de 3 % et seule une partie des informations attachées à ces personnels (et aux établissements) sont transmises à Formiris.

Tableau n° 17 : participation de Formiris au fonctionnement de l’association Gabriel (en euros)

	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	Total
Produits de tiers financeurs de Gabriel	505 464	483 552	463 009	333 023	346 721	388 993	2 520 761
<i>Contribution de Formiris</i>	149 490	160 184	144 337	118 872	102 086	102 925	777 893
<i>Part de Formiris dans le financement</i>	29,6 %	33,1 %	31,2 %	35,7 %	29,4 %	26,5 %	30,9 %

Source : Cour des comptes d’après comptes de l’association Gabriel et rapports spéciaux du CAC de Formiris sur les conventions règlementées.

L’association Gabriel présente systématiquement un résultat d’exploitation nul, ses produits étant calibrés pour compenser exactement ses charges. Ces dernières consistent en la location des serveurs (120 000 € en 23/24), les dotations aux amortissements (90 000 €), la maintenance des applications développées (80 000 €), mais surtout les charges salariales de l’unique salarié de l’association (160 000 €), qui sont pour partie refacturées au SGEC (à hauteur de 100 000 €, car il est aussi le DSI et le DPO de l’enseignement catholique). Formiris

prend en charge un cinquième des dépenses d'investissement et un tiers des dépenses de fonctionnement¹⁴⁰. Cette répartition, actée par le conseil d'administration de Gabriel à sa fondation, est toujours d'actualité.

La contribution financière versée par Formiris à l'association Gabriel excède donc sa représentation dans l'association et les services que celle-ci lui rend. Elle grève d'autant la dotation destinée à la formation continue des enseignants du secteur privé sous contrat, en contradiction avec le principe de parité.

3.6.2 Une subdélégation anormale d'une fraction de la contribution de l'État

L'article 9 de la convention du 27 janvier 2017 qui lie Formiris et le ministère de l'éducation nationale autorise Formiris à « *subdéléguer une partie de la subvention* » à Gabriel, plafonnée à 350 000 € par an¹⁴¹, pour « *le financement d'un projet informatique nécessaire à la mise en œuvre de son activité de formation* ». En l'absence de cette disposition expresse, une telle subdélégation serait naturellement illégale.

Cependant, cette mention se borne, en réalité, à prendre acte de ce que Formiris confie à un tiers une partie de ses fonctions support nécessaires à la mise en œuvre de ses actions de formation. Formellement, cette prestation ne diffère pas de l'externalisation d'autres fonctions support, comme par exemple le traitement de la paie : Formiris n'est intéressé par Gabriel qu'au titre de l'accès à une base de données nécessaire pour la réalisation de sa mission ; par suite, les relations entre la fédération et Gabriel devraient n'être que contractuelles. La mention de Gabriel dans la convention constitue donc une anomalie.

L'on peut comprendre que du point de vue de Formiris, Gabriel, association de l'enseignement catholique, puisse n'être pas considéré comme un prestataire externe, mais comme un acteur de l'écosystème auquel Formiris contribue en tant que membre. En revanche, il est plus inattendu que le ministère de l'éducation nationale ait pu intégrer à la convention une telle subdélégation, totalement dérogatoire au droit commun, sans justification tangible. Aucune des conventions signées avec les autres organismes assurant la formation continue des maîtres habilités à exercer dans les établissements privés sous contrat ne comporte au demeurant une telle clause.

Par ailleurs, le ministère n'a jamais exigé de Formiris qu'elle soumette chaque année à son approbation, comme le prévoit pourtant la convention, le montant prévisionnel de la subvention subdéléguée. Formiris n'a pas davantage pris de mesures pour s'assurer que Gabriel utilise ces fonds aux seules fins mentionnées par l'article 9 de la convention du 27 janvier 2017 – financer « *un projet informatique nécessaire à la mise en œuvre de son activité de formation* ».

En novembre 2025, le ministère a annoncé à Formiris son intention de réexaminer cette subdélégation dans le cadre de la refonte prochaine de la convention.

¹⁴⁰ Un tiers est pris en charge par le SGECE, les trois autres membres fondateurs contribuant chacun à hauteur d'un neuvième. Depuis la fondation, l'APEL a rejoint la liste des contributeurs.

¹⁴¹ Ce plafond, jamais atteint, est particulièrement élevé : il couvrirait l'intégralité des dépenses de Gabriel, hors masse salariale. Le ministère n'a pas été en mesure de détailler sa détermination.

Formiris doit mettre fin aux relations actuellement en vigueur avec l'association Gabriel, pour les fonder sur une convention de prestation de service et ramener la dépense associée à son juste niveau.

Recommandation n° 11. (MEN) : Mettre fin à la subdélégation prévue par la convention de 2017, versée par Formiris à l'association Gabriel pour le financement d'un projet informatique.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'État ne remplit pas jusqu'ici convenablement sa mission de calcul des dotations publiques qui financent la formation des enseignants du secteur privé sous contrat et de contrôle du bon usage de l'argent public versé à Formiris. Le financement de Formiris par l'État découle du principe dit de parité (article L. 914-1 du code de l'éducation) : la formation, initiale et continue, des enseignants du secteur privé sous contrat est financée « aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites » que celle de l'enseignement public. Elle doit s'inscrire dans le cadre du schéma directeur de formation continue du ministère de l'éducation nationale.

Des conventions conclues par Formiris avec l'État en 2014 et 2017 encadrent la contribution versée à la fédération, respectivement au titre de la formation initiale et de la formation continue. En pratique, les relations de Formiris avec le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé de l'enseignement supérieur se bornent à un cadre financier, totalement dépourvu d'échange sur la pédagogie. L'administration est insuffisamment attentive à l'utilisation par Formiris des financements publics, et au contenu des formations dispensées.

S'agissant de la dotation de formation continue, le ministère ne recense pas l'ensemble des dépenses, directes et indirectes, de la formation continue des enseignants du secteur public. De son côté, Formiris a modifié les conventions de présentation du compte rendu financier qu'elle transmet à l'État, ce qui diminue artificiellement ses coûts de structure. Dans ces conditions, la vérification du respect du principe de parité est impossible.

Pour la dotation de formation initiale, sa répartition est en réalité décidée par les institutions de l'enseignement catholique. Elle apparaît dès lors plus opaque et plus coûteuse pour les deniers publics que si elle était réalisée directement par l'État.

Par ailleurs, Formiris prend en charge le financement du compte personnel de formation des enseignants, qui incombe à l'employeur. Le ministère s'est engagé à prendre en charge ce financement, sans impact sur la contribution versée à Formiris. A l'inverse, peu de progrès ont été accomplis sur les frais de structure depuis le précédent contrôle de la Cour : les frais de fonctionnement représentent toujours une part excessive de la contribution de l'État (près d'un tiers) et Formiris recourt de façon trop systématique à l'expertise externe, contrairement aux recommandations de la Cour. Enfin, l'association Gabriel est indûment « subdélégataire » d'une fraction de la contribution de l'État à la formation continue, ce qui conduit Formiris à contribuer au financement de cette base de données dans une mesure qui excède le profit qu'elle en retire.

Lors de la phase de contradiction, l'administration a annoncé son intention de réviser les conventions de 2014 et 2017. Elles doivent être assainies et fondées sur de réelles contreparties.

TABLE DES ABREVIATIONS

ADDEC	Alliance des directeurs et directrices de l'enseignement catholique
AFADDEC	Association pour la formation à distance de l'enseignement catholique
AFEP	Association de formation de l'enseignement privé de Polynésie française
AGECMEC	Association de gestion de l'école des cadres missionnés
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANCM	Association nationale des chargés de mission
APEL	Associations de parents d'élèves de l'enseignement libre
ARPEC	Association régionale de promotion dans l'enseignement catholique
AT	Association territoriale
CAMICA	Conseil d'administration de la mission catholique de Tahiti et dépendances
CCP	Code de commande publique
CF	Conseil fédéral
CFAF	Commission fédérale administrative et financière
CFPF	Commission fédérale du plan de formation
CFRH	Commission fédérale des ressources humaines
CNEAP	Conseil national de l'enseignement agricole privé
CNEC	Comité national de l'enseignement catholique
CNTF	Conseil national de la tutelle de la formation
Codir	Comité de direction
CPF	Compte personnel de formation
CSE	Comité social et économique
CTPF	Commission territoriale du plan de formation
DAF	Direction des affaires financières (ministère)
DDEC	Direction diocésaine de l'enseignement catholique
DEFFINUM	Dispositifs France formation innovante numérique
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DPO	Délégué à la protection des données
DSI	Direction des systèmes d'information
DTTF	Délégué territorial à la tutelle de la formation
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels

EAFC	École académique de formation continue
EFFATA	Écosystème pour la formation de formateurs appliquée à la transformation des acteurs
ETP	Emploi temps plein
ETPT	Emploi temps plein travaillé
FCEC	Formation continue des enseignants confessionnels – Te Pû O Te Mata Ora
FNOGEC	Fédération nationale des organismes de gestion de l’enseignement catholique
Gabriel	Gestion associée des bases et réseaux d’information de l’enseignement libre
IFAGEC	Institut de formation Antilles-Guyane de l’enseignement catholique
ISFEC	Institut supérieur de formation de l’enseignement catholique
MEEF	Métiers de l’enseignement, de l’éducation et de la formation
MEN	Ministère de l’éducation nationale
MENESR	Ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche
Miviludes	Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
OGEC	Organisme de gestion de l’enseignement catholique
OP	Organisations professionnelles
OS	Organisations syndicales
PLF	Projet de loi de finances
RENASUP	Réseau national d’enseignement supérieur privé
SGEC	Secrétaire général de l’enseignement catholique
TALIS	<i>Teaching and learning international survey</i>
UDESCA	Union des établissements d’enseignement supérieur catholiques
UGSEL	Union générale sportive de l’enseignement libre
UNAPEC	Union nationale pour la promotion pédagogique et professionnelle dans l’enseignement catholique
UNIFOC	Union des instituts de formation congréganistes
UNISFEC	Union nationale des instituts supérieurs de formation de l’enseignement catholique
URCEC	Union des réseaux congréganistes de l’enseignement catholique

LEXIQUE

Le « statut » désigne ici le statut de l'enseignement catholique.

Association pour la formation à distance de l'enseignement catholique (AFADEC)

Association créée en 2011 par le SGEC et l'UDESCA pour, « réaliser et développer toutes activités liées à la formation à distance dans l'intérêt de l'enseignement catholique ». Elle propose aux étudiants inscrits en ISFEC des concours blancs, des sessions de travail tutoré en ligne et met à leur disposition différentes ressources. Le Président de Formiris en est administrateur. L'AFADEC reçoit un préciput de la dotation ministérielle pour la formation initiale (cf. partie 3.3).

Association de gestion de l'école des cadres missionnés (AGECMEC)

Voir « école des cadres missionnés ».

Associations régionales de promotion dans l'enseignement catholique (ARPEC)

Structures qui sont devenues les associations territoriales en 2005. En 1997, elles se sont fédérées avec l'UNAPEC (qui deviendra les services nationaux de Formiris). Chacune des ARPEC et l'UNAPEC recevaient directement leur dotation de l'État.

Commission fédérale du plan de formation (CFPF)

Instance technique placée auprès du Conseil fédéral, la CFPF est composée de dix représentants des associations territoriales, cinq membres des organisations syndicales et cinq membres des organisations professionnelles. Elle a pour objet principal « de permettre aux partenaires sociaux d'accompagner l'instruction du plan fédéral de formation des enseignants » (art. 18.1 des statuts de la fédération), et joue le rôle d'une CTPF pour l'offre nationale.

Comité national de l'enseignement catholique (CNEC)

Le CNEC, au sein duquel siège Formiris, a pour mission d'élaborer les orientations de l'enseignement catholique et de veiller à leur mise en œuvre par le SGEC (art. 334 du statut). À ce titre, il adopte tous les six ans les orientations de la formation, élaborées par la Commission nationale de la formation. Son organe politique, la Commission permanente est présidée par le SGEC et a notamment pour mission d'établir le cahier des charges de reconnaissance des organismes de formation (cf. « institut reconnu »).

Commission nationale de la formation (CNF)

La CNF, au sein duquel siège Formiris, est l'instance nationale de concertation et de régulation de la formation dans l'enseignement catholique. Présidée par le SGEC, elle propose les orientations de la formation au vote du CNEC.

Conseil national de la tutelle de la formation (CNTF)

Le CNTF rassemble les DTTF, un recteur d'université catholique, un directeur diocésain et un représentant de l'URCEC, sous la présidence du SGEC (art. 93 du statut). Il reconnaît, accompagne et évalue les instituts de formation et arrête la liste des ISFEC.

Commission territoriale du plan de formation (CTPF)

Instance technique placée auprès du Conseil d'administration de chaque association territoriale, la CTPF est composée paritairement de représentants des organisations syndicales et professionnelles. Elle est présidée par le premier vice-président de l'association. Son rôle est d'instruire la programmation territoriale, de suivre la mise en œuvre du plan de formation, d'en faire le bilan et de faire remonter les priorités territoriales à la CFPF (voir partie 2.1.4).

Direction diocésaine de l'enseignement catholique (DDEC)

« Dans l'exercice de sa responsabilité sur toutes les écoles catholiques de son diocèse, l'évêque constitue le directeur diocésain comme son délégué à l'Enseignement catholique » (art. 206 du statut). Le DDEC a pour mission d'assurer la coordination des écoles catholiques de son diocèse, d'assurer la mise en œuvre des orientations diocésaines et de représenter l'enseignement catholique auprès des autorités. Il exerce l'autorité de tutelle sur les chefs d'établissements diocésains (art. 179 du statut, cf. partie 2.2). Il est membre de droit des associations territoriales de Formiris.

Délégué territoriale à la tutelle de la formation (DTTF)

Dans chaque territoire, un directeur diocésain exerce cette charge (art. 92 des statuts) qui consiste à coordonner la mise en œuvre et le suivi des orientations de formation. Conjointement avec le recteur de l'université catholique, il nomme les directeurs des ISFEC de son territoire, et siège de droit au Conseil d'administration de l'association territoriale.

École des cadres missionnés (ECM)

L'école des cadres missionnés a été créée en 2008 pour former les cadres de l'enseignement catholique (chefs d'établissement, adjoints en pastorale scolaire, directeurs diocésains, chargés de mission, etc.), sous la responsabilité du SGEC (art. 102 du statut). Institut reconnu, elle dispense aussi des formations inscrites à l'offre nationale comme aux programmations territoriales de Formiris (cf. partie 1.3).

Fédération nationale des OGEC (FNOGEC)

Voir « organisme de gestion de l'enseignement catholique ».

Institut reconnu (IR)

Le CNTF missionne des instituts, chargés de la formation initiale et continue des personnels et bénévoles (art. 95 du statut). Ces instituts sont les partenaires privilégiés de Formiris pour assurer la formation continue (cf. partie 1.3).

Institut supérieur de formation de l'enseignement catholique (ISFEC)

Parmi les instituts reconnus, les ISFEC se sont vu confier la formation initiale par le CNEC (art. 98 du statut). Ils sont sous la tutelle de l'université catholique de leur territoire. Ils sont regroupés au sein d'une structure de coordination, l'UNISFEC, membre invité de chaque association territoriale et des instances fédérales.

Organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC)

L'OGEC a la responsabilité de la gestion économique, financière et sociale d'un ou plusieurs établissements (art. 134 du statut). Il emploie les personnels de droit privé de l'établissement (chef d'établissement et ses adjoints, personnels de vie scolaire, etc.), qui ne relèvent pas de Formiris pour la formation (cf. partie 1.1.5). Les OGEC sont rassemblés dans des structures territoriales, qui siègent dans les instances des associations territoriales. Ces structures sont fédérées au sein de la FNOGEC, administratrice de la fédération.

Secrétaire général de l'enseignement catholique (SGEC)

Nommé par la Conférence des évêques de France (art. 354 du statut), le SGEC a pour mission de mettre en œuvre la politique définie par le CNEC, en accord avec la Conférence des évêques de France (art. 361 du statut). Il représente l'enseignement catholique aux niveaux national et international, et préside notamment la Commission permanente du CNEC, le CNF et le CNTF. Le SGEC est membre de droit des instances et du Bureau fédéral, et peut demander le réexamen d'une délibération du Conseil fédéral (art. 16.6 des statuts de Formiris).

Teaching and learning international study (Talis)

Conduite par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'enquête internationale *Talis* porte sur les pratiques professionnelles, les conditions d'exercice et les perceptions du métier des enseignants, directeurs d'école ou d'établissement et chefs d'établissement. La 4^{ème} édition s'est tenue en 2024, couvrant 55 pays ou territoires, dont 22 pays de l'Union Européenne. En France, 3 766 enseignants du collège et 2 246 d'élémentaire ont participé, (enseignements public et privé sous contrat).

Union des établissements d'enseignement supérieur catholiques (UDESCA)

L'UDESCA rassemble les cinq établissements d'enseignement supérieur que le Saint-Siège qualifie d'universités catholiques, situés à Angers, Lille, Lyon, Paris et Toulouse. Il est membre de droit des instances de la fédération, et chaque recteur d'université catholique est membre de droit des associations territoriales présentes dans sa région.

Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL)

Organisme national reconnu par le statut (art. 297), l'UGSEL est la fédération sportive de l'enseignement catholique. Elle propose aussi des formations, notamment dans les domaines des premiers secours, de la santé mentale ou de la prévention des risques. L'UGSEL est membre invité des instances de la fédération comme des associations territoriales.

Union nationale pour la promotion pédagogique et professionnelle dans l'enseignement catholique (UNAPEC)

Voir « associations régionales de promotion dans l'enseignement catholique ».

Union des instituts de formation congréganistes (UNIFOC)

L'UNIFOC est le pendant de l'UNISFEC pour les onze instituts de formation dépendants d'une congrégation (Frères Maristes, jésuites, lasalliens, etc., cf. partie 1.3.3).

Union nationale des ISFEC (UNISFEC)

Voir « institut supérieur de formation de l'enseignement catholique ».

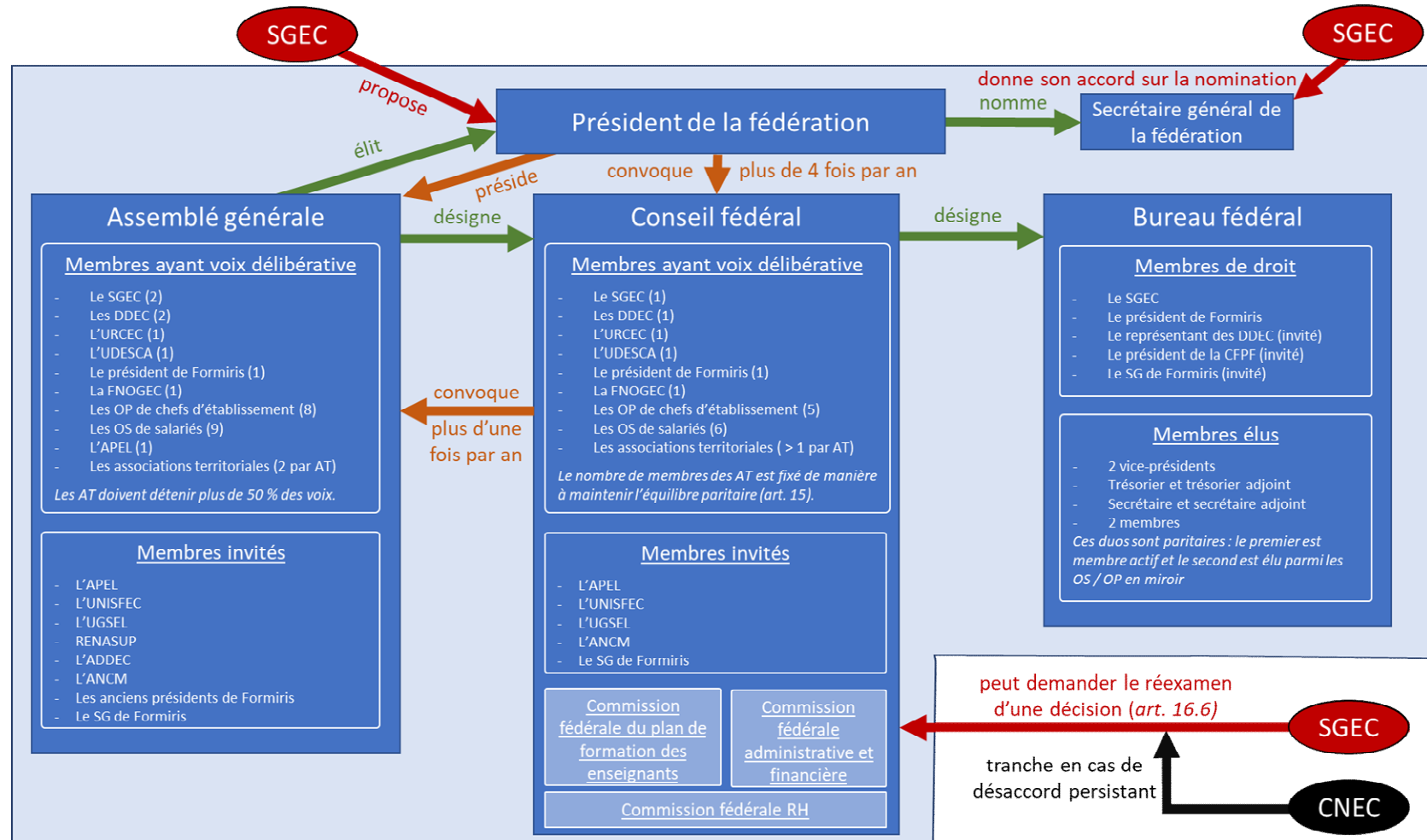
Union des réseaux congréganistes de l'enseignement catholique (URCEC)

L'URCEC fédère les autorités de tutelle des établissements congréganistes (assomptionnistes, ignatiens, lassaliens, maristes, salésiens, etc.). L'URCEC est membre de droit des instances de la fédération comme des associations territoriales.

ANNEXES

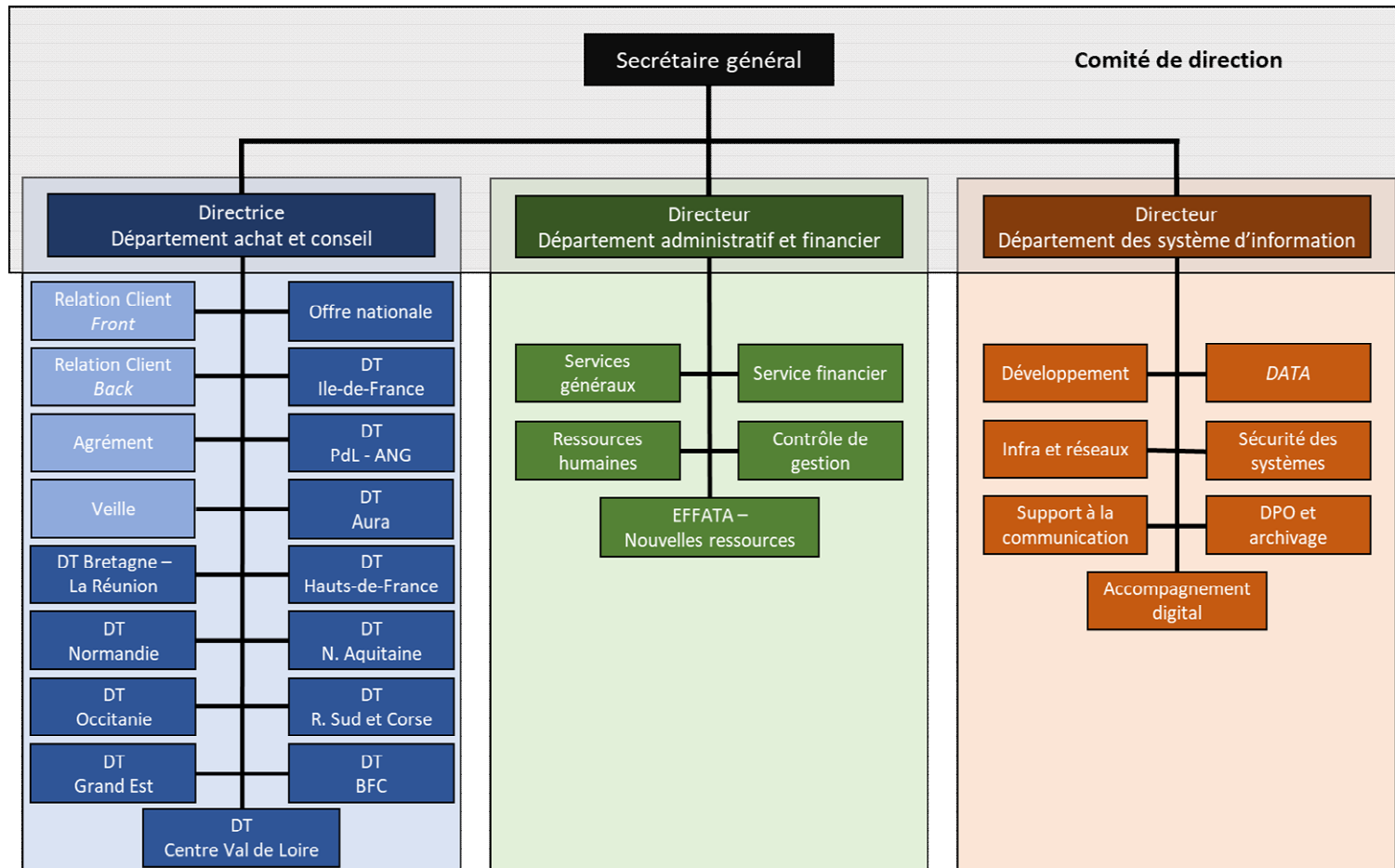
Annexe n° 1.	Schéma de la gouvernance de la fédération	96
Annexe n° 2.	Organigramme fonctionnel de Formiris en 2024/2025	97
Annexe n° 3.	Formiris dans le statut de l'enseignement catholique	98
Annexe n° 4.	Évolution de la dotation de formation continue	99
Annexe n° 5.	Évolution de la dotation de formation initiale.....	101
Annexe n° 6.	Répartition des frais annexes.....	102
Annexe n° 7.	Formiris parmi les lauréats de l'appel à projets Deffinum, catégorie « Multisecteur »	103

Annexe n° 1. Schéma de la gouvernance de la fédération



Source : Cour des comptes d'après les statuts de la fédération adoptés le 4 juillet 2018.

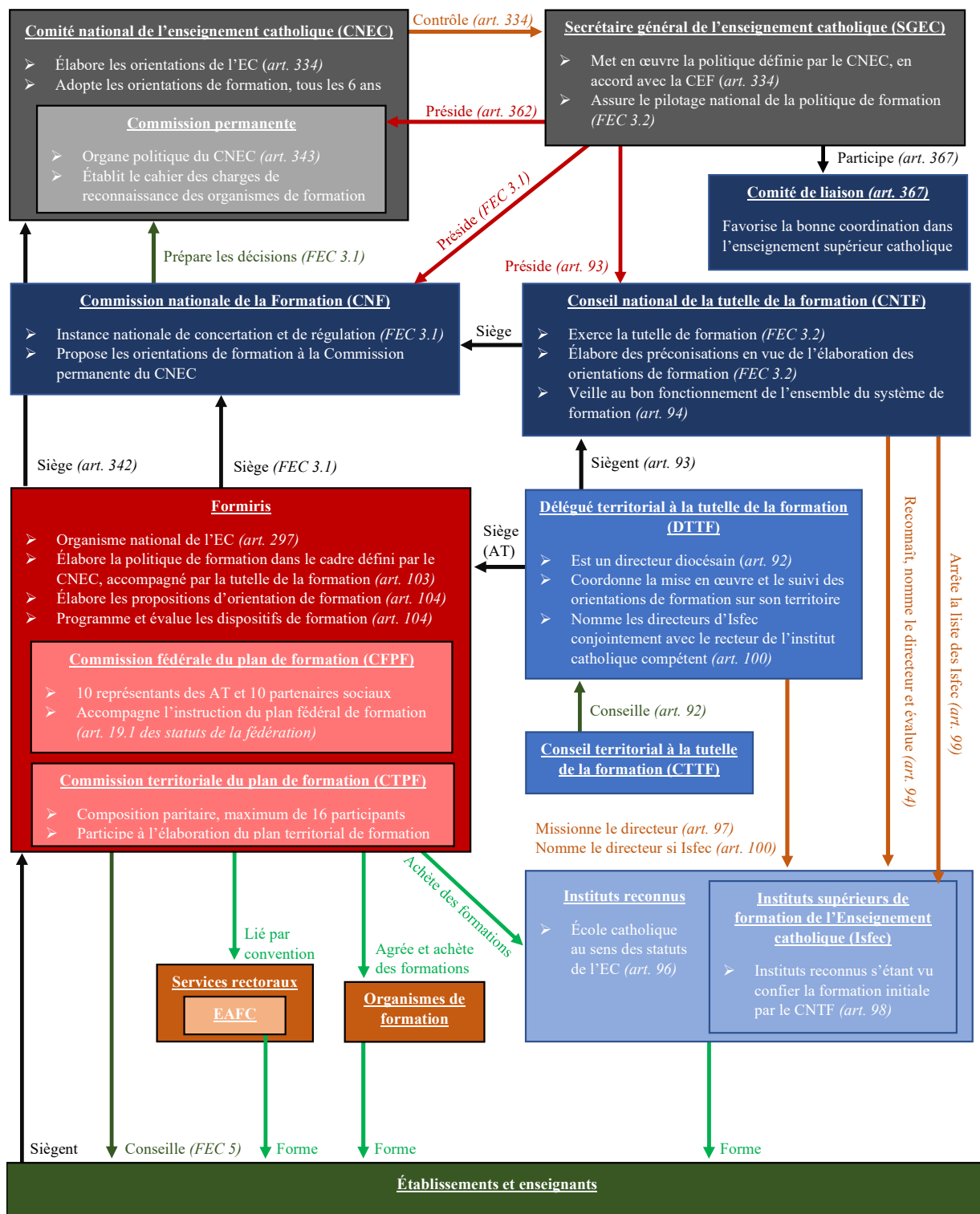
Annexe n° 2. Organigramme fonctionnel de Formiris en 2024/2025



Source : Cour des comptes d'après données Formiris

Note : Cet organigramme reflète l'organisation de Formiris à la date de rédaction du rapport, avant la restructuration décidée en janvier 2026. Une fonction de secrétaire général adjoint a existé entre 2018 et 2022.

Annexe n° 3. Formiris dans le statut de l'enseignement catholique



Source : Cour des comptes d'après le statut de l'enseignement catholique et « La formation dans l'enseignement catholique » (FEC), texte adopté par le CNEC du 28 juin 2019

Annexe n° 4. Évolution de la dotation de formation continue

Depuis 2016, le calcul de la dotation de formation continue versée à Formiris est à la main du ministère, qui reconduit le socle inscrit en loi de finances pour 2015, avec des ajustements effectués « *pour prendre en compte les mesures nouvelles ou d'économies appliquées selon le principe de parité avec l'enseignement public* » (cf. partie 3.2.1).

La dotation versée à Formiris constitue l'essentiel des crédits d'intervention de l'action 10 du programme budgétaire 139. À la dotation notifiée au printemps viennent s'ajouter le dégel de la réserve de précaution en fin d'année civile, ainsi que divers financements supplémentaires : en 2020, dans le cadre de mesures de soutien aux organismes de formation durant la crise sanitaire ; en 2021 pour la formation des primo-recrutés, dans le cadre de la réforme de la titularisation ; depuis 2021, une dotation destinée à la mise en place du schéma directeur 2022/2025 de la formation continue.

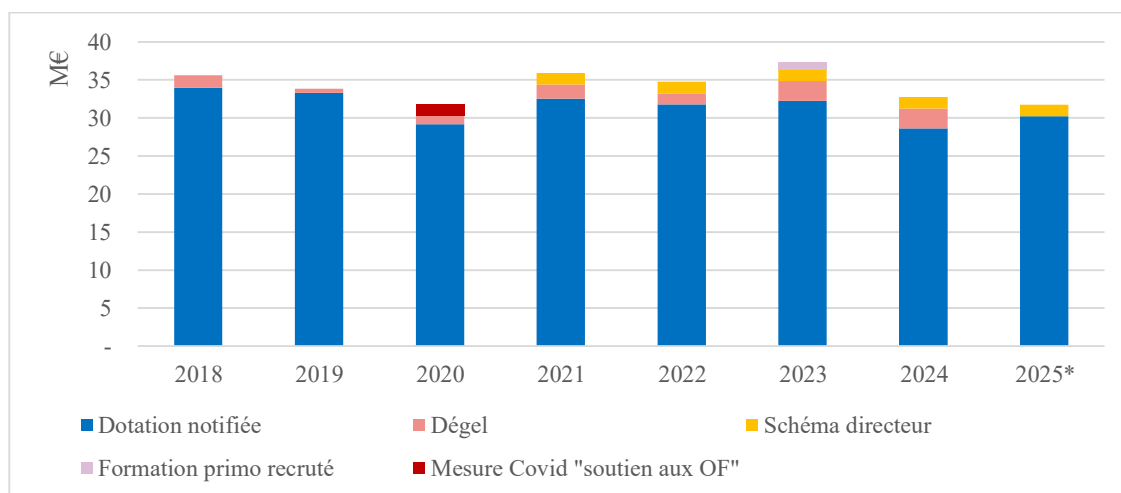
Tableau n° 18 : décomposition de la dotation de formation continue depuis 2018 (en euros)

En euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Notification</i>	33 943 111	33 290 303	29 142 887	32 525 819	31 785 952	32 240 126	28 606 699	30 218 853
<i>Dégel</i>	1 665 515	545 060	1 188 798	1 850 000	1 427 046	2 607 876	2 616 796	0
<i>Total dotation « brute »</i>	35 608 626	33 835 363	30 331 685	34 375 819	33 212 998	34 848 002	31 223 495	30 218 853
<i>Schéma directeur</i>				1 528 117	1 524 697	1 528 658	1 522 636	1 525 099
<i>Formation primo recruté</i>						1 000 000		
<i>Mesure Covid</i>			1 500 000					
<i>Dotation totale</i>	35 608 626	33 835 363	31 831 685	35 903 936	34 737 695	37 376 660	32 746 131	31 743 952

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires de la fédération.

Note : en 2025, il n'y a pas eu de dégel en fin d'année civile.

Hormis l'exercice 2024 marqué par la crise sanitaire, la dotation est relativement stable entre 2018 et 2024, et oscille entre 33,2 M€ et 35,6 M€. Elle diminue en 2024 (31,2 M€) et 2025 (30,2 M€), année au cours de laquelle où il n'y a pas eu de dégel de la réserve de précaution.

Graphique n° 8 : évolution de la dotation de formation continue, ventilée par composantes

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires de la fédération.

Note : en 2025, il n'y a pas eu de dégel en fin d'année civile.

L'article 4 de la convention liant Formiris et le ministère stipule que la dotation est versée en trois fois, début juillet, novembre et mars. Si le premier versement est systématiquement effectué en retard (mais ce retard tend à se résorber avec le temps), le second l'est en avance et le troisième, dans les temps.

Tableau n° 19 : temporalité des versements de la dotation de formation continue (hors dégel)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Convention
<i>Premier versement</i>	mai	juin	mai	mai	avril	6 avril	17 avril	1 ^{er} mars
<i>Deuxième versement</i>	juillet	juillet	août	juillet	juin	16 juin	13 juin	1 ^{er} juillet
<i>Troisième versement</i>	novembre	octobre	octobre	octobre	octobre	3 novembre	28 octobre	1 ^{er} novembre

Source : Cour des comptes d'après réponse de Formiris

Annexe n° 5. Évolution de la dotation de formation initiale

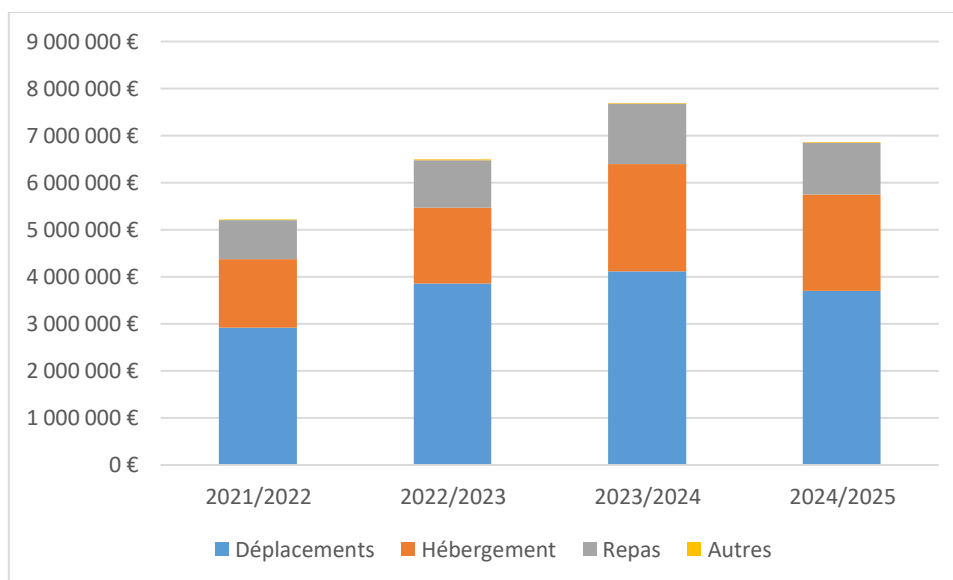
Tableau n° 20 : évolution de la dotation de formation initiale de Formiris depuis 2018 (en euros)

	Montant total	MESR	MEN
2018	12 174 000	12 174 000	
2019	12 174 000	12 174 000	
2020	12 674 000	12 674 000	
2021	14 000 000	14 000 000	
2022	14 989 800	14 494 900	494 900
2023	16 147 842	15 095 050	1 052 792
2024	16 044 610	15 027 325	1 017 285

Source : Cour des comptes d'après réponse de Formiris

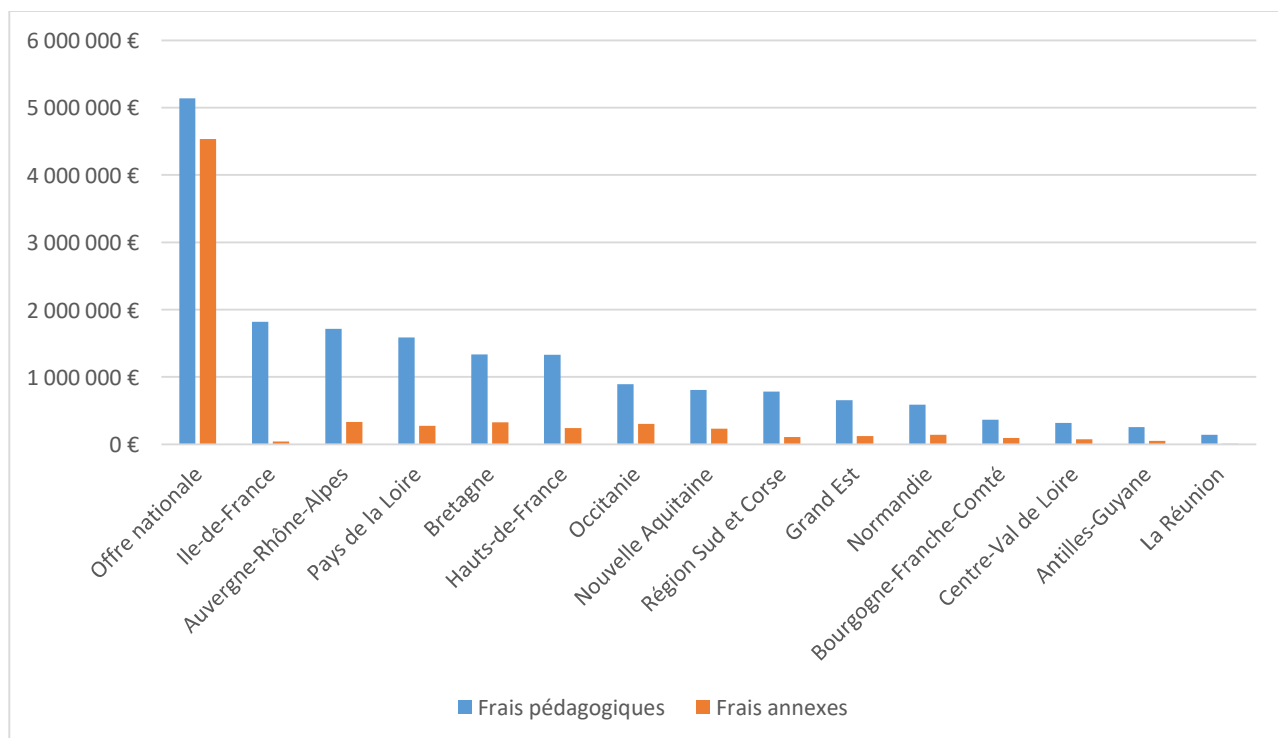
Annexe n° 6. Répartition des frais annexes

Graphique n° 9 : répartition des frais annexe par finalité de la dépense depuis 2021/2022



Source : Cour des comptes d'après rapport de gestion 2022/2023 et projet de rapport de gestion 2024/2025 de Formiris.

Graphique n° 10 : répartition territoriale des frais pédagogiques et des frais annexes, en 2024/2025



Source : Cour des comptes d'après projet de rapport de gestion 2024/2025 de Formiris.

**Annexe n° 7. Formiris parmi les lauréats de l'appel à projets Deffinum, catégorie
« Multisecteur »**

Tableau n° 21 : comparaison des projets primés dans la catégorie « Multisecteur »

<i>Nom du projet</i>	Nombre d'OF/CFA visés	Nombre d'apprenants visés	Budget total du projet	Montant subvention	Coût / apprenant	Coût / OF ou CFA
<i>LEARN</i>	26	10 500	5 038 381	3 526 867	480	193 784
<i>La multimodalité au service des transitions professionnelles</i>	38	10 000	534 666	348 631	53	14 070
<i>NEXUS</i>	35	10 000	3 631 289	2 530 616	363	103 751
<i>NID'AL.E</i>	10	10 000	6 592 525	4 558 887	659	659 253
<i>NUMERIX</i>	120	200 000	7 461 436	4 089 343	37	62 179
<i>SynAPPs</i>	80	26 597	998 631	699 042	38	12 483
<i>UP'2C</i>	54	17 000	2 936 677	1 946 097	173	54 383
<i>Vers un écosystème numérique de formation des formateurs de l'enseignement catholique (EFFATA)</i>	37	1 000	2 066 719	1 446 703	2 067	55 857

Source : livret des lauréats.

Note : EFFATA est le projet porté par Formiris.